



**HAL**  
open science

# L'asilo politico nelle relazioni franco-italiane: i signori nessuno e l'impossibile status dell'opposizione italiana all'estero (1920-1986)

Costanza Di Ciommo Laurora

## ► To cite this version:

Costanza Di Ciommo Laurora. L'asilo politico nelle relazioni franco-italiane: i signori nessuno e l'impossibile status dell'opposizione italiana all'estero (1920-1986). History. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po; Università Ca' Foscari Venezia (Venise, Italie), 2014. Italian. NNT: 2014IEPP0024. tel-03512593

**HAL Id: tel-03512593**

**<https://theses.hal.science/tel-03512593>**

Submitted on 5 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Università Ca' Foscari Venezia  
Scuola Dottorale di Ateneo  
Graduate School

Dottorato di ricerca  
in Storia sociale europea dal Medioevo all'Età Contemporanea  
Ciclo XXVI  
Anno di discussione 2014

***L'asilo politico nelle relazioni franco-italiane.  
I signori nessuno e l'impossibile status dell'opposizione italiana  
all'estero (1920-1986)***

Settore scientifico disciplinare di afferenza: M-STO/04  
Tesi di Dottorato di Costanza Di Ciommo Laurora, matricola 955789

Coordinatore del Dottorato

Prof. Mario Infelise

Tutore del Dottorando

Prof.ssa Maria Turchetto

Co-tutore del Dottorando

Prof. Marc Lazar

**Institut d'études politiques de Paris**  
**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**  
**Programme doctoral en Histoire**

**Doctorat en Histoire**

**Convention de cotutelle avec Université Ca' Foscari Venise**

**L'asile politique dans les relations franco-italiennes.**

*Les moins que rien et l'impossible statut de l'opposition italienne à l'étranger (1920-1986)*

Costanza Di Ciommo Laurora

*Thèse en cotutelle dirigée par Marc Lazar, professeur des universités, et Mme Maria Turchetto, ricercatore universitario*

Soutenue le 08 juillet 2014

Jury :

M. Marc Lazar, Professeur des Universités, Sciences Po Paris

Mme Maria Turchetto, Ricercatore universitario, Università Ca' Foscari Venezia

M. Antonio Varsori, Professore ordinario, Università degli Studi di Padova ([rapporteur](#))

M. Eric Vial, Professeur des Universités, Université de Cergy Pontoise ([rapporteur](#))

## SOMMARIO

<b>Introduzione</b> .....	1
---------------------------	---

### *Prima parte: l'incertezza delle definizioni*

<b>Premessa: la costruzione dell'asilo politico nel corso dell'Ottocento</b> .....	27
1. Asilo e rifugio .....	27
2. Francia, Italia e trattamento dell'esilio politico italiano .....	35

### **Capitolo I – L'asilo politico nelle relazioni franco-italiane tra anni Venti e Trenta** .....

41

I.1. Nuovi flussi migratori all'indomani della Grande guerra. Lo Stato italiano e il "fuoriuscitismo": nascita o rinascita di un gruppo sociale? .....	41
I.2. Gli Stati, l'emigrazione economica e l'opposizione italiana nelle relazioni italo-francesi: la discontinua importanza del fenomeno .....	49
I. 3. Provvedimenti ad hoc per l'opposizione all'estero: un affondo nella configurazione statale attorno all'emigrazione.....	74
Conclusione .....	95

### **Capitolo II – L'asilo politico italiano in Francia tra anni Venti e Trenta secondo una prospettiva internazionale** .....

97

II. 1. La voce degli oppositori italiani: petizioni e gruppi di pressione .....	97
II.2. Il contesto multilaterale.....	102
II. 3. I signori nessuno: il silenzio della Società delle Nazioni e l'impossibile statuto giuridico degli oppositori italiani all'estero.....	120

<b>Conclusioni alla prima parte della tesi</b> .....	127
--	-----

*Seconda parte: la certezza delle definizioni*

<b>Premessa: l'asilo nelle Costituzioni post-belliche</b> .....	131
1. Il diritto d'asilo, la Costituzione italiana e la Costituzione francese .....	132
2. Il contesto internazionale: la convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati .....	139
<b>Capitolo III – La nuova opposizione italiana in Francia (1977-1986): la configurazione italo-francese secondo una prospettiva bilaterale</b> .....	143
III. 1. L'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia nelle relazioni bilaterali .	143
III. 2. Gli apparati statali e l'opposizione italiana in Francia .....	157
III.3. La società civile: repertori di azione collettiva e dibattito pubblico sull'opposizione extra-parlamentare italiana.....	179
<b>Capitolo IV – Il trattamento dell'opposizione extraparlamentare italiana in Francia secondo una prospettiva multilaterale</b> .....	203
IV.1. La Convenzione europea per la repressione del terrorismo .....	204
IV. 2. Una soluzione multilaterale al problema bilaterale? L'opposizione extraparlamentare italiana all'estero e la convenzione di Strasburgo .....	211
IV. 3. La ratifica della convenzione e la mobilitazione della società civile. ....	226
<b>Conclusioni</b> .....	235
<b>Bibliografia</b> .....	243
<b>Fonti consultate</b> .....	258
<b>Abstract</b> .....	273

### Abbreviazioni archivistiche

ACS = Archivio Centrale dello Stato

AAM	Archivio Aldo Moro
DDI	Documenti Diplomatici Italiani
MGG,	Ministero di Grazia e Giustizia
EST	Direzione Generale Affari Penali Grazie e Casellario, Ufficio II, Estradizioni (1926?)
EST I, II, III	Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale Affari Penali Grazie e Casellario, Ufficio I, II, III (1938-1944)
G	Ministero di Grazia e Giustizia, Gabinetto
MISC	Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generali Affari Penali Grazie e Casellario, Miscellanea (1863-1926)
MI,	Ministero dell'Interno
DGPS	Direzione Generale Pubblica Sicurezza
DGAGR	Divisione Affari Generali e Riservati
PP	Polizia Politica
M	Massime
CPC	Ministero dell'Interno, Direzione Generale Pubblica Sicurezza, Sezione I, Casellario Politico Centrale
G (1971-1975)	Ministero dell'Interno, Gabinetto, (1976-1980)
G (1976-1980)	Ministero dell'Interno, Gabinetto, (1976-1980)
G (1981-1985)	Ministero dell'Interno, Gabinetto, (1981-1985)
DMD	Ministero dell'Interno, Divisione Moro Dis

ANF = Archives Nationales de France

MI,	
F7	Ministère del'Intérieur, Police générale (1789-1978)
DALPJ, Passeports	Direction Libertés Publiques et Affaires Juridiques, Sous-Direction Etrangers, Passeports (1946-1963) – Sous-Direction Etrangers, Circulation Transfrontière (1964-)
MJ,	
BB 18	Ministère de la Justice, Correspondance générale de la Division Criminelle (an VII-1959)
DACG, Reg.	Direction des affaires criminelles et des grâces, Sous-direction de la justice criminelle; Bureau de l'entraide répressive internationale, de l'extradition et des frais de justice en matière pénale: registres d'ordre relatifs aux extraditions

DACG, EST	Direction des Affaires criminelles et des grâces, sous-direction de la justice criminelle, bureau de l'entraide répressive internationale, de l'extradition et des frais de justice en matière pénale
5AG4,	Présidence de la République François Mitterrand
EG	Archives d'Elisabeth Guigou
CDD	Cellule Diplomatique
PM	Archives de Pierre Morel
AP = Archives de Paris	
FP, E	Fonds privés, Etrangers, Papiers Torrès (italiens)
APP = Archives de la Prefecture de Police de Paris	
BA	Cabinet du Préfet, rapports et renseignements adressés au Cabinet du Préfet (1869-1979)
DA	Prefecture de police, ordonnances et arrêtés, Réglementation et vie quotidienne (1810-1980)
AQO = Archives du Quai d'Orsay	
C-Adm.	C - Administrative (1771-1940)
COE (1981-1985)	Conseil de l'Europe (1981-1985)
CPC (1918-1929), E, ITA	Direction des Affaires Politiques et Commerciales, Correspondance Politique et Commerciale (1918- 1929), Série Z, Europe, Italie
E, ITA (1949-1955)	Europe, Italie (1949-1955)
E, ITA (1956-1960)	Europe, Italie (1956-1960)
E, ITA (1961-1965)	Europe, Italie (1961-1965)
E, ITA (1966-1970)	Europe, Italie (1966-1970)
E, ITA (1971-1975)	Europe, Italie (1971-1975)
E, ITA (1976-1980)	Europe, Italie (1976-1980)
E, ITA (1981-1985)	Europe, Italie (1981-1985)
ASMAE = Archivio Storico diplomatico del Ministero degli Affari Esteri	
RIF	Rappresentanza Italiana in Francia (1861-1957)
BDIC = Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine	
CDH	Cahiers des Droits de l'Homme
LDH	Ligue des droits de l'homme
FBC = Fondazione Bettino Craxi	
IFM = Institut François Mitterrand	
LONA = League Of Nations Archives	
FN	Fondo Nansen
TG, CCT, Passeports	Transit – General, Commission Communications et Transit, Sous-commission pour le regime des passeports; Passport regime in various countries (1928-1932):

Conf. Passeports  
DN

Conférence des passeports, Genève, 1926  
Death of doctor Nansen

CDD= Camera dei Deputati  
AP

Atti Parlamentari

b./bb.= Busta/e

f./ff. = Fascicolo/i

c./cc. = camicia/e

**Abbreviazioni varie:**

D.G. = Direction Générale

J. O. = Journal Officiel

G. U. = Gazzetta Ufficiale

SDEM = Sous-Direction Europe Méridionale

SdN = Società delle Nazioni

LDH = Ligue Internationale des Droits de l'Homme et du Citoyen

LIDU = Ligue Italienne des Droits de l'Homme et du Citoyen

TULPS = Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza

COE = Consiglio d'Europa

UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees



## Introduzione

L'emigrazione è un fenomeno di lunga durata caratteristico della storia italiana, una «dorsale costitutiva dell'intera storia nazionale»<sup>1</sup>. In modo speculare la Francia è da sempre una delle mete predilette dai migranti italiani<sup>2</sup>.

Durante il lunghissimo arco cronologico iniziato ai primi dell'Ottocento e terminato alla fine del Novecento, il flusso migratorio sull'asse italo francese è stato pressoché ininterrotto. Esso si compose di lavoratori, alla ricerca di un salario migliore e di maggiori opportunità lavorative, e di dissidenti politici che fecero della Francia la terra del proprio esilio volontario o della propria fuga<sup>3</sup>.

In un saggio pubblicato nel 2009, Patrizia Audenino e Antonio Bechelloni hanno tracciato i contorni del fenomeno dell'esilio politico italiano in Francia, suddividendolo in quattro componenti, corrispondenti a diverse *tranches* cronologiche, che vanno ben al di là del solo Ottocento e spingono i confini cronologici del “fuoriuscitismo” sino a tempi del tutto recenti.

Primi a fare della Francia la terra del loro esilio furono i *patrioti*, emigrati nei primi trent'anni dell'Ottocento. Seguirono i *sovversivi*, ovvero coloro che venivano giudicati dallo Stato italiano pericolosi per l'intero ordinamento sociale, emigrati nella seconda parte di quel secolo, e per lo più anarchici. Negli anni Venti e Trenta del Novecento gli *antifascisti*, seguirono le orme dei loro predecessori. Infine, dopo la seconda guerra mondiale, gli *esiliati e/o latitanti nell'Italia postfascista e repubblicana*<sup>4</sup> fecero loro lo stesso percorso. Secondo i due autori, afferivano a quest'ultimo gruppo due particolari

---

<sup>1</sup> P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, *Introduzione*, in ID, *Storia dell'emigrazione italiana, Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, p. 11.

<sup>2</sup> Cfr. P. Corti, *L'emigrazione italiana in Francia: un fenomeno di lunga durata*, «Altreitalia», 26, 2003, pp. 4-24; P. Milza, *Voyage en ritalie*, Paris, Payot, 2005; M. Dreyfus, P. Milza, *Un siècle d'immigration italienne en France (1850-1950)*, Paris, CEDEI, 1987. Per una rassegna della produzione storiografica sull'emigrazione italiana in Francia tra Ottocento e Novecento, cfr. M. Sanfilippo, *Prefazione*, in G. Sanna, *Il riscatto dei lavoratori. Storia dell'emigrazione italiana nel sud-est francese (1880-1914)*, Roma, Ediesse, 2011, pp. 9-20; ID, *Problemi di storiografia dell'emigrazione italiana*, Viterbo, Sette città, 2005.

<sup>3</sup> Cfr. M. Sanfilippo, *Problemi di storiografia*, cit., pp. 165-196. Sulla longevità dell'emigrazione di tipo politico dall'Italia alla Francia cfr. anche P. Corti, *L'emigrazione italiana in Francia*, cit.

<sup>4</sup> P. Audenino, A. Bechelloni, *L'esilio politico fra Otto e Novecento*, in P. Corti, M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 24, Migrazioni*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 343- 369, in particolare p. 368.

categorie di emigrati: negli anni Quaranta alcuni ex-fascisti e, alla fine degli anni Settanta, alcune centinaia di militanti della movenza extra-parlamentare italiana dei cosiddetti “anni di piombo”<sup>5</sup>.

Il presente lavoro muove dall’analisi di questa ultima ondata migratoria, e della particolare accoglienza che, tra il 1981 e il 1984, la Francia le riservò. Si intende analizzare se e in che modo la politica dell’asilo francese di quegli anni può essere intesa e interpretata come una novità della storia. Al centro dello studio non è quindi la vita del gruppo sociale in quanto tale, né la storia personale dei singoli migranti che nelle diverse epoche hanno varcato il confine italo-francese in cerca di protezione. Ciò che invece si intende ricostruire, secondo un’ottica di lungo periodo corrispondente alla stessa longevità del fenomeno migratorio, è il rapporto tra istituzioni e gruppi sociali. Tale analisi vuole essere funzionale a restituire l’origine di pratiche, strumenti, concezioni politiche e giuridiche applicate dagli Stati al gruppo di emigrati/immigrati politici.

Dato il punto di partenza dell’analisi, sono stati definiti due estremi cronologici particolari, coincidenti e caratterizzanti uno specifico periodo di gestione dell’emigrazione di tipo politico da un paese all’altro: il 1920 e il 1986. Entrambe queste date possono essere interpretate come due tornanti nella storia del rapporto tra Stati ed emigrazione. All’indomani della prima guerra mondiale, la creazione di alcune particolari istituzioni internazionali – come la Società della Nazioni o il Bureau International du Travail – determinò una cesura rispetto alle pratiche ottocentesche di gestione dei fenomeni migratori tutti, di matrice politica ed anche economica. Come sottolineato da Caroline Douki e Paul-André Rosental negli anni Venti, oltre alla nascita di queste istanze multilaterali – e progressivamente sempre più sopranazionali – si moltiplicarono anche le convenzioni bilaterali capaci di imporre agli Stati una più o meno importante limitazione della propria sovranità. Inoltre, sempre secondo gli stessi autori, a livello interno i singoli apparati statali iniziarono a differenziare la propria attività, e la migrazione divenne sempre più un oggetto di competenza interministeriale.

---

<sup>5</sup> Nello stesso saggio Antonio Bechelloni sottolinea che si tratta di un «gruppo relativamente atipico di individui che ha vissuto da tempo e che, in alcuni casi, tutt’ora vive fuori dal territorio nazionale per ragioni politiche: i “rifugiati” politici italiani in Francia in forza della “dottrina Mitterrand” [...] pur interessando un numero relativamente importante di soggetti, non esistono statistiche certe e affidabili sull’entità del gruppo che, a seconda delle fonti, varia da 75 a 300. Questi esuli atipici hanno uno statuto, anche dal punto di vista giuridico, di incerta definizione.», *ivi*, pp. 368-369.

Infine, «les objectifs et la politique des Etats sont façonnés par l'impact même d'un jeu diplomatique complexe»: a partire da quel decennio la politica d'immigrazione di uno Stato come la Francia divenne incomprensibile se non trattata, ad esempio, in rapporto con la complementare politica italiana d'emigrazione<sup>6</sup>.

Nell'ambito di questo processo, le amministrazioni italiane e francesi coinvolte nella gestione dell'emigrazione in generale, e dell'emigrazione dell'opposizione in particolare, si trovarono ad agire all'incrocio fra due diversi sistemi operazionali o catene di interdipendenza. Da un lato esse continuarono a operare secondo uno schema ottocentesco di gestione prettamente bilaterale, se non unilaterale, della migrazione in generale, e politica in particolare. Dall'altro esse subirono l'impatto della progressiva creazione e internazionalizzazione delle pratiche e delle norme giuridiche regolanti il trattamento dei rifugiati e dell'asilo politico. Più nello specifico, tra anni Venti e Trenta, il regime fascista e la Terza Repubblica francese si confrontarono con l'emigrazione politica italiana in Francia attraverso strumenti bilaterali – quali il trattato di estradizione del 1870 – ma rapportandosi anche alla nascita di particolari istanze multilaterali capaci, con la loro azione, di avere un impatto sulle politiche nazionali, come ad esempio l'Alto Commissariato per i rifugiati della Società delle Nazioni.

Nonostante il mutare dei contesti politici interni ed esterni agli Stati, questa particolare collocazione diplomatica – all'incrocio tra rapporti bilaterali e rapporti multilaterali – sopravvisse alla seconda guerra mondiale. Alla fine degli anni Settanta, quando l'ultima ondata migratoria di matrice politica tornò a essere un argomento all'ordine del giorno nell'agenda diplomatica bilaterale, la Quinta Repubblica francese e la Repubblica Italiana si trovarono nuovamente all'incrocio tra due particolari catene d'interdipendenze. Da un lato, quello prettamente bilaterale, il trattato di estradizione del 1870 continuava ad essere lo strumento primo di gestione del fenomeno, con il conseguente coinvolgimento dei Ministeri della Giustizia, dell'Interno e degli Esteri dei due Stati; dall'altro la nascita delle istituzioni europee, la firma delle Convenzioni europee di estradizione e di repressione del terrorismo, il Consiglio di Europa, si

---

<sup>6</sup> C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Y a-t-il des politiques migratoires nationales? De quelques leçons des années Vingt*, «Cahiers du Centre de Recherches Historiques», 42, 2008, *Circulations et frontières*, p. 3.

eressero come una sorta di contraltare multilaterale in cui poter traslare la gestione di un fenomeno problematico nel rapporto tra gli Stati.

Il 1986 costituì, secondo questa prospettiva di analisi, la fine della particolare congiuntura descritta: fu allora che la firma da parte di entrambi gli Stati degli strumenti multilaterali, nati in sede europea, pose fine alla particolare configurazione statale all'incrocio tra relazioni bilaterali e multilaterali, e sancì in sostanza la cessione della prima arena diplomatica alla seconda.

Le amministrazioni coinvolte da questo processo storico furono numerose e, a dispetto delle diverse mutazioni e trasformazioni subite dagli Stati dagli albori del fenomeno sino alla sua conclusione, mantennero nel tempo incarichi, compiti e strumenti la cui applicazione nella lunga durata fu, di volta in volta, riscoperta e riadattata alle nuove circostanze che si venivano presentando. I Ministeri dell'Interno, della Giustizia e degli Affari Esteri dei due paesi furono quelli maggiormente coinvolti nel controllo dell'emigrazione. Accanto ad essi le Presidenze del Consiglio, della Repubblica, e le Ambasciate dei due paesi giocarono un ruolo fondamentale nel gestire i rapporti diplomatici e nel garantire il controllo dell'effettiva efficacia sull'emigrazione e sui rapporti bilaterali delle misure prese in ambito interno e nazionale da ogni Stato.

Attraverso l'azione di queste istanze gli Stati non si manifestarono nella loro azione come monoliti, ma come enti complessi, composti di vari elementi che non hanno agito sempre in accordo e in sintonia fra loro<sup>7</sup>. Nel caso del controllo dell'emigrazione politica si può dire che ogni parte fu di volta in volta rappresentativa dei diversi interessi che le due nazioni stavano perseguendo e della volontà, più o meno realizzabile e realizzata, di comporre armoniosamente questi interessi.

Tale molla originò un processo d'interazione tra uffici legati tra loro da una serie di legami d'interdipendenza reciproca continuamente vivi e agenti in una mobile tensione. In questo senso, riprendendo la prospettiva tracciata da Norbert Elias nella sua indagine della società e applicandola allo studio degli Stati italiano e francese, si può ipotizzare di non analizzare queste due entità come concetti e realtà statiche, stanti l'una all'altra in una polarizzazione fissa e immobile, l'Italia da un lato e la Francia dall'altro.

---

<sup>7</sup> Sulla pluralità e il policentrismo delle istanze statali, e la crisi dell'immagine monolitica dello Stato cfr. R. Romanelli, *Introduzione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995, p. 10.

Facendo un'opera di decostruzione della loro complessa natura, ed osservando l'azione di ogni singolo apparato nel suo evolversi secondo la catena d'interdipendenza accennata, si è deciso di osservare la *figurazione* che essi assunsero nel lungo periodo nel gestire e controllare il fenomeno migratorio.

Come ha notato il sociologo tedesco «al centro delle mutevoli figurazioni, o per dirla diversamente, del processo figurazionale, è possibile individuare un oscillante equilibrio di tensioni, un equilibrio di potere che si sposta continuamente, oscillando ora da un lato ora da un altro»<sup>8</sup>. È interessante allora osservare il modo in cui questo equilibrio mutò nel lungo periodo alla ricerca delle continuità e delle fratture che hanno caratterizzato il rapporto tra le amministrazioni italiane e francesi e l'emigrazione politica italiana in Francia.

Nell'ambito di questa ricerca alla definizione delle dinamiche intercorrenti tra uffici, personale amministrativo e istanze nazionali, è corrisposta la necessaria ricostruzione del modo in cui gli Stati hanno definito il gruppo sociale al centro delle loro attenzioni. Da questo punto di vista è di fondamentale importanza tenere conto dell'ininterrotta compresenza, in questa storia "bilaterale", di una forte emigrazione economica contemporanea a quella politica. In un saggio del 1973 Renzo De Felice scrisse che queste due forme di emigrazione possono essere analizzate come due facce della stessa medaglia<sup>9</sup>. Una ventina di anni più tardi Maurizio Degl'Innocenti rilevò come in alcuni casi «le stesse motivazioni di abbandono della madrepatria furono ad un tempo politiche ed economiche»<sup>10</sup>: in alcune particolari congiunture, come ad esempio alla fine dell'Ottocento, l'espatrio fu una forma di estrema protesta politica ad una congiuntura economica sfavorevole.

Per questo, durante tutti i periodi in cui l'emigrazione politica e quella economica si sovrapposero, operare una divisione netta all'interno della massa sì da definire numericamente e qualitativamente i migranti è operazione complessa, se non impossibile<sup>11</sup>. Tuttavia unanime è il parere per cui in ogni periodo ai grandi nomi

---

<sup>8</sup> N. Elias, *Che cos'è la sociologia*, Torino, Rosenberg&Seller, 1990, pp. 153-154.

<sup>9</sup> R. De Felice, *Alcuni temi per la storia dell'emigrazione italiana*, «Affari sociali internazionali», 1, 3, 1973, pp. 3-10.

<sup>10</sup> M. Degl'Innocenti, *L'esilio nella storia contemporanea*, in M. Degl'Innocenti (a cura di), *L'esilio nella storia del movimento operaio e la crisi economica*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1992, p. 17.

<sup>11</sup> E. Témime, *Emigration "politique" et émigration "économique"* in Ecole française de Rome, *L'émigration politique en Europe au XIXe et XXe siècle. Actes du colloques de Rome (3-5 mars 1988)*,

dell'emigrazione, noti alla pubblica opinione e alle autorità di entrambi i paesi per la propria militanza politica, si affiancarono numerosi altri dissidenti che, seppure espatriati per ragioni di tipo politico, si confusero e dispersero all'interno della massa di esuli oltre frontiera<sup>12</sup>.

Indagare il percorso umano e politico degli individui che componevano questo gruppo sociale è operazione resa complessa proprio dall'anonimato dei singoli e di fondo non è l'obiettivo di questo lavoro. Allo stesso modo però, proprio attraverso la storia del rapporto tra gli Stati e questi "anonimi ognuno", è possibile esplorare il percorso di un'intera società su se stessa<sup>13</sup>. In questo senso si pensi, a titolo di esempio, che negli anni Trenta dell'Ottocento, quando Santorre di Santarosa sceglieva la via dell'esilio volontario, Antonio Galotti fece la stessa scelta ma fu sua la domanda di estradizione che creò in Francia le premesse politiche al principio dell'esclusione dei delitti politici dall'applicazione delle convenzioni di estradizione. Allo stesso modo negli anni Venti del Novecento, quando i grandi nomi dell'opposizione parlamentare ricostituivano all'estero la sinistra istituzionale italiana, Antonio Cassani e Francesca Montisi, colpevoli di crimini politici in Italia, emigrarono in Francia in cerca di protezione e le loro estradizioni furono presumibilmente fra quelle che spinsero Mussolini nella determinazione di ordinare che non fossero più emessi mandati d'arresto nei confronti di connazionali colpevoli di delitti politici e residenti all'estero. Nel 1985 François Mitterrand diede la sua parola per la protezione di circa trecento "emigrati italiani degli anni di piombo". Non furono solo i casi di Toni Negri ed Oreste Scalzone a spingere il Presidente nella determinazione di pronunciarsi su un punto che da anni costituiva un tasto dolente nelle relazioni bilaterali franco-italiane, quanto piuttosto i casi e le storie degli altri duecentonovant'otto emigrati.

Le storie dei singoli emigrati nei diversi periodi non posso certamente essere paragonate tra di loro, non solo per il differente percorso umano e politico di ogni fuoriuscito, ma anche per la diversità delle ragioni che indussero nei differenti periodi questi cittadini italiani a prendere la via dell'esilio. È allora importante sottolineare che

---

Rome, Ecole française de Rome, 1991, pp. 57-72; L. Bolesta-Koziebrodzki, *Le droit d'asile*, Leyde, Sythoff, 1962, p. 63.

<sup>12</sup> M. Sanfilippo, *Problemi*, cit., p. 160.

<sup>13</sup> L. Boltanski, E. Clavérie, N. Offenstadt, *Affaires, scandales et grandes causes: de Socrate à Pinochet*, Paris, Stock, 2007, p. 8.

il punto di partenza di questo lavoro è l'osservazione di un fatto permanente nel suo evolversi nelle epoche: ovvero la presenza in Francia di cittadini italiani che le amministrazioni, in particolare francesi, hanno assimilato a dei "rifugiati". Questa presenza, a prescindere dalle motivazioni che la determinarono, fu nel lungo periodo un elemento con cui gli Stati si dovettero forzatamente confrontare. La storia di questo confronto è quella che questa tesi intende narrare.

Nel loro articolo sulle politiche migratorie negli anni Venti, Caroline Douki, David Feldman e Paul-André Rosental individuano quattro attori centrali per analizzare la particolare situazione che – a partire dagli anni Venti sino ai giorni nostri – si venne a creare attorno all'emigrazione: gli Stati, gli organismi internazionali, le organizzazioni non governative e le imprese<sup>14</sup>. Nel caso specifico dell'emigrazione degli oppositori italiani in Francia è possibile riprendere questo tipo di impostazione, centrando l'analisi almeno sui primi tre attori proposti, sì da riuscire a restituire la figurazione complessiva che si venne a creare attorno alla questione emigrazione e a narrare la storia degli elementi che contribuirono a far nascere diverse politiche di controllo, rimpatrio e accoglienza. Nello specifico caso di studio trattato in questa tesi gli attori esaminati saranno quindi:

- gli Stati, in particolare attraverso lo studio dei Ministeri della Giustizia, dell'Interno e degli Affari Esteri dei due paesi
- le associazioni vicine al mondo degli emigrati, in particolare la Lega dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino
- il complesso e multiforme mondo noto come "opinione pubblica", in cui rientrano le associazioni e la società e anche i veri e propri operatori del mondo mediatico, che di volta in volta hanno preso parte attiva alla mobilitazione in difesa degli emigrati
- ed infine le istanze internazionali, prima la Società delle Nazioni e poi il Consiglio d'Europa.

Attraverso questo spostamento del focus della narrazione, tutta rivolta allo Stato nelle sue diverse istanze più che al mondo degli esuli, si spera di apportare un contributo all'indagine del particolare statuto giuridico, sociale e in ultima analisi anche

---

<sup>14</sup> C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Y a-t-il des politiques migratoires nationales?*, cit., p. 105.

politico che gli emigrati ebbero all'estero. Come si vedrà nell'evolversi della narrazione, se analizzata da questo punto di vista, la storia dell'esilio italiano in Francia è una storia di rapporti conflittuali tra Stati e individui, caratterizzata da continuità e fratture che la tesi intende mettere in rilievo.

Il vocabolario dell'emigrazione è la prima chiara manifestazione della complessità di questo rapporto. Si è quindi deciso, in introduzione a questo lavoro, di esplorare le parole dell'emigrazione politica per rendere conto del fatto che la porosità stessa delle espressioni utilizzate dimostra che parlare di asilo, e in ultima istanza parlare di emigrazione politica *tout court*, comporta il confronto con quella che Gerard Noiriel ha chiamato «l'impossibile definizione»<sup>15</sup>. Riferendosi alla storia del rapporto fra le istituzioni francesi e la codificazione del diritto d'asilo, lo storico ha evidenziato la difficoltà che lo Stato francese ha avuto nella definizione della categoria dei rifugiati<sup>16</sup>.

Nell'analisi dei rapporti franco-italiani in materia è importante notare che alla mutevolezza di un gruppo sociale difficilmente afferrabile dal punto di vista giuridico e amministrativo, corrispose l'immobilità delle definizioni usate per nominare la stessa categoria d'individui. Le parole scelte furono di volta in volta il vettore di stereotipi precostituiti e rigidi nei confronti di un fenomeno che invece è stato caratterizzato sin nella sua natura ontologica, da una profonda mobilità. Come accennato l'emigrazione politica italiana in direzione della Francia è stato un fenomeno di lungo, se non di lunghissimo, periodo che ha visto il succedersi e avvicinarsi di diverse tipologie di migranti, mossi da diversi ideali, in periodi storici e contesti politici del tutto diversi fra loro.

«Gli stereotipi uccidono la percezione, interrano la fonte delle verità, trasformano i fatti in dati»<sup>17</sup>. Allo stesso modo le parole usate per lungo corso nel dibattito franco-italiano sulla presenza degli emigrati politici italiani oltre frontiera misero in ombra la complessa *figurazione* creata intorno all'emigrazione, rimandando di volta in volta solo alcuni segmenti di questa multiforme realtà istituzionale, politica e sociale.

---

<sup>15</sup> G. Noiriel, *Réfugiés et sans papiers, La République face au droit d'asile, XIX-XX siècles*, Paris, Hachette, 2006, p. 42.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> G. Longo, *Presentazione*, in P. Bozzi, *Fisica ingenua*, Torino, Garzanti, 1990, p. 9.

Chi scrive è convinto del fatto che le scelte lessicali delle amministrazioni e della stampa vadano analizzate come espressioni mobili, e non fisse, e come specchio delle percezioni che quelle stesse amministrazioni, la società civile e gli emigrati ebbero del lungo fenomeno di cui si sta trattando. Queste percezioni, unite allo studio degli appellativi di cui l'emigrazione politica fu oggetto, costituiscono un ponte verso l'analisi del modo in cui gli Stati e le società costruirono l'identità del gruppo stesso.

Nel caso in questione la longevità dell'emigrazione di tipo politico dall'Italia alla Francia, permette di osservare la permanenza di una confusione lessicale significativa della perpetua impossibilità di definire un gruppo che, seppur ben caratterizzato nella sua natura precipua, è rimasto sostanzialmente indeterminato nella sua denominazione. In questo senso il lessico e la sua improprietà, se analizzati nella loro perpetua immobilità e staticità, divengono il riflesso dell'ambiguità statutaria degli immigrati politici italiani in Francia e della complessità del rapporto tra istituzioni e gruppi sociali.

Ad un secondo livello di analisi, il fatto che le stesse parole siano state di volta in volta riscoperte testimonia la comune percezione che osservatori di tempi diversi hanno avuto di fenomeni non assimilabili fra loro se analizzati dal punto di vista interno, ma verosimilmente paragonabili se analizzati dal punto di vista di un osservatore esterno quale fu lo Stato. Secondo questa pista di ricerca, le parole e i termini usati sono da interpretare come un indice, un riflesso o uno specchio della stratificazione di diversi fattori che, nel tempo, hanno contribuito a definire il modo in cui gli attori si sono configurati rispetto al fenomeno migratorio.

Nel nostro caso di studio le parole più diffuse a Nord delle Alpi per riferirsi agli immigrati politici italiani furono: *exilés, réfugiés, rescapés, ressortissants, immigrés*. Esse si succedettero, sovrapposero e confusero senza soluzione di continuità, fino alla fine del Novecento. In Italia parole bagnate di una forte connotazione politica come *fuorusciti, latitanti, terroristi* si mescolarono a parole equivalenti a quelle francesi – *rifugiati, esuli, esiliati, emigrati* – bagnando il dibattito interno e bilaterale di tinte aspramente polemiche.

Vista la longevità dell'uso di questi termini si propone adesso un'analisi diacronica di questi vocaboli, trasversale alle epoche ed a tutti i periodi in cui, nell'età contemporanea, l'emigrazione politica italiana in Francia ebbe una certa rilevanza.

Grazie a questo tipo di disamina si intende aprire una finestra sul modo in cui i vocaboli attraversarono, in qualche modo indisturbati, la cesura che la prima guerra mondiale e gli anni Venti costituirono nel trattamento dell'emigrazione, politica e non, a livello internazionale<sup>18</sup>. Questa immobilità lessicale è tanto più interessante in quanto caratterizzò il vocabolario dell'emigrazione anche in un periodo che, come il secondo Novecento, vide fiorire numerosissimi neologismi.

Il più diffuso fra i termini in voga, sia in italiano che in francese, fu certamente quello di "rifugiato", normalmente usato, in ambito amministrativo, giornalistico e politico, per distinguere chi espatriò per ragioni politiche da chi emigrò per motivi sostanzialmente economici. Tuttavia, sebbene apparentemente calzante, questo vocabolo, in particolare se applicato all'emigrazione politica italiana in Francia, è foriero di confusione e ambiguità. Infatti anche se dal punto di vista grammaticale "rifugiato" è semplicemente il participio passato di "rifugiarsi" ed indicherebbe quindi «colui che ha trovato rifugio»<sup>19</sup>, nelle due lingue la consuetudine vuole che l'uso corrente del vocabolo sia quello che si riferisce alla valenza politica e giuridica acquisita dalla parola nel tempo<sup>20</sup>.

Da questo punto di vista è interessante notare che la Treccani fa derivare il termine italiano "rifugiato" dal francese "réfugié". Di questo stesso termine, il *Dictionnaire historique de la langue française* mette in evidenza, come dato indiscutibile, il legame fra rifugio e asilo, riflettendo in qualche modo il percorso di stabilizzazione dell'asilo

---

<sup>18</sup> C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Y a-t-il des politiques*, cit., pp. 2-8.

<sup>19</sup> "Rifugiato" in *Dizionario della lingua italiana*, Hoepli, edizione online, consultabile alla pagina web [http://www.grandidizionari.it/Dizionario\\_Italiano/parola/R/rifugiato.aspx?query=rifugiato](http://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano/parola/R/rifugiato.aspx?query=rifugiato), data ultima consultazione 3/7/ 2013; "rifugiato" in *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Torino, Garzanti, 1993, *sub vocem*.

<sup>20</sup> Per la lingua italiana, cfr. "rifugiato" in *Il vocabolario Treccani*, edizione online, consultabile alla pagina web <http://www.treccani.it/vocabolario/tag/rifugiato/>, data ultima consultazione 7/7/2013; "rifugiato" in *L'Enciclopedia Treccani*, edizione online, consultabile alla pagina web: <http://www.treccani.it/enciclopedia/tag/rifugiato/>; "rifugiato" in *Il Sabatini Coletti, dizionario della lingua italiana*, edizione online, consultabile alla pagina web: [http://dizionari.corriere.it/dizionario\\_italiano/R/rifugiato.shtml](http://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/R/rifugiato.shtml), data ultima consultazione 7/7/2013. È interessante notare che la voce del vocabolario Treccani definisce "rifugiato" «participio passato di rifugiarsi, per traduzione del francese *réfugié*». Per la lingua francese, cfr. *Dictionnaire de français, Larousse*, edizione online, consultabile alla pagina web: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/refugie/67560?q=refugie#66801>, data ultima consultazione 7/7/2013. Interessante che la voce del dizionario Larousse specifica che il rifugiato è la persona che ha lasciato il proprio paese di origine per ragioni politiche, religiose o razziali e che non beneficia «dans le pays où elle réside, du même statut que les populations autochtones, dont elle n'a pas acquis la nationalité».

politico di cui si è già trattato precedentemente. Secondo questo dizionario infatti “*réfuge*” è un termine preso in prestito a inizio XII secolo (1120 ca.) dal latino *refugium*, come «“action de se retrancher”, “fuite”, et par métonymie “asile”, de refugere, “reculer en fuyant, s’enfuir”, et “chercher asile”»<sup>21</sup>.

La Convenzione di Ginevra del 1951, cristallizzando il portato del dibattito giuridico e politico dei secoli precedenti, fissò definitivamente dal punto di vista legale questa valenza e questo legame storico-politico fra asilo e rifugio. Secondo l’articolo 1 della Convenzione poteva beneficiare del riconoscimento legale dello status giuridico di rifugiato, e quindi della concessione dell’asilo, chi

temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra<sup>22</sup>.

Sebbene siano effettivamente state le opinioni politiche a determinare l’espatrio di tanti oppositori italiani in Francia, sia prima che dopo la firma di questa convenzione, dal punto di vista storico giuridico il termine “rifugiato” è del tutto inappropriato per trattare la storia dell’emigrazione politica italiana oltralpe. Gli emigrati politici italiani infatti, nella lunga storia della loro permanenza oltre frontiera, non beneficiarono mai dello status legale di rifugiati politici. Eppure, tanto le fonti giornalistiche, quanto quelle amministrative di periodi diversi testimoniano la longevità di questo inappropriato uso del vocabolo. Si prenda ad esempio un articolo pubblicato sul quotidiano torinese «La Stampa» dell’1 giugno 1898:

---

<sup>21</sup> *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2009. Importante notare anche la derivazione del termine, ovvero «*réfugier*: Le mot est surtout usité à la forme pronominale, se *réfugier* (1597), au sens propre puis (1759) au figuré pour “s’évader vers un monde où l’on se sent à l’abri”. [...] Le participe passé *réfugié* est adjectivé (1432) pour qualifier une personne qui est contrainte de quitter un lieu pour se soustraire à des persécutions, un danger, une condamnation. [...] De nos jours, le nom désigne surtout une personne ayant quitté son pays pour raisons politiques, religieuses ou raciales (sens attesté en 1832, Bulletin des lois). Le mot s’applique souvent à des étrangers».

<sup>22</sup> UNHCR, Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, scaricabile dal sito internet dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, alla pagina web: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>, data ultima consultazione 3 luglio 2013.

Sotto gli auspici di René Peinard della «Petite République» avrà luogo quanto prima un grande comizio anarchico nel quale si tratterà il tema della rivoluzione italiana. Vi prenderanno parte i capi del partito anarchico militante francese, parecchi rifugiati italiani e vari anarchici torinesi e milanesi.<sup>23</sup>

Le fonti francesi dell'epoca parlavano degli immigrati italiani per ragioni politiche usando lo stesso termine che, come si è avuto modo di analizzare, faceva riferimento ad una categoria sociale che solo allora lo Stato stava identificando. Negli anni Trenta del Novecento, quando numerosissimi antifascisti si trasferirono in Francia per la loro opposizione al regime mussoliniano, tanto la stampa quanto le autorità italiane e francesi fecero ricorso allo stesso termine<sup>24</sup>. Un rapporto del Ministero degli Esteri italiano del 1926 riferiva che:

Quanto al Bazzi è opportuno ricordare che l'11 gennaio 1926 egli indirizzò al direttore del «Petit Niçois» una lettera in cui rispose ad un articolo in cui l'On.le Farinacci chiedeva all'autorità francese l'espulsione dei rifugiati politici.

D'altro canto, da parte francese, la Lega dei Diritti dell'Uomo s'indirizzava in questi termini al Prefetto di Marsiglia:

Or, nombre de réfugiés politiques, et particulièrement les italiens qui sont entrés en France clandestinement et qui par la suite ont régularisé leur situation ne sont pas en état de présenter un passeport ni même un certificat de nationalité, les autorités consulaires de leur pays refusant de leur délivrer cette pièce.<sup>25</sup>

Alla fine degli anni Settanta, i militanti della sinistra extra-parlamentare nuovamente in Francia furono caratterizzati nello stesso modo.

I rifugiati italiani sono delusi dalla Francia. [...] Il «Comitato di difesa dei rifugiati» ha convocato ieri una conferenza stampa. L'occasione era il caso di «cinque militanti tenuti in prigione in attesa di una decisione che tarda»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> *Un comizio anarchico a Parigi*, «La Stampa», 1/6/ 1898, p. 3. Cfr. anche A. Galotti, *Mémoires de Antonio Galotti, officier napolitain écrites par lui-même traduit par S. Vecchiarelli, réfugié italien*, Paris, 1831.

<sup>24</sup> ACS, MI, M, b. 94, rapporto dell'ufficio stampa del Ministero degli Esteri sulle manifestazioni antifasciste all'estero, gennaio 1926. BDIC, LDH, F Delta rés. 798/98, lettera al Prefetto del 21/3/1935.

<sup>25</sup> BDIC, LDH, F Delta rés. 798/98, lettera al Prefetto di Marsiglia del 21/3/1935.

<sup>26</sup> *I rifugiati temono che ora la Francia non li ospiterà più*, «La Stampa», 22/1/1985, p. 2. Cfr. anche G. Agamben, E. De Luca, J. Derrida, *Vingt ans après, réfugiés italiens, vies en suspens*, Paris, Nautilus, 2003.

Nell'osservare questa ripetizione, questa eco fra momenti storici diversi, è importante notare che mentre, come analizzato, alla fine dell'Ottocento quella del rifugiato era una condizione umana, politica e sociale non codificata dalle amministrazioni in modo chiaro e definito, negli anni Venti del Novecento i lavori dell'Alto Commissariato per i rifugiati della Società delle Nazioni determinarono una prima stabilizzazione del significato del termine e di conseguenza dello status giuridico da esso espresso. Questo processo giunse a definitivo consolidamento all'inizio degli anni Cinquanta grazie alla firma della già citata Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

Come si avrà modo di analizzare, tanto negli anni fra le due guerre mondiali, quanto nell'ultima parte del Novecento, gli emigrati politici italiani in Francia non beneficiarono del riconoscimento di questo status. Ne consegue che l'unico caso in cui il termine potrebbe essere usato in modo tutto sommato pertinente è quello dell'emigrazione politica precedente la prima guerra mondiale, che in realtà, come si vedrà a breve, venne trattata soprattutto con il ricorso a termini afferenti all'ambito semantico dell'esilio. Peraltro, dalla seconda guerra mondiale in poi, i rifugiati sono divenuti una categoria che dal punto di vista sociale è profondamente mutata rispetto all'omonima categoria ottocentesca, soprattutto quanto a portata del fenomeno e composizione: dalle centinaia di esuli politici del secolo lungo, si è passati a fenomeni paragonabili a veri e propri esodi nel secondo Novecento<sup>27</sup>.

Ci si chiede allora quali siano le ragioni della fortuna del termine "rifugiato" e se esse siano da ricercare nella natura della partenza o piuttosto nel tipo di accoglienza ricevuta dagli emigrati italiani in Francia. Nel tentativo di rispondere a questa domanda procediamo all'analisi degli altri termini utilizzati per riferirsi all'emigrazione politica italiana oltralpe, nella convinzione che questa disamina possa illuminarci su altre sfaccettature del fenomeno.

---

<sup>27</sup> M. Degl'Innocenti, *L'esilio nella storia contemporanea*, cit., pp. 7-8.

Al termine “rifugiato” seguirono per fortuna e diffusione quelli afferenti all’ambito semantico dell’esilio (“esuli”, “esiliati”, “in esilio”), tutti derivanti dal latino *ex-sul,-ulis*, che indica la condizione di chi si trova *ex – solum*, fuori dal suolo, dalla patria<sup>28</sup>.

La differenza fra le due categorie di rifugiato e di esule dovrebbe risiedere nel diverso rapporto intercorrente tra l’individuo e gli Stati di origine e di accoglienza. Si presume che il rifugiato, a differenza dell’esule, non voglia tornare nel proprio paese e che sia protetto dalla legge dello Stato di accoglienza dove gode del diritto d’asilo e per il quale viene equiparato ai cittadini di questo<sup>29</sup>. L’esule al contrario vive, o quanto meno dovrebbe essere convinto di vivere, una condizione temporanea che, per questo, non è codificata né codificabile ed impone all’individuo la chiusura in un limbo sociale e giuridico difficile da narrare. Se questi elementi potrebbero far propendere per l’appropriatezza del termine esilio nel caso dell’emigrazione politica italiana in Francia, è bene sottolineare che essi rimangono comunque forieri di una certa ambiguità.

In italiano infatti tutti i termini afferenti a questo campo semantico ed etimologico vengono indifferentemente usati per indicare tanto la natura volontaria quanto quella forzata dell’allontanamento dal suolo natio<sup>30</sup>. È interessante notare che sulla Treccani sono consultabili due diverse edizioni della voce esilio, di cui una risalente al 1932, e quindi al pieno dell’epoca fascista. Questa voce, molto più estesa della successiva - che descrive l’esilio unicamente come «pena limitativa della libertà personale, consistente nell’allontanamento del cittadino dalla sua patria»<sup>31</sup> - divenne occasione per un’ampia trattazione di alcune misure repressive, tipiche del fascismo, e assimilabili parzialmente all’esilio, quali il confino e il divieto di soggiorno.

La nozione giuridica dell’esilio è venuta assumendo nel tempo un significato più ampio e generale, così da significare non solo la espulsione da tutto il territorio dello Stato, ma anche l’allontanamento in alcune località del territorio nazionale stesso. [...] Anche l’esilio locale, nel senso di interdizione coattiva della residenza in determinate località, con facoltà di risiedere altrove a proprio piacimento, fu oggetto di critiche. Si disse che esso è pena che ha applicazione ineguale, efficacia scarsa, talvolta irrisoria. Ad esso si

---

<sup>28</sup> “Rifugiato” in *Il vocabolario Treccani, cit.*, consultabile alla pagina web: <http://www.treccani.it/vocabolario/esule/>, data ultima consultazione 3 luglio 2013.

<sup>29</sup> M. Degl’Innocenti, *L’esilio nella storia contemporanea, cit.*, p. 8.

<sup>30</sup> Cfr. ad esempio “esule” in *Grande dizionario italiano, Hoepli*, edizione online, consultabile alla pagina web [http://www.grandidizionari.it/Dizionario\\_Italiano/parola/E/esule.aspx?query=esule](http://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano/parola/E/esule.aspx?query=esule), data ultima consultazione 7/7/2013.

<sup>31</sup> “Esilio” in *Enciclopedia Treccani, cit.*, consultabile alla pagina web <http://www.treccani.it/enciclopedia/tag/esilio/>, data ultima consultazione 7/7/2013.

andò largamente sostituendo il *confino*, e cioè l'allontanamento dalla propria residenza con l'obbligo di trasferirla in altro luogo determinato. Tuttavia la utilità di sottrarre il colpevole dai luoghi, ove per la natura del delitto commesso ovvero per particolari condizioni ambientali egli può trovare più facile incentivo a nuovamente delinquere, impone un ritorno all'esilio locale, non più applicato come pena, sibbene come misura di sicurezza diretta a prevenire la facilità e l'occasione di nuovi reati per parte di chi già si è dimostrato pericoloso con la consumazione di un delitto.<sup>32</sup>

Due sono gli elementi di particolare interesse in questa definizione, affatto neutrale, dell'esilio. In primo luogo il riferimento alla natura esclusivamente coatta dell'esilio, che di fatto in quegli anni, in cui peraltro l'emigrazione politica era tanto consistente, veniva identificato con un provvedimento assimilabile all'espulsione. Il secondo elemento da sottolineare è il riferimento alla minaccia per cui, attraverso la vita in un luogo diverso da quello di origine, un individuo politicamente pericoloso avrebbe potuto trovare più facili occasioni per delinquere. Questa impostazione concettuale, intrisa dell'ideologia penalistica e repressiva degli anni del fascismo, s'incardinava su un'impostazione concettuale diametralmente opposta a quella di stampo liberale in cui l'asilo politico aveva visto la propria nascita e codificazione. Ricordiamo infatti che, secondo quell'impianto teorico, la migrazione del colpevole di un delitto politico sottraeva allo stesso parte della propria pericolosità sociale e politica<sup>33</sup>. Questo elemento sarà di particolare rilevanza nei prossimi capitoli, e in particolare nell'analisi del rapporto tra Stato e oppositori all'estero nel Novecento.

Per quanto riguarda il corrispettivo francese, il termine venne usato meno frequentemente dagli attori francofoni. In francese il termine, pur mantenendo la stessa ambivalenza della lingua italiana, fa riferimento soprattutto alla natura coatta del provvedimento<sup>34</sup>. Secondo questa prospettiva di analisi è significativo che i sinonimi indicati dai diversi dizionari consultati siano: *banni*, *expatrié*, *expulsé*, *proscrit* che,

---

<sup>32</sup> E.B., S.L., "Esilio" in *Enciclopedia Treccani*, cit., consultabile alla pagina web: [http://www.treccani.it/esilio\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/esilio_(Enciclopedia-Italiana)/), data ultima consultazione 7/7/2013.

<sup>33</sup> Cfr. supra p. 12.

<sup>34</sup> Cfr. "exilé" in *Dictionnaire de français*, Larousse, cit.: «Se dit de quelqu'un qui est condamné à l'exil ou qui vit en exil; banni», consultabile alla pagina web <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/exilé/32136?q=exilé#32059>, data ultima consultazione 7/7/2013. Nella stessa opera l'esilio viene definito come la «situation de quelqu'un qui est expulsé ou obligé de vivre hors de sa patrie; lieu où cette personne réside à l'étranger. Être condamné à l'exil. Situation de quelqu'un qui est obligé de vivre ailleurs que là où il est habituellement, où il aime vivre; ce lieu où il se sent étranger, mis à l'écart : Être relégué dans un exil provincial». Voce consultabile alla pagina web: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/exil/32134?q=exil#32057>, data ultima consultazione 7/7/2013.

come *exilé*, sono tutti participi passati<sup>35</sup>, quindi indicanti un'azione che viene subito dal soggetto.

In questa sede è importante notare che usualmente furono soprattutto gli emigrati politici stessi a ricorrere a questo termine. Essi, a prescindere dal mutare dei contesti storici e politici, si descrissero e percepirono costantemente come esuli, costretti da una forza più grande ad allontanarsi dalla patria<sup>36</sup>. Nel 1958, ricordando la propria permanenza in Francia negli anni Venti e Trenta, Bruno Buozzi narrava:

L'emigrazione per necessità di vita è di per se stessa un calvario. L'operaio costretto a cercare all'estero un salario, introvabile in patria, conserva sempre nel cuore un'acuta nostalgia per il suo paese, nel quale lascia spesso dei parenti e dei figli a cui provvedere da lontano. Per l'emigrato italiano il calvario è infinitamente più duro che per quello di ogni altro paese, e proprio per colpa del regime fascista. L'emigrazione italiana si può dividere in tre grandi gruppi. In essa c'è chi va in giro per il mondo in cerca di un salario, indipendentemente da ogni ragione politica e spirituale. C'è chi, senza esservi costretto, e senza essere un combattente politico, va in cerca di un minimum di libertà che la sua patria gli nega. E c'è chi – vero profugo politico – è costretto all'esilio dalle persecuzioni e dal boicottaggio fascista.<sup>37</sup>

Usando a sua volta la stessa espressione, Vera Modigliani scriveva nel suo diario di vita francese:

Certo che oggi è nel cuore, in noi, un'altra patria perduta! La Francia, - la terra del nostro esilio – così come noi l'amavamo, oggi non è più<sup>38</sup>.

Diversi anni più tardi, Paolo Persichetti, rispondendo ad un articolo di Francesco Merlo, scriveva sul suo blog:

Dante parlava dell'esilio con parole molto amare: “tu lascerai ogni cosa diletta/ [...] Tu proverai sì come sa di sale/ lo pane altrui, e come è duro calle/ lo scendere e 'l salir per l'altrui scale”<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> “Exilé” in *Le Petit Robert*, Paris, Le Robert, 2011 e in *Dictionnaire des synonymes et des contraires*, Paris, Le Robert, 1996, *sub vocem*.

<sup>36</sup> È esemplificativa di questa percezione anche la sola enumerazione dei titoli delle memorie scritte da diversi emigrati politici italiani. A titolo di esempio: B. Buozzi, *Scritti dell'esilio*, Opere nuove, 1958. Cfr. anche V. Modigliani, *Esilio*, Milano, Garzanti, 1946; F.S. Nitti, *Meditazioni dell'esilio*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1947; F. Turati, *Lettere dell'esilio*, Milano, Pan, 1968; P. Persichetti, *Exil et châtements, coulisses d'une extradition*, Paris, Textuel, 2005.

<sup>37</sup> B. Buozzi, *Scritti*, cit., pp. 39-40.

<sup>38</sup> V. Modigliani, *Esilio*, cit., p. 94.

L'eco di questo termine nel lungo periodo suggerisce la natura della percezione avuta dai migranti della loro condizione all'estero. Stranieri, allontanati da uno Stato che non li voleva più o che comunque loro non riconoscevano più, gli emigrati italiani di diversi periodi condivisero il sentimento della natura conflittuale del loro rapporto con la madrepatria: un rapporto di odio e amore, nostalgia e opposizione allo Stato di origine. In questo senso il "sentirsi esuli" sembra una condizione, un sentimento, parzialmente indipendente dalla causa dell'allontanamento del suolo natio<sup>40</sup>. L'interesse dell'indagine del rapporto tra esuli e madrepatria si arricchisce ancor di più se messo in relazione con lo speculare rapporto costruito ed elaborato dagli stessi individui nei confronti della nazione che li accolse.

Abbiamo avuto modo di indagare alcuni temi della poetica ottocentesca dell'esilio. È interessante adesso annettere nuovi elementi al serbatoio di immagini costruito dagli esuli di quel periodo. Negli anni Trenta del Novecento, Carlo Rosselli rivolgendosi alla nazione francese, di cui stava godendo la protezione, diceva:

Nell'Ottantanove avete detto al mondo alcune essenziali parole e sperimentato nell'atmosfera febbrile, travolgente di quei quattro anni, tutte le concezioni politiche e sociali che si dispiegheranno nel secolo successivo e nel nostro secolo<sup>41</sup>.

Nello stesso periodo Vera Modigliani scriveva nel suo diario dell'esilio:

E neanche quella, che per ben 18 anni è stata la mia patria d'elezione, potrei vedere oggi con altri occhi. No, checché avvenga, la Francia rimarrà sempre per me la terra del nostro rifugio, la terra di asilo, dove ci è stato lecito vivere – modestamente! – ma in libertà, finché libertà c'è stata per tutti i Francesi<sup>42</sup>.

Alla fine degli anni Novanta Paolo Persichetti, parlando della propria esperienza in Francia, scriveva invece:

---

<sup>39</sup> P. Persichetti, *Il Merlo, il Dissociato e il Fuoruscito*, articolo pubblicato sul blog dello stesso autore alla pagina web: <http://paolopersichetti.over-blog.com>, data ultima consultazione 6/6/2013, s.d.

<sup>40</sup> Cfr. M. Bettini, *Exilium, la parola*, «Parolechiave», *Esilio*, 41, 2009, pp. 10-14.

<sup>41</sup> Cit. in E. Decleva, *Le delusioni di una democrazia, Carlo Rosselli e la Francia*, in J.-B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *Italia e Francia dal 1919 al 1939*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1981, pp. 43-44.

<sup>42</sup> V. Modigliani, *Esilio, cit.*, 1946, pp. 21-22.

Sarà che ognuno fa le sue esperienze, saranno le diavolerie della tecnologia, ma a Parigi ci sono tanti ascensori e infinite scale mobili e poi ad esser salato è il burro, non il pane. Insomma, se la città la vivi dai sottotetti dei quartieri popolari e multietnici, quella durezza diventa generosità, solidarietà, complicità naturale, intreccio di vite che arrivano da mille angoli del pianeta, ognuna con la sua valigia di storie. Scalzone, e altri come lui, tutto questo l'hanno vissuto sempre al presente, senza nostalgie, senza rimpianti e con le radici che ormai crescevano all'insù<sup>43</sup>.

Comun denominatore di queste testimonianze è l'afflato verso la nazione di accoglienza, che si veniva ad erigere come il contraltare positivo del paese da cui gli esuli si sentirono respinti. La storiografia italiana ha affrontato la questione dell'esilio come istituto e condizione tipica del patrimonio culturale nostrano, mettendo in evidenza il legame tra esilio e Risorgimento, la mistica dell'esilio che si è venuta costruendo nel corso dell'Ottocento, così come le implicazioni e i legami tra emigrazione, asilo ed esilio<sup>44</sup>. Secondo Maurizio Degl'Innocenti, «se viene inteso, più in generale, come allontanamento dalla propria patria per motivi politici, razziali, religiosi, civili, in maniera coatta legalmente o arbitrariamente da parte del potere dominante, oppure in maniera volontaria per sottrarsi a pressioni o violenze fisiche o psicologiche, ed è quindi per molti aspetti assimilato anche al concetto di profugo, di *réfugié*, di deportato, allora è indubbio che il fenomeno complessivo dell'esilio e forme assimilabili, costituisca per dimensioni e rilevanza sociale un elemento caratterizzante della storia contemporanea»<sup>45</sup>.

Un altro binomio di termini spesso usato per descrivere il fenomeno di cui ci stiamo occupando fu quello riferito all'ambito semantico della migrazione. A seconda del punto di osservazione, gli italiani all'estero per ragioni politiche vennero chiamati emigrati o immigrati politici. La letteratura accademica è certamente quella che più fece, e fa, ricorso a questo termine, anche se gli attori e gli osservatori lo utilizzarono a loro volta frequentemente. La necessità di aggettivare il vocabolo è esplicativa dell'eccessiva ampiezza semantica dello stesso<sup>46</sup>, che normalmente identifica in prima

---

<sup>43</sup> P. Persichetti, *Exil et châtement*, cit., p. 25.

<sup>44</sup> Cfr. «Parolechiave», *Esilio*, cit.

<sup>45</sup> M. Degl'Innocenti, *L'esilio nella storia contemporanea*, cit., p. 8.

<sup>46</sup> Sull'ampiezza semantica del termine "emigrazione politica" cfr. M. Sanfilippo, *Problemi*, cit., pp. 157-158.

istanza chi ha scelto l'espatrio per ragioni economiche e/o lavorative<sup>47</sup> ed è ugualmente significativa della permanente difficoltà che le amministrazioni statali, in particolare francesi, hanno avuto nello scindere i due gruppi di stranieri.

Nella letteratura accademica, ai termini riferiti all'ambito della migrazione, se ne affiancò, e se ne affianca, un altro che, privo di equivalenti o di traduzioni in francese, sembra rimandare ad una peculiarità politica e sociale della storia italiana: quello di "fuoriusciti". Il fuoriuscitismo è, secondo l'Enciclopedia Treccani, «nel linguaggio politico e storico, il fenomeno per cui gli oppositori di un regime o di un governo sono costretti a riparare all'estero, dove continuano in forma aperta o clandestina la loro attività di opposizione e di lotta»<sup>48</sup>. Gli studiosi francesi che si sono occupati di storia italiana hanno fatto loro, senza traduzione, questo termine che non figura in alcun dizionario monolingua francese, e che viene tradotto dall'italiano al francese solo come *réfugié politique*.

Sebbene le definizioni di fuoriuscitismo e di fuoriuscito date dalla Treccani possano apparire del tutto neutrali, l'uso che venne fatto di questi termini negli anni Venti e Trenta del Novecento diede una particolare valenza alle due espressioni, storicamente stratificata fino all'inizio degli anni Ottanta. Nel volume *Voyage en Ritalie*, Pierre Milza precisa che il termine, «utilizzato nel XIX secolo per designare gli oppositori ai regimi autoritari della penisola rifugiati all'estero», venne «poi applicato dai fascisti ai loro

---

<sup>47</sup> "Emigrato" in *Il vocabolario Treccani, cit.*: «Che o chi è espatriato, temporaneamente o definitivamente, per ragioni di lavoro [...] e. politici, coloro che hanno lasciato la patria per ragioni politiche». Le voci "emigrare" ed "emigrante" dello stesso vocabolario sottolineano la medesima valenza del termine. Tutte le voci sono consultabili a partire dalla pagina web <http://www.treccani.it/vocabolario/>, data ultima consultazione 4/07/2013. "Emigrare" in *Dizionario italiano*, Garzanti linguistica, edizione online: «lasciare il proprio luogo o stato d'origine per trasferirsi altrove, provvisoriamente o definitivamente: - in cerca di lavoro, per motivi politici». La stessa valenza viene data per le voci "emigrazione" ed "emigrato". Voci consultabili online a partire dalla pagina <http://garzantilinguistica.sapere.it/it/>, data ultima consultazione 4/07/2013. In francese il significato sottolineato è sempre il medesimo. Cfr. ad esempio "immigration" in *Le Petit Robert*, Paris, le Robert, 2009: «entrée dans un pays de personnes non autochtones qui viennent s'y établir, généralement pour y trouver un emploi». Ancora una volta la stessa valenza è sottolineata per il termine "immigré", per il quale viene data un'ulteriore specifica secondo cui il termine si usa specialmente per indicare qualcuno «qui est venu d'un pays peu développé pour travailler dans un pays industrialisé».

<sup>48</sup> "fuoriuscitismo" in *Enciclopedia Treccani, cit.*, consultabile alla pagina web <http://www.treccani.it/enciclopedia/fuoriuscitismo/>, data ultima consultazione 3/07/2013. Secondo il *Dizionario italiano* Garzanti il fuoriuscitismo è «l'attività politica dei fuoriusciti contro il governo del paese da cui sono esuli», e il fuoriuscito «chi, per ragioni politiche, è costretto a vivere all'estero; esule volontario». Entrambe le voci sono consultabili a partire dalla pagina web <http://garzantilinguistica.sapere.it/it/>, data ultima consultazione 10/07/2013.

avversari e infine rivendicato da questi ultimi»<sup>49</sup>. L'importanza del fuoriuscitismo antifascista per la storia italiana fece sì che la storiografia italiana e francese del dopoguerra, così come la lingua parlata, identificassero in modo stabile il fuoriuscitismo con l'antifascismo. Ciò nonostante, alla fine degli anni Settanta, il termine fuoriuscito venne riscoperto dalla stampa italiana<sup>50</sup> e dagli stessi emigrati<sup>51</sup>, che ne fecero uso diverse volte per raccontare la nuova emigrazione politica italiana in Francia, senza peraltro mai esplicitare il rapporto che la valenza da loro attribuita al termine potesse avere con il significato precedentemente menzionato e tutto riferito all'antifascismo. Di fatto questi attori usarono presumibilmente il vocabolo nel suo significato primario, stante a indicare «chi, per ragioni politiche ha lasciato il proprio paese riparando all'estero»<sup>52</sup>.

Altri due termini ricorrenti nella storia del vocabolario del fenomeno che stiamo trattando furono “terroristi” e “latitanti”. Usati solo da parte italiana, e meno in voga degli altri, questi termini, che potremmo pensare calzanti solo per il mondo dei militanti espatriati in Francia alla fine degli anni Settanta, vennero in realtà usati anche nei periodi precedenti. Dei due, il primo ha una storia particolarmente complessa, e nuovamente caratterizzata dalla propria ambiguità e scivolosità semantica e concettuale. È interessante notare che analizzando i dizionari francesi e italiani emerge immediatamente la doppia valenza del termine che può indicare tanto una politica d'eccezione operata dallo Stato quanto un metodo di lotta politica contro lo Stato.

La prima valenza si riferisce al “terrore”, come particolare momento della Rivoluzione francese databile al 1793/1794. La seconda valenza è ascrivibile all'uso del termine “terrorismo” che, in tutti i dizionari consultati, è indicato come derivazione del termine “terrore” e fa riferimento all'uso della violenza da parte di gruppi e movimenti politici che «negando o vedendosi negata la possibilità di conseguire i loro fini con mezzi legali, cercano di rovesciare l'assetto politico-sociale esistente»<sup>53</sup>. Interessante

---

<sup>49</sup> Cfr. P. Milza, *Voyage en Ritalie*, cit., p. 259.

<sup>50</sup> Cfr. ad esempio, *Il caso Scalzone divide la Francia*, «La Stampa», 4/9/1982, p. 6; V. Zucconi, *Francia, choc da terrorismo*, «La Repubblica», 27/01/1985.

<sup>51</sup> P. Persichetti, *Il Merlo, il dissociato*, cit.

<sup>52</sup> “Fuoriuscito” in *Vocabolario Treccani*, cit., consultabile online alla pagina web <http://www.treccani.it/vocabolario/tag/fuoriuscito/>, data ultima consultazione 3/07/2013.

<sup>53</sup> “Terrorismo” in *Dizionario italiano*, Garzanti linguistica, edizione online consultabile alla pagina web <http://garzantilinguistica.sapere.it/it/dizionario/it/cerca?q=terrorismo&commit=%C2%A0>, data ultima consultazione 25/6/2013. Per il francese cfr. anche “terrorisme” in *Le Petit Robert*, Paris, le

notare che il dizionario della lingua francese Larousse data l'origine di questa variazione sul termine "terrore" al 1922<sup>54</sup>, mentre il dizionario etimologico italiano la data alla fine del Settecento<sup>55</sup>.

Il terrorismo divenne, tra Otto e Novecento, oggetto di una particolare forma di cooperazione penale tra gli Stati europei. Punto di arrivo di questo processo potrebbe essere considerato il 1977, anno in cui gli Stati membri del Consiglio d'Europa firmarono la Convenzione europea di repressione del Terrorismo. Come altre categorie ed altri concetti che abbiamo avuto modo di incontrare sin qui anche il terrorismo offre un terreno di analisi particolarmente scivoloso a causa della propria natura ontologicamente e lessicalmente indefinita. In questo senso è indicativo il fatto che, ancora alla fine degli anni Settanta del Novecento, gli stessi Stati che firmarono la convenzione per la repressione del terrorismo non riuscirono ad addivenire alla definizione di una formula condivisa che identificasse e stabilisse cosa fosse il terrorismo<sup>56</sup>.

Infine, il termine "latitanti" che, sebbene meno fortunato, venne frequentemente usato dalla stampa per parlare degli italiani in Francia per motivi politici. Dei vocaboli trattati sino ad adesso, questo è probabilmente quello ad avere una maggiore chiarezza semantica e concettuale, indicando, sin dalle sue origini (1723) chi «volontariamente si sottrae all'esecuzione di un mandato di arresto o di un ordine di cattura»<sup>57</sup>. Il momento in cui questo termine ebbe maggiore diffusione, nella sola Italia, poiché in Francia esso non venne usato, risale alla fine degli anni Settanta del Novecento. Di esso venne tuttavia fatto un uso molto politicizzato, nell'ambito di dibattiti e polemiche bilaterali che, come vedremo, inquinarono il discorso sull'opposizione italiana all'estero offuscando e confondendo la natura del fenomeno migratorio.

A questo punto è quindi bene notare che, nel lungo periodo, tutti gli attori del fenomeno che si sta analizzando chiamarono gli emigrati politici italiani in Francia

---

Robert, 2009: «1. Politique de terreur des années 1793/1794. 2. Emploi systématique de la violence pour atteindre un but politique (prise, conservation, exercice du pouvoir) et spécialement ensemble des actes de violence, des attentats, des prises d'otages civils qu'une organisation politique commet pour impressionner un pays (le sien ou un autre)».

<sup>54</sup> "Terreur" in *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Larousse, 1988, *sub vocem*.

<sup>55</sup> "Terrorismo" in *Il Nuovo etimologico*, Milano, Zanichelli, 1999, *sub vocem*.

<sup>56</sup> Su questo punto si rimanda al cap. 4 del presente lavoro, pp.

<sup>57</sup> *Il nuovo etimologico, cit., sub vocem*.

*rifugiati, rifugiati politici, esuli, emigrati politici, fuoriusciti*. Come si è avuto modo di capire, la storia di queste parole si è costruita nel tempo, in una continua sincronia e sinergia con il fenomeno migratorio che quindi non fu mai oggetto di definizioni che lo sapessero narrare in tutta la sua multiforme complessità. Al contrario, analizzato singolarmente, ciascuno dei vocaboli utilizzati rappresenta solo uno dei punti di osservazione possibili sul fenomeno migratorio e quindi un'unica parziale prospettiva della realtà cui era riferito. Ma solo attraverso un'analisi complessiva ed integrata di tali definizioni è possibile connotare il profilo di un individuo in cerca di *asilo politico*, *emigrato* in un Paese straniero, alla ricerca di un *rifugio* sicuro, spesso *latitante* rispetto al proprio Paese di origine da cui si sentiva spinto ad *esiliarsi* seguendo modalità di *espatrio* irregolari.

L'emigrazione politica italiana in Francia sussume tutte queste diverse componenti. Per questo, nell'ambito del presente lavoro si intende evitare l'uso di vocaboli che portino con sé questo retaggio di ambiguità e confusione lessicale. A tal fine si intende adottare un termine che sia in grado di mettere in rilievo uno dei caratteri comuni a tutte queste diverse ondate migratorie. Alla luce della disamina effettuata si deduce che, a prescindere dalle condizioni giuridiche e amministrative che connotarono ogni ondata migratoria, e a prescindere dall'ideologia di cui ogni migrante fu portatore e rappresentante, il fattore determinante le partenze fu la conflittualità/opposizione del rapporto dei singoli con il proprio paese di origine. Questo comune denominatore sembra sia stato in qualche modo offuscato dall'ambiguità di cui ogni parola è stata foriera. Proprio per questo, vista la volontà di narrare una storia di lungo periodo del rapporto tra istituzioni e gruppi sociali, si è deciso di utilizzare i vocaboli di modo da restituire la natura di questo stesso rapporto.

Gli individui che composero il gruppo che verrà analizzato verranno quindi definiti come *oppositori*<sup>58</sup> *all'estero*, decidendo di fare riferimento a quella caratteristica che rimase immutata nel tempo e soprattutto che fu determinante nell'indirizzare il rapporto

---

<sup>58</sup> "Oppositore" in *Il Sabatini Coletti, Dizionario della lingua italiana, cit.*: «chi si oppone, chi assume una posizione contraria. Ad es.: gli o. del governo»; "Oppositore" in *Dizionario italiano, Hoepli, cit.*: «Che, chi si oppone; ideologicamente contrario: questa legge ha avuto fieri oppositori; o. sistematico, ostinato; i deputati oppositori del governo. Sin: avversario». "Oppositore" in *Il Vocabolario Treccani, cit.*: «[der. del lat. *oppositus*, part. pass. di *opponere* «opporre»]. – Chi si oppone, chi assume una posizione contraria o avversa, e in partic. chi in una discussione, in una polemica o sim. oppone argomenti contrari, o chi fa dell'opposizione politica: fu un accanito, fiero, tenace o. di qualsiasi innovazione; gli o. della riforma; è una teoria che finora non ha avuto oppositori; gli o. del governo».

degli Stati, in particolare quello italiano, con il gruppo in questione. Per ovvie necessità pratiche a questo termine si affiancheranno unicamente i suoi sinonimi, ovvero avversario e dissidente.

Gli elementi tratteggiati sin qui evidenziano la particolare condizione che ha caratterizzato, già nell'Ottocento, l'esilio politico italiano in Francia. Gli emigrati politici italiani si trovarono a vivere in una condizione di profonda liminarietà, all'incrocio fra diversi ambiti di applicazione del diritto, coinvolti dal progressivo definirsi di diverse categorie sociali e giuridiche, toccati dalla politica migratoria di diversi Stati e quindi per questo in una condizione profondamente transnazionale. Come si vedrà nell'ambito di questa ricerca, il lessico scelto dagli emigrati, dalle amministrazioni e dalla società civile per raccontare questo fenomeno è in grado di riflettere questa condizione di confine vissuta dagli emigrati e di aprire una prospettiva sul modo in cui l'apparato statale costruì l'identità e la realtà di un gruppo sociale i cui contorni, come si è avuto modo di narrare, erano del tutto indefiniti.

Nella prima parte della tesi verrà analizzato il periodo corrispondente al Regno d'Italia, dal 1870 alla fine della seconda guerra mondiale. Nella premessa si tratterà la nascita dei principi cardine dell'asilo politico, precedente l'arco cronologico prescelto per la tesi ma funzionale ad analizzare le premesse che costruirono la cornice giuridica in cui gli Stati si sarebbero mossi per gli anni successivi. Nel primo e nel secondo capitolo si entrerà nel merito degli anni compresi tra 1920 e 1940, analizzando la gestione dell'emigrazione politica prima dal punto di vista bilaterale (Cap I) e poi multilaterale (Cap. II). Nella seconda parte di questo lavoro ci si concentrerà invece sul periodo dell'Italia Repubblicana. Nella premessa verranno ricostruiti i parziali mutamenti della cornice giuridica di riferimento (Premessa) e il dibattito sull'asilo in seno alla Costituente italiana e poi, ancora una volta si entrerà nel merito della gestione dell'emigrazione politica prima dal punto di vista bilaterale (Cap. III) ed infine multilaterale (Cap. IV).



***Prima parte:***  
***L'incertezza delle definizioni***

*Premessa: la costruzione dell'asilo politico nell'Ottocento*

*Capitolo I – L'asilo politico nelle relazioni bilaterali franco-italiane tra anni Venti e Trenta*

*Capitolo II – L'asilo politico italiano in Francia tra anni Venti e Trenta secondo una prospettiva internazionale*



## Premessa: la costruzione dell'asilo politico nel corso dell'Ottocento

### 1. Asilo e rifugio

Tutte le storie fanno vedere che dagli asili sortirono grandi rivoluzioni negli Stati e nelle opinioni degli uomini. Ma se sia utile il rendersi reciprocamente i rei fralle nazioni, io non arderei decidere questa questione finché le leggi più conformi ai bisogni dell'umanità, le pene più dolci, ed estinta la dipendenza dall'arbitrio e dall'opinione, non rendano sicura l'innocenza oppressa e la detestata virtù; finché la tirannia non venga del tutto dalla ragione universale, che sempre più unisce gl'interessi del trono e dei sudditi, confinata nelle vaste pianure dell'Asia, quantunque la persuasione di non trovare un palmo di terra che perdoni ai veri delitti sarebbe un mezzo efficacissimo per prevenirli<sup>1</sup>.

Negli anni Quaranta del Novecento Piero Calamandrei, nella sua introduzione alla riedizione del *Dei delitti e delle pene* di Cesare Beccaria, scriveva che «i secoli sono passati, la tecnica dei codici si è perfezionata, ma gli angosciosi problemi che stanno al centro di questa materia dei delitti e delle pene sono rimasti allo stesso punto»<sup>2</sup>. Effettivamente, il passo beccariano appena citato offre una panoramica dei termini chiave del dibattito europeo sull'asilo politico così come esso si strutturò nel secolo e mezzo successivo. Proprio per questa ragione molti analisti, storici del diritto e giuristi lo hanno successivamente ripreso e fatto loro come punto di partenza ideale dello studio del complesso cammino verso l'universalizzazione dell'asilo politico, il cui traguardo può essere considerata la firma della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati politici.

Concentriamoci adesso sulla valenza delle parole utilizzate da Cesare Beccaria per poi analizzare l'evoluzione storica e giuridica dei concetti da esse espressa. L'immediata ed evidente contrapposizione semantica, concettuale e giuridica tra *rei* e *rivoluzionari* è rivelatrice della scivolosità del terreno giuridico, politico e sociale in cui l'asilo politico si collocò e configurò sin dalle sue origini. Questo diritto fu il terreno fertile su cui nacquero dibattiti fra le nazioni visto che «aucun terme juridique ne manque probablement à un tel degré d'uniformité et de précision dans sa définition que le droit d'asile»<sup>3</sup>. Sin dai tempi di Beccaria, gli Stati che parteciparono a questo dibattito

---

<sup>1</sup> C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, Milano, Società tipografica dei classici italiani, 1821, p. 75.

<sup>2</sup> C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, edizione a cura di P. Calamandrei, Firenze, Le Monnier, 1945, p. 23.

<sup>3</sup> L. Bolesta-Koziebrodzki, *Le droit d'asile*, Leyde, Sythoff, 1962, p. 13.

cercarono di codificare in modo uniforme ed omogeneo la sua concessione ad una categoria sociale e politica di definizione altrettanto difficile: quella dei rifugiati<sup>4</sup>.

Questa definizione fu tanto più complessa poiché l'universalizzazione del riconoscimento dell'asilo politico in Europa fu il frutto del parallelo e sincronico sviluppo di quattro percorsi, ad un tempo paralleli e complementari: la pratica dell'estradizione, l'asilo politico e il trattamento dei delitti politici nel diritto penale interno e internazionale furono, a partire dalla fine del XVIII secolo, oggetto di un grande ripensamento teorico e concettuale, giunto a completa maturazione solo alla fine del Novecento.

Questo ripensamento è da intendere come una vera e propria rivoluzione copernicana dell'asilo che, fino alla fine del Settecento, veniva concesso ai criminali comuni e non ai delinquenti politici. Come ha scritto Herbert Reiter durante l'Ancien Regime, «dominato dal concetto della sovranità dei principi, l'idea del diritto d'asilo come emanazione della sovranità si fondeva con la percezione della particolare pericolosità del criminale politico portando ad un'applicazione arbitraria della politica d'asilo da parte dei monarchi. Mentre non inseguivano i malviventi comuni, i principi facevano l'impossibile per impadronirsi dei profughi politici», di fatto assimilati a individui colpevoli di *crimen lesae maiestatis*<sup>5</sup>.

Nel 1793 la Francia fu il primo paese europeo a ribaltare questa concezione e ad inserire il diritto dello Stato a concedere l'asilo in un testo costituzionale<sup>6</sup>. L'articolo 120 della Costituzione dell'anno I statuiva che il popolo francese si faceva garante dell'asilo «à ceux qui ont été bannis de leur patrie pour la cause de la liberté»<sup>7</sup>. L'affermazione di questo principio fu il corollario, se non la conseguenza nelle relazioni

---

<sup>4</sup> Y. Chauvy, *L'extradition, que-sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p. 48.

<sup>5</sup> Cfr. H. Reiter, *Diritto individuale o privilegio dello Stato? Lo sviluppo dell'asilo politico tra rivoluzione e reazione nell'Ottocento*, «Società e storia», 69, 1995, p. 535.

<sup>6</sup> Nel 1793 Thomas Jefferson dichiarò che gli Stati Uniti non potevano estradare i colpevoli di azioni che solo leggi tiranniche trasformavano in crimini. Secondo le sue parole «Treason: this, when real, merits the highest punishment. But most codes extend their definitions of treason to acts not really against one's country. They do not distinguish between acts against the government, and acts against the oppressions of the government. The latter are virtues: yet have furnished more victims to the executioner than the former. Because real treasons are rare: oppressions frequent. The unsuccessful strugglers against tyranny, have been the chief martyrs of treasons laws in all countries [...] treasons then, taking the simulated with the real, are sufficiently punished by exile». Cit. in H. Reiter, *Diritto individuale, cit.*, p. 537.

<sup>7</sup> *Constitution de 1793 ou de l'an Ier* in J.-J. Godechot (a cura di), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, p. 34.

diplomatiche, del riconoscimento, tutto rivoluzionario, del diritto d'insurrezione. Quest'ultimo diritto diede «una base morale e giuridica agli atti diretti contro i governi»<sup>8</sup> e costituì di fatto la premessa dell'impianto strutturale della Costituzione del 1793 che, facendo dell'insurrezione «il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri» (art. 35), proclamava la conseguente necessità di tutelare coloro che avessero agito in base a questo diritto<sup>9</sup>.

Nella pratica, questa garanzia di protezione era legata alla determinazione e alla capacità dello Stato di accoglienza di rifiutare l'extradizione degli individui ivi rifugiati allo Stato di origine degli stessi. La costruzione dell'asilo riposava quindi sull'introduzione di una distinzione fra infrazione di diritto comune e infrazione politica. La prima poteva dare luogo a un'extradizione, mentre la seconda avrebbe dovuto di principio impedirla o proibirla<sup>10</sup>, proprio a causa della contemporanea affermazione del diritto di insurrezione e d'asilo.

Il percorso di laicizzazione e universalizzazione dell'asilo è quindi intrinsecamente legato allo sviluppo e all'omogeneizzazione tutta ottocentesca delle pratiche regolanti l'istituto dell'extradizione. Progressivamente, dopo la Rivoluzione, si sviluppò una forma di collaborazione tra Stati intesa a regolare questo provvedimento in termini generali e anche, più nello specifico, a far sì che essa non potesse più essere usata come «une arme de guerre contre leurs adversaires politiques»<sup>11</sup>. Come ha notato Egidio Reale, in quel periodo «la solidarité des Etats, qui ne trouve plus d'obstacles quand il s'agit de la criminalité ordinaire, tend à s'effacer devant la criminalité politique»<sup>12</sup>.

Negli anni successivi alla Rivoluzione, il cammino dell'asilo verso la sua universalizzazione non fu del tutto lineare. Come sottolineato da Lammasch, insigne giurista austriaco, ultimo primo ministro dell'Impero austro-ungarico, in seguito delegato presso la Società delle Nazioni e autore di uno dei testi fondanti all'epoca sull'istituto dell'extradizione:

---

<sup>8</sup> L. Bolesta-Koziebrodzki, *Le droit, cit.*, p. 40.

<sup>9</sup> A. Le Pors, *Le droit d'asile, Que sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, p. 12.

<sup>10</sup> M. Bettati, *L'asile politique en question, un statut pour les réfugiés*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 31.

<sup>11</sup> Cfr. H. Lammasch, *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques*, Paris, Thorin, 1885, p. 24

<sup>12</sup> E. Reale, *Le droit d'asile*, in *Académie de droit international, Recueil des cours*, Paris, Hachette, 63,1938, p. 550.

après la tourmente révolutionnaire, les grandes Puissances européennes essayèrent encore pendant quelques temps d'utiliser l'extradition comme une arme de guerre contre leurs adversaires politiques. Cependant le souvenir des souffrances et du douloureux exil que la Révolution et les guerres dont elle avait donné le signal avaient apportés à la plupart des dynasties et à leurs plus dévoués défenseurs les amena bientôt à admettre l'asile politique comme un principe tutélaire du droit des gens, comme une sauvegarde contre les bouleversements incessants dont est faite l'histoire des peuples<sup>13</sup>.

La firma di numerose convenzioni bilaterali di estradizione nel corso di tutto l'Ottocento era esemplificativa della volontà condivisa fra le nazioni europee di procedere ad una progressiva omogeneizzazione dei sistemi giudiziari e ad una incrementale normalizzazione dei rapporti giuridici interni al Vecchio continente<sup>14</sup>. Esprimendo il segno dei tempi uno dei commentatori del *Traité de l'extradition* di Albert Billot (di cui si tratterà a breve), scriveva che a quel tempo «les nations civilisées peuvent donc espérer de se voir prochainement reliées entre elles par une série de conventions qui réaliseront la pensée philosophique exprimée par Beccaria»<sup>15</sup>, secondo il quale, come abbiamo visto, «non trovare un palmo di terra che perdoni ai veri delitti sarebbe un mezzo efficacissimo per prevenirli»<sup>16</sup>. Lo spirito che in quel periodo muoveva gli Stati europei alla collaborazione e alla firma di tante convenzioni bilaterali era quindi inteso a garantire una dura repressione della delinquenza. Come sottolineato da Lammasch:

Il faut d'abord se rappeler le but que poursuivent les Etats en concluant des traités internationaux en matière d'extradition. Ce but ne peut être autre que d'acquérir des droits réciproques dans l'intérêt de l'exercice de leur juridiction pénale. Et l'une des conditions les plus essentielles pour atteindre l'objet de la juridiction criminelle dans tout Etat est que les malfaiteurs n'aient pas l'espoir de se soustraire à la peine, qu'ils ont méritée par leurs crimes. Voilà l'idée qui a servi de fondement à toute l'institution de l'extradition<sup>17</sup>.

Rispetto a questo conteso repressivo, l'eccezione creata dai crimini e delitti politici venne definitivamente ammessa in Francia nel 1829, nell'ambito del trattato bilaterale di estradizione firmato con la Svizzera. La rivoluzione del 1830 creò, immediatamente

---

<sup>13</sup> H. Lammasch, *Le droit d'extradition, cit.*, p. 24.

<sup>14</sup>Cfr. H. Lammasch, *De l'influence des lois pénales nationales sur les conventions internationales d'extradition antérieurement conclues, à propos d'un différend judiciaire austro-italien*, «Revue Générale de droit international public», 3, 1, 1896, p. 5.

<sup>15</sup> E. Duflot de Mofras, *Traité de l'extradition par M. Billot, compte rendu extrait du "Mémorial diplomatique"*, Paris, Brière, 1874, p. 6.

<sup>16</sup> C. Beccaria, *Dei delitti, cit.* p. 51.

<sup>17</sup> H. Lammasch, *Le droit d'extradition, cit.*, p. 26.

dopo, una congiuntura particolarmente favorevole, anche nel resto d'Europa, per una nuova propulsione congiunta verso l'universalizzazione dell'asilo e la diffusione della pratica di non estradizione dei criminali politici. Anche in questo caso la Francia fu il motore primo dell'affermazione di questo diritto e, sebbene il principio fosse ormai quasi unanimemente condiviso, fu solo alla "patria dei diritti dell'uomo" «qu'il était réservé de faire passer ces idées du domaine de la théorie dans celui de la pratique»<sup>18</sup>.

È interessante notare che secondo alcuni analisti fu il caso di un esule italiano, Antonio Galotti che «hâta l'insertion dans les conventions d'une clause relative aux infractions politiques»<sup>19</sup>. Questo carbonaro napoletano, che aveva partecipato ai moti del 1820, venne processato in contumacia durante la restaurazione borbonica e condannato alla pena di morte. Napoli ne chiese l'extradizione alla Francia, motivando la domanda con crimini comuni – un furto in particolare – e assumendosi l'impegno di non processare Galotti per alcun altro crimine. L'extradizione venne concessa, ma prima ancora che il carbonaro arrivasse a Napoli la Francia ne richiese la restituzione, spinta dalla convinzione che i patti stipulati non sarebbero stati rispettati dalla giustizia partenopea. Ne seguì uno scontro diplomatico molto aspro che si concluse solo dopo un anno, quando Luigi Filippo riuscì ad ottenere la liberazione di Galotti<sup>20</sup>. Fra l'extradizione e la rimessa in libertà del carbonaro la rivoluzione di luglio segnò un passo in avanti nell'affermazione dell'asilo in Francia e in Europa.

Il caso di Galotti è molto interessante per due ordini di motivi. In primo luogo perché, come sottolineato da Mario Bettati il suo *affaire* illustra un comportamento ancora oggi diffuso fra i governi che, mano a mano che si afferma il principio della non estradizione politica si sforzano «pour échapper aux contraintes juridiques tout en respectant les formes, de disqualifier les délits et leurs auteurs en étiquetant "droit commun" ce qui est essentiellement et uniquement "politique"»<sup>21</sup>. In secondo luogo

---

<sup>18</sup> Cfr. L. Beauchet, *Traité de l'extradition*, Paris, Chevalier-Marescq, 1899, secondo il quale «suivant Lammasch (p. 26) la doctrine de la non-extradition en matière politique aurait d'abord été soutenue en Allemagne, et il cite, à l'appui de son opinion, les passages de deux auteurs allemands, Schmalz et Tittmann. Mais il reconnaît que c'est à la France qu'il était réservé de faire passer ces idées du domaine de la théorie dans celui de la pratique sous le gouvernement de Juillet», *ivi*, p. 183.

<sup>19</sup> E. Bomboy, H. Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition: suivi des instructions ministérielles, des conventions d'extraditions et des déclarations de réciprocité actuellement en vigueur*, Paris, Larose et Forcel, 1886, p. 50.

<sup>20</sup> Cfr. A. Galotti, *Mémoires de Antonio Galotti, officier napolitain condamné trois fois à mort écrites par lui-même*, Paris, Delaunay libraire, 1831, p. XLVI.

<sup>21</sup> M. Bettati, *L'asile politique, cit.*, p. 31.

perché attorno alla difesa del carbonaro si creò un movimento di opinione in cui è possibile rinvenire i primi elementi di un repertorio di azione collettiva<sup>22</sup> che, come vedremo, ebbe una certa fortuna nell'ambito dei rapporti diplomatici italo-francesi in tema di estradizione dei delinquenti politici. Infine, nella difesa dell'esule emerse per la prima volta il richiamo al primato francese nella difesa dei proscritti politici<sup>23</sup>.

Secondo le parole di Benjamin Constant, intervenuto nella seduta parlamentare in cui si discusse del caso Galotti:

Je plaide ici pur l'humanité, pour un malheureux qui périra peut-être, pour l'hospitalité qu'on a violée, pour l'honneur de la France, entaché par ce déplorable évènement. [...] Galotti avait touché cette terre de salut, cette terre qui a toujours couvert d'une hospitalité généreuse les infortunés de tous les partis, cette terre qui, même lorsque nous faisons la guerre à l'Espagne, offrait un refuge aux espagnols dont nous combattions les doctrines et dont nous détruisions les institutions, et l'offre encore aujourd'hui aux proscrits du Portugal. Cette hospitalité était notre gloire, nous en étions fiers aux yeux de l'Europe, et maintenant, je le dis avec une douleur qui m'opprime, cette gloire a été flétrie. [...] Que cette leçon sévère vous apprenne désormais à respecter l'hospitalité, honneur de nos rois et gloire de la France (bravos à gauche)<sup>24</sup>.

Secondo questo impianto concettuale l'estradizione del delinquente politico non sarebbe stata ingiusta nei soli confronti di quest'ultimo ma avrebbe anche costituito un affronto ad uno degli elementi costitutivi dell'onore e della gloria francesi. L'ospitalità ai proscritti politici si veniva a costituire come un elemento cardine dell'identità nazionale.

Una circolare del Ministro della Giustizia di qualche anno posteriore (1841), cristallizzando alcuni termini chiave del dibattito sul caso Galotti – ed in particolare la difficoltà di apprezzare le circostanze in cui viene commesso e giudicato un crimine politico – è stata identificata da alcuni come il definitivo affermarsi e codificarsi di una pratica destinata a non essere più rimessa in discussione<sup>25</sup>. Secondo la circolare:

---

<sup>22</sup> Sui repertori di azione collettiva come strumento di analisi e verifica della longevità di alcuni comportamenti sociali cfr. C. Tilly, *Les origines du repertoire d'action collective en France et en Grande Bretagne*, «Vingtième siècle. Revue d'histoire contemporaine», 4, 1984, pp. 89-108.

<sup>23</sup> ANF, AP, I.2, T. 60, séance du 18 juin 1829, dibattito parlamentare sull'estradizione di Antonio Galotti, pp. 460-462, cfr. in particolare dichiarazioni di M. Sebastiani, prefetto della Corsica, M. de Martignac, Ministro dell'Interno, M. Constant, deputato.

<sup>24</sup> Ivi, intervento di Benjamin Constant, p. 461.

<sup>25</sup> Cfr. su questo punto E. Bomboy, H. Gilbrin, *Traité pratique*, cit., pp. 50-51; M. Bettati, *L'asile politique*, cit., pp. 31 e seguenti.

L'extradition ne peut avoir lieu en matière politique [...] Les crimes politiques s'accomplissent dans des circonstances si difficiles à apprécier, ils naissent de passions si ardentes, qui souvent sont leur excuse, que la France maintient le principe que l'extradition ne doit pas avoir lieu pour fait politique. C'est une règle qu'elle met son honneur à soutenir. Elle a toujours refusé, depuis 1830, de pareilles extraditions; elle n'en demandera jamais<sup>26</sup>.

Albert Billot, consigliere di Stato e giurista, mise in luce i molteplici legami presenti tra asilo, estradizione, e definizione del crimine politico nel suo trattato sull'extradizione del 1874, rimasto sino ai giorni nostri uno dei testi di riferimento sull'argomento:

Doute sur la criminalité et sur la mesure de la criminalité des infractions politiques, difficulté d'en dresser une énumération précise, divergence des législations sur la matière: telles sont les bases scientifiques du principe d'après lequel l'extradition n'est pas admise en matière politique. Mais il faut en outre pour en expliquer l'application universelle, faire la part de l'intérêt qui s'attache au délinquant politique, en raison du mobile de sa conduite et de sa lutte inégale contre le pouvoir<sup>27</sup>.

Nell'ambito di questa ricerca è importante analizzare lo sviluppo del percorso storico, politico e ideale dell'asilo e dell'extradizione portando un'attenzione particolare al legame presente fra gli istituti in questione e la condizione di straniero comune a tutti i richiedenti asilo.

Facendo nostre le riflessioni di Donnedieu de Vabres possiamo notare che agli occhi del legislatore, l'emigrazione, come fatto di *ex-migrare* da un paese ad un altro, eliminò, o quanto meno ridusse, la pericolosità sociale e politica dell'atto compiuto dall'individuo, poiché si pensò che questi nel paese di accoglienza, frequentemente scelto per la maggiore assonanza agli ideali politici propugnati, non avrebbe più sentito il bisogno di delinquere<sup>28</sup>. L'infrazione politica infatti non turbava l'ordine politico internazionale e non si attaccava che alle istituzioni di un unico paese<sup>29</sup>. Per questo

---

<sup>26</sup> E. Fuzier-Herman, *Répertoire général alphabétique du droit français, contenant sur toutes les matières de la science et de la pratique juridiques l'exposé de la législation, l'analyse critique de la doctrine et les solutions de la jurisprudence*, T. 22, Paris, Larose, 1901, p. 32.

<sup>27</sup> Cfr. A. Billot, *Traité de l'extradition suivi d'un recueil de documents étrangers et des conventions d'extradition conclues pas la France et actuellement en vigueur*, Paris, Plon, 1874, p. 103

<sup>28</sup> H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, Recueil Sirey, 1928, p.137. Sullo stesso punto cfr. Y. Chauvy, *L'extradition*, cit.

<sup>29</sup> Lo stesso autore continua affermando che «il appartient à chaque Etat de défendre son organisation sans qu'aucun autre n'ait à intervenir dans ses affaires intérieures et il ne faut pas, si le régime change, compromettre les relations internationales; d'où le souci d'éviter susceptibilités et complications. Au surplus, l'intention ne revêt pas le caractère infamant des infractions de droit commun; elle peut procéder de situations complexes et de sentiments généreux: "les crimes politiques s'accomplissent dans de

all'estero, l'individuo non sarebbe più stato un *oppositore*, un *avversario* o un *reo*, per riprendere le parole di Beccaria, ma un *rifugiato*, accolto da una patria ideale in un patto di reciproco riconoscimento di valori ed ideali: «il est considéré, par le pays de refuge, comme un vaincu, non comme un coupable. C'est un hôte qui a demandé asile, et dont la confiance ne saurait être trahie»<sup>30</sup>.

In questo contesto l'unica istituzione che presiedette ad un tentativo di coordinamento delle diverse politiche nazionali in materia di estradizione e asilo fu l'Istituto di Diritto Internazionale. Tale istituto, in cui si riunivano giuristi di diverse nazionalità europee, aveva un carattere essenzialmente scientifico. Animati dalla volontà di mantenere la pace in Europa, i giuristi dell'Istituto intendevano promuovere la diffusione di conoscenze utili a favorire l'armonizzazione del diritto internazionale. Come ha analizzato Philippe Rygiel il ruolo dell'istituto non fu soltanto quello di “esplicitare i principi del diritto positivo così come essi potevano essere ricavati dalla lettura dei trattati e delle convenzioni esistenti, ma piuttosto quello di «élaborer une norme, ou plus exactement un principe régulateur, légitimé par la science juridique, c'est à dire en l'espèce par l'accord d'une assemblée de jurisconsultes à la compétence reconnue par leurs pairs»<sup>31</sup>. L'istituto non aveva di fatto alcun potere cogente nei confronti degli Stati di appartenenza dei giuristi ivi radunati. Esso agiva piuttosto con un intento d'indirizzo, di cui le risoluzioni emanate dallo stesso furono il frutto concreto.

La questione delle estradizioni, più che quella dell'asilo, fu oggetto di grande attenzione da parte dell'IDI e coincise con un dibattito intenso fra i giuristi dell'Istituto sulla difficoltà di individuare una definizione unanime, in ambito europeo, di cosa fosse un delitto politico e del modo in cui i colpevoli dello stesso andassero esclusi dai provvedimenti di estradizione: le risoluzioni di Oxford e Parigi furono il risultato di

---

circumstances si difficiles à apprécier, ils naissent de passions si ardentes, qui souvent sont leur excuse...”, ajoute la circulaire et puis les conséquences de l'infraction dépendent trop, pour l'auteur, des aléas de son aboutissement; comme l'écrivait Balzac “les conspirateurs vaincus sont des brigands, victorieux, ils seront des héros”. Ainsi le risque d'une répression partielle sera évitée si l'on n'expose pas la personne réclamée à un jugement d'ennemis. A toutes ces idées, se rattache la tradition du droit d'asile» cit. in Y. Chauvy, *L'extradition*, cit., pp. 60-61.

<sup>30</sup> Cfr. A. Billot, *Traité de l'extradition*, cit., p. 103.

<sup>31</sup> P. Rygiel, *Une impossible tâche? L'institut de Droit International et la régulation des migrations internationales*, scaricabile online dal Centre pour la Communication Scientifique Directe (<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00657654/>), data ultima consultazione 4/07/2013.

questo confronto. Emanate dall'IDI rispettivamente nel 1880 e nel 1892 esse, pur non avendo altro potere se non quello di indirizzo, furono il riflesso del particolare clima di tensione che in quegli anni si era venuto a creare intorno alla questione dell'asilo e diedero indicazioni progressivamente sempre più restrittive nell'interpretazione del delitto politico<sup>32</sup>.

## **2. Francia, Italia e trattamento dell'esilio politico italiano.**

Come accennato in introduzione, in questo contesto la Francia esercitò un indiscutibile fascino e costituì un polo di attrazione per l'emigrazione politica italiana del primo Ottocento<sup>33</sup>. Nel tracciare la storia dei rapporti franco-italiani in materia di gestione e controllo dell'emigrazione politica, un momento di fondamentale importanza è costituito allora dal 12 maggio del 1870 quando la Francia e l'Italia firmarono la convenzione di estradizione bilaterale, rimasta poi in vigore per tutto il secolo successivo, sino al 1986. Come per molte delle convenzioni firmate a fine Ottocento il dominio di applicazione della convenzione venne limitato dagli Stati attraverso l'enumerazione delle singole infrazioni che avrebbero dato luogo a estradizione<sup>34</sup>.

L'articolo 3 del trattato italo-francese statuiva che «les crimes et delits politiques sont exceptés de la presente convention»<sup>35</sup>. Attraverso questa clausola la Francia e l'Italia integrarono il percorso fatto dalla codificazione dell'asilo e dai suoi principi cardine nel corso del secolo precedente, e posero le basi dei loro rapporti in materia per il secolo successivo. Chi si fosse reso colpevole di crimini politici e fosse fuggito da

---

<sup>32</sup> Il testo delle due risoluzioni può essere scaricato dal sito web dell'Institut de Droit International, [http://www.idi-iil.org/idiF/navig\\_res\\_them.html#e](http://www.idi-iil.org/idiF/navig_res_them.html#e), data ultima consultazione 7/7/2013. Sul dibattito in seno all'IDI su diritto d'asilo, estradizione e delitto politico cfr. P. Rygiel, *Une impossible, cit.*, pp. 125-166.

<sup>33</sup> Cfr. D. Gabaccia, *Emigranti, le diaspore degli italiani dal Medio Evo ad oggi*, Torino, Einaudi, 2003, p. 47 e pp. 53-55.

<sup>34</sup> Y. Chauvy, *L'extradition, cit.*, p. 19.

<sup>35</sup> E. Puccioni, *Le Convenzioni d'extradizione del Regno d'Italia*, Roma, Ippolito Sciolla, 1882, pp. 104-112; in particolare p. 102.

uno dei due paesi all'altro sarebbe stato escluso dall'estradizione, grazie alla protezione che lo Stato di accoglienza avrebbe deciso di concedergli.

Alla luce di quanto detto sin qui, è bene sottolineare che l'asilo venne quindi concepito, costruito e codificato come «il diritto di uno Stato di accordare tale protezione: diritto pertanto facente capo non all'individuo ma allo Stato, in virtù dell'esercizio della propria sovranità e con l'unica riserva di eventuali limiti derivanti da convenzioni alle quali sia parte»<sup>36</sup>. In questo senso si faccia attenzione al solo fatto che si parla di *diritto d'asilo* e non di *diritto all'asilo*<sup>37</sup>.

Come già analizzato da Faustin Hélie a metà Ottocento infatti:

il est évident que la seule volonté du réfugié ne saurait lui donner un droit absolu d'être reçu sur le territoire étranger. Son établissement sur ce territoire est toujours subordonné à la volonté du souverain; il se forme un véritable contrat, soit exprès, soit tacite entre l'expatrié et la nation qui lui sert de refuge; le concours des deux parties est donc indispensable. Tout homme est libre de se choisir une patrie, mais il faut que le pays qu'il adopte consente à l'adopter<sup>38</sup>.

Questa caratteristica dell'asilo politico rimase immutata tra Ottocento e Novecento e ebbe molte conseguenze sulla vita all'estero della comunità italiana. Le parole dedicate da alcuni immigrati italiani alla nazione che loro concesse protezione costituiscono un ponte che ci permette di penetrare e decostruire il particolare rapporto che si venne a creare tra le due parti contraenti questo patto. Secondo questa prospettiva la storia di molti oppositori italiani, che fecero della Francia la terra del loro esilio nell'Ottocento, e poi anche nel secolo successivo, è stata emblematica della condizione di mutua condivisione di ideali fra “vinti”, “rifugiati”, “ospiti” e paese di accoglienza. Anche in questo caso, attraverso la storia di un singolo, è possibile cogliere il lavoro di un'intera società su se stessa<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> “Diritto d'asilo” in *Dizionario di politica*, Utet, 2004.

<sup>37</sup> Cfr. E. Bomboy, H. Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition*, cit., p. 5. Secondo i due autori «en demandant l'hospitalité à un pays, les réfugiés ont invoqué quelques fois “le droit à l'asile”. Si chaque Etat, en vertu de son indépendance, peut accorder la faculté de séjourner sur son territoire, il ne s'ensuit pas que les étrangers puissent dans cette tolérance le moindre droit à faire valoir. Comment le droit d'asile se concilierait-il avec l'idée de souveraineté territoriale? Comment le pouvoir exécutif se trouverait-il lié vis-à-vis d'individus venant s'établir sur son sol?».

<sup>38</sup> Cfr. F. Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, Paris, Ingray, 1860, T. 5, p. 658.

<sup>39</sup> L. Boltanski, E. Clavérie, N. Offenstadt, S. Van Damme, *Affaires*, cit. p. 8.

Negli anni della rivoluzione francese Filippo Buonarroti, «il primo emigrato politico del Risorgimento»<sup>40</sup>, così descrisse la nazione in cui aveva trovato ospitalità:

L'uomo onesto, lo scrittore illuminato fugga l'abitazione del fanatismo e dell'oppressione. Costretto ad adulare, ritarda l'apparizione della luce: in tale dolorosa alternativa la ragione gli somministra nella fuga il mezzo di restare intatto da ogni cospirazione. I principi sacrosanti della umana felicità presso qualche popolo, i suoi sforzi, il suo coraggio, e la sua costituzione sono i precursori della generale redenzione. Correte uomini virtuosi: là si salva la vostra patria; di là si prepara lo sviluppo della ragione.<sup>41</sup>

Qualche anno più tardi, Antonio Galotti dedicò le sue memorie «à cette belle France qui nous accorde une si généreuse hospitalité. Puisse-t-elle, en étudiant les circonstances et les causes de nos désastres, apprendre à les éviter!»<sup>42</sup>. Queste parole costituiscono la testimonianza tanto del patto che, nello specifico caso di studio, molti esuli italiani strinsero con la propria seconda patria quanto della precarietà della condizione da essi vissuta all'estero.

Infatti, sebbene nel corso del secolo lungo lo Stato francese avesse, di pari passo con gli altri paesi europei, codificato l'asilo politico, la questione dello status giuridico di coloro che richiedevano questo tipo di protezione rimaneva intrisa di una forte ambiguità. La condizione del rifugiato si trova infatti, anche dal punto di vista analitico, all'intersezione fra due ambiti politici, sociali e giuridici. Nel trattarla va considerato tanto il modo in cui ogni Stato, all'interno dei propri confini, ha deciso di identificare e trattare i propri rifugiati, quanto il modo in cui questa categoria viene intesa nei rapporti tra le nazioni. Secondo questa prospettiva di analisi, gli esuli politici italiani in Francia vennero toccati dalla definizione che lo Stato francese diede della categoria di rifugiati, ed anche dal modo in cui la Francia e l'Italia si rapportarono rispetto alla definizione internazionale di questa categoria.

Secondo questa prospettiva il caso francese è particolarmente interessante poiché, come ha notato Antonio Casali, essa costituì in quegli anni «un particolare laboratorio di quello stretto rapporto tra estensione del movimento operaio internazionale e [...]

---

<sup>40</sup>A. Galante Garrone, *L'emigrazione politica italiana del Risorgimento*, «Rassegna storica del Risorgimento italiano», 1954, pp. 223-241.

<sup>41</sup>Ivi, p. 223

<sup>42</sup>A. Galotti, *Mémoires de Antonio Galotti*, cit., p. 7.

movimento migratorio di massa»<sup>43</sup>. Lì «soggiornano i maggiori agitatori anarchici e socialisti, [...] nasce il mito dell'operaio italiano immigrato propagatore di idee sovversive, [...] si costituiscono, si sedimentano, itinerari e tracce di immigrazione così profonde e precise da riverberarsi sui flussi italiani degli anni Venti e Trenta»<sup>44</sup>.

La condizione in cui gli immigrati economici e politici italiani si trovarono a vivere in questo periodo fu quindi una condizione liminale, di confine, all'incrocio fra diversi ambiti politici e sociali. Dal punto di vista dell'amministrazione, a partire dagli anni Trenta dell'Ottocento, il controllo dei rifugiati passò dalla competenza del Ministero della Guerra a quella del Ministero dell'Interno, a testimonianza della stabilità che la presenza dei rifugiati politici aveva ormai per l'amministrazione centrale francese<sup>45</sup>. Ciò nonostante, seppur in costruzione, la categoria sociale, giuridica e politica identificante i rifugiati era ancora caratterizzata da contorni del tutto porosi e indefiniti.

Alla fine del secolo la minaccia anarchica impose ai rifugiati politici una sorveglianza più stretta da parte delle autorità: all'ingresso in Francia essi dovevano presentarsi al municipio più vicino, fornire spiegazioni utili al rilascio di un lasciapassare da presentare in seguito alla prefettura. Questa avrebbe aperto un dossier a loro carico e allertato il Ministero dell'Interno. Solo se l'inchiesta della prefettura fosse risultata favorevole il rifugiato si sarebbe potuto stabilire in Francia, comunque sempre sotto una sorveglianza molto severa<sup>46</sup>.

A questo tentativo di controllo costante della popolazione non corrispondeva, tuttavia, l'esistenza di una macchina amministrativa tale da garantire l'effettiva capillare vigilanza desiderata dalle autorità. L'introduzione dell'obbligo di registrazione per gli stranieri nel 1888, unitamente all'introduzione di un metodo di misura antropometrica, come il *bertillonage*, da applicare agli allogeni sospetti, erano infatti le punte di diamante di un apparato burocratico ancora in via di completa definizione<sup>47</sup>. Le leggi sulla nazionalità e sull'ingresso degli stranieri emanate nel corso della Terza Repubblica

---

<sup>43</sup> A. Casali, *Emigrazione politica ed economica in Italia nell'età della seconda internazionale*, in *L'esilio nella storia*, cit. p. 155.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> G. Noiriel, *Etat, nation, immigration, une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, cap. XI.

<sup>46</sup> P. Guillen, *L'évolution*, cit., p. 37.

<sup>47</sup> G. Noiriel, *Le creuset français, histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1988, pp. 79 e seg., ID, *Réfugiés*, cit., p. 70.

furono, in tal senso, indice dell'evolversi di questo percorso di perfezionamento della macchina burocratica.

Come accennato, gli emigrati politici italiani non erano coinvolti solo da questa sfera della politica, prettamente nazionale e interna allo Stato francese. Le evoluzioni che, a livello bilaterale e internazionale, stavano contrassegnando il dibattito e la codificazione dell'asilo, e la definizione di questa dottrina, avevano infatti un impatto altrettanto determinante sulla loro vita all'estero.

Sebbene nella seconda metà dell'Ottocento la concessione dell'asilo politico fosse ormai divenuta una regola di carattere consuetudinario unanimemente riconosciuta e applicata tra gli Stati dell'Europa occidentale<sup>48</sup>, quegli stessi Stati diedero allora il via ad un processo che ne limitò ampiamente la portata. Come accennato, il fondamento giuridico dell'asilo era stato individuato e costruito sull'esclusione dalle convenzioni di estradizione dei delitti e crimini politici. Il dibattito in sede europea si era concentrato su diversi elementi: sul diritto rivoluzionario di resistere all'oppressione e sull'eventualità che l'esercizio di tale diritto potesse avvenire anche attraverso mezzi illegali; sulla variabilità delle forme di governo, per cui non solo un crimine poteva non sussistere in due ordinamenti, ma lo stesso individuo, migrando in un paese diverso dal proprio, avrebbe potuto perdere la spinta a delinquere; infine era stata presa in considerazione anche la particolare natura e la peculiarità dei moventi che animavano tali delitti.

Sulla base di questa ultima concezione, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, si diffuse la tendenza a ridurre alcuni tipi di reato, inclusi fra i crimini politici, a crimini comuni. Questa prassi trovava la propria ragion d'essere nel fatto che il crimine politico, dal punto di vista concettuale, «ha carattere relativo, sia nello spazio che nel tempo, e gli elementi che lo determinano sono quindi suscettibili di essere profondamente modificati sulla base delle diverse percezioni sociali che sono prevalenti nelle diverse aree socio-geografiche e nei vari periodi storici»<sup>49</sup>. Gli anarchici furono il

---

<sup>48</sup> E. Reale, *Le droit, cit.*, p. 551; S.P. Sinha, *Asylum and international law*, The Hague, Nijhoff, 1971, p. 20.

<sup>49</sup> F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani, l'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 35.

primo bersaglio di questo tipo di procedimento, in particolare dopo l'attentato di Sante Caserio ai danni del Presidente francese Sadi Carnot<sup>50</sup>.

Tutti questi elementi – l'universalizzazione dell'asilo, la depoliticizzazione di alcuni crimini, la definizione delle categorie dei "rifugiati" e degli "immigrati" – disegnarono la cornice all'interno della quale la Francia e l'Italia si sarebbero trovate a muoversi all'indomani della prima guerra mondiale, all'inizio cioè della particolare configurazione oggetto di questa tesi. Come accennato, l'analisi del modo in cui i due Stati si relazionarono all'emergere di una forte emigrazione di tipo politico dall'Italia alla Francia verrà condotta dapprima secondo la prospettiva bilaterale (cap. I), quindi secondo quella multilaterale (cap. II).

---

<sup>50</sup> Nello specifico del caso italiano è da tenere presente che proprio in quello stesso periodo, nel 1889 in particolare, entrò in vigore il nuovo codice penale, Zanardelli. Cfr. M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano*, in L. Minervini L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 14, *Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, in particolare pp. 499-512; ID, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 2, 1973, pp. 607-702; L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stato d'assedio e giustizia militare*, «Rivista di storia contemporanea», 5, 1976, pp. 481-524; F. Colao, *Il delitto politico tra Otto e Novecento: da delitto fittizio a nemico dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1986, in particolare sul rapporto tra estradizione e definizione del delitto politico nel codice Zanardelli pp. 37-42; ID, *Il diritto penale politico nel codice Zanardelli*, in *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, S. Vinciguerra (a cura di), Padova, Cedam, 1993, pp. 652-672; U. Allegretti, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello Stato liberale* in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 12, *La criminalità*, pp. 719-758.

## Capitolo I – L’asilo politico nelle relazioni franco-italiane tra anni Venti e Trenta

«Les années vingt constituent une période stratégique pour l’historiographie des migrations, en marquant une brusque prise de conscience du caractère planétaire de la mobilité»<sup>1</sup>. Come si vedrà in questo capitolo e nel seguente, nel corso degli anni Venti e Trenta gli Stati italiano e francese si misurarono con un nuovo imponente flusso migratorio. A differenza di quanto accaduto nel secolo precedente, le amministrazioni che si confrontarono con tale fenomeno dovettero operare tra due diversi ambiti operazionali, quello bilaterale e quello multilaterale. In questo capitolo verrà analizzato il primo di questi due ambiti; l’analisi verrà condotta dapprima ricostruendo il flusso migratorio nel suo complesso, quindi definendo il posto ed il ruolo che esso ebbe nelle relazioni diplomatiche bilaterali, infine osservando l’emigrazione attraverso gli strumenti adottati e previsti dagli Stati coinvolti in questo fenomeno.

### I.1. Nuovi flussi migratori all’indomani della Grande guerra. Lo Stato italiano e il “fuoriuscitismo”: nascita o rinascita di un gruppo sociale?

*- L’emigrazione italiana all’indomani della Grande guerra: emigrazione economica, politica e politico-economica*

All’indomani della Grande guerra la chiusura delle frontiere americane ai forti flussi di immigrazione – principalmente quando erano di provenienza italiana – determinò un riorientamento dell’emigrazione proveniente dall’Europa, ed in particolare dalla Penisola. La Francia divenne uno dei principali paesi meta di immigrazione a livello mondiale, e la particolare congiuntura demografica creatasi oltralpe in seguito al conflitto mondiale indusse le autorità dell’Esagono a fare appello alla manodopera straniera; in tale scenario, la comunità italiana fu quella che maggiormente beneficiò di

---

<sup>1</sup> C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Y a-t-il des politiques migratoires nationales?*, cit., p. 97.

questo riorientamento della politica migratoria francese. Come sottolineato da Pierre Milza «la guerre de 1914–1918 ne pouvait, du point de vue de la démographie et des échanges migratoires entre l'Italie et la France, qu'accélérer les processus entamés depuis le derniers tiers du XIXe siècle»<sup>2</sup>. La comunità italiana in Francia, già molto numerosa prima della guerra, non fece che crescere: «complessivamente, si contano 420.000 italiani nel 1921, 760.000 nel 1926, 880.000 nel 1931»; gli italiani divennero così «un terzo degli stranieri presenti nel paese»<sup>3</sup>.

Nell'ambito di questo processo, il biennio rosso e l'ascesa del regime fascista determinarono il risorgere di un'importante fenomeno di emigrazione di matrice politica. Come già era avvenuto nel secolo precedente, essa si aggiunse e si confuse con l'emigrazione di stampo più prettamente lavorativo<sup>4</sup>. La coesistenza di queste due particolari forme di espatrio venne ben presto a costituire una delle più importanti specificità dell'emigrazione italiana in Francia in quel periodo. Tale caratteristica peculiare emerge con significatività qualora si paragoni la comunità italiana alle altre comunità di stranieri: nessun'altro gruppo di immigrati politici poté infatti contare sulla presenza di una comunità di compatrioti tanto importante<sup>5</sup>.

Lo storico Gaetano Salvemini – all'epoca emigrato in Francia e, successivamente, in America per la propria opposizione al fascismo – illumina l'osservatore contemporaneo sui diversi fattori che contribuirono ad orientare la scelta degli emigranti:

---

<sup>2</sup> P. Milza, *L'immigration italienne en France d'une guerre à l'autre*, in P. Milza, a cura di, *Les italiens en France de 1914 à 1940*, Rome, Ecole française de Rome, 1986, p. 15. Sul riassetto dei flussi migratori provenienti dall'Italia e sull'importanza assunta dalla Francia come bacino di accoglienza del nuovo grande flusso di migranti cfr. P. V. Cannistraro, G. Rosoli, *Fascist emigration policy in the 1920s: an interpretative framework*, «International migration Review», 48, Winter 1979, pp. 673-692, in particolare pp. 673-676; P. George, *L'immigration italienne en France de 1920 à 1939: aspects démographiques et sociaux*, in P. Milza, *Les italiens*, cit., pp. 45-67; B. Groppo, *Entre immigration et exil: les réfugiés politiques italiens dans la France de l'entre-deux-guerres*, «Matériaux pour l'histoire de notre temps», 44, Octobre-décembre 1996, pp. 27-35, in particolare pp. 27-28; E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, , pp. 401-427; A. Nobile, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo*, «Il Ponte», 1974, 30, 11/12, numero speciale *Emigrazione, Cento anni. 26 milioni*, pp. 1322-1337.

<sup>3</sup> Cfr. E. Vial, *In Francia*, in A. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, Arrivi*, Roma, Donzelli, 2001, p. 138.

<sup>4</sup> Sulla difficoltà di scindere i due flussi, cfr. P. Guillen, *Le rôle politique de l'immigration italienne en France dans l'entre-deux-guerres*, in P. Milza, *Les italiens*, cit., p. 323; B. Groppo, *Entre immigration*, cit., p. 27.

<sup>5</sup> B. Groppo, *Entre immigration*, cit., p. 27.

La Francia aveva una lunga tradizione di ospitalità per gli esuli politici di tutti i paesi. Il costo della vita non era troppo alto. La lingua era più facile ad apprendere. Le istituzioni ricordavano quelle dell'Italia prefascista. Inoltre, l'attività politica dei fuorusciti trovava un terreno fertile nel milione di italiani che vivevano nel paese, specialmente tra i 200.000 che erano concentrati in Parigi e nella sua regione. [...] Quando i fascisti credevano di aver distrutto ogni traccia di opposizione in Italia, scoprirono che l'opposizione risorgeva all'Estero, e soprattutto in Francia<sup>6</sup>.

Nell'analizzare la comunità italiana presente oltralpe tra gli anni Venti e Trenta, Pierre Milza ha identificato cinque grandi categorie di individui. La prima era quella degli stati maggiori politici in esilio, composta dai leader dei principali partiti di opposizione; la seconda era quella dei militanti o simpatizzanti, impegnati anche in Italia – quindi prima della partenza – nella lotta politica e sindacale, ma non afferenti agli stati maggiori della politica; la terza era quella dei militanti, simpatizzanti e lavoratori che pur essendo politicizzati nel paese di origine, non continuarono alcuna attività politica oltrefrontiera; quindi vi erano coloro che, partiti per ragioni altre dalla politica, si politicizzarono in Francia; e infine veniva identificata la grande massa degli emigrati «non politici», cioè di coloro che non partirono per alcuna ragione politica e che nel paese di accoglienza non esercitarono alcuna forma di attività politica<sup>7</sup>.

Nel 1953 venne pubblicata la prima *Storia dei fuorusciti*. L'autore, Aldo Garosci, suddivise l'emigrazione oltralpe dell'opposizione italiana in tre ondate migratorie; tale periodizzazione è stata a tal punto accettata che la successiva storiografia non la ha mai più rimessa in discussione. La prima ondata, corrispondente ai primissimi anni Venti, fu caratterizzata da quella che l'autore definisce una migrazione popolare, massiccia e anonima, ma anche improvvisata e «tumultuaria». In questa fase non si assistette all'espatrio di alcuno degli stati maggiori, per riprendere le categorie di Pierre Milza, quanto piuttosto alla partenza dei militanti di base, politicizzati anche prima della partenza, e di diversi individui non necessariamente impegnati nella politica attiva, spinti piuttosto all'espatrio da una combinazione di ragioni lavorative e di principio. Mentre questa emigrazione tumultuaria e non regolamentata assumeva proporzioni

---

<sup>6</sup> G. Salvemini, *Mussolini diplomatico*, Roma Bari, Laterza, 1952, p. 128.

<sup>7</sup> Cfr. P. Milza, *L'immigration italienne en France d'une guerre à l'autre*, in P. Milza (a cura di) *Les italiens en France, cit.*, pp. 38-40.

sempre maggiori, la marcia su Roma determinava un ulteriore incremento delle partenze<sup>8</sup>, che assunse proporzioni eclatanti successivamente al delitto Matteotti.

Sempre secondo l'autore, in un secondo momento scelsero l'esilio i «grandi oppositori costituzionali. Alla fine del 1925 – in concomitanza con l'affermarsi della dittatura – lasciarono l'Italia (chi con regolare passaporto, chi clandestinamente) alcuni degli uomini «che più vigorosamente, e ben oltre la posizione ufficiale dei partiti», avevano combattuto il fascismo nel periodo aventiniano ed in quello successivo alla soppressione della libertà di stampa. Questa fase viene definita dall'autore come quella del «fuoriuscitismo degli indipendenti e irregolari».

Infine, la terza ondata migratoria è quella successiva al 1926/1927: in quel biennio, come si vedrà, il fascismo istituì il reato di espatrio clandestino, intraprese la confisca dei beni di chi all'estero svolgeva attività ritenute sovversive e – in seguito all'attentato di Bologna – inasprì le misure repressive contro tutti gli oppositori. Fu allora che cominciò l'emigrazione degli uomini di partito. Di questa ultima e drammatica “ondata migratoria” furono protagonisti Giuseppe Emanuele Modigliani, Giuseppe Sardelli, Alberto Cianca, Claudio Treves, Giuseppe Saragat, Sandro Pertini, Eugenio Chiesa, Fernando Schiavetti, Pietro Nenni, Fernando De Rosa, Arturo Labriola, Bruno Buozzi<sup>9</sup>.

*- Il Casellario Politico Centrale: una breccia sulla prospettiva dello Stato italiano*

Volendo ricostruire l'ottica attraverso la quale le autorità, in particolare italiane, guardavano a questa complessa e composita comunità, le fonti del Casellario Politico Centrale del Ministero dell'Interno italiano rappresentano uno strumento di analisi privilegiata. Come suggerito da Eric Vial «notre source est unique, et c'est elle qui définit la population»<sup>10</sup>; essa consente infatti di ricostruire la particolare prospettiva con cui le amministrazioni caratterizzarono il nucleo di oppositori all'estero.

---

<sup>8</sup> S. Tombaccini, *Storia dei fuorusciti italiani in Francia*, Milano, Mursia, 1988, p. 3.

<sup>9</sup> Cfr. A. Garosci, *Storia dei fuorusciti*, Bari, Laterza, 1953, pp. 100 e seguenti.

<sup>10</sup> E. Vial, *Le traitement statistique des dossiers du Casellario politico centrale*, «Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen Age, Temps modernes», V. 100, 1, 1988, pp. 273-284. Nell'analisi dei fondi del Casellario è bene tenere presente che alcuni fascicoli individuali sono stati smarriti nel trasferimento degli archivi da Roma a Salò e ritorno. Ciò nonostante, la ricchezza del fondo permette comunque di considerarlo come rappresentativo dell'insieme e in particolare dell'approccio statale alla definizione e caratterizzazione del gruppo.

Le schede contenute nel Casellario costituiscono un'importante finestra sull'apparato statale, sul suo funzionamento e sul *modus* che le autorità avevano di concepire e caratterizzare il gruppo degli oppositori. Se analizzato in tale prospettiva, il fondo acquisisce la capacità di narrare e di restituire un universo mentale, un insieme di dinamiche che rappresenta proprio il nucleo dell'analisi in corso<sup>11</sup>.

Il Casellario fu creato nel 1894, in piena età crispina, con lo scopo di sorvegliare l'opposizione, in particolare quella di stampo anarchico e socialista. Si trattava di una sorta di anagrafe in cui confluirono i fascicoli personali di anarchici, socialisti, repubblicani, ma anche di vagabondi ed oziosi, ovvero di quanti lo Stato considerava, in sostanza, come politicamente sospetti. Il Casellario faceva capo alla Direzione Generale Pubblica Sicurezza, che si era ricostituita nel 1887 in risposta alla volontà di unificare e di accentrare – attraverso l'Ufficio Riservato – l'apparato informativo dello Stato. I fondi conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato risalgono al periodo compreso tra la sua creazione ed il 1945, anche se in realtà il Casellario è stato ripristinato e rimesso in funzione immediatamente dopo la fine del secondo conflitto mondiale, rimanendo operativo fino al 1987<sup>12</sup>.

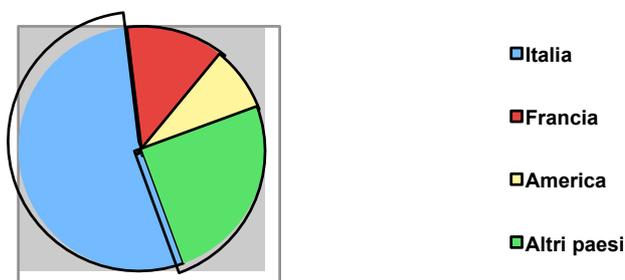
---

<sup>11</sup> Sull'affidabilità della fonte in un uso statistico e come strumento di ricostruzione della storia dell'antifascismo cfr. E. Vial, *Le traitement*, cit., pp. 276-277; ID, *Emigrés politiques, immigrés qui se politisent: quelques données tirées des dossiers du Casellario politico centrale*, in Ecole Française de Rome, *L'émigration politique en Europe au XIXe et XXe siècle. Actes du colloques de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, Ecole française de Rome, 1991, pp. 73-93; P. Milza, "Emigrés politiques" et "émigrés du travail": italiens en France d'après les fonds du Casellario politico centrale, «Melanges de l'Ecole française de Rome, Moyen-Age, Temps modernes», V. 100, 1, 1988, pp. 181-186.

<sup>12</sup> G. Tosatti, *Pericolosi per la sicurezza dello Stato: le schedature della polizia tra periferia e centro*, in «Percorsi Storici», 0, 2011, consultabile online: [<http://www.percorsistorici.it/component/content/article/10-numeri-rivista/numero-0/15-giovanna-tosatti-pericolosi-per-la-sicurezza-dello-stato-le-schedature-della-polizia-tra-periferia-e-centro>], data ultima consultazione 30/11/2013. Sul Casellario politico centrale cfr. anche ID, *L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, «Le carte e la storia», 2 1997, pp. 133-150; ID, *Il Ministero degli Interni. Le origini del Casellario politico centrale*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, *Le riforme crispine*, vol. I, Amministrazione statale, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 447-485; ID, *La banca dati del Casellario politico centrale presso l'Archivio centrale dello Stato*, «Archivi e computer», 1992, n. 2, pp. 134-144; P. Carucci, *L'organizzazione dei servizi di polizia dopo l'approvazione del T.U. delle leggi di PS nel 1926*, «Rassegna degli Archivi di Stato», 31, 1976, pp. 82-115; E. Lattanzi, C. Pipitone, *Il Casellario politico centrale: introduzione alle carte*, in F. Guasi, F. Loreto, M.L. Righi (a cura di), *Sotto stretta sorveglianza, Di Vittorio nel Casellario politico centrale*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Annali 2008-2009, Roma, Ediesse, 2010, pp. 27-35; G. Ricci, *L'occhio della polizia – Le regard de la police*, in *L'Italia in esilio. L'emigrazione italiana in Francia tra le due guerre – L'Italie en exil. L'emigration italienne en France entre les deux guerres*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1993, pp. 258-277; A. Fiori, *La stampa nel Casellario politico centrale*, «Rassegna degli Archivi di Stato», 61, 2001, n. 1-3, pp. 226-243.

Successivamente alla sua creazione, l'Ufficio venne riorganizzato più volte fino al 1927, anno in cui – in seguito all'approvazione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza – esso assunse la sua fisionomia definitiva sotto il nome di Casellario Politico Centrale. Con la nuova struttura «la Direzione generale iniziava a svolgere indagini in proprio, apriva fascicoli e portava avanti un'azione di impulso»<sup>13</sup>, e gli anni del fascismo rappresentarono un momento di grande attività<sup>14</sup>. L'opera di schedatura informatica dei fascicoli contenuti nel Casellario Politico Centrale consente, ai fini del presente lavoro, di identificare un contorno e di fornire un volto alla massa di oppositori che fecero della Francia la propria patria di elezione.

È interessante effettuare una prima valutazione di ordine generale: un esame condotto sull'insieme completo dei fascicoli contenuti nel fondo consultabile del Casellario, e quindi su un totale di 152.289 incartamenti personali risalenti al periodo 1893-1945, ha consentito di elaborare il primo grafico. Impostando la ricerca per parole chiave in relazione al solo luogo di residenza dei singoli schedati si è potuto constatare quanto segue:



Su un totale di 152.289 schede individuali si è verificato che il 61% degli individui schedati come sovversivi risiedeva in Italia, il 14,7% (pari a 22.386 individui) risiedeva in Francia, il 9,7% in America, mentre il restante 28% risiedeva in diversi paesi tra i quali il Belgio, la Germania, la Gran Bretagna e l'Africa (dati ricavati dalle diciture delle schede personali). Questi dati rendono conto del fatto che, proporzionalmente, il

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Cfr. M. Serio, *Le catalogue informatique du Casellario Politico Centrale, instrument pour l'histoire de l'émigration politique italienne*, in A. Bechelloni, P. Milza, *L'immigration italienne en France dans les années 20, actes du colloque organisé par le CEDEI les 15-16-17 octobre 1987 à Paris*, Paris, CEDEI, 1987, pp. 15-27.

numero di sovversivi presenti in Francia era di gran lunga maggiore a quello degli oppositori presenti negli altri paesi che abitualmente sono stati meta di consistenti flussi migratori da parte italiana. L'unico paese in grado di contendere alla Francia questo primato sembrerebbe essere l'America, anche se bisogna tenere conto che nella generica dicitura "America" sono inclusi più paesi tra cui gli Stati Uniti, l'Argentina e il Messico; la Francia rimane pertanto proporzionalmente il più affollato rifugio di sovversivi italiani.

Limitando l'arco cronologico dell'esame alla forbice 1922-1945 i dati rimangono sostanzialmente gli stessi:



Su un totale di 111.983 *dossiers* – equivalenti al 73,5% dell'intero fondo – il 15% dei sovversivi all'estero risiedeva in Francia, l'11% circa in America ed il restante 12% era distribuito in vari paesi (europei e non). Anche in questo caso la Francia risulta essere la meta prediletta di questa particolare migrazione, di matrice eminentemente politica<sup>15</sup>. Nello specifico, se analizziamo esclusivamente la quota di sovversivi residenti al di fuori dell'Italia nel periodo in esame, i 19.909 residenti in Francia tra il 1922 e il 1945 costituiscono il 43,7 % del totale (i sovversivi residenti all'estero erano infatti 45.550).

L'analisi statistica effettuata ci permette di affermare con il supporto delle fonti che effettivamente agli occhi del regime i nomi più noti dell'antifascismo italiano in Francia fra anni Venti e Trenta (Nitti, Turati, Treves, Campolonghi, Rosselli, etc.) non solo non

---

<sup>15</sup> Per tutte le analisi proposte cfr. motore di ricerca del Casellario Politico Centrale, consultabile alla pagina web <http://151.12.58.148/cpcview/>, data ultima consultazione: 27/7/2013.

rappresentavano la totalità degli oppositori politici all'estero<sup>16</sup>, bensì costituivano di fatto una piccola – seppur significativa – minoranza laddove venga analizzata da un punto di vista esclusivamente numerico. Per cogliere appieno la configurazione dello Stato italiano rispetto all'opposizione oltrefrontiera è pertanto necessario tener presente l'andamento della politica migratoria in senso lato. In modo complementare, per quanto riguarda la Francia, si può riprendere la prospettiva tracciata da Bruno Groppo secondo cui «les réfugiés, et notamment les réfugiés politiques, sont donc tout d'abord des étrangers et plus particulièrement des immigrés. Le plus souvent, le problème des exilés et réfugiés politiques est envisagé dans le cadre plus général du problème de l'immigration et est indissociable, pratiquement, de ce dernier»<sup>17</sup>.

Per Italia e Francia la definizione delle due categorie – quella degli emigrati, e quella degli oppositori all'estero – si strutturò attraverso il progressivo articolarsi di strumenti legislativi e normativi atti a regolare un fenomeno che, sin da subito, si caratterizzò per la propria importanza numerica e per la propria continuità nel tempo. Nelle prossime pagine analizzeremo pertanto il posto ed il ruolo che l'opposizione all'estero ebbe nelle relazioni bilaterali, approfondiremo alcuni strumenti specifici creati per gestire l'opposizione all'estero, ed infine offriremo una particolare prospettiva sulle dinamiche venutesi a creare tra Stati come conseguenza della gestione del particolare fenomeno oggetto di trattazione.

---

<sup>16</sup> A tal proposito è rilevante constatare la distribuzione percentuale delle schede dei sovversivi residenti in Francia nel periodo 1922-1945 rispetto alla dicitura “colore politico” sul fascicolo. Sono state prese in considerazione le parole chiave più interessanti a fini statistici, ovvero quello inerenti un numero più consistente di individui: “comunista” – 37%, “socialista” – 23%, “repubblicano” – 2%, “anarchico” – 7%, “antifascista” – 28%. Questi dati coincidono con quelli ottenuti da M. Serio *Le catalogue informatique*, cit., p. 22; Cfr. anche B. Groppo, *Entre immigration* cit., pp. 27-28.

<sup>17</sup> B. Groppo, *Exilés et réfugiés: l'évolution de la notion de réfugié au XXe siècle*, «Historia Actual Online», 2, 2003, consultabile online <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewArticle/21>, data ultima consultazione 30/11/2013.

## **I.2. Gli Stati, l'emigrazione economica e l'opposizione italiana nelle relazioni italo-francesi: la discontinua importanza del fenomeno**

### *- Gli anni Venti e la nascita del problema emigrazione*

Nel particolare scenario dei rapporti franco-italiani, nel 1921 entrò in vigore il Trattato di lavoro tra Italia e Francia, siglato nel 1919 dal governo Nitti. Il trattato, da cui era esplicitamente omessa la parola emigrazione, «era senza ombra di dubbio uno dei più liberali e progrediti del tempo» e «facilitò enormemente l'emigrazione italiana in Francia, ben compresa quella politica dopo l'andata al potere di Mussolini»<sup>18</sup>. Sin da subito egli improntò i primi passi della politica migratoria fascista, in continuità con quella liberale: l'emigrazione venne quindi interpretata e intesa come lo strumento meno pericoloso di compensazione dei mercati del lavoro<sup>19</sup>. La grande disponibilità con cui all'inizio degli anni Venti le autorità concedevano il passaporto a quanti erano intenzionati a varcare la frontiera rende conto dell'interesse che il governo aveva a non circoscrivere o limitare il fenomeno migratorio, bensì a favorirlo. L'ambasciata di Francia in Italia non mancò di notare la diffusione di tale prassi, ed in tempi brevi portò il tema all'attenzione dei ministeri centrali francesi<sup>20</sup>. L'attraversamento della frontiera era garantito a quanti, per il tramite del Servizio della manodopera straniera francese e del Commissariato generale per l'emigrazione italiano, erano detentori di un contratto di lavoro oltralpe. Questo sistema tendeva «ad adattare l'offerta e la domanda del mercato del lavoro e ad evitare l'eccesso di manodopera che tuttavia indirettamente ne alimentava il traffico clandestino»<sup>21</sup>.

Con l'intensificarsi della migrazione di quanti sceglievano la via dell'espatrio per ragioni politiche, l'emigrazione/immigrazione cambiò presto fisionomia ed assunse, in particolare agli occhi delle autorità francesi, il volto sempre più esplicito di

---

<sup>18</sup> E. Serra, *La Normativa sull'emigrazione italiana dal fascismo al 1948 con particolare riguardo alla Francia*, in G. Perona, a cura di, *Gli italiani in Francia (1938-1946)*, «Mezzosecolo, Materiali di ricerca storica», 9, Milano, Franco Angeli, 1991, p. 4.

<sup>19</sup> A. Nobile, *Politica migratoria*, cit., 1322-1337.

<sup>20</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 381, lettera dell'Ambasciatore René Besnard al Quai d'Orsay, 5 novembre 1924.

<sup>21</sup> S. Tombaccini, *Storia dei fuoriusciti*, cit., p. 2.

ceux que la politique chasse de leur pays, antifascistes persécutés, communistes et anarchistes, soucieux de se mettre à l'abri et avec eux des chômeurs en quête de travail, dont le gouvernement voisin ne facilite pas la sortie et quantité d'ouvriers attirés par la vie plus facile et les salaires plus élevés que leur offre la France<sup>22</sup>.

La varietà di sfumature politiche che iniziava a caratterizzare, sin dai primi anni Venti, la permanenza degli emigrati italiani in Francia indusse, già nel dicembre 1922, l'Ambasciata italiana a porre all'attenzione degli uffici centrali del Ministero degli Esteri e delle forze di polizia la necessità di aumentare i propri effettivi. Romano Avezzana, allora ambasciatore italiano in Francia, chiedeva di contrapporre agli «elementi italiani che avevano precedentemente goduto di un certo prestigio ed autorità presso la stampa francese», «degli organizzatori propri che facciano meglio conoscere le Sue idealità e direttive in quegli ambienti dove la mia azione non può giungere»<sup>23</sup>. Solo un anno dopo lo stesso Avezzana scriveva nuovamente, dipingendo una situazione rapidamente mutata: l'emigrazione degli oppositori era infatti divenuta una realtà tale da porre all'ordine del giorno la questione di un «servizio di informazioni sui sovversivi in Francia».

Vostra Eccellenza potrà, quando è possibile e saltuariamente, mandare qui elementi di osservazione estranei all'ambiente i quali, naturalmente si ritireranno appena resisi sospetti; ed io continuerò valermi dell'opera del Commissario Sabbatini che, non ostante le difficoltà non piccole, e tra le quali è costretto ad operare, riesce sempre a tenermi al corrente della situazione ed a fornirmi un servizio di informazione che io apprezzo molto<sup>24</sup>.

Avezzana continuava sottolineando che il servizio era «assolutamente indispensabile per questa Ambasciata, che è costretta a seguire l'azione antisociale dei non pochi connazionali sovversivi, criminali e turbolenti». Per questa attività si rendeva necessario un funzionario di P.S. «dotato di una speciale preparazione» in grado di gestire «i

---

<sup>22</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 381, lettera del Prefetto delle Alpi Marittime, Direzione Affari Politici, al Presidente del Consiglio Edouard Herriot, 10 novembre 1924. Interessante rilevare che, sebbene in quel momento la politica migratoria del Regime fosse di stampo liberale, agli occhi delle autorità del paese ricettore l'Italia non facilitava l'uscita dei propri cittadini dai confini nazionali. L'apparente contraddizione può essere interpretata come il riflesso della diversità dei punti di vista sullo stesso fenomeno.

<sup>23</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 51, lettera del 24 dicembre 1922, «G N° 1782».

<sup>24</sup> Cfr. ASMAE, RIF (1861-1950), b. 64, lettera di Romano Avezzana al Direttore Generale della P.S. Generale De Bono, 18 agosto 1923.

quotidiani contatti con la Prefettura di Polizia e con la Direzione Generale di Polizia di Stati; contatti che van tenuti con molto garbo in modo da cattivarsi la fiducia e la stima del personale francese»<sup>25</sup>. All'attività di sorveglianza, l'Ambasciatore italiano aveva affiancato un'opera, seppur vana, di pressione nei confronti delle autorità francesi, sollecitando presso Poincaré l'espulsione dei fuoriusciti più attivi<sup>26</sup>.

Un anno dopo, nel 1923, Mussolini sviluppava ulteriormente la propria idea sull'emigrazione, riconoscendo in essa una «necessità fisiologica del popolo italiano» e proponendola ormai come un problema «di vita o di morte della razza italiana». Egli affermava a chiare lettere che il governo era pronto a «tutelare l'emigrazione italiana; esso non può disinteressarsi perché sono uomini, lavoratori e soprattutto italiani»<sup>27</sup>. Tutelare l'emigrazione, nell'ottica fascista, equivaleva in qualche modo a garantire l'adesione della stessa agli ideali del regime. La rete consolare doveva essere il punto di partenza di questa operazione: Nicola Bonservizi, Presidente del Fascio italiano di Parigi, scriveva a Mussolini nel giugno del 1923 che «se si vuol fare del fascismo tra i nostri connazionali, bisogna cominciare di là»<sup>28</sup>.

A metà degli anni Venti i Fasci all'estero divennero una realtà concreta ed istituzionalizzata. Nell'orientarne l'assetto organizzativo e comportamentale, Mussolini poneva attenzione al rapporto tra questa diretta emanazione del regime ed i paesi ospitanti; nelle sue direttive, tra i doveri dei Fasci vi era pertanto l'«essere ossequienti alle leggi del paese che li ospita», il «non partecipare a quella che è la politica interna dei Paesi dove i fascisti sono ospitati», «rispettare i rappresentanti dell'Italia, all'estero»<sup>29</sup>.

Mentre il nascente regime fascista assumeva questa particolare configurazione rispetto all'emigrazione, la Francia prendeva a sua volta una posizione specifica rispetto allo stesso fenomeno. Tra il 1917 ed il 1929, in corrispondenza del succedersi dei

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> ACS, DDI, Serie VII, Vol. II, pp. 48-49, telegrammi dell'Ambasciatore a Parigi, Romano Avezzana, al Ministro degli Esteri, Mussolini, 5 e 8 giugno 1923. Cit. anche in F. Santi, *Storia della concentrazione antifascista*, p. 6.

<sup>27</sup> B. Mussolini, *Scritti e discorsi, Vol III – L'inizio della nuova politica*, Milano, Hoepli, 1934, pp. 97-98, discorso di Mussolini del 1923 alla scuola Normale femminile.

<sup>28</sup> Cfr. E. Vial *I fasci in Francia* in E. Franzina, M. Sanfilippo, *Il fascismo e gli emigrati*, Roma Bari, Laterza, 2003, p. 28. P. Milza, *Le fascisme italien à Paris*, «Revue d'histoire moderne et contemporaine», 30, 3, 1983, pp. 420-475; C. Wiegandt Sakoun, *Le fascisme italien en France*, in P. Milza, *Les italiens, cit.*, pp. 431-469.

<sup>29</sup> B. Mussolini, *Scritti e discorsi, cit.*, volume V, pp. 170-171.

governi di Bloc National e poi del Cartel des Gauches, vennero emanati numerosi testi di legge – undici in particolare – volti al controllo degli stranieri e dell’immigrazione ; sempre a partire dal 1917, la carta di identità divenne obbligatoria per tutti gli stranieri di età superiore a quindici anni che intendessero rimanere in Francia per più di quindici giorni<sup>30</sup>. L’intensificarsi dell’immigrazione, specialmente politica ed irregolare, impose la necessità di controllare maggiormente la frontiera e gli ingressi in generale<sup>31</sup>. Fino al 1924, i governi del Bloc National – seppur rispettosi della tradizione francese all’ospitalità – si fecero interpreti di una politica di accoglienza che fosse ampia, ma anche in qualche modo mirata a non autorizzare l’ingresso di individui politicamente pericolosi<sup>32</sup>.

Nell’ambito dei rapporti con l’Italia, la limitazione agli ingressi in Francia, o quanto meno l’impulso ad un suo maggiore controllo, furono frutto di un’iniziativa francese. A seguito di un dibattito bilaterale sulle modalità di regolamento degli ingressi, si convenne per il mantenimento del visto d’ingresso sui passaporti di quanti varcavano la frontiera, in un senso o nell’altro. Da parte francese, le ragioni alla base di questa scelta risiedevano tanto nel desiderio di «interdire le territoire français à des agitateurs»<sup>33</sup> quanto nel voler difendere il medesimo territorio dall’ingresso di «tous les indésirables de nationalité italienne»<sup>34</sup>. È a tal proposito interessante rilevare che nel 1924 il numero di italiani che furono oggetto di una misura di espulsione dalla Francia fu molto elevato: su un totale di 5.954 provvedimenti di espulsione, ben 1.549 (pari al 38,22%) vennero emessi nei riguardi di cittadini italiani<sup>35</sup>. La situazione generale era pertanto estremamente precaria.

---

<sup>30</sup> Cfr. M. Amar, P. Milza, *L’immigration en France au XXe siècle*, Paris, Colin, 1990, in particolare pp. 239-243; sulle politiche di accoglienza francesi e sul rapporto tra paese ricettore e immigrati cfr. G. Noiriel, *Le creuset français, Histoire de l’immigration, XIX-XX siècles*, Paris, Seuil, 2006; ID, *Réfugiés cit.*; R. Schor, *L’opinion française et les étrangers, 1919-1939*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985; P. Weil, *La France et ses étrangers, L’aventure d’une politique de l’immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Folio, 2004; J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics et l’immigration, dans l’entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d’histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976.

<sup>31</sup> P. Guillen, *L’évolution du statut des migrants en France*, in *L’émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École Française de Rome, 1991. pp. 39-43.

<sup>32</sup> P. Guillen, *La question, cit.*, pp. 28-29.

<sup>33</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 219, lettera dall’Ambasciatore francese a Roma Camille Barrères indirizzata al Ministero centrale, 15 giugno 1921.

<sup>34</sup> Ivi, b. 219, lettera dall’Ambasciatore francese a Roma Camille Barrères indirizzata al Ministero centrale, 16 dicembre 1921.

<sup>35</sup> Ivi, b. 381, statistica del Ministero dell’Interno trasmessa al Quai d’Orsay, 16 gennaio 1925.

Nonostante le intenzioni delle autorità<sup>36</sup>, l'emigrazione clandestina fu un fenomeno comunque molto consistente. Come già evidenziato da Michel Dreyfus, «l'emigrazione italiana di quel periodo si colloca spesso, se non ai margini della legalità, almeno in condizioni vicine alla semi-clandestinità, anche se essa si sforza costantemente di avere una presenza pubblica»<sup>37</sup>. Gli immigrati italiani entrati in Francia senza documenti e senza contratto di lavoro misero in opera diversi *escamotages* per riuscire a rimanere oltralpe: la falsificazione dei passaporti era una delle prassi maggiormente invalse. I documenti dei Ministeri italiani e francesi coinvolti nel controllo dell'emigrazione/immigrazione restituiscono così un ritratto composito, ove il trattamento delle questioni di ordine generale si sovrappone e confonde continuamente con la gestione della molteplicità di singole particolari vicissitudini, rappresentate dal caso individuale di ogni singolo migrante<sup>38</sup>. Parallelamente, gli archivi documentano – nel corso degli anni Venti e Trenta – il continuo nascere, morire e rifiorire di una variegata molteplicità di attività – molte delle quali al margine dell'illegalità, se non decisamente illegali – poste in essere dagli italiani oltrefrontiera al solo fine di evitare ed aggirare il controllo delle autorità<sup>39</sup>. In aggiunta, era estremamente frequente, fra i migranti che erano riusciti a valicare il confine clandestinamente, la prassi di utilizzare un passaporto italiano falso al fine di ottenere dalle autorità francesi una regolare carta d'identità per stranieri<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Le autorità francesi cercarono, per tutto il periodo preso in considerazione, di limitare al massimo l'immigrazione clandestina, respingendo alla frontiera quanti erano sprovvisti dei documenti di ingresso. Cfr. ad esempio ANF, MI, F7/14774, f. 3, rapporto del Commissario Speciale di Fontan al Ministro dell'Interno, 3 dicembre 1931.

<sup>37</sup> M. Dreyfus, *Le fonti dell'immigrazione italiana in Francia: come e perché?*, in G. Claude, *Dai due versanti delle Alpi: studi sull'emigrazione italiana in Francia*, Alessandria, Dell'Orso, p. 22. Diversi riscontri documentari di questa realtà sono stati individuati in ANF, MI, F7/14745, ad esempio cfr. rapporto del Commissario Speciale di Annemasse al Prefetto dell'Alta Savoia, «Compte-rendu de la réunion socialiste italienne à Annecy, 6 luglio 1930».

<sup>38</sup> Cfr. ad esempio ACS, MI, PPM, b. 185, ff. 3, Ventimiglia espatri clandestini Francia; f. 5, falsi passaporti Fava Marcello; f. 6, emigrazione clandestina Nini Sigismondo; f. 7 espatri clandestini in Francia Mearini Nearini; f. 8, Roma falsi passaporti Armando; f. 9, espatri clandestini in Corsica; f. 10, San Remo espatri clandestini; f. 11, espatri clandestini in Francia a mezzo passaporti alterati; f. 13, espatri clandestini in Francia come testimoni processi giudiziari; f. 16 espatri clandestini in Francia Rizzati; f. 17, Saint Louis passaporti falsi; f. 21, espatri clandestini Chiapellu.

<sup>39</sup> ANF, MI, F7/14774, ff. 4, 6, 13; ACS, MI, PPM, b. 185, Espatri clandestini, ff. 3; 5-11, e in particolare, f. 5 rapporto non firmato del 2 luglio 1936.

<sup>40</sup> Cfr. ad esempio ANF, MI, F7/14774, f.1, minuta di una lettera indirizzata al Ministro dell'Interno, 2 settembre 1938. Certamente è necessario operare un distinguo all'interno della grande massa di immigrati. L'ingresso in Francia di alcuni antifascisti più noti venne infatti "monitorato" dalle autorità del paese ospitante. Così ad esempio il caso di Cesare Rossi, giunto oltralpe nel febbraio 1926. Pochi giorni dopo il suo ingresso il Ministero dell'Interno notava che «En raison de la personnalité de cet étranger, je

Un dato testimonia il progressivo venirsi a costituire di una nuova realtà migratoria del tutto particolare: a partire dal 1923, infatti, il termine rifugiati politici iniziò a comparire con prepotenza nella corrispondenza interministeriale<sup>41</sup>; nel medesimo anno, l'immigrazione dell'opposizione italiana divenne infatti una realtà tanto palpabile e concreta da rendere necessaria una riflessione interna ai competenti uffici francesi «à sujet des réfugiés politiques». Gli espatriati, pur costituendo una comunità identificabile ed identificata, non possedevano alcuno specifico statuto giuridico; si rese pertanto necessario il reperimento, nella legislazione già in essere, di strumenti adeguati per la gestione di questo specifico gruppo sociale.

En principe l'Etat est seul juge dans l'exercice de sa souveraineté et de son indépendance, du régime qu'il entend appliquer aux étrangers sur son territoire. Il doit s'inspirer à cet égard tout à la fois de son devoir d'y maintenir l'ordre et la tranquillité publique, du souci de la sécurité intérieure et extérieure du pays, et de ses obligations internationales, de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des Etats étrangers<sup>42</sup>.

Secondo questa nota, redatta da un funzionario del Ministero dell'Interno francese, lo Stato d'accoglienza aveva tutta la libertà di regolare l'esercizio del proprio diritto di sovranità, e pertanto di espellere dal proprio territorio ogni individuo straniero la cui presenza fosse stata giudicata pericolosa ai sensi di quanto stabilito dalle leggi per la gestione dell'immigrazione all'interno del territorio francese<sup>43</sup> (nel dettaglio, artt. 7 e 8 della legge del 3 dicembre 1849 e art. 3 della legge dell'8 agosto 1893). Senza arrivare all'espulsione, lo Stato ricettore avrebbe potuto adottare, nei riguardi dei rifugiati, provvedimenti di polizia quali l'interdizione di risiedere su tale o tal'altra parte del territorio o l'obbligo di risiedere in una data località. In aggiunta, lo Stato non si assumeva alcuna responsabilità nei confronti di Stati stranieri relativamente all'attività dei rifugiati politici, ad eccezione dei casi in cui lo Stato medesimo avesse direttamente

---

vous serais obligé de ne pas lui délivrer de carte d'identité sans en avoir référé à M. le Directeur qui a téléphoné à M. Bressot, le 28 février dernier, de ne donner aucune suite à toute demande formulée par M. Rossi sans avoir reçu l'avis du Département des Affaires Etrangères», cfr. ANF, MI, F7/13457, note pour M. Hardeman «S. de M. Cesare Rossi» - Confidentiel, 2 mars 1926. Cfr. anche sul tema, G. Salvemini, *Dai ricordi di un fuoriuscito*, Milano, Bollati Boringhieri, 2002, *passim*.

<sup>41</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 380, nota dell'Ambasciatore francese Charles Roux, 5 gennaio 1923.

<sup>42</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 381, nota «a/s réfugiés politiques», 17 novembre 1924.

<sup>43</sup> Cfr. in materia R. Schor, *Histoire de l'immigration de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996, in particolare capp. II e III, pp. 45-116; J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics et l'immigration*, *cit.*, pp. 117-183.

ed esplicitamente favorito, provocato o fomentato – dal proprio territorio, per esempio fornendo ai cospiratori un luogo di riunione o astenendosi dall'esercitare le repressione di crimini e delitti da loro operati – atti di propaganda, sommosse o rivolte avvenuti in un secondo momento in un altro paese. Per tale motivo si precisava la necessità di non confondere i diritti politici, – dal godimento dei quali gli stranieri erano esclusi in Francia – con i diritti pubblici, rispetto ai quali gli stranieri erano oggetto di alcune specifiche limitazioni.<sup>44</sup>

A partire dal 1926 – con l'avvicinarsi della seconda e della terza ondata migratoria, e con il conseguente intensificarsi dell'emigrazione dell'opposizione e dell'espatrio di personalità politicamente conosciute in Italia e non solo<sup>45</sup> – il quadro si fece più complesso, e gli Stati dovettero confrontarsi con la necessità di riadattare politiche e strumenti alla nuova situazione che si stava venendo a creare. Dal punto di vista dello Stato italiano, quel momento coincise anche con un nuovo complessivo riassetto dell'ideologia fascista in relazione al fenomeno dell'emigrazione per cui, dal 1927, le autorità della Penisola iniziarono a guardare alla comunità italiana all'estero secondo una chiave interpretativa differente da quella sino ad allora adottata: fu infatti in quel momento che il Commissariato Generale per l'Emigrazione cambiò fisionomia, assumendo il nome di Direzione Generale degli Italiani all'Estero. Questo cambiamento rifletteva il nuovo volto della politica migratoria italiana, volta a mantenere – se non proprio rinsaldare – il legame fra cittadini all'estero e madrepatria. Secondo questa nuova prospettiva le comunità italiane all'estero non erano più da interpretare come il sintomo di un cronico malessere economico e sociale, quanto piuttosto come la testimonianza oltreconfine della potenza italiana: quelle comunità iniziarono ad assumere il nome di colonie italiane all'estero<sup>46</sup>. Al livello delle pratiche, questa nuova visione induceva lo scoraggiamento dell'emigrazione permanente, nel tentativo di rinsaldare il legame con le comunità che già si trovavano all'estero<sup>47</sup>. Nell'ambito dei

---

<sup>44</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 380, nota del 17 novembre 1924.

<sup>45</sup> Espatriarono in questo periodo Gaetano Salvemini, Giuseppe Donati, Piero Gobetti, Alberto Tarchiani tra gli altri.

<sup>46</sup> Sul passaggio da “migranti” a “italiani all'estero”, cfr. M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, Le partenze, cit.*, pp. 317-319.

<sup>47</sup> Cfr. E. Sori, *L'emigrazione, cit.*, pp. 427-435, e in particolare pp. 430-431. I principi basilari della nuova politica migratoria erano i seguenti: proibizione dell'emigrazione stabile; tolleranza dell'emigrazione temporanea; espansione economica, commerciale e culturale dell'Italia all'estero

rapporti con la Francia, la nuova politica fascista venne immediatamente commentata dalle autorità:

en raison des dispositions draconiennes de la nouvelle loi d'exil (ban de police), il y a des familles entières en Italie qui s'apprêtent à émigrer en France. Et comme les passeports leur seraient refusés, elles tenteront de sortir clandestinement d'Italie [...] Pour ce qui est de la délivrance des passeports on assure que seuls, ceux qui sont inscrits au parti fasciste, l'obtiennent avec quelque facilité. Ainsi s'explique le fait que depuis quelques temps le nombre d'ouvriers italiens venant travailler en France a considérablement diminué. On trouve qu'il n'y a déjà que trop d'émigrés italiens en France qui desservent la cause de l'Italie par leur propagande contre le fascisme. Aussi, désormais, on ne donnera le *nulla osta* – le laissez passer – pour la France qu'aux ouvriers offrant toute garantie au point de vue de leurs tendances politiques: plus un seul Italien professant ou ayant professé des idées communistes ne sera autorisé à émigrer. C'est tout le contraire de ce qui se passa en 1920 et 1921, époque où, on se le rappelle, les autorités italiennes facilitaient, par tous les moyens, l'émigration de tous les subversifs et de tous les gens sans aveu, y compris les condamnés de droit commun<sup>48</sup>.

Rispetto alle “colonie”, gli oppositori costituivano una sorta di nicchia che il regime, come si vedrà più avanti, tentò di estromettere dalla *civitas* e che identificava, insieme agli italiani di Tunisi, come una delle due questioni pendenti con la Francia<sup>49</sup>. La rete consolare, nell'ambito di questo nuovo progetto migratorio, diveniva il perno su cui incardinare la vita all'estero delle colonie italiane. «Dopo il 1926, se i consolati sono fascistizzati, i fasci sono consolarizzati»<sup>50</sup> e, nel 1927, il Ministero dell'Interno italiano ordinava a tutte le prefetture di non agire mai indipendentemente dal Ministero degli Esteri, inviando ad esempio oltre frontiera fiduciari o funzionari per indagini o accertamenti «specie carattere politico». La Farnesina sola infatti era «competente decidere circa opportunità aut meno disporre estero servizi fiduciari»<sup>51</sup>.

Il coinvolgimento dei consoli nelle attività di controllo e di repressione dell'opposizione era tanto dichiarato da essere noto e conosciuto, almeno nel caso specifico della Francia, anche alle autorità del paese ospitante. Queste ultime non erano affatto favorevoli ad uno sbilanciamento in senso politico della rete di rappresentanza

---

attraverso il veicolo dell'emigrazione di professionisti, tecnici e studenti; recupero spirituale delle comunità italiane all'estero.

<sup>48</sup> ANF, MI, F7/13458, «Surveillance à la frontière», 29 novembre 1926.

<sup>49</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 100, lettera dell'Ambasciatore italiano a Parigi al Gabinetto del Ministero degli Affari Esteri, 16 aprile 1926.

<sup>50</sup> E. Vial, *In Francia, cit.*, p. 139. Per un riscontro documentario cfr. ACS, MI, M, b. 29, f. 13, Lettera del Commissario Sabbatini in servizio a Parigi, 22 settembre 1927.

<sup>51</sup> Ivi, telegramma del Ministero dell'Interno – Ufficio Cifra – ai Prefetti del Regno, n. 35444, 24 settembre 1927.

italiana sul proprio territorio. Di conseguenza, già nel gennaio del 1926, il Ministro dell'Interno francese portava l'attenzione del Presidente del Consiglio «sur le rôle généralement dévolu aux représentants officiels italiens sur notre territoire de surveiller le mouvement antifasciste et d'organiser la répression des menées communistes»<sup>52</sup>. La Lega dei Diritti dell'Uomo, che come si vedrà si fece carico a più riprese dell'assistenza agli immigrati politici ed economici provenienti dall'Italia, intervenne presso il Ministero dell'Interno in favore degli immigrati italiani, minacciati di perdere le sole istituzioni incaricate ufficialmente all'estero della loro tutela. Essa attirava in particolare l'attenzione del Ministro dell'Interno sul fatto che il Governo italiano inviava presso i consolati agenti «chargés de remplir des missions qui n'auraient rien de commun avec leurs fonctions normales»<sup>53</sup>.

Tra queste funzioni vi era anche quella di agire come provocatori nei confronti di quella “nicchia” costituita dall'emigrazione degli oppositori. In questo senso, la contemporanea emigrazione di dissidenti e aderenti al fascismo aveva traslato oltreconfine quelle stesse lotte che avevano indotto gli oppositori ad allontanarsi dall'Italia. Con la seconda ondata migratoria – quella di indipendenti ed irregolari – e poi soprattutto con la terza – quella dei rappresentanti dei partiti – si vennero definitivamente a costituire all'estero due diverse “italianità”, ciascuna delle quali era impegnata a rivendicare agli occhi della classe dirigente e dell'opinione pubblica

---

<sup>52</sup> ANF, MI, F7/13457, rapporto del Ministro dell'Interno, DG Sûreté générale, al Presidente del Consiglio, Ministero degli Affari Esteri, circa la nomina del nuovo vice-console italiano a Nizza Romolo Azzati, 25 gennaio 1926. Nello stesso faldone cfr. anche lettera del Commissario speciale di Nizza al Prefetto delle Alpi Marittime e p.c. a Sûreté Générale e al Directeur Police Etat, «Italiens suspects à surveiller». Riferendosi ai nuovi viceconsoli nominati in diverse città francesi il Commissario commentava: «il appartient à cette catégorie de Vice-Consuls récemment nommés dans diverses villes de France et qui ont appelé l'attention de grands journaux de Paris [...] Déjà Azzati s'est mis à la besogne et il use de tous les moyens, persuasion et menace, pour reconstituer et développer le *fascio* de Nice qui était en sommeil depuis plus de deux ans, à la grande satisfaction des italiens en général qui participaient ici à la prospérité commune et qui jouissent d'une liberté inconnue dans leur pays».

<sup>53</sup> BDIC, LDH, F Delta Rés 798/75, lettera del segretario generale della LDH a E. Campolunghe, «Italiens - agents consulaires en France», 27 agosto 1928. Cfr. *ivi* la corrispondenza in materia del gennaio 1930 e gli appelli inviati al Ministero dell'Interno nello stesso periodo; cfr. *ivi*, anche lettera della LIDU alla LDH secondo cui «dans presque toutes les localités, le Consulat n'est plus représentant de l'Etat italien et l'organe de défense et d'assistance de toute l'émigration italienne. Il n'est plus que l'organe du Parti National Fasciste et de ses directes liaisons: les Faisceaux à l'étranger», s.d.; ed infine *ivi*, «note pour le bureau» secondo cui «c'est malheureusement une question d'ordre absolument national et dans lequel nul Etat n'admettra jamais qu'un autre Etat intervienne». Sulla Lega dei Diritti dell'Uomo cfr. E. Naquet, *La ligue des droits de l'homme: une association en politique (1898-1940)*, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2005; sulla sezione italiana della Lega cfr. E. Vial, *LIDU '23-'34: une organisation antifasciste en exil, la Ligue Italienne des Droits de l'Homme, de sa fondation à la veille des fronts populaires*, Lille, ANRT, 1987.

straniera la propria legittimità e la propria capacità rappresentativa. All'Italia democratica e antifascista, ormai chiaramente identificabile e strutturata in partiti ed organizzazioni politiche<sup>54</sup>, si contrapponeva quella dei Fasci italiani all'Estero, ormai a loro volta istituzionalizzati<sup>55</sup>; il regime cercò di sfruttare la spaccatura fra questi due gruppi, facendo degli aderenti al fascismo i rappresentanti della vera italianità e della vera emigrazione italiana e cercando di togliere agli altri ogni strumento rappresentativo.

I rapporti e la conflittualità venutisi a creare fra queste due comunità italiane condussero, in taluni casi, a violenze affatto tollerabili per le autorità del paese ospitante. Fra tutti i casi documentati, quelli che certamente ebbero maggiore rilevanza furono nel 1924 quello dell'anarchico Bonomini – che uccise il Presidente del Fascio italiano a Parigi Nicola Bonservizi – e quattro anni più tardi quello di Sergio di Modugno, che uccise l'ambasciatore italiano conte Nardini. Entrambi i processi furono il teatro del contrapporsi delle due diverse italianità emigrate in Francia, e rappresentarono l'occasione per discutere di fronte all'opinione pubblica della questione dell'emigrazione degli oppositori italiani in terra francese. Le testate giornalistiche, in particolare quelle di stampo più conservatore, rilevarono immediatamente la capacità dei processi di mettere in discussione l'andamento delle relazioni diplomatiche bilaterali<sup>56</sup>.

Sul versante opposto, le autorità italiane non mancarono di sfruttare l'occasione per scagliarsi contro l'appoggio che gli antifascisti trovavano oltrefrontiera: da una parte la critica veniva mossa su un piano politico-sociale, attraverso la disapprovazione del supporto che il mondo politico e l'opinione pubblica francesi avevano dimostrato agli oppositori italiani in quelle specifiche occasioni; dall'altra, la critica si muoveva su un

---

<sup>54</sup> Cfr. S. Tombaccini, *Storia dei fuoriusciti, cit., passim*.

<sup>55</sup> Cfr. P. Milza, *Le fascisme italien, cit.*, pp. 436 e seguenti; E. Vial, *I fasci in Francia, cit.*, pp. 30-31.

<sup>56</sup> «L'Echo de Paris» ad esempio commentava «Dans un procès ainsi engagé, les jurés ont une responsabilité nationale des plus lourdes. Que penserait la France entière, sans distinction de parti, si l'on tuait demain, à Rome, notre ambassadeur et si les juges italiens prononçaient l'acquiescement de l'assassin parce qu'ils n'approuvent pas le gouvernement de M. Herriot? Tout notre pays serait soulevé d'une légitime colère». Cfr. «L'Echos de Paris», 23 octobre 1924, *Le procès de Bonomini*. È interessante rilevare che ambedue i processi si conclusero con una condanna solo parziale degli imputati sulla base del riconoscimento del carattere politico degli atti da essi compiuti. Nel caso di Bonomini, anarchico, la condanna fu più severa e vennero comminati dieci anni di *interdiction de séjour* all'immigrato anarchico. Parte degli atti dei processi, le arringhe dell'avvocato difensore e alcuni ritagli stampa sono conservati in AP, Fonds privés, Etrangers, Papiers Torrès (italiens), D81Z1.

piano prettamente giudiziario, con accese contestazioni alle sentenze emesse dalle assisi francesi<sup>57</sup>.

La crescente tensione interna alla comunità italiana<sup>58</sup> indusse le autorità ospitanti a procedere ad una certa restrizione della propria proclamata liberalità. Avendo contravvenuto il principio secondo cui i “rifugiati politici” in particolare erano tenuti al rispetto di una certa neutralità politica, gli immigrati tutti – e quindi anche gli italiani – furono oggetto di provvedimenti restrittivi. Il 30 giugno del 1924 il Presidente del Consiglio francese chiedeva al Ministro dell’Interno di predisporre misure preventive contro tutte le manifestazioni che mettevano in causa i governi stranieri.

Je vous prie donc de donner par circulaire aux autorités compétentes les ordres nécessaires pour que, tout en respectant bien entendu la législation en vigueur sur le droit de réunion, soit interdite, en France et dans les colonies, toute manifestation publique pouvant mettre en cause la politique intérieure d’Etats étrangers. Quant aux manifestations privées de même nature, un service d’ordre suffisant devra être organisé aux alentours du local où elles se tiendront. Les contrevenants étrangers pourraient sans distinction de parti faire l’objet d’arrêté d’expulsion<sup>59</sup>.

Nonostante l’indurirsi della politica d’accoglienza francese, gli oppositori italiani emigrati in Francia continuarono la loro attività politica, al punto da indurre le autorità ad adottare nei loro confronti un rigore progressivamente crescente. Nel 1926, il Prefetto di Seine et Oise scriveva al Direttore della Sureté Générale per informarlo che era stata organizzata una riunione a Grigny sulle espulsioni pronunciate dal governo contro i militanti italiani e sui processi verbali redatti dalla polizia per infrazione alle leggi e alle regole sul soggiorno degli stranieri in Francia<sup>60</sup>. Il Prefetto credeva

---

<sup>57</sup> Cfr. ACS, MI, PPM, b. 141, f. 7, nota n. 1 «Processi contro fuorusciti, compromissioni delle autorità e personalità politiche francesi, deposizioni aiuti, etc.» acclusa alla lettera indirizzata al Ministero degli Affari Esteri «Atteggiamento delle autorità francesi verso antifascisti italiani in Francia», 21 novembre 1934.

<sup>58</sup> Per avere un quadro del rapporto tra le due comunità e delle continue dispute tra le due cfr. numerose note relative a singoli casi in ANF, MI, F7/14744, Italiens, ménées fascistes et antifascistes en France (1926-1927) e anche Ivi, b. 14748, Italiens, Aggressions et meurtres entre fascistes et antifascistes à Paris (1930).

<sup>59</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 381, Italiens en France dossier général, lettera del Presidente del Consiglio Ministro degli Affari Esteri al Ministro dell’Interno, 30 giugno 1924.

<sup>60</sup> Importante in questo ambito in particolare la circolare Sarrault del novembre 1926 che imponeva forti limitazioni all’attività politica degli stranieri. Sull’impatto che essa ebbe sulla comunità italiana cfr. P. Guillen, *La question*, cit. pp. 27-29.

qu'une démonstration de ce genre n'est pas compatible avec la correction imposée à tous les étrangers en France; sans qu'il m'apparaisse utile d'interdire formellement le meeting projeté, j'ai prescrit au Commissaire spécial Cochenet, appuyé par des forces de gendarmerie suffisantes de procéder ce soir à une vérification des papiers de tous les ouvriers italiens qui se présenteront pour assister à la réunion.<sup>61</sup>

Attraverso i documenti le autorità del paese ospitante potevano non solo controllare, ma anche mettere in difficoltà, la comunità immigrata, spesso residente oltrefrontiera in modo irregolare dal punto di vista amministrativo. La tolleranza dimostrata in più occasioni verso la clandestinità diveniva fermezza quando l'attivismo politico degli immigrati era tale da contravvenire a uno dei principi cardine del diritto d'asilo, ovvero il rispetto di una forma di neutralità politica all'interno dello Stato di accoglienza. Nell'ottobre dello stesso anno una nuova circolare prescriveva l'espulsione<sup>62</sup> nei riguardi di chi non avesse rispettato le restrizioni imposte dalle precedenti direttive.

A fronte di questo cambiamento politico, la Lega dei Diritti dell'Uomo rinnovò immediatamente gli appelli, già effettuati nel novembre 1925, al Ministero degli Affari Esteri relativamente alla questione dei rifugiati politici italiani, perseguiti e perseguitati sin nel territorio francese dai loro avversari politici. Il Ministero dell'Interno francese rispondeva difendendo il proprio operato, sostenendo che esso era volto a garantire la sicurezza pubblica all'interno dei confini nazionali, a non mancare di cortesia nei confronti di altri paesi, e a non lasciare che gli stranieri abusassero dell'ospitalità che veniva loro concessa.

Le gouvernement français n'a jamais l'intention d'intervenir à aucun degré, dans les affaires intérieures ou les compétitions des partis des pays étrangers. Par ailleurs, il est seul juge, dans l'exercice de sa souveraineté et de son indépendance du régime qui doit être appliqué aux étrangers sur son territoire, et il entend assurer à ce titre, à ceux-ci le bénéfice des libertés publiques prévues par le lois.

Le gouvernement a d'autre part le devoir de maintenir l'ordre et la tranquillité publique et de veiller à la sécurité extérieure du pays; enfin, il ne saurait se soustraire aux obligations internationales qui lui incombent vis à vis des gouvernements étrangers. Il ne pourrait donc admettre que, sous la sauvegarde des droits dont ils jouissent, des étrangers abusent de l'asile qui leur est offert sur le territoire de la République et prennent une attitude contraire aux devoirs que leur impose notre hospitalité.

---

<sup>61</sup> ANF, MI, F7/13458, lettera del Prefetto di Seine et Oise al Ministro dell'Interno, direzione de la Sûreté Générale, 12 giugno 1926.

<sup>62</sup> ANF, MI, F7/13249, nota del 3 novembre 1926.

C'est de ces divers principes que mon gouvernement continuera de s'inspirer en toute circonstance, se conformant ainsi, d'ailleurs, à la politique dont les précédents cabinets ne se sont jamais détachés<sup>63</sup>.

Lo Stato francese prevedeva pertanto che, qualora gli immigrati italiani avessero abusato della sua ospitalità, essi sarebbero stati oggetto di misure di espulsione<sup>64</sup>.

Da parte italiana, nel mese di novembre del medesimo anno la Prefettura di Roma ordinò ai giornali della capitale di astenersi dal commentare in qualunque modo questioni pendenti con la Francia, «anche in un senso amicale, tanto nell'ambito della questione dei fuoriusciti quanto in quello delle questioni politiche straniere e coloniali»<sup>65</sup>. Per la Francia, alla fine dell'anno una nota della Direction de la Sureté Générale – *contrôle général des services de police administratives*, «Italie» commentava:

La France désire une bonne entente avec l'Italie, il lui appartient donc de faire les premiers pas; lorsque la France aura fait des concessions, reconnu la nationalité italienne ad aeternum aux italiens de Tunisie, voire aux italiens installés dans les sud-ouest de la France, cédé une colonie ou deux, expulsé tous les antifascistes réfugiés sur le territoire de la République, alors l'Italie aura une preuve tangible des bons sentiments de la France et l'on pourra causer<sup>66</sup>.

Questa nota è di particolare interesse poiché – seppur estremizzando di molto i toni e gli intenti del governo francese – esprime chiaramente, e forse anche troppo esplicitamente, la volontà di avvicinamento all'Italia che in quel momento stavano perseguendo le autorità d'oltralpe. Certamente in quel momento la Francia non avrebbe mai ceduto all'Italia alcuna delle sue colonie, né – come si vedrà in seguito – avrebbe adottato un comportamento tanto liberale nei confronti della questione della

---

<sup>63</sup> «Cahiers des droits de l'Homme», 10 février 1926, *Bullettin officiel – autres interventions – Italie – réfugiés politiques*, p. 67.

<sup>64</sup> ANF, MI, F7/13457, lettera del Prefetto di Seine et Oise al Ministero dell'Interno, DG Sûreté Générale, 5 gennaio 1926. Nel comunicare alla DG Sûreté Générale l'organizzazione di una riunione privata di operai italiani, il prefetto concludeva il proprio rapporto nei seguenti termini: «Je ne manquerai pas de vous adresser un compte-rendu de cette réunion et de vous proposer, s'il y a lieu, toute mesure d'expulsion contre les Italiens qui auraient contrevenu aux lois de l'hospitalité qu'ils reçoivent en France».

<sup>65</sup> Ivi, b. 17458, trasmissione da parte dell'Ambasciatore francese a Roma al Ministero francese degli affari esteri del comunicato della Prefettura reale di Roma, Ufficio stampa, «Ordre donné à la presse italienne de s'abstenir de toute attaque contre la France», 13 novembre 1926. Cfr. anche le disposizioni di qualche mese prima riportate in ASMAE, RIF (1861-1950), b. 100, telegramma del 24 marzo 1926.

<sup>66</sup> Ivi, lettera del 3 dicembre 1926.

cittadinanza. L'inserimento di questa fonte all'interno del presente lavoro è stato ritenuto di interesse al fine di rendere conto della diversità di vedute esistente all'interno delle amministrazioni. Tale difformità non va unicamente rilevata in relazione alla multiformità di interessi perseguiti da ogni singola istanza statale, bensì anche nel grande numero di sfaccettature che caratterizzano l'attività delle medesime riguardo anche al linguaggio, alle modalità di espressione, ed alle opinioni manifestate rispetto al complessivo andamento delle relazioni con un altro paese. In questo senso, la nota proposta non può essere considerata rappresentativa della politica perseguita dall'intero Stato francese, o dai massimi vertici delle autorità amministrative e politiche; essa rappresenta piuttosto il riflesso e la manifestazione della pluralità di voci, individui ed istanze che compongono quello che, solo a prima vista, può essere considerato come un ente monolitico, ovvero lo Stato.

Gli attriti continuarono comunque sino all'inizio del 1927 quando, come rimarcato da Pierre Guillen, si assistette ad un momento di perlomeno apparente distensione nei rapporti fra i due paesi. I due governi iniziarono volontariamente a far cadere il silenzio su tutte le questioni politicamente scottanti<sup>67</sup>; essi erano infatti impegnati nei negoziati per la firma di un *modus vivendi* bilaterale, che rappresentava un accordo preliminare alla successiva firma di un trattato di stabilimento. Nel luglio del 1927 Grandi, «onde non prolungare più oltre lo speciale pregiudizio causato dalla attuale situazione d'inferiorità giuridica degli italiani in codesta Repubblica», autorizzava tutti i Ministeri a lavorare sì da «concludere con codesto Governo con ogni migliore sollecitudine il proposto *modus vivendi*. Dato l'assoluto carattere di provvisorietà riservato a quest'ultimo, V. E. vorrà nel contempo dare opera attiva alla preparazione e alle conseguenti trattative per le conclusioni della convenzione generale di stabilimento»<sup>68</sup>. Il trattato di stabilimento avrebbe garantito uguali condizioni giuridiche ai cittadini di entrambi i paesi qualora fossero emigrati verso l'altra nazione firmataria.

Desiderose di concludere positivamente tale accordo, le autorità di entrambi i paesi agirono al fine di sopire le tensioni che nei due anni precedenti si erano sollevate in relazione alla questione dei sovversivi italiani all'estero. È da interpretarsi in

---

<sup>67</sup> P. Guillen, *Le rôle, cit.*, p. 326.

<sup>68</sup> ACS, MI, M, b. 257, lettera del Ministero degli Affari Esteri al Ministero dell'Interno, «*Modus vivendi italo-francese*».

quest'ottica lo scomparire dalla corrispondenza diplomatica del frequente riferimento alla questione dei "fuoriusciti", dei "rifugiati", e dell' "emigrazione politica" in generale, così come la volontà di evitare qualunque procedimento che potesse essere in grado di eccitare l'opinione pubblica dei due paesi. Così il Ministro italiano della Giustizia Rocco restituiva nel 1932 il clima che cinque anni prima si era venuto a creare intorno al nesso emigrazione dell'opposizione politica/opinione pubblica:

Sulla fine del 1927, in occasione della notizia, diffusa dai giornali, del processo a carico dell'ex deputato Labriola imputato di espatrio clandestino, disposti, per desiderio espresso di S.E. il Capo del Governo, comunicatomi dal sottosegretario di Stato On.le Suardo, che i processi per reati del genere fossero rinviati a tempo indeterminato, onde evitare pretesti per muovere attacchi al Regime ed anche perché la residenza all'estero degli imputati, nei confronti dei quali non sarebbe stato possibile avanzare richiesta di estradizione, non solo avrebbe reso inefficace qualsiasi sentenza di condanna, che fosse stata pronunciata contro di essi, ma avrebbe potuto creare un'aureola di martirio per gli stessi condannati<sup>69</sup>.

Alla fine del 1927 il *modus vivendi* venne firmato, ma data la sua «provvisorietà [...] sono state già iniziate a Parigi le trattative per addivenire ad una Convenzione di stabilimento»<sup>70</sup>. Le trattative proseguirono fino al 1930, quando venne firmata la convenzione di stabilimento che, però, non entrò immediatamente in vigore. In quegli ultimi anni Venti al venire meno della pressione italiana, che si avrà modo di analizzare più approfonditamente nell'ultima parte di questo capitolo, corrispose un maggior rigore da parte delle autorità francesi nei confronti degli oppositori italiani più attivi. Secondo quella dinamica di oscillazione tra spinte ed equilibri descritta da Elias nel trattare la configurazione fra diversi attori sociali, il silenzio sul "fuoriuscitismo" stava a significare un propendere della bilancia in favore delle volontà italiane di cui l'inizio degli anni Trenta fu particolare emblematico.

---

<sup>69</sup> ACS, MI, M, b. 29, lettera del Ministro della Giustizia al Ministro dell'Interno dell'8 giugno 1932. Il reato di espatrio clandestino determinato da motivi politici venne istituito nel 1926: «Chiunque, senza essere munito di passaporto o di altro documento equipollente a termini di accordi internazionali, espatrii o tenti di espatriare, quando il fatto sia stato determinato, in tutto o in parte, da motivi politici, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con la multa non inferiore a lire 20.000». (Cfr. art. 160, T. U. 1926, Gazzetta Ufficiale).

<sup>70</sup> ACS, MI, M, b. 257, lettera del Ministero degli Esteri al Ministero dell'Interno, 10 dicembre 1927, «*modus vivendi italo-francese*».

- *Gli anni Trenta*

Nell'analizzare il modo in cui negli anni Trenta le amministrazioni italiane e francesi si rapportarono alla questione dell'opposizione italiana in Francia è bene tenere conto del fatto che quegli anni furono il teatro di alcuni importanti avvenimenti che, a livello internazionale, segnarono alcune importanti evoluzioni del diritto dei rifugiati: in particolare la firma della Convenzione di Ginevra, avvenuta nell'ambito della Società delle Nazioni nel 1933, e la Conferenza internazionale sui rifugiati che si tenne a Evian nel 1938, fuori dal quadro della SdN. Nel prossimo capitolo verrà analizzato l'impianto della Convenzione di Ginevra, mettendo nel dovuto rilievo il fatto che essa non fu in grado di influire concretamente sulla sorte degli oppositori italiani in Francia per due ordini di ragioni. In primo luogo essi non rientrarono – nonostante quanto analizzeremo in seguito – tra le categorie che avrebbero beneficiato della protezione offerta dal nuovo strumento internazionale; ed in secondo luogo la Francia non procedette alla ratifica della Convenzione fino al 1936. Secondo questa prospettiva di analisi si può riprendere quanto detto da Gerard Noiriél, per il quale la convenzione del 1933, pur avendo costituito un modello per i successivi sviluppi del diritto dei rifugiati, venne firmata in un contesto politico internazionale – l'ascesa dei nazionalismi e la crisi economica – tale per cui gli Stati si ripiegarono su loro stessi<sup>71</sup>, vanificando in qualche modo l'afflato di cui la Convenzione voleva invece essere l'emblema.

Per quanto riguarda lo specifico caso della Francia, il problema dell'asilo politico rimase quindi per tutto il decennio «how France could respect the protection needs of refugees when they were subjected to the same legal regime that applied foreign workers»<sup>72</sup>. Gli anni Trenta furono per questo il teatro di spinte divergenti: da un lato verso la chiusura agli stranieri e la protezione dei lavoratori francesi<sup>73</sup>, dall'altro verso il rispetto del diritto d'asilo e l'istituzionalizzazione di una nuova categoria giuridica e sociale, quella dei rifugiati politici.

---

<sup>71</sup> Cfr. G. Noiriél, *Réfugiés*, cit. pp. 105 e seguenti.

<sup>72</sup> G. Burgess, *Refuge in the land of liberty. France and its refugees, from the Revolution to the End of Asylum (1787-1939)*, New York, Palgrave Mac Millan, 2008, p. 163.

<sup>73</sup> In particolare, nel 1932 – quando la Grande Depressione aveva ormai raggiunto anche la Francia – il governo radicale di Herriot procedette alla promulgazione della legge sulla protezione della manodopera nazionale che determinava la quota di stranieri che le industrie potevano assumere. Su questo punto cfr. Cfr. J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics*, cit., pp. 190-235; R. Schor, *Histoire de l'immigration*, cit., pp. 126 e seguenti.

In questo contesto – in cui istanze e definizioni di politica interna, bilaterale e multilaterale si sovrapponevano e confondevano senza soluzione di continuità – la situazione degli oppositori italiani in Francia rimaneva sostanzialmente invariata, ma non per questo era meno ambigua o urgente. Essi, ancora privi di un formale riconoscimento del proprio status giuridico, ed esclusi dalle categorie suscettibili di beneficiare della protezione della Società delle Nazioni, continuavano a vivere in balia dei mutamenti della politica del paese ospitante: dal 1932 l'eventualità che la Francia potesse cedere alle pressioni provenienti dal loro Stato di origine e procedesse ad espulsioni massive divenne pertanto motivo di grande preoccupazione fra gli oppositori oltralpe. I nuovi arrivi dall'Italia intanto creavano una situazione peculiare all'interno del mondo immigrato in cui «una vecchia ondata di emigrazione ne rifiuta una più recente, come essa stessa è rifiutata dagli autoctoni»<sup>74</sup>.

Nel 1933 la Francia e l'Italia prolungarono la validità del *modus vivendi* firmato alla fine degli anni Venti, e continuarono a lavorare nella direzione di un riavvicinamento diplomatico; in questo ambito lo spazio lasciato alla questione dell'opposizione era tutto sommato ridotto<sup>75</sup>. Così, sostanzialmente esclusa dalle questioni all'ordine del giorno nei *pourparlers* preliminari alla firma del trattato Mussolini-Laval, la questione dello status degli oppositori italiani oltrefrontiera rimase ai margini delle relazioni bilaterali e divenne un fatto prettamente interno alla Francia, come rimarcato dagli stessi osservatori italiani.

Il governo francese non permetterà in questo momento agitazione contro il governo italiano. D'altronde è proprio in questo momento che hanno bisogno della condiscendenza del Governo e dei dipendenti uffici per poter ottenere la qualifica di "profugo politico" che dà diritto di restare in Francia a certe determinate condizioni che saranno rese note a breve (dicono).

---

<sup>74</sup> R. Schor, *Le crisi economiche e i fuoriusciti*, in P. Milza, R. Schor, E. Vial, *Italiani di Francia, L'emigrazione fra le due guerre*, Firenze, Giunti, 1989, p. 40.

<sup>75</sup> Rispetto a questa nuova tendenza diplomatica, l'ambasciatore francese in Italia scriveva al Quai d'Orsay che in Italia «l'évènement politique du jour, c'est la recherche française de l'amitié italienne». Cfr. AQO, Direction des Affaires Politiques et Commerciales, Correspondance Politique et Commerciale, Italie, 308, Z 374-4, Politique extérieure, Italie-France (mai 1932-novembre 1938), nota dell'Ambasciatore francese in Italia, «L'Italie et la France, dernière possibilité d'une entente. Herriot et la question coloniale italienne». Per avere un'idea dell'impatto di questa tendenza sul mondo emigrato cfr. ACS, MI, PPM b. 24, «Fu tanto grande la paura che una commissione capeggiata da Morgari si è recata dal deputato Blum per avere precise notizie. La risposta ha servito a tranquillizzare l'ambiente, perché Blum ha detto di sapere da buona fonte che Mussolini si è ben guardato di sfiorare questo argomento nelle discussioni di Roma, assicurando poi che Laval aveva in questo proposito istruzioni precise di Flandin».

La qualifica è quanto mai elastica e si presta a tutte le restrizioni. Perciò l'applicazione sarà più o meno rigorosa e restrittiva a seconda dell'umore dei governi<sup>76</sup>.

Come nei dieci anni precedenti le frontiere continuarono quindi ad essere il punto permeabile attraverso cui lavoratori ed oppositori raggiungevano la Francia, approfittando della parziale apertura delle frontiere italiane. Di fronte all'incessante flusso di migranti e agli esiti della crisi del 1929, i Ministeri francesi del Lavoro, degli Affari Esteri, dell'Interno e dell'Agricoltura si impegnarono in un dibattito sulla questione degli stranieri che si presentavano alla frontiera sprovvisti del proprio passaporto nazionale e del contratto di lavoro necessari a stabilirsi regolarmente in Francia, in particolare qualora provenienti dall'Italia, dalla Spagna e dal Portogallo<sup>77</sup>. Nel caso degli italiani, il Ministero del Lavoro rilevava l'impossibilità di intraprendere il *refoulement* degli stranieri, in particolar modo di coloro che si dichiaravano "rifugiati politici". Il Ministro rimarcava anche che:

à l'époque où notre frontière était libéralement ouverte aux travailleurs italiens démunis des passeports, alors que l'Italie s'opposait avec énergie à leur sortie, de nombreux Italiens traversaient la frontière en dehors des points contrôlés et se déclaraient aux Autorités françaises comme déserteurs ou réfugiés politiques.

Pendant la période au cours de laquelle les Autorités Italiennes distribuaient des passeports avec libéralité, alors que de notre côté aucune mesure de protection n'était prise, les arrivées de travailleurs italiens se déclarant comme déserteurs ou réfugiés politiques cessèrent à peu près complètement.

---

<sup>76</sup> ACS, MI, PPM, b. 24, nota del 20 gennaio 1935. In proposito cfr. anche APP, DA, 742, circolare del Presidente del Consiglio, ministro dell'Interno ai Prefetti sull'obbligo per gli stranieri di contraccambiare la generosa ospitalità ricevuta dalla Francia con l'astensione dalla lotta politica, luglio 1930. Su questo punto è significativa anche una nota anonima, redatta da un fiduciario del Ministero dell'Interno italiano, secondo cui «il problema [dell'emigrazione politica n.d.r.] non potrà mai essere risolto fino a quando la Francia sarà fedele alle sue tradizioni [...] la tradizione dell'ospitalità politica è così radicata in Francia che anche se il governo e i giornali che oggi domandano con sorprendente unanimità l'accordo con l'Italia fossero disposti a dimenticare questa tradizione, il popolo di Francia saprebbe ricordarla e imporla con sincero sentimento», in ACS, MI, PPM, b. 24, «I rapporti franco-italiani», 10 gennaio 1932.

<sup>77</sup> ANF, MI, F7/17153, circolare Ministero dell'Interno francese ai Prefetti delle Alpes Maritimes, Basses Alpes, Haute-Alpes, Savoie e Haute-Savoie, prot. N° B-41, 4 ottobre 1929. Secondo la circolare del Ministro dell'Interno ai Prefetti delle Alpes-Maritimes, delle Basses-Alpes, della Savoie e dell'Haute-Savoie, «ceux des étrangers qui seront porteurs d'un contrat d'embauchage régulièrement visé par les services compétents du Ministère de l'Agriculture ou de celui du Travail et d'un certificat sanitaire recevront immédiatement un sauf-conduit qui leur permettra de se rendre sans encombre dans la localité où ils doivent travailler». Quanto a chi fosse stato privo di un certificato sanitario o di un contratto di lavoro – come previsto dall'accordo del 1921 – sarebbe stato indirizzato a un ufficio dell'immigrazione che lo avrebbe messo «complètement en règle». A quel punto, su presentazione dei documenti indispensabili, sarebbe stato loro concesso un salvacondotto per recarsi nel luogo di lavoro.

Aujourd'hui, alors que nous avons pris des mesures de restriction, dont l'effet commence à se faire sentir, on voit réapparaître des travailleurs italiens, se déclarant comme réfugiés politiques ou déserteurs, après avoir franchi la frontière par des moyens de fortune<sup>78</sup>.

Il Ministro sottolineava infine come fosse impossibile non essere colpiti dall'influenza esercitata su numerosissimi lavoratori dalle misure prese sia dalle autorità italiane che da quelle francesi. Egli aggiungeva che tanto i lavoratori italiani quanto le loro autorità erano perfettamente a conoscenza dei vantaggi legati al riconoscimento dello status di rifugiato<sup>79</sup>. Il Presidente del Consiglio rispondeva

Le 18 courant vous avez bien voulu me faire connaître que vous adoptiez les conclusions de mes précédentes communications par lesquelles je vous ai signalé qu'il ne semblait pas possible d'envisager le refoulement des étrangers – les Italiens en particulier – se disant réfugiés politiques.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je partage entièrement votre manière de voir en ce qui concerne les mesures à prendre à l'égard de ces réfugiés autorisés à résider sur notre territoire<sup>80</sup>.

In particolare, si conveniva che non fosse possibile rifiutare agli interessati la carta d'identità che consentiva loro di assicurarsi l'accesso ad un lavoro pagato, e quindi alla sussistenza. Per questo, si richiedeva l'invio dei *dossiers* individuali delle richieste di carta d'identità per lavoratori avanzate dai «ressortissants italiens “réfugiés politiques”», anche nell'intento di evitare frodi e falsificazioni di documenti<sup>81</sup>.

In questo contesto la Lega dei Diritti dell'Uomo rimaneva ancora una volta la maggiore risorsa di tutti gli emigrati, politici e non. Secondo questa prospettiva – alla luce dei numerosi interventi che questa associazione operò in favore degli italiani oltrefrontiera – si potrebbe dire che un organismo non governativo, e del tutto espressivo del tessuto sociale francese, si fece carico dell'interpretazione delle esigenze di quella fetta di società – l'opposizione italiana in Francia – che continuava a rimanere in trappola in una zona giuridica con confini mal definiti, all'incrocio tra le diverse maglie del sistema politico, sociale, e giuridico degli Stati di accoglienza e di origine. Nell'ambito della Lega, in quei primi anni Trenta, si fece quindi intenso lo scambio di

---

<sup>78</sup> ANF, MI, F7/17153, lettera del Ministro del Lavoro al Presidente del Consiglio, 18 novembre 1930.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> ANF, MI, F7/17153, lettera del Presidente del Consiglio al Ministro del Lavoro, «réfugiés politiques», 29 novembre 1930.

<sup>81</sup> *Ibid.*

opinioni sul diritto d'asilo e sulla situazione in cui si trovavano a vivere i rifugiati italiani e non solo.

In un appello del 2 ottobre 1934 indirizzato al Ministero dell'Interno, Victor Basch scriveva che «enfin surtout nous nous inquiétons du nombre des réfugiés politiques qui, en raison du chômage, se voient refuser cette hospitalité qui est une des plus nobles traditions de la France. Si la situation économique oblige notre pays à limiter le nombre d'étrangers qui peuvent être autorisés à résider en France les réfugiés politiques doivent être admis avant tous les autres»<sup>82</sup>. Neanche un mese dopo, la Lega inviava un altro appello, portando l'attenzione del Ministero dell'Interno sulla situazione degli stranieri colpevoli di non aver rispettato un decreto di espulsione, mettendo in rilievo il fatto che era tanto più urgente affrontare questo tema in quanto «le statut legal des étrangers est entièrement à créer»<sup>83</sup>. Rispetto a questa situazione generale, veniva rilevata la specificità del caso degli italiani che, non trovando più nei consolati una vera struttura di assistenza a causa della fascistizzazione della stessa, non riuscivano ad ottenere alcun documento. Per questo la Lega chiedeva alle istituzioni che un atto di notorietà divenisse sufficiente per questo gruppo. Dopo uno scambio di opinioni con il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro rispondeva alla Lega che la questione esulava di fatto dalle competenze di entrambi i Ministeri, e che l'unica soluzione perseguibile fosse di sottoporre la questione alla Commissione Permanente dell'Immigrazione<sup>84</sup>.

Oltre a queste attività, dirette ad avere un impatto concreto sulle iniziative delle istituzioni, la Lega si fece carico direttamente della sorte degli immigrati politici, italiani e non solo, iniziando a stampare veri e propri certificati della qualità di rifugiato politico, che gli stranieri potevano presentare alle autorità del paese ospitante<sup>85</sup>. La tolleranza e l'elasticità che sottendevano a tali prassi non erano ovviamente gradite alle amministrazioni italiane che, nel 1934, commentavano che «innumerevoli casi vi sono stati di fuorusciti militanti e pericolosi, giunti in Francia clandestinamente e quindi

---

<sup>82</sup> BDIC, LDH, F Delta rés. 798/75, lettera di Victor Basch al Ministero dell'Interno, 2 ottobre 1934.

<sup>83</sup> Ivi, lettera di Victor Basch al Ministero dell'Interno, 3 novembre 1934.

<sup>84</sup> ANF, MI, F7/17153, lettera del Ministro del Lavoro al Ministero dell'Interno, 26 dicembre 1933.

<sup>85</sup> BDIC, LDH, F Delta rés 798/282, diversi fascicoli individuali contenuti nel faldone contengono un «certificat de réfugié politique» prestampato e compilato ad hoc per ogni intestatario. Il certificato cita «Des renseignements recueillis par la Ligue Italienne des Droits de l'Homme, il résulte que M. ..., de nationalité italienne, né à ... le ... , peut à bon droit se prévaloir de la qualité de réfugié politique. En foi de quoi nous lui délivrons la présente attestation qui ne peut, en aucune manière, être considérée comme une garantie commerciale». Seguono menzione di luogo, data e firma del segretario generale.

senza passaporto, i quali hanno soggiornato lungamente nel territorio della Repubblica senza di fatto essere mai disturbati dalle autorità. Per avere tale trattamento basta dichiararsi “rifugiato politico”, avere qualche dichiarazione della Lega Diritti Uomo francese perché le Autorità, albergatori etc. non si occupino degli irregolari»<sup>86</sup>.

Nonostante il sostegno della Lega, le difficoltà in cui versavano gli oppositori italiani in Francia continuavano ad essere numerose, e continuarono per tutti gli anni Trenta<sup>87</sup>. Le petizioni della LdH si scontravano di fatto con la divisione, non sempre chiara, delle competenze tra i diversi Ministeri coinvolti nella gestione dell’immigrazione<sup>88</sup>, oltre che con la fluidità che caratterizzava i rapporti bilaterali in materia. Nell’ambito della complessiva ripresa delle relazioni bilaterali – di cui il trattato Mussolini-Laval costituì il momento di massimo vigore – i due Stati pervennero, nel febbraio del 1935, alla firma di un protocollo di intesa utile a regolare i rapporti bilaterali in materia di immigrazione/emigrazione lavorativa; punto di partenza di tale nuovo accordo era l’effettuazione da parte dello Stato francese di una stima del numero di lavoratori di cui avrebbe avuto bisogno per il settore industriale e per quello agricolo. La delegazione italiana si fece carico della situazione di coloro che potevano essere oggetto delle misure restrittive entrate in vigore in seguito all’approvazione della legge sulla protezione della manodopera nazionale del 1932. Per i lavoratori italiani già emigrati e residenti in Francia venivano stabiliti criteri precisi in base ai quali procedere al rinnovo delle carte d’identità da lavoratori. La delegazione francese comunicava che – sebbene il rinnovo della carta d’identità da lavoratore dovesse, in linea di principio, essere rifiutato a tutti gli stranieri che esercitavano professioni toccate da un forte tasso di

---

<sup>86</sup> ACS, MI, PPM, b. 141, f. 7, nota acclusa alla lettera indirizzata al ministero degli Affari Esteri, 21 novembre 1934, «Trattamento delle autorità francesi verso fuorusciti privi di passaporto (quali documenti sono stati forniti ed in che modo)».

<sup>87</sup> Cfr. BDIC, LDH, F Delta rés. 798/98, lettera del 21 marzo 1935 indirizzata al Prefetto di Parigi: «Nous avons l’honneur d’appeler particulièrement votre attention sur la situation qui nous est signalée de bonne source comme étant faite dans votre département aux réfugiés politiques. Des instructions auraient été données pour que tous les étrangers qui demandent le renouvellement de leur carte d’identité produisent un certificat de nationalité ou un passeport non périmé. Or, nombre de réfugiés politiques, et particulièrement les italiens qui sont entrés en France clandestinement et qui par la suite ont régularisé leur situation ne sont pas en état de présenter un passeport ni même un certificat de nationalité, les autorités consulaires de leur pays refusant de leur délivrer cette pièce. De ce fait, ces réfugiés politiques ne pourront pas demander le renouvellement de leur carte d’identité et se trouveront bientôt dans une situation irrégulière. Aussi nous nous permettons de vous signaler cette situation, certains que nous sommes que vous voudrez bien donner toutes instructions à vos services pour que ceux qui justifient de leur qualité de réfugiés politiques ne soient pas tenus de présenter un passeport ou un certificat de nationalité.»

<sup>88</sup> Cfr. R. Schor, *Histoire de l’immigration, cit.*, p. 53.

disoccupazione – erano previste eccezioni per coloro che risiedevano in Francia da più di dieci anni, per coloro che erano sposati con un cittadino francese, o per i minori di 16 anni che fossero nati in territorio francese; costoro avrebbero ottenuto il rinnovo dei documenti, e quindi l'opportunità di rimanere oltrefrontiera<sup>89</sup>. Un paio di mesi dopo la firma del trattato il Ministro degli Affari Esteri francese, commentando una nota con la quale l'Ambasciata italiana si lamentava per alcune recenti misure di espulsione nei confronti di cittadini italiani, scriveva al Ministro dell'Interno: «je ne puis qu'insister, pour ma part, sur l'intérêt qui s'attache à ce que le Protocole franco-italien du 22 février 1935 soit interprété dans un esprit bienveillant, et éviter de nous aliéner, par l'application de mesures trop strictes, des sympathie dont la nécessité se fait chaque jour plus évidente»<sup>90</sup>.

La seconda metà degli anni Trenta fu caratterizzata da un primo momento di distensione tra i due paesi in materia di emigrazione/immigrazione: la firma di un secondo protocollo nel 1937 fu in parte la testimonianza di questa evoluzione. Il nuovo protocollo riconfermava le facilitazioni garantite dal precedente, e forniva direttive chiare ed esplicite sulla questione delle naturalizzazioni, in base alle quali entrambi i paesi rinnovavano gli impegni già presi nel giugno del 1935 a non esercitare alcuna pressione sui cittadini italiani e francesi che intendessero cambiare nazionalità, e a non rendere difficoltose le pratiche amministrative necessarie a questo scopo<sup>91</sup>.

In quello stesso periodo, sul fronte interno, continuava intenso in Francia il dibattito sulla situazione degli stranieri e dei rifugiati. Per quanto riguarda lo specifico ambito del rapporto tra la Francia e gli stranieri, il progetto di legge Moutet del 1935, la creazione del Comité du Droit d'Asile della CGT e l'istituzione del Comitato presieduto da Herriot – incaricato di statuire sull'attribuzione o il rifiuto della qualità di rifugiato politico – segnarono le diverse evoluzioni del dibattito governativo sul diritto d'asilo, sui rifugiati<sup>92</sup> e sull'individuazione di uno status giuridico per i medesimi. Nel 1936, il Front Populaire – atteso da molti come il promotore di una nuova apertura nei confronti degli stranieri e dei rifugiati politici in particolare – procedette alla ratifica della

---

<sup>89</sup> ANF, MI, F7/17153, «Protocole», testo del Protocollo del 22 febbraio 1935.

<sup>90</sup> ANF, MI, F7/17153, lettera del Ministro degli Affari Esteri al Ministro dell'Interno, 15 aprile 1935, «Dossier 25 dg».

<sup>91</sup> ANF, MI, F7/17153, «Protocole», testo del protocollo dell'11 giugno 1937; Ivi, «Aide-mémoire», 1 maggio 1937.

<sup>92</sup> Cfr. G. Burgess, *Refuge, cit.*, cap. X.

Convenzione di Ginevra del 1933, ma non si distinse per una vera e propria rivoluzione dell'interpretazione dell'asilo e dell'accoglienza; nonostante fossero stati istituzionalizzati i criteri per distinguere i rifugiati politici da quelli economici<sup>93</sup>, tutti vennero comunque sottomessi all'applicazione della legge di protezione della manodopera nazionale del 1932. Inoltre, il decreto del 2 maggio del 1938 sanciva una ulteriore chiusura delle autorità francesi agli stranieri tutti, rendendo ancor più precaria la situazione amministrativa degli oppositori italiani in Francia<sup>94</sup>.

Nel 1938 la conferenza intergovernativa di Evian sullo statuto dei rifugiati segnò un ulteriore momento di passaggio nella codificazione internazionale di una normativa unitaria su questa nuova e sempre più consistente categoria sociale, e rappresentò l'ultima possibilità per gli oppositori italiani di vedersi riconosciuto uno specifico status giuridico. Organizzata su impulso degli Stati Uniti – e comunque rivolta allo studio della situazione in cui versavano i rifugiati tedeschi ed austriaci – la conferenza non addivenne ad alcun risultato concreto, e di fatto non toccò le sorti degli oppositori italiani all'estero tanto più che, come rimarcato in una nota di bilancio complessivo dell'emigrazione politica in Francia fra le due guerre, «quant aux antifascistes italiens ils n'ont jamais été reconnus»<sup>95</sup>.

Mentre queste evoluzioni segnavano il cammino dell'asilo in Francia e a livello internazionale, le relazioni franco-italiane si avviavano verso una brusca involuzione: la rottura costituita dall'avvicinamento dell'Italia alla Germania hitleriana metteva fine a quel clima di distensione costituitosi negli anni precedenti. Il delitto Rosselli sanciva la fine del silenzio e della parziale distensione in relazione all'emigrazione degli oppositori<sup>96</sup>. Il regime riprendeva con vigore la propria campagna contro i fuoriusciti, ed istituiva nuovi strumenti per rivolgersi alla comunità emigrata all'estero. Nel caso degli emigrati "economici", nel 1938 venne creata la Commissione Ciano per il rimpatrio degli italiani all'Estero con la quale iniziò un ampio monitoraggio dell'attività francese nei confronti dei cittadini italiani. Sul versante francese, parallelamente

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Per le ripercussioni sugli italiani e sui rapporti con l'Italia cfr. ASMAE, RIF (1861-1950), b. 296, «Entrata e soggiorno degli stranieri in Francia, 28 giugno 1939.

<sup>95</sup> APP, BA, b. 2253, «Information a/s de la Conférence d'Evian sur les réfugiés politiques», 15 luglio 1938.

<sup>96</sup> Cfr. M. Franzinelli, *Il delitto Rosselli, 9 giugno 1937, Anatomia di un omicidio politico*, Milano, Mondadori, 2007.

all'incremento delle espulsioni – di cui le fonti italiane rimandano l'intensità e la frequenza<sup>97</sup> – venne avviato una sorta di *screening* all'interno della comunità.

Nell'ambito di queste articolate evoluzioni è interessante rilevare che, secondo una statistica del Ministero dell'Interno francese, gli italiani che, nel 1938, ottennero la qualifica ufficiale di rifugiato politico in Francia furono solamente quindici, a fronte di un totale di 149 individui<sup>98</sup>. Per poter ottenere tale riconoscimento, la legge prevedeva che il cittadino straniero avesse abbandonato il proprio paese di origine per motivi esclusivamente politici, avesse subito sevizie contro la sua persona o danni ai suoi beni, oppure che fosse stato oggetto di minacce tali che – qualora non fosse partito – la sua vita o il suo patrimonio sarebbero stati gravemente esposti. In questo senso si precisava che il fatto di appartenere ad un gruppo perseguitato non era di per sé sufficiente a rientrare nella categoria: le minacce dovevano essere rivolte direttamente al singolo individuo, e non al gruppo nel suo insieme. Lo straniero inoltre non doveva essere incorso in alcuna condanna di diritto comune, il che certificava la sua indiscussa «onorabilità». Infine si precisava che, per distinguere del tutto il rifugiato politico dal rifugiato economico, doveva essere evidente il sacrificio materiale risultante dall'esilio, «l'intéressé ne pouvant tirer un profit de son établissement en France»<sup>99</sup>. Come si può dedurre dall'analisi del caso di un cittadino ungherese occorso nel 1938, accanto alla definizione degli strumenti e dei principi interni, le autorità francesi si decisero a non accettare più i certificati della Lega come attestati aventi valore legale. In una lettera indirizzata al Prefetto di Polizia di Parigi il Direttore della Sureté Générale scriveva che «d'une façon générale, les certificats émanant de ligues et comités privés, ne paraissent suffisants à mon Département, pour établir la qualité de réfugié politique d'un étranger»<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Per avere un quadro del funzionamento della Commissione e del numero di pratiche avviate cfr. ASMAE, RIF (1861-1950), b. 296, *passim*.

<sup>98</sup> ANF, MI, F7/14283, statistica del 22 settembre 1938 dei rifugiati politici noti per la loro lealtà alla Francia. Interessante notare che si trattava per lo più di nomi noti dell'antifascismo: Marion Rosselli, Carlo Sforza, Umberto Tonelli, Oddino Morgari, Giuseppe Modigliani, Luigi Campolonghi, Randolpho Pacciardi, Alberto Cianca, Battista Rossi, Adolfo Giannuzzi e moglie, Alvayero nata Lumbrozo-Zembrel, Arturo Mario Torza e moglie, Pietro Nenni.

<sup>99</sup> Ivi, «Principes fondamentaux pour la détermination de la qualité de réfugié politique».

<sup>100</sup> APP, BA, b. 2253, lettera della DG Sureté Nationale al Prefetto di Polizia di Parigi, «Eloignement 104.092», 11 luglio 1938.

En principe ne peuvent être prises en considération que les attestations des autorités consulaires françaises, ou celles émanant des groupements français ou internationaux, et d'une honorabilité indiscutée, situés dans le pays d'origine du réfugié<sup>101</sup>.

Alcuni documenti potevano servire come «commencement de preuve» per certificare la qualità di rifugiato. Più nello specifico:

- a) extraits de presse ou de revue relatant les faits qui ont obligé l'étranger à s'expatrier, accompagnés des pièces, lettres, certificats de domicile, et tous documents prouvant qu'il était bien présent aux endroits où ces faits se sont produits, et que ceux-ci le concernaient, soit à titre individuel, soit parce qu'il faisait partie d'une catégorie de personnes touchées par ces faits.
- b) documents prouvant d'une façon irréfutable, que cet étranger était opposant au régime de son pays, et que cette hostilité l'exposait à des sévices contre sa personne ou à des dommages contre ses biens (extraits de presse, attestations émanant d'organisation politique, carte de membre d'un parti, etc...).
- c) documents témoignant de recherches, de poursuites, de détention, pour faits politiques<sup>102</sup>.

Nonostante il definirsi di questa categoria a livello interno, alla fine del 1939 i rifugiati italiani ufficialmente riconosciuti erano comunque solo una settantina. La guerra era all'orizzonte e l'attenzione degli Stati si spostava ormai definitivamente su un altro scacchiere. Gli stessi oppositori italiani, impegnati nella Guerra di Spagna e nella riorganizzazione delle proprie strutture associative<sup>103</sup>, guardavano ad altri fronti. Nell'ambito dell'evoluzione dell'asilo e del diritto dei rifugiati, gli esiti della conferenza di Monaco e l'applicazione delle leggi razziali in Italia e in Germania attribuivano il riconoscimento nella categoria di rifugiato ad un nuovo fattore – le origini personali – che più nulla aveva a che vedere con l'appartenenza politica o con la guerra, categoria presa invece in considerazione – come si vedrà nel prossimo capitolo – dalla Società delle Nazioni.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> In proposito cfr. P. Milza, D. Peschanski, *Exils et migrations: italiens et Espagnols en France (1938-1946)*, Paris, Harmattan, 1994, *passim*.

### **I. 3. Provvedimenti ad hoc per l'opposizione all'estero: un affondo nella configurazione statale attorno all'emigrazione.**

Nell'ambito dell'analisi del complessivo evolversi dei rapporti bilaterali in materia di gestione e controllo dell'emigrazione dell'opposizione italiana all'estero, si è deciso di trattare separatamente due particolari provvedimenti adottati dallo Stato italiano – la cosiddetta legge sui fuoriusciti, e l'estradizione – che rappresentano un particolare e privilegiato punto di osservazione sulla configurazione assunta dagli Stati intorno al fenomeno dell'opposizione italiana all'estero. L'analisi di questi due strumenti consente di esplorare in profondità le dinamiche statali attivate intorno all'opposizione italiana oltralpe, e di osservare la mobilità e la fluidità che caratterizzò lo status degli oppositori italiani in Francia tra anni Venti e Trenta.

#### *- La legge sui fuoriusciti e la questione della nazionalità*

Risale al 4 febbraio del 1926 la pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale del Regno, della modifica alla legge n. 555 del 13 giugno 1912 sulla cittadinanza. In base agli emendamenti approvati:

La cittadinanza si perde dal cittadino che commette o concorre a commettere all'estero, un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome e del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato<sup>104</sup>.

Nell'ambito dei contrasti con i Fasci italiani all'estero e delle diverse rivendicazioni avanzate dalle due comunità emigrate – di cui si è già trattato in precedenza –, l'applicazione della legge avrebbe in qualche modo eliminato a priori la capacità di rappresentanza degli oppositori oltrefrontiera che, di fatto, venivano estromessi dalla *civitas* italiana. Nei giorni precedenti la pubblicazione del nuovo testo emendato sulla Gazzetta Ufficiale, Arturo Rocco argomentava in sede parlamentare il senso della

---

<sup>104</sup> Cfr. G.U., n. 28, 4 febbraio 1926, p. 461.

modifica che si proponeva di rendere esecutiva al più presto. Secondo il Ministro della Giustizia:

Questo è il significato della legge. Deve essere bandito ogni timore di persecuzione politica se, per persecuzione politica, s'intende, come si deve intendere, l'azione compiuta a vantaggio di ciascun partito o di un particolare ideale politico.

Si tratta dunque di difesa della nazione all'estero: di questa difesa, bisogna dirlo, si sente, e non da poco, il bisogno. [...] Purtroppo non è una novità della nostra storia che italiani all'estero congiurino contro la patria: ho già ricordato all'altro ramo del Parlamento l'esempio del brigantaggio organizzato all'estero da italiani senza coscienza; e ho ricordato l'indegna campagna che fu mossa dall'estero contro Francesco Crispi e della quale degli italiani, sulla cui condotta la storia ha già emesso il suo giudizio, si fecero in Italia strumento<sup>105</sup>.

Dal punto di vista ideologico, la nuova legislazione si integrava a pieno titolo con la concezione fascista della cittadinanza e del vincolo esistente tra patria e cittadini, «necessario, ma di natura spirituale»:

Orbene questo vincolo rimane infranto non soltanto per una specifica dichiarazione di volontà, ma anche per un tale comportamento, una tale condotta per cui il vincolo stesso irrimediabilmente viene a spezzarsi. Ammettendo che si perda la cittadinanza quando con la propria condotta un cittadino se ne renda indegno, non si fa altro che ricordare il carattere spirituale del vincolo che lega il cittadino alla patria. Chi, con il suo comportamento, infrange questo vincolo non è più cittadino<sup>106</sup>.

La rottura di questo vincolo spirituale si veniva a configurare come una nuova tipologia di delitto, in una nuova concezione «in qualche modo svincolata dalla lesione o minaccia ad un bene giuridico specifico»<sup>107</sup>. Secondo l'impianto della legge, la perdita della cittadinanza era un atto di difesa dello Stato nei confronti dei cittadini che si rivelavano indegni di portare il nome di italiani. «L'accanimento contro tutte le manifestazioni dell'attività fascista [...] scatenato dai margini dell'ospitalità straniera, ha assunto il significato e la sostanza di denigrazione, e perciò di delitto contro la patria»<sup>108</sup>. Sebbene la cosiddetta «legge contro i fuoriusciti» venisse a creare una nuova

---

<sup>105</sup> CDD, Atti parlamentari, seduta del 25 gennaio 1926.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento: da delitto fittizio a nemico dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 316.

<sup>108</sup> Per avere idea del dibattito che all'epoca si mosse intorno al nuovo provvedimento, cfr. ad esempio A. Sani, *Le legge contro i fuoriusciti*, in «Dizionario Penale», 1926, Vol. II Parte I Fascicolo I, pp. 59 e 60.

fattispecie delittuosa – che di fatto era di matrice squisitamente politica – il senatore De Vito nella sua relazione scriveva:

Occorre osservare che il disegno di legge in esame non vuole creare uno speciale istituto giuridico per l'indegnità del cittadino all'estero, ma intende solo completare la legge 13 giugno 1912 n. 555. E quindi si limita ad aggiungere un'altra causa di perdita della cittadinanza a quelle previste dall'art. 8 della legge stessa<sup>109</sup>.

Nelle intenzioni del legislatore la legge doveva essere inserita nel corpus normativo già esistente, piuttosto che essere concepita come un nuovo strumento giuridico *ad hoc* per l'emigrazione degli oppositori. Ciò nonostante, l'attuazione della legge prevedeva la messa in moto di una macchina amministrativa e politica che di fatto era del tutto nuova: infatti «la perdita della cittadinanza è pronunciata con decreto reale, su proposta del Ministro per l'Interno, di concerto con il Ministro per gli Affari Esteri sentito il parere di una commissione composta di un Consigliere di Stato, per Presidente, del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, di un Direttore Generale del Ministero degli Esteri designato dal Ministro per gli affari esteri, e di due magistrati d'appello designati dal Ministro per la Giustizia»<sup>110</sup>.

Secondo le parole del Ministro Rocco:

Quelli che il disegno di legge propone alla vostra approvazione non sono provvedimenti d'indole veramente penale [...] Non si tratta di una pena; noi abbiamo voluto anzi ricondurre questo caso di perdita della cittadinanza, come benissimo osserva l'onorevole relatore, al sistema del diritto vigente. Il nostro diritto ammette che si perda la cittadinanza per atti da cui direttamente o indirettamente si possa desumere la volontà di rinunciare alla cittadinanza italiana.

I mesi seguenti la pubblicazione della legge sulla Gazzetta Ufficiale furono caratterizzati dall'emanazione dei primi decreti di privazione della cittadinanza, e da un dibattito interministeriale volto alla definizione di strumenti e pratiche per il corretto funzionamento della commissione interministeriale che doveva attuare la legge. Il 5 febbraio il Ministro dell'Interno Federzoni chiedeva al Presidente del Consiglio di Stato che venisse nominato il Consigliere a capo della Commissione «incaricata di dare il

---

<sup>109</sup> A. De Vito, *Relazioni dell'Ufficio centrale del Senato (17 dicembre 1925)*, in «Dizionario Penale», cit., pp. 127-128.

<sup>110</sup> G. U., n. 28, cit., p. 461.

parere sulle proposte di perdita della cittadinanza da parte dei cittadini che, vivendo all'estero, si rendano indegni del nome di italiani»<sup>111</sup>. Il 9 marzo Vittorio Emanuele III decretò la nascita della suddetta Commissione, composta da:

1. Guglielminetti gr. uff. Alessandro, Consigliere di Stato, Presidente;
2. Il Capo della Polizia<sup>112</sup>;
3. Naselli conte nobile di Savona S. E. Girolamo, Direttore Generale del Ministero degli Affari Esteri;
4. Gristina comm. Luciano, Sostituto Procuratore Generale del Re;
5. Gifuni comm. Giuseppe, Consigliere di appello<sup>113</sup>.

Alla fine del mese di febbraio il Capo della Polizia Crispo Moncada, membro della Commissione, scriveva all'Ambasciatore italiano a Parigi Sabbatini per avere i nomi dei «cittadini italiani rifugiatisi in Francia che esplicano costà azione lesiva interesse nazionale»<sup>114</sup>; all'inizio del mese di marzo Naselli scriveva al Ministro dell'Interno per assicurarlo che

Le Regie rappresentanze in Francia, Svizzera, Inghilterra, Lussemburgo, Stati Uniti, Brasile e Argentina sono state invitate a segnalare con sollecitudine gli atteggiamenti dei fuoriusciti esponenti della propaganda antinazionale [...] allo scopo di valutarne il grado di pericolosità e la loro tenace persistenza<sup>115</sup>.

Al livello delle pratiche, la legge si attuava attraverso una perpetua e costante collaborazione fra il Ministero dell'Interno – vero propulsore delle procedure amministrative<sup>116</sup> – il Ministero degli Affari Esteri ed il Ministero della Giustizia. All'interno di tali ministeri, gli uffici più attivi e maggiormente coinvolti erano in particolare la Divisione Affari Generali e Riservati – la stessa dalla quale dipendeva il

---

<sup>111</sup> ACS, MI, M, b. 94, lettera del Ministro dell'Interno Luigi Federzoni al Presidente del Consiglio di Stato Raffaele Perla, 5 febbraio 1926.

<sup>112</sup> Dal giugno 1924 al settembre 1926 il Capo della Polizia fu Crispo Moncada, seguito poi da Arturo Bocchini.

<sup>113</sup> Ivi, decreto regio del 27 febbraio 1926.

<sup>114</sup> Ivi, telegramma firmato dal Capo della Polizia Crispo Moncada al cav. Sabbatini, Ambasciatore italiano a Parigi, del 22 febbraio 1926.

<sup>115</sup> Ivi, lettera del Direttore Generale del Personale, del Cerimoniale e degli Affari Amministrativi del Ministero degli Affari Esteri, Naselli, membro della Commissione, alla Divisione Affari Generali e Riservati del Ministero dell'Interno del 18 marzo 1926. È bene notare che di fatto la lettera era indirizzata alla Divisione del Ministero dell'Interno cui faceva capo il Casellario Politico Centrale.

<sup>116</sup> Cfr. ivi, appunto del Sottosegretario di Stato Giacomo Suardo al Ministro dell'Interno Luigi Federzoni del 23 agosto 1926.

Casellario Politico Centrale – e la rete consolare all'estero, incaricata di indicare i nomi degli oppositori maggiormente attivi nell'azione lesiva del buon nome dell'Italia all'estero<sup>117</sup>. In seguito alla richiesta del Ministro dell'Interno di pronunciarsi su alcuni fuoriusciti<sup>118</sup>, la Commissione – attraverso la collaborazione con i consolati e con le forze di polizia – istruiva un dossier nominativo ove veniva pronunciato il decreto di eventuale privazione della cittadinanza, da sottoporre infine alla firma del re.

L'impatto delle attività svolte dalla Commissione deve essere considerato tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo. Per quanto attiene il primo aspetto, il numero di decreti di privazione della cittadinanza fu sostanzialmente limitato<sup>119</sup>; per quanto attiene il secondo l'applicazione della legge, con particolare riguardo alla Francia, venne immediatamente commentata dalle autorità. Così il 27 marzo 1926, immediatamente dopo la prima applicazione della legge nei confronti di due cittadini immigrati rispettivamente in Svizzera e negli Stati Uniti, l'Ambasciatore francese in Italia scriveva ad Aristide Briand – Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri – per conoscere la sua opinione circa

les conséquences que pouvait entraîner cette perte de nationalité relativement à la situation des intéressés au regard des autorités du pays dans lequel ils se trouvent résider de fait. Ce problème présente, en ce qui nous concerne, un intérêt certain pour l'avenir étant donné le nombre d'Italiens antifascistes qui sont fixés en France<sup>120</sup>.

Nei mesi seguenti, nonostante le preoccupazioni dell'Ambasciatore italiano, non vennero emessi ulteriori decreti. Secondo una nota informativa emessa dal Ministero dell'Interno italiano nello stesso mese

L'attuazione della legge contro i fuoriusciti sarebbe sottolineata da una maggiore intensificazione della campagna antifascista, perché i fuoriusciti [...] apparirebbero come

---

<sup>117</sup> Cfr. ASMAE, RIF (1861-1950), b. 100, Consolato Generale di Lione a Ambasciata italiana di Parigi, 26 aprile 1926; ivi, lettera del Consolato di Tolosa all'Ambasciata italiana di Parigi, 19 aprile 1926.

<sup>118</sup> ACS, MI, M, b. 94, cfr. ad esempio lettera del Ministro dell'Interno Luigi Federzoni ad Alessandro Guglielminetti del 13 marzo 1926, sui casi di Giuseppe Scarrone, Carlo Alberto Tresca e Pietro Allegra.

<sup>119</sup> Cfr. G.U. n. 81 del 7/4/1926 e G.U. n. 243 del 19 ottobre 1926.

<sup>120</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 382, lettera dell'Ambasciatore francese ad Aristide Briand, 27 marzo 1926.

perseguitati effettivamente e danneggiati nei loro interessi, e riuscirebbero ad ottenere l'appoggio di altri organi francesi e svizzeri, oltre quelli di cui già dispongono<sup>121</sup>.

Se sul piano pubblico poteva sembrare che l'Italia avesse allentato la pressione sull'opposizione emigrata all'estero, su quello prettamente istituzionale le relazioni franco-italiane iniziavano a farsi particolarmente tese, anche a causa della tolleranza con cui la Francia aveva ammesso la pubblicazione di diversi giornali antifascisti nel proprio territorio<sup>122</sup>. Il 29 marzo 1926 l'Ambasciatore francese in Italia René Besnard informava il Presidente del Consiglio francese di aver segnalato a Mussolini il tono con cui certi giornali italiani parlavano della Francia. La risposta di Mussolini a riguardo era stata molto chiara: le due sole questioni che si ponevano problematicamente nelle relazioni tra i due paesi erano quella della nazionalità degli italiani in Tunisia e quella degli emigrati italiani in Francia, che conducevano una violenta campagna contro il regime fascista<sup>123</sup>. Rispetto a quest'ultima, Besnard rimarcava inoltre che

Le Gouvernement italien et l'opinion fasciste ont peine à comprendre que le Gouvernement français soit dans l'impossibilité d'empêcher des étrangers publiant en France des journaux en langue étrangère de nuire aux bons rapports existants entre les deux pays<sup>124</sup>.

Aristide Briand prometteva di esaminare la questione, che veniva quindi portata all'attenzione del Ministero dell'Interno e più in particolare alla Direzione Sureté Générale, organismo direttamente coinvolto nel controllo della comunità italiana immigrata in Francia<sup>125</sup>.

Intanto, la Commissione proseguiva i lavori, e qualche mese più tardi prendeva di mira gli oppositori italiani in Francia. Secondo quanto affermato nella relazione sottoposta alla firma del Re per una nuova ondata di decreti:

---

<sup>121</sup> Ivi, nota informativa dell'8/3/1926, non firmata.

<sup>122</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *L'Italia in esilio, cit.*, pp. 586-595; sulle pubblicazioni italiane in Francia cfr. anche D. Gentile, *La presse de l'émigration italienne pendant l'entre-deux-guerres*, thèse sous la direction de J.- B. Duroselle, Paris, Université Panthéon Sorbonne, 1980.

<sup>123</sup> ANF, MI, F7/13457, lettera di Romano Avezana del 7 aprile 1926.

<sup>124</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 382, Italiens en France dossier général (1926 mars-décembre), Lettera di René Besnard ad Aristide Briand, del 29 marzo 1926.

<sup>125</sup> ANF, F7/13457, comunicato confidenziale al Direttore della Sureté Générale, Nota a margine della lettera di Romano Avezana del 7 aprile 1926.

Il governo della M.V. finora ha creduto di avvalersi con estrema moderazione della facoltà conferitagli da detta legge, nella previsione e nella speranza che la stessa minaccia potenziale delle gravi sanzioni valesse a costituire un severo monito ed una efficace remora all'attività antinazionale di detti fuorusciti. [...] Se non è che ogni longanime tolleranza non è valsa purtroppo a provocare alcun rinsavimento ed a richiamare detti fuorusciti anzitutto alla coscienza di cittadini italiani. [...] Il Governo ha ritenuto pertanto giunta l'ora di riprendere inesorabilmente l'applicazione della legge in confronto di coloro che, per la loro condotta, non appaiono ormai più degni di appartenere alla comunità politica italiana<sup>126</sup>.

Per evitare il tam-tam mediatico che aveva preoccupato le autorità all'indomani della promulgazione dei primi due decreti, all'interno della Commissione si sviluppò un dibattito sulla necessità (o meno) di notificare agli interessati l'apertura a loro carico di una procedura di privazione della cittadinanza<sup>127</sup>.

Qualche giorno dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di 15 decreti di privazione di cittadinanza nei confronti di oppositori residenti in Francia<sup>128</sup>, l'attentato Zaniboni segnava l'akmé della tensione bilaterale rispetto all'emigrazione degli oppositori italiani oltralpe<sup>129</sup>. In seguito all'attentato, in una seduta del Consiglio dei Ministri venivano presentati «alcuni provvedimenti destinati a diventare presto operativi: in primo luogo la revisione di tutti i passaporti per l'estero; la determinazione di severe sanzioni per il reato di espatrio clandestino»<sup>130</sup>. Entrato in vigore nel corpus del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, il reato di espatrio clandestino determinato da motivi politici era volto a punire «chiunque, senza essere munito di passaporto o di altro documento equipollente a termini di accordi internazionali, espatrii o tenti di espatriare, quando il fatto sia stato determinato, in tutto o in parte, da motivi

---

<sup>126</sup> ACS, MI, M, b. 94, relazione a Sua Maestà del 23 settembre 1926.

<sup>127</sup> Si ipotizzò l'eventualità di dismettere questa prassi poiché, come fatto presente da Crispo Moncada, capo della Polizia Stato, nei casi in cui la legge era stata già applicata (quelli di Vacirca e Tonello) «la preventiva notifica era valsa a fornire ai designati il pretesto non già di discolarsi, ma di inscenare comizi di protesta, e di lanciare parole di sfida e contumelie contro l'Italia e contro il Governo». La Commissione ipotizzò quindi l'idea di garantire la pubblicità del provvedimento e la notifica preventiva a solo mezzo stampa. Si convenne anche della necessità di informare di queste novità il Ministro dell'Interno, Federzoni, e quello della Giustizia, Rocco (cfr. ACS, MI, M, b. 94, verbale della seduta del 12 settembre 1926, p. 2).

<sup>128</sup> Il 19 ottobre 1926 vennero privati della cittadinanza Carlo Emilio Bazzi, Ettore Cuzzani, Alceste De Ambris, Giuseppe Donati, Arturo Giuseppe Fasciolo, Francesco Frola, Giulio Armando Grimaldi, Adelmo Pedrini, Mario Pistocchi, Massimo Rocca, Cesare Rossi, Aldo Salerno, Gaetano Salvemini, Francesco Ciccotti e Ubaldo Triaca. Cfr. G.U. n. 243 del 19/10/1926.

<sup>129</sup> Sull'attentato Zaniboni cfr. S. Tombaccini, *Storia dei fuoriusciti*, cit., pp. 22-28.

<sup>130</sup> F. Colao, *Il delitto politico*, cit., p. 317.

politici»<sup>131</sup>. I colpevoli sarebbero stati puniti «con la reclusione da due a quattro anni e con la multa non inferiore a lire 20.000»<sup>132</sup>.

L'adozione di queste misure è indicativa del fatto che il regime intendeva ormai reprimere con forza il fenomeno dell'emigrazione degli oppositori, escludendo dalla *civitas* quanti avevano già varcato la frontiera e cercando di impedire – o quanto meno di frenare – gli espatri di coloro che erano ancora in Italia<sup>133</sup>

L'impatto di tali politiche era complesso, e si rifletteva tanto nei rapporti con il paese ricettore<sup>134</sup> quanto sullo status della comunità italiana all'estero. Per quanto attiene quest'ultimo aspetto, in Italia il Ministro Rocco affermava a chiare lettere che gli ex-cittadini divenivano «apolidi»<sup>135</sup>. Di converso, in Francia la situazione diveniva ancor più complessa e ricca di sfumature.

Nel mese di giugno del 1926, una nota della sottodirezione Europa del Ministero degli Affari Esteri francese – nel constatare l'impossibilità di un intervento diretto nel rapporto tra uno Stato straniero ed i propri cittadini – proponeva di operare nello specifico di ciascun singolo caso, attraverso l'analisi dei fascicoli degli immigrati italiani che fossero stati privati della propria nazionalità. Sebbene la misura in sé si configurasse come una prassi amministrativa, si conveniva sulla natura squisitamente politica della questione<sup>136</sup>, e sulla conseguente necessità di non creare ulteriori frizioni con l'Italia concedendo la cittadinanza francese ai nuovi apolidi. In questo senso è emblematico il caso di Ubaldo Triaca, esponente della Lega Italiana dei Diritti dell'Uomo. Divenuto apolide nel 1926, sposato con una francese e padre di due figli con passaporto francese, nel 1928 Triaca fece richiesta alle autorità francesi di ottenere un passaporto che gli era necessario per poter effettuare un viaggio nel Regno Unito. Dopo avere esaminato il suo fascicolo, il Ministero dell'Interno francese decise di non accordargli il passaporto; la Direzione Affari Politici e Commerciali riteneva infatti che

---

<sup>131</sup> Testo Unico delle Leggi per la Pubblica Sicurezza (TULPS), emanato con Regio Decreto n. 1848 del 6 novembre 1926, art. 160.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Cfr. P. Milza, *Les italiens en France d'une guerre à l'autre*, cit., p. 17.

<sup>134</sup> Cfr. ANF, MI, F7/17458, lettera del Commissario speciale di Mentone alla Prefettura di Nizza, «Renforcement de la surveillance à la frontière italienne», 20 ottobre 1926.

<sup>135</sup> Cfr. CDD, AP, discussione del 25 gennaio 1926 sul disegno di legge sulla modifica alla legge n. 555 sulla cittadinanza italiana.

<sup>136</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 382, lettera della sottodirezione Europa indirizzata a M. Fromageot, 4 giugno 1926.

La délivrance d'un passeport français à ce réfugié italien ne serait pas sans inconvénients et risquerait éventuellement de créer des difficultés avec le Gouvernement italien.<sup>137</sup>

La Francia sembra pertanto aver in qualche modo ceduto alle pressioni avanzate dallo Stato italiano. Già nel marzo del 1926 l'Ambasciatore italiano scriveva infatti alla Farnesina di aver eseguito l'ordine dato da Mussolini<sup>138</sup>, e di aver conseguentemente attirato l'attenzione di Berthelot «sul significato che noi daremmo alla concessione della nazionalità francese a quelli tra i fuorusciti che fossero colpiti dalla nostra legge del 31 gennaio»<sup>139</sup>. L'effetto del nuovo provvedimento sulle relazioni diplomatiche bilaterali può quindi essere identificato come uno dei fattori che determinò la emissione da parte della Commissione di uno scarso numero di decreti di privazione. Toccando la questione della cittadinanza, la “legge sui fuoriusciti” rischiava infatti di confondersi con un'altra vicenda che aveva avvelenato le relazioni diplomatiche bilaterali, ovvero il dibattito – velatamente polemico – che da più anni si era venuto a sviluppare sulla questione della cittadinanza e delle naturalizzazioni degli italiani residenti in Francia. I due paesi rivendicavano – ciascuno a suo modo: la Francia tendendo di stabilire, l'Italia desiderando mantenere – un forte legame con questi migranti, la cui forza lavoro rappresentava una risorsa economica e sociale cui non volevano rinunciare. Il numero di naturalizzazioni di italiani in Francia nel corso del triennio 1927-1930 è considerevole, ed è indicativo di un'apertura delle amministrazioni francesi a questo tipo di pratica<sup>140</sup> che, tuttavia, si poneva in netto contrasto con la volontà del regime fascista di mantenere saldo il controllo sui propri cittadini all'estero. Il regime intendeva opporre a tale nuovo orientamento «l'intensificata produzione nazionale, per cui l'emigrazione si

---

<sup>137</sup> AQO, CPC (1918-1929), E, ITA, b. 384, nota della Direzione Affari Politici e Commerciale per M. Sicard, 6 febbraio 1928.

<sup>138</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 100, telegramma di Mussolini all'Ambasciatore italiano a Parigi, 28 marzo 1926: «Prego far conoscere a codesto Governo nel modo che V.E. riterrà più opportuno che qualora fuorusciti privati cittadini italiani in base alla legge 31 gennaio 1926 n. 108 chiedessero cittadinanza codesto paese tale richiesta dovrebbe essere ben ponderata non potendo questo governo considerare che come poco amichevole accoglienza di essa».

<sup>139</sup> Ivi, b. 100, telegramma dell'Ambasciatore italiano a Parigi a Mussolini del 31 marzo 1926.

<sup>140</sup> Cfr. J. Girault, *L'étude de la naturalisation comme moyen de connaissance de l'immigration italienne en France (fin XIXe siècle-1940)*, in P. Milza, A. Bechelloni, *L'immigration italienne en France*, cit., pp. 48-57. Nell'ambito documentario, interessante citare il caso di un certo Morganti che, nel 1929, voleva contrarre matrimonio con una cittadina francese. Entrambi i paesi volevano la naturalizzazione di uno dei due sposi. La Lega dei Diritti dell'Uomo dovette intervenire presso il Ministro francese dell'Interno per risolvere la questione dell'immigrato italiano. Cfr. BDIC, LDH, F delta rés, 798/75, incartamento individuale.

manifesta piuttosto come una convenienza che come una necessità economica», «l'elevazione della coscienza nazionale, che il Regime Fascista ingenera nelle giovani e nelle più mature generazioni», «l'assistenza all'estero, che vuol essere di più vasta penetrazione e di tale effettivo rendimento che chi la riceve senta vivo e reale il ricambio dell'attaccamento che egli serba alla Patria»<sup>141</sup>.

Parallelamente a queste attività che si svolgevano direttamente all'estero, Mussolini premeva per la creazione di nuovi strumenti legislativi *ad hoc* che potessero frenare le spinte francesi. In una lettera del 20 aprile 1927, scrivendo al Ministro della Giustizia Arturo Rocco, indicava di mettere «allo studio la contro-legge italiana, concernente la snazionalizzazione degli italiani in Francia»<sup>142</sup>. Il dibattito sulle nazionalizzazioni continuò per tutti gli anni Trenta e, come si è già visto, trovò una parziale e temporanea soluzione solo nel febbraio 1935 con la firma del protocollo di intesa.

Per quanto riguarda invece i cittadini italiani che furono oggetto della privazione della cittadinanza, essi rimasero confinati in un vuoto normativo fino al 1932, momento in cui – in occasione dell'amnistia concessa per il decennale della marcia su Roma – vennero ritirate le misure restrittive che erano state loro applicate; di conseguenza, essi riacquisirono tutti i diritti legati alla propria appartenenza nazionale.

Negli anni in cui furono di fatto apolidi, gli ex-cittadini italiani portarono la loro istanza all'attenzione delle Società delle Nazioni, senza tuttavia ottenere alcun risultato apprezzabile. È interessante notare come, nonostante ciò, la particolare configurazione

---

<sup>141</sup>ASMAE, RIF (1861-1950), b. 116, lettera di un consigliere anonimo, presumibilmente dell'Ufficio assistenza per gli emigranti italiani di Marsiglia, al Commissario generale per l'emigrazione Giovanni De Michelis, prot. 3801, 25 aprile 1927 sulle naturalizzazioni degli italiani. Secondo l'ambasciatore italiano in Francia, Manzoni, l'unica immediata risposta che le autorità italiane potevano contrapporre nell'immediato a queste pressioni provenienti da parte del paese ricettore era «l'assistenza, sia pur spicciola, che gratuitamente siamo tenuti ad esercitare in loro favore» (cfr. *ivi*, lettera dell'Ambasciatore Manzoni al console italiano di Bastia, 8 dicembre 1927). Tra le iniziative per controbilanciare le pressioni francesi è interessante citare quella proposta dal console di Nizza, approvata dal Ministro degli Esteri Dino Grandi. Agli italiani nati in Francia sarebbe stata inviata, al compimento del diciottesimo anno di età, la seguente lettera: «Egregio connazionale, La R. Ambasciata ed il R Consolato di ... intendono che i nomi dei giovani i quali, all'età necessaria, fanno dichiarazione di opzione per la cittadinanza italiana, siano segnalati, insieme ai nomi dei loro genitori, in un Albo d'onore che sarà esposto al pubblico nel Municipio della città o della borgata da cui la famiglia è originaria. Ella è pertanto pregata di voler presentare, a suo tempo, a questo regio Consolato, la dichiarazione che, relativamente all'opzione da lei fatta per la nazionalità italiana, le rilascerà il giudice di pace, così che questo consolato possa dare notizia alle autorità del suo luogo d'origine della affermazione di italianità da lei compiuta.» - Cfr. nello stesso faldone Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale degli Italiani all'Estero, «circolare n. 19, oggetto: azione di difesa contro la snazionalizzazione», 14 marzo 1928.

<sup>142</sup>ACS, MGG, G, b. 1, lettera di Benito Mussolini ad Arturo Rocco, 20 aprile 1927.

statale che si era venuta a creare attorno all'emigrazione degli oppositori – configurazione calata nell'intersezione tra bilateralismo e multilateralismo – consentì loro di sfruttare – al fine di palliare la loro situazione – due ambiti di pressione, due normative, in ultima istanza due diverse arene di confronto tra Italia e Francia. Prima di procedere con l'analisi di questo secondo livello di azione, è opportuno trattare un altro provvedimento, l'extradizione, che negli anni Venti assunse un ruolo rilevante in un ambito prettamente bilaterale.

*- Le richieste di estradizione e la società civile francese: repertori di azione collettiva in movimento*

Viste le precipue peculiarità e specificità, si è deciso di trattare ed analizzare separatamente un secondo provvedimento, quello dell'extradizione, che per la propria particolare natura si colloca al *carrefour* tra relazioni giudiziari e relazioni diplomatiche; esso consente infatti di osservare il mescolarsi di due differenti piani di azione, nonché di esaminare il modo in cui una quota consistente della società civile francese è attivamente intervenuta in sostegno degli oppositori italiani. In tale prospettiva, le dinamiche innescate dall'extradizione rappresentano un osservatorio privilegiato per poter analizzare l'abilità che il fenomeno migratorio ebbe di mobilitare repertori di azione sociale ed elementi culturali intrinseci alla società di accoglienza.

Nel corso di tutti gli anni Venti il regime avanzò alla Francia un numero considerevole di richieste di estradizione. All'epoca i rapporti franco-italiani in materia erano regolati dalla Convenzione di estradizione firmata il 12 maggio del 1870, secondo la quale i crimini politici erano esclusi dall'extradizione<sup>143</sup>. In quel periodo, le richieste avanzate dall'Italia si riferivano però principalmente a reati comuni, quali bancarotta fraudolenta, truffa, furto aggravato, spendita di biglietti falsi, omicidi a scopo di furto, reati carnali, appropriazione indebita etc.<sup>144</sup> Ciononostante, in taluni casi risultava evidente che la richiesta di estradizione fosse in realtà stata avanzata per una finalità prettamente politica, ovvero di ottenere il rimpatrio di un dissidente.

---

<sup>143</sup> Cfr. Premessa p. 43.

<sup>144</sup> Cfr. ACS, MGG, EST, bb. 6-9.

L'insieme dei fascicoli conservati presso gli archivi italiani e francesi non consente di analizzare l'evolversi di ciascuna singola vicenda giudiziaria: in moltissimi casi è infatti presente solo una parte della corrispondenza bilaterale, mancano i mandati di cattura e/o le sentenze della *Chambre d'accusation* francese preposta all'esame della domanda, o anche solo stralci di corrispondenze interministeriali in grado di illuminare sull'effettivo corso che ebbe la pratica una volta giunta alla competente autorità francese<sup>145</sup>. Tuttavia, un'analisi complessiva dei fascicoli consultati restituisce comunque un quadro d'insieme generale sull'andamento dei rapporti bilaterali in materia, e sulle dinamiche e pratiche che incisero significativamente sulla vita e sulle condizioni di molti oppositori italiani in Francia.

Il primo elemento che emerge nitidamente è la eccessiva laboriosità che caratterizzava la comunicazione tra gli uffici dei Ministeri centrali dei due Stati e le autorità di polizia coinvolte tanto nella sorveglianza degli oppositori italiani all'estero quanto nelle ricerche di coloro che venivano colpiti da un mandato di cattura e, in un secondo momento, da una domanda di estradizione. Spesso gran parte della corrispondenza era dedicata a sciogliere dubbi sull'identità della persona da ricercare: frequenti erano i malintesi fra le autorità dei diversi paesi in relazione ai luoghi di residenza o di provenienza del soggetto, oppure relativamente al nome e cognome del ricercato<sup>146</sup>. Le autorità di polizia competenti erano di conseguenza penalizzate e rallentate nelle loro operazioni a causa delle lunghe e laboriose procedure che ciascun ufficio intraprendeva per comunicare altri uffici. In tale contesto, risulta significativo il fatto che in molti casi fossero passati diversi anni tra il momento in cui veniva spiccato il mandato di cattura e quello in cui il governo francese veniva a conoscenza della richiesta di estradizione formulata dall'Italia<sup>147</sup>. L'iter burocratico della domanda era infatti di per sé piuttosto lungo e complesso. L'incartamento veniva inviato dalla Procura di riferimento al Ministero della Giustizia<sup>148</sup>, e da questo al Ministero degli Esteri. Quest'ultimo lo trasmetteva all'Ambasciata italiana che era incaricata di inoltrare la domanda alle competenti autorità francesi, oltre che alle autorità consolari del luogo

---

<sup>145</sup> Ivi, AQO, CONT, bb. 1298-1299.

<sup>146</sup> Cfr. diversi fascicoli in ACS, MGG, EST, b. 6. Cfr. a titolo di esempio i fascicoli di Gucciardi, o Gucciardo o Gucciardi V., o quello di Floriani A. alias Cristallini o De Stefani O.; sulla stessa questione cfr. AQO, CONT, bb. 1288, 1289, fascicoli di Baudi Rart, Brandani, Boldrini.

<sup>147</sup> ACS, MGG, EST, b. 7, a titolo di esempio cfr. fascicolo di Floriani A. o di Giolli E.

<sup>148</sup> In particolare alla Divisione IV, Sezione 1.

dove si supponeva che il soggetto risiedesse, affinché venisse predisposto il fermo provvisorio<sup>149</sup>. Conseguentemente, venivano coinvolti i Ministeri degli Interni; nello specifico, quello italiano comunicava al Ministero della Giustizia ed alla rete consolare all'estero le informazioni ricevute dalla polizia francese o dai propri informatori – normalmente “fonti confidenziali” –, informazioni che erano di utilità per il ritrovamento e per la identificazione dell'estraddando<sup>150</sup>. In tal modo i consoli attivavano una seconda trafila burocratica destinata a reperire il ricercato.

In molti casi passavano anni tra il momento in cui venivano avviate le ricerche oltre confine di un condannato ed il momento in cui questi veniva eventualmente identificato. I fascicoli sembrano essere passati per diversi momenti di stallo, in seguito ai quali le autorità rimettevano in moto la laboriosa macchina comunicativa per sapere se la domanda di estradizione fosse da considerarsi mantenuta<sup>151</sup>. Frequentemente tale procedura veniva attivata dalle autorità francesi che, dopo anni di silenzio su un determinato fascicolo, chiedevano cosa si dovesse fare dell'incartamento in sospenso; in altri casi era il Ministero dell'Interno italiano a dare nuovo impulso alla pratica, tipicamente dopo aver ricevuto una segnalazione su un soggetto che risultava essere ricercato da anni<sup>152</sup>.

Per questi motivi, non è semplice seguire l'intero iter di ciascun singolo fascicolo. Rari sono i casi in cui il *dossier* consente di ricostruire il parere dello Stato richiesto ovvero se – in caso di parere positivo – vi sia stata l'effettiva consegna dell'estraddando alla frontiera. Anche se in numerosi fascicoli, tanto italiani quanto francesi, si possono rinvenire le disposizioni che le autorità centrali inviavano a quelle periferiche per la consegna dell'individuo alla frontiera, questo non certifica però che tale consegna sia poi effettivamente avvenuta. Quasi sempre i fascicoli italiani contengono disposizioni di questo tipo, anche se, in alcuni casi, la data riportata sugli incartamenti è antecedente

---

<sup>149</sup> Cfr. ad esempio ACS, MGG, EST, b. 6, fascicolo di Floriani A.

<sup>150</sup> Cfr. ad esempio ivi, b. 6, fascicolo di Forti F. Sui servizi investigativi consolari e la collaborazione per lo spionaggio all'estero tra Ministero dell'Interno e rete diplomatica cfr. M. Franzinelli, *I tentacoli dell'Ovra*, cit., pp169-180 e più in generale capp. 5 e 6.

<sup>151</sup> Ivi, ACS, MGG, EST, b. 6, lettera dell'Ambasciatore italiano a Parigi al Ministero della Giustizia, Affari Penali, Ufficio I, e per conoscenza al Ministero degli Affari Esteri, Affari Privati, Ufficio I, del 21 luglio 1930, inviata in riferimento a telesspresso del 21 novembre 1924; cfr. anche AQO, CONT, bb. 1288-1289; 1343-1344; 1397-1398.

<sup>152</sup> Sul ruolo propulsivo del Ministero dell'Interno nell'attivare anche le indagini all'estero cfr. E. Franzina, *Stranieri d'Italia. Studi sull'emigrazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Vicenza, Odeon, 1994, pp. 355 e seguenti.

a quella dell'unica copia della domanda di estradizione contenuta nel faldone<sup>153</sup>. In aggiunta, solo di rado è possibile rinvenire il medesimo incartamento sia negli archivi italiani che in quelli francesi, a testimonianza della lacunosità dei fondi nel loro insieme<sup>154</sup>.

A tale riguardo, appare vivo il contrasto esistente tra la figurazione assunta dalle amministrazioni intorno all'opposizione italiana all'estero – caratterizzata da una particolare immobilità – e la mobilità intrinseca all'emigrazione. Le lungaggini burocratiche cui si dedicava l'amministrazione si sposava male con la rapidità con la quale il singolo disperdeva le proprie tracce una volta valicata la frontiera. Tale tendenza risultava invertita solo nei casi che, grazie alla mobilitazione della Lega dei Diritti e dell'Uomo e della società civile più in generale, divennero veri e propri *affaires* di ordine internazionale.

Rispetto a questo provvedimento, l'attività della Lega era di assoluta rilevanza. Ciscun caso di estradizione forniva all'associazione ed agli stessi immigrati l'occasione di portare a conoscenza dell'opinione pubblica la loro situazione, consentendo di opporre la giustizia della Repubblica a quella ben più arbitraria del regime. «La Lidu, comme la Ligue française, leur attribue une importance capitale». In effetti, opporsi a una domanda di estradizione ingiustificata, presentata dal governo italiano, non significava solo «lutter pour une justice honnête [...] mais aussi s'opposer directement

---

<sup>153</sup> Su questo ultimo punto in particolare cfr. ACS, MGG, EST, b. 6, fascicolo d Floriani A.

<sup>154</sup> Interessante notare che gli inventari del Ministero della Giustizia francese, Série BB18, menzionano esplicitamente i casi di estradizione che sono stati al centro di polemiche bilaterali per la loro natura politica. Per l'intero periodo che stiamo analizzando, solo quattro casi di questa tipologia sono stati conservati. Tre di essi sono stati concessi in consultazione, e uno no. Per avere una prospettiva d'insieme sull'intero periodo, oltre ai fondi del Ministero italiano di Grazia e Giustizia già citati (che contengono un unico caso che rientra per certo nella categoria delle estradizioni politiche), sono stati consultati anche i fondi del Quai d'Orsay e della Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen. Nel primo caso il fondo Contentieux si è rivelato di un'estrema ricchezza per avere un'idea d'insieme sullo stato delle relazioni bilaterali in materia di estradizione negli anni immediatamente precedenti e seguenti la marcia su Roma, ma nessuno dei fascicoli contenuti in quel fondo può essere fatto rientrare a pieno titolo nella categoria delle estradizioni politiche. Infatti, sebbene il numero di incartamenti contenuti sia molto sostanzioso, la maggior parte dei fascicoli sono incredibilmente lacunosi, si riferiscono a crimini comuni e non contengono materiale sufficiente a comprendere se il singolo caso di estradizione sia stato in grado di mobilitare l'opinione pubblica. A ciò si aggiunga, nell'escludere tale fondo da questa specifica parte dell'analisi, il fatto che un'esigua percentuale degli incartamenti ivi raccolti si trova anche nel Casellario Politico Centrale. Oltre a questi archivi, istituzionali, sono stati analizzati anche i fondi della Ligue Internationale des Droits de l'Homme et du Citoyen. Dai Cahiers de la Ligue è stato possibile individuare una trentina di casi in cui la Lega è attivamente intervenuta, che tuttavia non sono rinvenibili negli archivi istituzionali che in rarissimi casi. Si propone quindi adesso una disamina complessiva operata sugli incartamenti più corposi rinvenuti presso il Casellario Politico Centrale, gli archivi del Ministero della Giustizia italiano e quello francese.

au fascisme». Inoltre si trattava «d'une bataille juridique qui se déroule publiquement. L'on peut donc donner du retentissement à chaque affaire, le monter en épingle, en profiter pour opposer la démocratie, soutenue par le droit, où les décisions sont prises après un contradictoire, à la dictature fondée sur l'arbitraire»<sup>155</sup>.

Si prenda ad esempio un caso risalente al biennio 1923/1924. Il giornale «L'Humanité» intervenne per primo in difesa di un operaio comunista italiano, colpevole di alcuni furti e di due omicidi commessi in Italia. «Sauvons un communiste réclamé par Mussolini», «Nouvelle extradition réclamée par Mussolini» intitolava il quotidiano comunista portando la vicenda dell'emigrato sulla tribuna pubblica.

La Lega dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino dava parimenti il via alla propria mobilitazione, interpellando direttamente le più alte autorità francesi affinché l'immigrato italiano non venisse estradato. Trattandosi di un «affare di ordine governativo», la Lega si rivolgeva direttamente al Presidente del Consiglio sostenendo che il governo italiano basava la propria domanda su fatti di diritto comune, quando in realtà ci si trovava di fronte a fatti di ordine politico che, in quanto tali, risultavano esclusi dall'extradizione.

M. Bucci est un communiste, et c'est juste un communiste très militant qu'il entend faire revenir en Italie. Nous croyons devoir appeler votre attention sur cette difficulté qui intéresse directement des principes et des règles auxquels, nous le savons, vous êtes très attaché, auxquels doit évidemment être attaché tout homme qui porte la robe de l'avocat: les droits de la défense et ceux du proscrit politique.<sup>156</sup>

Affianco alla Lega ed al quotidiano «l'Humanité», il deputato socialista Georges Levy si fece portavoce in sede parlamentare del caso dell'operaio italiano minacciato, come altri suoi compatrioti, di essere consegnato al «governo fascista di Mussolini»<sup>157</sup>. Nello stesso periodo André Berthon, avvocato difensore di Bucci e di altri immigrati italiani oggetto di domande di estradizione, inviava diverse lettere al Presidente del Consiglio ed al Ministero della Giustizia insistendo sul carattere politico della richiesta italiana. L'avvocato faceva notare che, dati i due ordini di crimini per cui era stata

---

<sup>155</sup> Cfr. Eric Vial, *LIDU 23-34, cit.*, p. 476.

<sup>156</sup> Cfr. ANF, MJ, BB18, b. 14196, lettera del Presidente della Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen al Presidente del Consiglio, 23 ottobre 1923.

<sup>157</sup> Ivi, lettera del deputato socialista George Levy al Presidente della Camera dei deputati, 15 novembre 1923.

richiesta l'extradizione – alcuni furti e due omicidi –, il governo italiano si limitava a richiedere l'extradizione per il primo gruppo di essi e che proprio questo elemento sarebbe stata la dimostrazione delle vere intenzioni delle autorità italiane, «illuminando così la questione di una luce singolare». La ragione dell'ambiguità di fondo che caratterizzava il caso risiedeva, secondo Berthon, nel fatto che

Le gouvernement italien savait que ce meurtre avait été la conséquence d'une série de luttes violentes entre fascistes et socialistes communistes, et qu'il craignait, en vertu d'une jurisprudence adoptée non seulement en France mais encore en Belgique et en Suisse, de ne pas obtenir la remise de ceux qu'il accuse d'être les meurtriers de deux fascistes.

En raison de leur impuissance à obtenir l'extradition de ce chef, il n'est pas téméraire de penser que les autorités judiciaires de la Péninsule ont été amenées à admettre avec trop de légèreté et de précipitation que les mêmes hommes pourraient avoir à répondre d'autres crimes mais cette fois de droit commun, accusation, qui rend possible l'extradition.<sup>158</sup>

La mobilitazione avviata in difesa dell'operaio italiano – che fino a quel momento risultava confuso nella gran massa di immigrati italiani che dall'inizio degli anni Venti avevano guadagnato la Francia – contribuì a rendere la vicenda di un singolo individuo emblematica delle sorti di un intero gruppo sociale, e per questo in grado di nuocere al buon corso delle relazioni diplomatiche tra la Francia e l'Italia. I rapporti interni che i diversi Ministeri francesi coinvolti nella gestione della faccenda si scambiarono restituiscono le dimensioni ed il rilievo che una vicenda personale assunse grazie alla mobilitazione del tessuto sociale francese che era vicino agli immigrati.

Nei suoi diversi passaggi, una nota del Ministro della Giustizia francese testimonia la difficoltà, se non quasi l'imbarazzo, provato da parte francese di fronte alla richiesta avanzata dall'Italia ed alla seguente mobilitazione per Bucci. In principio nulla si opponeva all'extradizione e «le gouvernement français aurait pu passer outre et livrer Bucci, puisqu'il n'a pas à examiner en matière d'extradition, si l'inculpé a réellement commis les faits qu'on lui reproche», ma la mobilitazione sviluppatasi intorno al caso aveva indotto il governo della Repubblica a chiedere a quello italiano informazioni complementari sul caso<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Ivi, mémoire di André Berthon, 16 ottobre 1923.

<sup>159</sup> ANF, MJ, BB18, b. 14196, dossier 9158, nota dattilografata del Ministro francese della Giustizia del 22 febbraio 1924.

Una questione di sovranità, mista ad una di pura diplomazia, complicava il quadro complessivo della vicenda, tramutandola da un fatto attinente un singolo individuo ad un evento di ben più ampia portata e scala. Secondo la risposta dell'Ambasciata italiana

l'article 7 de la Convention du 12 mai 1870 limite pour le Gouvernement requis le droit de demander des explications complémentaires au «cas où il y aurait doute sur la question de savoir si la crime ou délit objet de la poursuite rentre dans les précisions du traité», et que la justice italienne a seule qualité pour apprécier la validité de l'alibi invoqué.

Le raisonnement du Gouvernement Royal est parfaitement justifié: c'est par excès de scrupule et pour éviter, le cas échéant, un transfert injustifié que le gouvernement français a cru devoir signaler aux autorités italiennes les alibis invoqués. Des lors que celles-ci ne croient pas devoir les vérifier de plus près, le gouvernement français n'a pas à insister, puisque il ne se reconnaît pas le droit, en matière d'extradition, d'examiner l'affaire au fond.<sup>160</sup>

Proprio per queste ragioni, già nel mese di novembre del medesimo anno la Direction des Affaires Criminelle et des Graces scriveva che

L'argumentation de M. Berthon ne peut être accueillie. En l'admettant, on manquerait à la courtoisie internationale, puisqu'on serait amené à soupçonner la bonne foi des autorités italiennes, et d'autre part, on arriverait à examiner l'affaire au fond, contrairement aux règles de la procédure extraditionnelle. Le pays requis n'a pas à rechercher la culpabilité ou l'innocence de Bucci, il se borne à vérifier si, aux termes du traité, les conditions requises pour l'extradition se trouvent remplies.

Lesdites conditions ont été observées par le Gouvernement italien (les faits sont en effet extraditionnels et les pièces de justice sont régulières).

Nous ne pouvons donc qu'attendre la vérification en Italie de l'alibi invoqué par l'inculpé, si cet alibi n'est pas reconnu véridique, rien ne paraîtra pouvoir justifier un refus d'extradition.<sup>161</sup>

Le autorità italiane inviarono alla Francia i chiarimenti richiesti che, pur non soddisfacendo pienamente le aspettative dei gruppi di pressione mobilitati in difesa dell'operaio italiano, indussero infine il governo francese ad estradare l'immigrato per tutti i crimini per i quali era stata avanzata la richiesta<sup>162</sup>; ciò avveniva proprio in base al fatto che allo Stato non era richiesto di entrare nel merito del procedimento giudiziario condotto in Italia contro l'immigrato.

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Ivi, nota della Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, 23 novembre 1923.

<sup>162</sup> Ivi, Decreto di estradizione, 2 ottobre 1924.

Negli stessi anni un altro caso seguì la medesima dinamica. La Lega dei Diritti dell'Uomo anche questa volta intervenne in favore dell'extradando, originando un tam-tam in grado di coinvolgere nuovamente l'opinione pubblica intorno al caso.<sup>163</sup> I difensori di Gessi si appoggiarono sui medesimi elementi già adottati nella difesa di Bucci, puntando questa volta anche sulla buona condotta dell'extradando nel periodo della sua permanenza in Francia:

M. Gessi est venu demander à la France un abri contre la vengeance de ses adversaires, qui veulent le mettre à mort et à qui, pour cette raison, nous n'avons pas le droit de le livrer.

La justice française n'a pas le droit d'extrader une victime au profit de ses persécuteurs.

M. Gessi, qui avait fait tout son devoir durant la guerre, était installé depuis 20 mois à Nice où il menait une vie des plus régulières, exempte d'ailleurs des manifestations politiques; l'enquête que nous avons conduite sur les lieux à cet égard nous permet de nous porter garants de l'honorabilité de ce ressortissant<sup>164</sup>.

Questo elemento era tanto più importante nella difesa dell'immigrato italiano poiché, come già analizzato in precedenza, nell'ambito delle tensioni che in quel periodo avevano contrassegnato i rapporti bilaterali in relazione all'emigrazione politica italiana in Francia, l'Italia aveva avanzato preoccupazioni più o meno pressanti per l'ospitalità che soggetti detrattori del regime – e possibili attentatori alla sicurezza dello Stato e dello stesso Mussolini<sup>165</sup> – trovavano in Francia. Per tale motivo i difensori di Gessi guardavano alla neutralità politica dell'immigrato come ad un elemento capace di garantirne la permanenza in Francia. Gessi, per cui l'Italia avanzava una richiesta di estradizione in realtà tutta politica, era un buon immigrato che aveva rispettato le regole dell'ospitalità francese.

Il caso di Gessi non rimase isolato, anche se non è possibile elaborare una statistica complessiva sulle domande di estradizione avanzate nella prima metà degli anni Venti. Una circolare del 1928 apre tuttavia una breccia utile per la comprensione delle dinamiche interne ai Ministeri italiani dell'epoca rispetto alla questione estradizioni. Il Capo della Polizia scriveva ai Prefetti del Regno che

---

<sup>163</sup> ANF, MJ, BB18, b. 14209, dossier 10410, extradition de l'antifasciste G.

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Ivi, corrispondenza tra Romano Avezzana e il Ministro degli Esteri francese, novembre 1924 – febbraio 1925.

Il Ministero è venuto nella determinazione – per considerazioni di carattere politico – di disporre che, in linea di massima, non sia dato corso a denunce a carico di individui che siansi resi responsabili di reati di natura politica e che si trovino all'Estero. A carico, però, di eventuali correi o complici delle persone espatriate, residenti nel Regno, dovranno adottarsi misure di polizia<sup>166</sup>.

Effettivamente le domande di estradizione avanzate in quel periodo per reati di natura dichiaratamente politica furono del tutto episodiche; ciò nonostante, il numero di dossier aperti è decisamente rilevante. Secondo una statistica interna al Ministero degli Affari Esteri francese l'andamento dei rapporti bilaterali in materia negli anni 1928, 1929 e 1930 fu connotato da una certa pressione da parte italiana.

Nel 1928 l'Italia chiese alla Francia 158 estradizioni, l'anno successivo 127 e quello dopo ancora 38.<sup>167</sup> Secondo la statistica interna al Quai d'Orsay, sul numero totale dei rifiuti ricevuti dall'Italia (pari a 25 su 321 richieste in tre anni), 11 furono determinati da ragioni di opportunità politica. Di questi undici rifiuti nove avvennero in sede di Consiglio dei Ministri<sup>168</sup>, contro l'avviso della Corte o della Cancelleria, e quindi contro l'istanza giudiziaria preposta a giudicare il caso. La decisione fu quindi, in questi casi, tutta politica. Un'altra statistica, allegata alla precedente, amplia l'arco temporale di riferimento e fornisce nuovi elementi anche per gli anni 1926/1927 che, come già detto in precedenza, furono caratterizzati dall'acuirsi della spinta repressiva del regime nei confronti dell'emigrazione degli oppositori. Secondo questa statistica:

Du 1er Août 1926 au 19 Avril 1929, le Gouvernement italien a réclamé à la France l'extradition de 508 réfugiés.

Sur ce nombre 356 affaires sont actuellement en cours, soit quel les individus réclamés aient été arrêtés, soit qu'ils fassent l'objet de recherche aux fins d'arrestation.

---

<sup>166</sup> ACS, MI, M, b. 7, f. 15, circolare della Direzione Affari Generali e Riservati, prot. N. 441/0381, 16 febbraio 1928. Importante sottolineare che nello stesso periodo, nell'ambito degli studi sulla riforma del codice penale, si fece avanti l'ipotesi – poi rigettata - di includere l'estradiabilità dei criminali politici. Cfr. F. Colao, *Il delitto politico*, cit. pp. 315 e seguenti. Di converso, nello stesso periodo in Francia, il 10 marzo 1927, venne promulgata la legge sull'extradizione, che avrebbe regolato i rapporti del paese in materia nei casi in cui non ci fosse stato un trattato bilaterale cui fare riferimento. In piena sintonia con i principi cardine dell'asilo politico e del diritto dell'extradizione affermatasi in Europa nel corso del secolo pregresso, la legge escludeva i crimini politici dall'extradizione.

<sup>167</sup> ANF, MJ, DACG, EST, b. 19960283, f. D.777, Statistique des demandes d'extradition par l'Italie ayant reçu une solution définitive au cours des années 1928-1929-1930 (pour 1930 relevé arrêté au 30 novembre).

<sup>168</sup> *Ibid.*

Il a donc eu, du 1er Août 1926 au 19 Avril 1929, 152 affaires terminés par une solution définitive.

Sur ce nombre:

118 individus ont été livrés à l'Italie, après extradition accordée;

16 désistements ont été adressés par le Gouvernement italien;

5 individus réclamés sont décédés;

13 extraditions ont été refusées<sup>169</sup>.

È interessante notare che, nello stesso periodo, il Belgio chiese alla Francia 180 estradizioni, la Svizzera 118, la Germania 82 e la Spagna solo 31<sup>170</sup>. L'elevato numero di domande inoltrate dall'Italia in quel periodo sembra perciò rivelare la volontà del regime di utilizzare l'extradizione quale strumento di rimpatrio dei propri oppositori. Al di là dell'effettivo esito che infine ebbe ciascun singolo caso, ed al di là della natura del crimine per cui era stata richiesta l'extradizione, assume particolare rilievo il fatto che il redattore – anonimo – della citata statistica utilizzi l'espressione “rifugiati” nel riferirsi agli individui oggetto di tali provvedimenti.

Sul finire degli anni Trenta vennero inoltrate dall'Italia centinaia di queste domande che in alcuni casi, seppure riguardassero crimini comuni, furono nuovamente in grado di innescare le dinamiche sociali e politiche già descritte nei casi di Gessi e Bucci, e risalenti alla prima metà degli anni Venti. Uno dei casi maggiormente documentati per questo periodo è quello di Giovanni Antonio Cassani, oggetto di una richiesta di estradizione avanzata dall'Italia nel 1929. La Francia decise di rifiutarla, poiché considerava i crimini per i quali era stato condannato il Cassani di natura politica<sup>171</sup>. Più nello specifico, il 27 settembre il Quai d'Orsay riferiva che il Governo della Repubblica riteneva che «sa résistance à l'action des miliciens a pu ainsi se produire dans les conditions prévues par l'art. 5 §2 de la loi du 10 mars 1927 qui excepte de l'extradition les actes commis au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile».<sup>172</sup>

In un rapporto del mese di dicembre del medesimo anno il Console Generale italiano a Nizza riferiva al Ministero della Giustizia che la Lega dei Diritti dell'Uomo stava

---

<sup>169</sup> ANF, MJ, DACG, EST, b. 19960283, f. D.777, Note: extraditions demandées par l'Italie à la France de Aout 1926 à Avril 1929.

<sup>170</sup> Ivi, allegato alla nota sopracitata, «Extradition demandées à la France durant la meme période, par les pays limitrophes autres que l'Italie».

<sup>171</sup> Cfr. ACS, MGG, EST, b. 6, fascicolo Cassani Giovanni Antonio.

<sup>172</sup> Ivi, copia della risposta del Quai d'Orsay, 27 settembre 1929.

esercitando una forte pressione sul governo francese affinché Cassani non fosse consegnato all'Italia<sup>173</sup>. Il Console rimarcava che il Cassani veniva «presentato come un perseguitato politico del fascismo».<sup>174</sup> Mentre tra i Ministeri ci si occupava della questione, il caso usciva dalla tribuna prettamente istituzionale per raggiungere i mezzi di comunicazione. Il 5 ottobre il giornale «Le Populaire» dava spazio alla notizia nei seguenti termini:

Mussolini réclame encore l'extradition des proscrits italiens.

Continuant ses poursuites contre les réfugiés politiques, le gouvernement italien demande aujourd'hui l'extradition de Jean Cassani.<sup>175</sup>

Le autorità italiane non approvavano quanto stava accadendo oltrefrontiera intorno al caso del «delinquente Cassani, ricercato dalle autorità italiane per delitto comune». La Divisione Polizia Politica riportava l'attenzione della Direzione Affari Generali e Riservati sul fatto che la liberazione del detenuto era stata operata grazie all'intervento del deputato Henri Guernut – segretario della Lega francese dei diritti dell'Uomo – che «sta facendo sforzi sovrumani per salvare dalla giusta estradizione l'assassino di Biagi»<sup>176</sup>. Agli occhi della Lega e della società civile ad essa vicina, gli immigrati italiani al centro di tali *affaires* non erano affatto delinquenti comuni, quanto piuttosto rifugiati politici. Come scriveva Giuseppe Nitti in un articolo pubblicato nel 1930 sui «Cahiers de la Ligue» era facile che uno straniero, «dans son pays soit considéré comme un criminel politique, tandis qu'ailleurs il peut être regardé comme un martyr de la liberté ou d'un idéal»<sup>177</sup>.

Nel 1930 il numero di domande diminuì notevolmente, e si attestò sotto le cinquanta unità per anno<sup>178</sup>, rimanendo molto limitato per tutto il decennio. La circolare del 1928

---

<sup>173</sup> Sull'attività della Lega in sostegno di Cassani, cfr. CDH, dicembre 1929, pp. 19.

<sup>174</sup> ACS, MGG, EST, b. 6, rapporto del Console Generale a Nizza indirizzato al Ministero degli Affari Esteri Italiano, Ufficio V, 10 dicembre 1929-.

<sup>175</sup> Ivi, copia articolo pubblicato su «Le Populaire», 5 ottobre 1929.

<sup>176</sup> Cfr. ACS, MI, CPC, fascicolo personale di Cassani Giovanni Antonio, lettera della Divisione Polizia Politica alla Direzione Affari Generali e Riservati, 7 aprile 1930. Interessante notare che le qualifiche iscritte sulla copertina del fascicolo personale di Cassani sono «comunista, pericoloso, latitante, fuoruscito, Francia, iscritto alla Rubrica di frontiera e al Bollettino delle ricerche».

<sup>177</sup> G. Nitti, *Le droit d'asile*, in BDIC, CDH, 1930, p. 446.

<sup>178</sup> Fra di esse, almeno tre innescarono comunque la mobilitazione del repertorio di azione appena ricostruito, cfr. BDIC, CDH, appello della LDH al Ministero della Giustizia in favore di F. Montisi (26

aveva avuto i suoi effetti, e l'extradizione smise pertanto di essere un elemento della politica repressiva nei confronti dell'opposizione all'estero. Come già analizzato in passato, a partire dall'inizio degli anni Trenta la posizione, almeno di facciata, tenuta dal regime nei confronti degli oppositori che avevano scelto la via dell'espatrio si fece più articolata, spostandosi su altri canali fino a lasciare la questione dell'opposizione all'estero in secondo piano.

### **Conclusione**

L'analisi sinora condotta dimostra che i profili giuridici ed amministrativi che definivano il perimetro all'interno del quale si mosse l'opposizione italiana all'estero furono, per tutti gli anni Venti e Trenta, estremamente instabili nonché caratterizzati da una costante mobilità e fluidità. Nel prossimo capitolo si intende analizzare la gestione di questo fenomeno in un particolare ambito, quello della cooperazione internazionale della Società delle Nazioni, al fine di ottenere una visione d'insieme della configurazione statale attorno all'emigrazione dell'opposizione italiana in Francia. L'approccio bilaterale a tale fenomeno infatti spesso si intersecò con l'approccio dettato dalla cooperazione internazionale della Società delle Nazioni, in un intricato gioco di influenze e di scambi – a volte difficili da definire e distinguere –, che è però fondamentale conoscere se si vuole comprendere appieno la particolarità dell'asilo politico in Francia

---

aprile 1930), di E. Biagi (29 aprile 1930) e di M. Bosio, (25 aprile 1930), pp. 352-354; 376-377. In entrambi i casi la Lega sostenne che la richiesta di estradizione, sebbene avanzata per crimini comuni, rispondeva a uno scopo politico. In un caso e nell'altro al Lega sostenne anche che i crimini commessi dai due italiani fossero di natura politica. Cfr. anche il caso di Vasta (13 agosto 1930), *ivi*, p. 571.



## **Capitolo II – L’asilo politico italiano in Francia tra anni Venti e Trenta secondo una prospettiva internazionale**

In questo capitolo si intende analizzare il posto che l’opposizione italiana in Francia ha avuto in un particolare ambito dei rapporti inter-statali, quello multilaterale. All’indomani della Prima Guerra Mondiale la nascita della Società delle Nazioni inserì la Francia e l’Italia in un nuovo contesto diplomatico istituzionalizzato, in cui assumere nuovi ruoli, posizioni e configurazioni. Vista la particolare prospettiva con cui si intende osservare i nostri attori in questo nuovo ambiente inter-statale, si propone dapprima un’analisi delle petizioni che gli oppositori italiani inviarono alla Società delle Nazioni, quindi una disamina del contesto multilaterale in cui esse sono da collocare.

### **II. 1. La voce degli oppositori italiani: petizioni e gruppi di pressione**

Tra il 1926 e il 1937 gli oppositori italiani all’estero, in particolare in Francia, inviarono diverse lettere e petizioni alla Società delle Nazioni per sottoporre all’attenzione degli esperti e delle autorità ivi riuniti la loro particolare situazione.

I temi su cui gli oppositori italiani all’estero concentrarono la propria attenzione furono gli stessi su cui avevano cercato di agire nell’ambito bilaterale: da un lato essi tentarono di far valere la propria capacità rappresentativa, mettendo in rilievo la provvisorietà e non legalità del regime fascista che definivano un “semplice governo di fatto”, dall’altro reclamarono la precarietà della situazione giuridica in cui veniva condotta la vita all’estero chiedendo un intervento chiaro e determinato in proposito da parte della Società delle Nazioni.

Nel settembre del 1926, all'apice della tensione bilaterale franco-italiana sulla questione emigrazione politica, Oddino Morgari<sup>1</sup>, Giuseppe Donati<sup>2</sup> e Ubaldo Triaca<sup>3</sup> scrissero al Presidente dell'Assemblea della Società delle Nazioni in qualità di rappresentanti dei comitati italiani di azione antifascista «Pace e Libertà» e di diverse correnti politiche della democrazia italiana costrette all'estero. Il gruppo cercò di portare l'attenzione del consesso multilaterale sul fatto che, in seguito all'attentato Zaniboni, Mussolini aveva sollevato di nuovo la questione degli emigrati politici, rilevando in particolare che

Il semble d'après le discours du dictateur et les documents de sa presse que le gouvernement fasciste veuille exiger des gouvernements étrangers que les émigrés politiques italiens qui sont leurs hôtes, soient par eux considérés comme des criminels de droit commun, pour ensuite, être expulsés et remis à la police fasciste de la frontière<sup>4</sup>.

Secondo i tre autori la nuova politica repressiva fascista si indirizzava soprattutto agli oppositori ospitati dal governo francese. Gli autori scrivevano alla SdN per esprimere al riguardo il parere della democrazia italiana, ormai priva di mezzi espressivi in Italia, temendo che all'estero il partito fascista venisse considerato come la vera espressione del popolo italiano quando invece così non era. La questione della rappresentatività era di essenziale importanza per gli autori della missiva, ed era proprio in base alla loro rivendicata legittimità rappresentativa che si rivolgevano alla Società delle Nazioni

---

<sup>1</sup> Socialista unitario, in Francia dal 1926. Per una breve sintesi del suo percorso politico cfr. P. Mattered, Oddino Morgari, in *Dizionario biografico degli italiani*, 76, 2012, *sub vocem*. Consultabile online all'indirizzo: [http://www.treccani.it/enciclopedia/oddino-morgari\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/oddino-morgari_(Dizionario-Biografico)/), data ultima consultazione 10/01/2014.

<sup>2</sup> Definito da Simonetta Tombaccini come uno degli isolati vicini al mondo della Concentrazione Antifascista, Giuseppe Donati giunse in Francia a metà del 1925. Lì diresse il «Corriere degli Italiani» e poi «Il Pungolo». Cfr. S. Tombaccini, *Storia dei*, *cit.* pp. 37-38.

<sup>3</sup> In Francia dal 1911, egli divenne consigliere federale della loggia massonica Italia, afferente alla Grande Loggia di Francia, e fondò l'Unione Democratica Italiana. Nel suo studio sul fuoriuscitismo italiano oltralpe, Simonetta Tombaccini presenta Triaca come uno dei cosiddetti "isolati", personalità in vista del mondo emigrato, pur tuttavia in qualche modo a margine delle diverse forme associative in cui il fuoriuscitismo si era organizzato nella seconda metà degli anni Venti. L'Unione Democratica Italiana non riuscì a contare su un grande numero di aderenti, e i rapporti del suo presidente con il resto della comunità furono a tratti piuttosto complessi proprio a causa delle velleità interventiste di Triaca che, all'epoca, firmò diversi appelli a nome dei "proscritti italiani" pur rappresentandone un numero tutto sommato marginale. Cfr. D. Ligou, *Dictionnaire de la franc-maçonnerie*, Paris, Puf, 1991, *sub vocem*; S. Tombaccini, *Storia dei*, *cit.*, pp. 112-113. Importante sottolineare che tra gli emigrati italiani in Francia aderenti alla massoneria erano anche Alceste De Ambris e Luigi Campolonghi, fondatori della Lega Italiana dei Diritti dell'Uomo. In proposito cfr. *Encyclopédie de la franc-maçonnerie*, Paris, La Pochothèque, 2002, *sub vocem*.

<sup>4</sup> LONA, FN (1919-1947), lettera di Pace e Libertà – Comitati italiani di azione antifascista al Presidente dell'Assemblea della SdN, 15 settembre 1926.

affermando di rendersi garanti per gli emigrati italiani: chi apparteneva alla democrazia sarebbe rimasto fedele ai principi e alle tradizioni di lotta civile del proprio partito in Italia<sup>5</sup>.

Pochi mesi dopo, nel dicembre, Francesco Ciccotti<sup>6</sup>, Alceste De Ambris<sup>7</sup>, Ettore Cuzzani<sup>8</sup>, Adelmo Pedrini<sup>9</sup> e Mario Pistocchi<sup>10</sup> firmavano, dalla sede della Lega dei Diritti dell'Uomo di Parigi, un «appel des proscrits italiens à la Société des Nations» in cui veniva raccontata la situazione di quanti erano stati privati della propria cittadinanza. Secondo gli autori della lettera era facile prevedere che nel giro di qualche mese in ogni paese di Europa si sarebbe trovato un numero considerevole di emigrati

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Francesco Scozzese Ciccotti, aderente al Partito Socialista Unitario, in Francia dal 1924, vicino ad Alceste De Ambris e alla Lidu. Cfr. P. Agnello, "Francesco Scozzese Ciccotti", in *Dizionario biografico degli italiani*, 25, 1981, *sub vocem*, consultabile online all'indirizzo web: [http://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-ciccotti\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-ciccotti_(Dizionario-Biografico)/), data ultima consultazione 10/01/2014.

<sup>7</sup> Alceste De Ambris, emigrato in Francia nel 1923. Collaborò con il «Corriere degli Italiani» di Giuseppe Donati, fra i promotori della Concentrazione antifascista, divenne segretario generale della Lega Italiana dei Diritti dell'Uomo poco dopo la sua fondazione. Cfr. F. Cordova, *Alceste De Ambris*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 33, 1987, *sub vocem*. Consultabile online all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/alceste-de-ambris\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/alceste-de-ambris_(Dizionario-Biografico)/), data ultima consultazione 10/01/2014.

<sup>8</sup> Ettore Cuzzani, socialista, poi anarchico. Schedato dal 1909. Con Adelmo Pedrini diede vita a Bologna alla sezione dell'Unione italiana del lavoro alla quale aderirono gli ex sindacalisti passati all'interventismo. Nel 1923, per il proprio antifascismo, emigrò in Francia. Si recò a Tolosa e qui, assieme a Pedrini, diede vita ad alcune organizzazioni anarchiche e fu tra i dirigenti della sezione locale della LIDU. Collaborò con articoli al giornale antifascista "Il Mezzogiorno", edito a Tolosa. Venne privato della cittadinanza nel 1926. Morì a Tolosa nell'ottobre del 1934. Ha pubblicato con Adelmo Pedrini, *Il movimento sindacale e la sua funzione politica*, Bologna, Azzoguidi, 1920, pp. 20. Per il suo profilo biografico cfr. A. Albertazzi, L. Arbizzani, N. S. Onofri (a cura di), *Dizionario Biografico Gli antifascisti, i partigiani e le vittime del fascismo nel bolognese (1919-1945)*, consultabile online alla pagina web dell'Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea nella Provincia di Bologna, consultabile alla pagina: <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/isrebo/strumenti/C6.pdf>, data ultima consultazione 30/03/2014.

<sup>9</sup> Adelmo Pedrini, anarchico, nel 1918 con Ettore Cuzzani diede vita all'UIL della provincia di Bologna, la nuova organizzazione cui aderirono anarchici e anarcosindacalisti interventisti. Nel 1919 aderì alla costituzione del Fascio di combattimento di Bologna. All'interno dello stesso fece parte della corrente di sinistra democratica e antimussoliniana. Negli anni in cui militò nel Fascio la Polizia allentò la sorveglianza su di lui, slavo tornare a considerarli politicamente pericolo quando iniziò a militare in campo antifascista. Nel 1923, viste le persecuzioni subite dai fascisti, emigrò in Francia. Ebbe rapporti complicati con il mondo antifascista in esilio, si iscrisse alla LIDU, e nel 1926 divenne a Tolosa redattore per del periodico antifascista «il Mezzogiorno». Fu fra i diciassette italiani all'estero che vennero privati della cittadinanza tramite applicazione della "legge sui fuoriusciti". Cfr. sulla sua biografia A. Albertazzi, L. Arbizzani, N. S. Onofri (a cura di), *Dizionario Biografico Gli antifascisti, cit.*, consultabile online alla pagina web dell'Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea nella Provincia di Bologna: <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/isrebo/strumenti/P2.pdf>, data ultima consultazione 30/03/2014.

<sup>10</sup> Mario Pistocchi, nato a Cesena, repubblicano, redattore del «Corriere degli Italiani», emigrato in Francia nel 1925, e schedato nel Casellario Politico Centrale da quell'anno fino al 1943.

italiani senza nazionalità, «*apolides*», privati di uno status giuridico personale. «Il en résultera – pour ces proscrits – dans leurs rapports avec les autorités des Etats où il se seront réfugiés, des situations juridiques et politiques inquiétantes pour le bon ordre international». Era proprio su questa situazione che gli autori intendevano sollecitare l'intervento della Società<sup>11</sup>.

Secondo la missiva, la conseguenza più immediata della perdita della cittadinanza era che i nuovi apolidi venivano privati non solo di un passaporto regolare, ma soprattutto di ogni possibilità di documentare e far valere la propria personalità giuridica all'estero. In effetti gli italiani apolidi non avrebbero più potuto presentare, nello Stato in cui risiedevano, un attestato valevole della loro identità e del loro stato civile, dal momento che le autorità del loro paese di origine avevano troncato ogni legame con loro. Nel quotidiano, i proscritti si sarebbero visti rifiutare ogni tipo di atto giuridico e amministrativo, interessante le loro persone e le loro famiglie e avrebbero ignorato le leggi e le giurisdizioni che avrebbero dovuto regolare i loro innumerevoli rapporti giuridici. La situazione più grave si sarebbe verificata nei rapporti con le autorità e le leggi degli Stati «qui à présent leur donnent une généreuse hospitalité»<sup>12</sup>. Rispetto a questi paesi, gli autori mettevano in evidenza l'assurdo che si veniva a creare: amministrazioni e governi, pur avendo tutto il diritto di procedere a misure di espulsione o refoulement, non avrebbero potuto, almeno in teoria, farvi ricorso visto che lo straniero «indésirable» non avrebbe nemmeno potuto varcare le frontiere dello Stato che lo stava espellendo: « les agents de frontière des autres Etats le refouleront pour la même raison pour laquelle il aura été expulsé parce que, en somme, il n'a pas un document établissant son identité personnelle. Au surplus, cette situation paradoxale est sans remède car l'étranger apolide, bien qu'objectivement en défaut vis à vis de la loi, il n'a pas produit une violation de la loi, et il ne peut prendre aucune initiative pour y remédier»<sup>13</sup>.

Poco tempo dopo Ubaldo Triaca rinnovava l'azione di pressione scrivendo al Presidente della Società delle Nazioni che il governo italiano era un semplice governo

---

<sup>11</sup> LONA, FN, «appel des proscrits italiens au Conseil de la Société des Nations», 6 dicembre 1926.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

di fatto<sup>14</sup>, sprovvisto del regolare e libero mandato del popolo italiano; per questo tutti i trattati e gli impegni presi dallo stesso con l'estero, fossero essi di natura politica, economica o altra sarebbero stati considerati dall'UDI e dalle forze democratiche italiane come «nuls et non avenus, car il leur manque la base juridique de la légitimité du contractant»<sup>15</sup>.

Nel mese di febbraio, Francesco Ciccotti inviava un'altra lettera chiedendo un intervento della Società in favore di suo figlio, incarcerato a Lampedusa; Ciccotti scriveva che «dans ma situation de dénationalisé, n'existe pas, pour moi, une autorité responsable et protectrice, à laquelle je puisse m'adresser»<sup>16</sup>.

Il 15 settembre del 1927 Ubaldo Triaca scriveva nuovamente a nome dell'Unione Democratica Italiana al Presidente della Società delle Nazioni con l'obiettivo di attirare la sua attenzione sulla situazione «des denationalisés et des persecutés politiques italiens». Triaca sottolineava la necessità di prendere misure adeguate nei confronti di questa categoria sociale, soprattutto in quel periodo, in cui alcune particolari sezioni della Società delle Nazioni discutevano della eventuale estensione del passaporto Nansen – di cui si parlerà a breve - o di altri documenti analoghi a diverse categorie di cittadini senza nazionalità o, seppur aventi una nazionalità, non protetti dal governo del loro paese di origine. Il Presidente dell'UDI sottolineava che, oltre ai diciassette cittadini italiani che avevano perso la propria cittadinanza - e che per questo si trovavano in una situazione giuridica assurda - era necessario affrontare anche la situazione delle centinaia di cittadini che, pur possedendo ancora nominalmente la propria nazionalità, erano di fatto rifugiati all'estero, senza passaporto, nell'impossibilità assoluta di avere ricorso ai servizi dei funzionari fascisti all'estero. Per questo, interpellando direttamente la Commissione Consultiva e Tecnica delle Comunicazioni e del Transito e facendo riferimento a una recente risoluzione dell'Assemblea – di cui a breve si tratterà – Triaca, a nome di tutti gli italiani all'estero concludeva:

---

<sup>14</sup> Lo stesso concetto era stato ribadito anche nella missiva precedentemente citata.

<sup>15</sup> LONA, FN (1919-1947), lettera dell'Unione Democratica Italiana, firmata da Ubaldo Triaca, al Presidente della Società delle Nazioni, 1 marzo 1927.

<sup>16</sup> Ivi, lettera di Francesco Ciccotti al Segretario generale della SdN, 14 febbraio 1927.

Nous nous permettons de nous référer en particulier à la décision prise le 25 septembre 1926 par l'Assemblée de la Société des Nations en faveur de l'extension du passeport Nansen et nous manifestons le vif espoir que cette résolution soit rapidement appliquée pratiquement en faveur des dénationalisés et réfugiés politiques italiens à l'étranger<sup>17</sup>.

## II.2. Il contesto multilaterale

Più nel dettaglio, le Commissioni e autorità multilaterali su cui gli emigrati speravano di esercitare una pressione tale da poter ottenere l'estensione di nuove garanzie erano la Commissione Consultiva e Tecnica delle Comunicazioni e del Transito e l'Alto Commissariato per i Rifugiati presieduto da Fridtjof Nansen. In entrambi i consessi i delegati italiani e francesi furono il vettore attraverso cui un conflitto bilaterale venne traslato in un ambito per sua natura multilaterale. Peraltro, ancora una volta l'ambiente istituzionale su cui gli emigrati tentarono di influire si trovava all'incrocio tra l'ambito in cui venivano concepite politiche *ad hoc* per gli emigrati economici – la Commissione Comunicazioni e Transito – e quello in cui le questioni in esame attinevano agli emigrati politici – l'Alto Commissariato per i Rifugiati.

Il primo dei due consessi, la Commissione Comunicazioni e Transito, venne creato nel 1920 in base all'art. 23 del patto istitutivo della Società delle Nazioni, e prese in carico lo studio delle misure atte ad assicurare la libertà delle comunicazioni e del transito dei migranti tra i diversi Stati della SdN<sup>18</sup>. La Commissione doveva anche

---

<sup>17</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, R2502, f. «Passeports pour les réfugiés politiques italiens – correspondance diverse». Lettera di Ubaldo Triaca, Presidente dell'UDI al Presidente della SdN, 4 marzo 1927.

<sup>18</sup> La questione delle comunicazioni e del transito venne sottoposta allo studio della commissione comunicazioni e transito con la risoluzione adottata il 21 ottobre 1920 dal Consiglio della SdN e promossa dalla Conferenza degli Ambasciatori riunitasi a Parigi. Secondo la risoluzione la conferenza internazionale dei passaporti, tenutasi sotto gli auspici del comitato provvisorio delle comunicazioni e del transito della SdN, incaricato di studiare i mezzi per facilitare il traffico dei viaggiatori, pur riconoscendo l'impossibilità di pervenire all'immediata soppressione del regime dei passaporti esprimeva la volontà di ristabilire progressivamente un regime di libertà nell'attraversamento delle frontiere. Cfr. E. Reale, *Le problème des passeports*, in *Académie de droit international, Recueil des cours*, Paris, Hachette, T. 50, 1934, p. 122. Per un riscontro archivistico cfr. LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508,

assistere il consiglio nella risoluzione degli eventuali conflitti che potevano nascere in questo ambito della nuova cooperazione internazionale. Essa si riuniva periodicamente in conferenze generali, che esaminavano le questioni elaborate dalle diverse sottocommissioni, e dai comitati permanenti o temporanei<sup>19</sup>. La questione dei passaporti era cruciale per la commissione e, sin da subito, fu chiaro che due diverse esigenze si sarebbero scontrate nei lavori dei successivi dieci anni. Da un lato era evidente che per eliminare le difficoltà agli scambi tra i diversi paesi fosse necessario sopprimere il complicato sistema delle formalità e dei controlli alla frontiera creato dalla guerra e rimasto in vigore anche dopo il suo termine; dall'altro era altrettanto chiaro che nessuno Stato avesse il desiderio di alleggerire troppo questo sistema, nel quale vedeva comunque una garanzia di salvaguardia della propria sicurezza interna e dei propri interessi<sup>20</sup>.

A partire dal 1920 la commissione lavorò, seppur difficilmente, in piena sintonia con quanto era emerso a Roma nel 1924 nel corso della conferenza generale sull'emigrazione e immigrazione cui avevano partecipato quarantasei paesi, anche non aderenti alla Società delle Nazioni<sup>21</sup>. La conferenza si era conclusa con la stesura di una risoluzione - ufficialmente comunicata alla SdN - secondo cui i quarantasei stati riuniti a Roma si esprimevano a favore dell'abolizione, il più possibile precoce, dell'obbligo del passaporto e, nell'attesa del raggiungimento di questo risultato, della maggiore semplificazione possibile di tutte le formalità relative alla concessione di questo documento<sup>22</sup>.

---

Commission Communications et Transit, Sous-commission pour le regime des passeports, Procès Verbal III session, Paris 2-5/10/1925, Annexes, Résolution adoptée par la Conférence le 21 octobre 1920.

<sup>19</sup> Cfr. G. Paolucci De' Calboli, *Società delle Nazioni*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1934, consultabile online sul portale della Treccani all'indirizzo web [www.treccani.it](http://www.treccani.it), *sub vocem*, data ultima consultazione: 3/01/2014.

<sup>20</sup> Cfr. E. Reale, *Le problème des passeports*, *cit.*, p. 121. L'ambivalenza della questione è chiara sin dal testo della risoluzione secondo cui la Conferenza generale dei passaporti era «convaincue, d'une part, que toutes les difficultés dont souffrent les relations personnelles entre les peuples des divers pays constituent un obstacle grave à la reprise normale des échanges et au relèvement économique du monde», ma allo stesso tempo «que les soucis légitimes de chaque Etat quant à la sauvegarde de sa sécurité et de son patrimoine, interdisent, pour l'instant, la suppression totale des restrictions». Cfr. LONA, Transit – General, Commission communications et Transit, Sous-commission pour le regime des passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Procès Verbal III session, Paris 2-5/10/1925, Annexes, résolution adoptée par la Conférence le 21 octobre 1920.

<sup>21</sup> Sulla conferenza generale dell'emigrazione di Roma cfr. E. Sori, *Storia dell'emigrazione*, *cit.*

<sup>22</sup> Il testo votato alla Conferenza di Roma e comunicato ufficialmente al Segretariato generale della SdN statuiva che «la conférence considérant l'opportunité de simplifier les formalités imposées aux émigrants notamment par l'adoption d'un type uniforme de passeport et de réduire les taxes inhérentes à

In questo contesto ampio e variegato, in cui la Commissione era impegnata nel trattamento di temi e problemi di carattere generale riferiti all'emigrazione di stampo prevalentemente economico, la Francia e l'Italia ebbero modo di scontrarsi, seppur in modo non del tutto esplicito, sulla questione dell'emigrazione degli oppositori italiani oltralpe, in particolare nel corso della seconda e della terza conferenza generale sul regime dei passaporti, indette rispettivamente dalla Commissione Comunicazioni e Transito nel 1926 e nel 1927, e quindi in un momento di grande tensione italo-francese sulla questione dell'emigrazione politica.

Per comprendere lo scontro che avvenne in quelle occasioni è però necessario fare un passo a ritroso. Nel 1924 la Commissione comunicazioni e transito creò una sottocommissione specifica, presieduta da Athanase Politis<sup>23</sup>, con il compito di analizzare la sola questione dei passaporti. Sin dalle riunioni preliminari - tenutesi regolarmente tra il 1924 e il 1925 - fu evidente il fatto che la linea politica portata avanti dalla delegazione italiana<sup>24</sup> era influenzata dal contesto politico interno alla penisola e dal progressivo costituirsi all'estero di una forma di emigrazione che poco aveva a che vedere con i soli espatri determinati da ragioni lavorative.

La Sottocommissione incentrò i propri lavori sull'esame di tre questioni particolari: la soppressione dei passaporti, le tasse per il rilascio degli stessi e i visti. In questo contesto, l'Italia portò avanti una posizione moderata, tendente a ribadire la necessità di graduare le tappe preliminari alla completa abolizione dei passaporti. Nello specifico, nel corso della riunione dedicata alla questione del rilascio di passaporti di validità universale, il delegato italiano Sinigalia e quello francese, Édouard de Navailles-Labatut<sup>25</sup>, si scontrarono per la prima volta in modo abbastanza esplicito. Sinigalia, in

---

la délivrance de ce document émet le vœu que l'obligation du passeport soit abolie aussitôt que possible». Nel frattempo era necessario adottare un modello uniforme di passaporto – individuale o per famiglie –, che venissero semplificate le formalità necessarie al rilascio del documento, così come dei visti. Cfr. LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Procès-verbal réunion du 28 novembre 1925, annexes.

<sup>23</sup> Athanase Politis, Consigliere tecnico della delegazione greca in Francia, direttore delle ferrovie greche, poi vice presidente della Commission consultative et technique des Communications et du Transit.

<sup>24</sup> I delegati italiani alla Sottocommissione Comunicazione e Transito erano Tomaso Perassi – docente universitario di diritto internazionale presso l'Università di Napoli e consulente del Ministero degli Esteri, ha continuato a ricoprire incarichi istituzionali anche dopo la seconda guerra mondiale, Di Stefano – segretario della legazione italiana presso il Ministero italiano degli Esteri, e assistente di Sinigalia che rappresentò ufficialmente l'Italia nel corso delle conferenze generali.

<sup>25</sup> Chef de bureau au Ministère des Affaires Etrangères de France, assistant de M. Silvain Dreyfus.

linea con la politica restrittiva che il regime aveva in quel periodo nel rilascio dei passaporti per l'estero, portò avanti l'idea per cui, visto che diversi governi esercitavano un controllo sull'emigrazione richiedendo che gli emigranti rispondessero ad alcune speciali condizione per espatriare, sarebbe stato difficile stabilire un modello di passaporto valido per tutti i paesi<sup>26</sup>. Di converso de Navailles – che rappresentava un paese di immigrazione più che di emigrazione, come invece era l'Italia – si contrappose alla sua opinione facendo notare che una volta varcata la frontiera il migrante, *de facto*, sfuggiva al controllo del proprio Stato di appartenenza che ne perdeva spesso le tracce<sup>27</sup>.

Nel dibattito che seguì l'Italia ebbe buon gioco del fatto che nessuno Stato avesse veramente intenzione di procedere in senso pienamente liberale verso la soppressione completa del regime dei passaporti. Nella stesura del testo finale la Sotto Commissione accettò la proposta per cui, «sotto riserva di alcuni casi speciali o eccezionali», i governi avrebbero rilasciato passaporti validi per tutti i paesi stranieri<sup>28</sup>. Lo stesso avvenne qualche giorno dopo, nella riunione dedicata alla questione dei visti: anche in questo caso la commissione si espresse perché «salvo casi speciali» i visti di ingresso venissero soppressi in tutti i paesi, specificando che ogni paese avrebbe conservato la propria libertà di azione sulla polizia degli stranieri e sulla regolamentazione del mercato del lavoro<sup>29</sup>. Le frontiere, in sostanza, rimanevano chiuse al libero passaggio di viaggiatori ed emigranti.

Dopo due anni di intenso lavoro, il comitato tecnico indisse una nuova conferenza generale sui passaporti<sup>30</sup>, che si tenne a Ginevra nel maggio del 1926. La seconda conferenza generale sui passaporti si svolse in un clima di parziale distensione anche se furono evidenti gli attriti tra due opposte fazioni, una favorevole alla totale soppressione dei passaporti – rappresentata in primo luogo dalla Polonia – e una contraria – rappresentata dall'Italia, cui presto si allinearono la maggior parte dei paesi partecipanti.

---

<sup>26</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Procès Verbal III session, Paris 2-5/10/1925, annexes, résolution adoptée par la Conférence le 21 octobre 1920, p. 2.

<sup>27</sup> Ivi, p. 3.

<sup>28</sup> Ivi, p. 3.

<sup>29</sup> Ivi, p. 6.

<sup>30</sup> Interessante notare il parere del delegato italiano Sinigaglia rispetto a questa ipotesi: l'Italia era favorevole, a causa dell'interesse che la questione aveva per il paese, soprattutto dal punto di vista dell'emigrazione. Cfr. LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Procès Verbaux II session, 24/07/1925, p. 5.

Sin dall'apertura dei lavori Giannini, delegato italiano, dichiarò che se da un lato l'Italia vedeva con simpatia tutte le proposte, misure e risoluzioni che tendevano a ridurre le formalità da compiere per il rilascio dei passaporti, dall'altra essa non avrebbe mai potuto aderire alla soppressione degli stessi.

Tant que l'Italie ne sera pas convaincue, tant qu'on ne lui aura pas prouvé que sont levées toutes les raisons qui ont donné lieu à la création des passeports, qui ont rendu ceux-ci obligatoires, elle ne pourra pas voter en faveur de la suppression<sup>31</sup>.

Esprimendo una concezione del rapporto tra Stato e cittadino del tutto affine a quella tracciata nel precedente capitolo, il Prof. Giannini sottolineava che il passaporto aveva per gli emigranti un carattere di protezione, un carattere sociale che non era lo stesso di cui necessitavano le persone di passaggio. Il passaporto, secondo Giannini garantiva una tutela che non ne rendeva auspicabile la soppressione. Effettivamente, come già analizzato, in quel periodo il regime aveva sottoposto l'emigrazione, l'attraversamento delle frontiere e il rilascio dei documenti ad un controllo serrato, le cui ragioni sono state individuate nella esplicita volontà di Mussolini di rinsaldare il legame con i propri lavoratori all'estero ma anche di mettere un freno all'emigrazione degli oppositori, fossero essi personalità note o meno di un antifascismo più o meno fortemente dichiarato. La soppressione dei passaporti avrebbe potuto ostacolare questo duplice meccanismo.

La conferenza addivenne ben presto alla conclusione che fosse impossibile, almeno per il momento, sopprimere completamente i passaporti<sup>32</sup>. Il dibattito si spostò quindi sulle questioni inerenti per lo meno la semplificazione delle formalità. La delegazione italiana espresse il desiderio che la conferenza si concentrasse sui soli aspetti tecnici della questione, e non su quelli politici, che esulavano dalle competenze del comitato riunitosi a Ginevra<sup>33</sup>. È interessante rilevare che nel corso della discussione sulla durata di validità dei documenti, il delegato italiano portò avanti l'opinione per cui i documenti

---

<sup>31</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Conférence des passeports, 12-18/05/1926, Ière séance, pp. 14-15.

<sup>32</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Conférence des passeports, 12-18/05/1926, III séance, p. 2. Interessante notare che nel corso della stessa sessione si discusse anche, su impulso della delegazione italiana, della necessità di distinguere tra emigranti e non-emigranti, e di conseguenza sul nome da dare al documento di cui si stava trattando. Venne quindi votata la creazione di una carta d'identità per gli emigranti che, per il momento venne bocciata. Ivi, pp. 1-2.

<sup>33</sup> Ivi, p. 14.

dovessero avere una durata limitata affinché si potesse tenere conto dei mutamenti avvenuti nella situazione personale e giudiziaria del portatore. Inoltre per quanto riguarda gli emigranti l'Italia non poteva in alcun caso ammettere la validità incondizionata dei passaporti, né dal punto di vista della durata né da quello della destinazione, «car il est nécessaire, d'un point de vue de protection, de préciser le pays de destination»<sup>34</sup>.

Se lo scopo di protezione poteva anche essere quello di impedire ai migranti di rivolgersi a paesi dalle frontiere chiuse, quali gli Stati Uniti – come specificato nel corso delle riunioni preliminari alla convocazione della Conferenza<sup>35</sup> – è importante sottolineare il riferimento esplicito che venne fatto al mutare della situazione personale e giudiziaria del portatore del documento. In quegli anni, come già trattato, la spinta repressiva del regime nei confronti dell'opposizione aveva raggiunto il suo apice. Di esso furono riflesso, dal punto di vista interno la creazione del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato, e dal punto di vista dei rapporti con l'emigrazione politica, l'alto numero di domande di estradizione formulate nel corso del triennio 1926-1929, in particolare alla Francia. Tenendo conto di questo contesto il riferimento alla situazione giudiziaria del singolo assume una rilevanza del tutto particolare e illumina sul fatto che anche gli studi effettuati in un contesto tecnico, come quello ginevrino, assumevano una portata politica che il regime era intenzionato a valorizzare.

Con l'avanzamento dei lavori si precisò l'intento degli esperti e delle autorità politiche riunite di escludere la questione della protezione dei migranti: essa rimaneva competenza dei singoli governi dei paesi di partenza e di destinazione, e non sarebbe stata trattata dalla conferenza che si concentrava invece sulla sorte dei viaggiatori e di quanti transitavano per un paese nel loro cammino verso un'altra destinazione definitiva<sup>36</sup>. Lo spirito di protezione della propria sovranità nazionale prevalse con sempre maggiore evidenza nel corso degli otto giorni di svolgimento della conferenza,

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, C. P./1-39/1926, R 2508, Procès Verbal III session, Paris 2-5/10/1925, p. 3.

<sup>36</sup> Ivi, C.P./1-39/1926, R 2508, Conférence des passeports, 12-18/05/1926, proposition de la délégation italienne, 14/05/1926, C.P. 20/1926. La proposizione venne adottata il 17/05/1926, cfr. ivi, «Rapport de la commission chargée d'étudier les questions relatives aux émigrants», C. P. 37/1926. Secondo il testo approvato le questioni relative ai migranti non sarebbero state trattate dalla conferenza e tutte le decisioni e raccomandazioni in proposito sarebbero state lasciate ad eventuali accordi tra Stati e a riunioni speciali dei delegati dei paesi interessati.

che si concluse con un sostanziale passo indietro rispetto alle risoluzioni del 1920 e del 1924 da cui avevano preso le mosse i lavori.

La risoluzione che venne votata, all'unanimità, statuiva che

Reconnaissant la valeur du passeport comme document d'identité et titre de voyage, et tenant compte des avis divergents qui se sont manifestés quant à la nécessité ou à l'utilité d'exiger la production du passeport au passage des frontières, émet le vœu qu'au moyen d'accords bilatéraux ou d'accords réunissant plus de deux Etats, le passage de frontières soit facilité<sup>37</sup>.

Come sottolineato da Egidio Reale i risultati della conferenza furono sostanzialmente modesti: di fatto essa statui l'impossibilità di risolvere in modo uniforme e generale il problema dei passaporti<sup>38</sup>.

La sottocommissione comunicazioni e transito continuò i propri lavori anche negli anni successivi presiedendo al controllo della effettiva realizzazione dei, seppur parziali, risultati raggiunti nel 1926.

Dal punto di vista delle relazioni bilaterali italo-francesi, del loro rapporto con l'emigrazione degli oppositori italiani oltralpe, e da quello degli stessi "fuoriusciti" la terza conferenza generale delle comunicazioni e del transito costituì il momento di confronto più acceso. La conferenza venne indetta per la fine del mese di agosto del 1927 e durò più di una settimana. Nel corso dei lavori vennero esaminate numerosissime questioni attinenti il regime dei passaporti e una di specifico interesse rispetto al mondo dell'emigrazione politica italiana in Francia, ovvero quella del rilascio alle persone senza nazionalità o di nazionalità dubbia di passaporti uniformi riconosciuti nelle relazioni internazionali. Tale questione era stata evocata per la prima volta nel corso della precedente conferenza dei passaporti, quella del 1926, dalla Germania. Visto l'interesse che la cosa rivestiva, il Presidente della Commissione consultiva e tecnica delle comunicazioni e del transito aveva rimandato il trattamento della cosa a

---

<sup>37</sup> Ivi, testo della risoluzione finale. Interessante notare che con 13 voti contro 10 dalla risoluzione venne soppressa la frase di conclusione che aveva proposto la delegazione francese per cui si sarebbe aggiunto l'impegno ad arrivare progressivamente alla soppressione del controllo generale dei viaggiatori alle frontiere.

<sup>38</sup> E. Reale, *Le problème*, cit., p. 130.

un'ulteriore occasione, creando nel mentre un comitato di esperti ad hoc che esaminasse l'argomento<sup>39</sup>.

All'apertura della conferenza Athanase Politis, presidente della sessione, affermò che «il comitato, dopo uno studio approfondito e coscienzioso, esaminando la questione da un punto di vista puramente umanitario e tecnico, escludendo ogni considerazione di tipo politico», aveva elaborato un progetto di accordo e di raccomandazione che, accompagnati da un rapporto circostanziato, erano stati indirizzati alla Commissione comunicazioni e transito e che, in seguito, erano stati sottoposti al consiglio della SdN per pervenire infine alla conferenza del 1927<sup>40</sup>.

La sessione dedicata alla questione si aprì in un clima teso. Il presidente Politis iniziò la propria trattazione difendendo l'operato del comitato di esperti che era stato tacciato di aver oltrepassato il proprio mandato invischiandosi in questioni di ordine politico che esulavano dalle competenze di un consesso di tecnici quale esso invece era. In seconda istanza egli tenne a puntualizzare che il comitato non aveva in alcun modo inteso proporre un documento che desse una forma di garanzia giuridica o di protezione ai suoi titolari, che peraltro non sarebbero stati in alcun modo assimilati ai cittadini del paese da cui il documento veniva rilasciato. Le pressioni cui il comitato era stato sottoposto possono essere riassunte nella volontà dei diversi Stati di proteggere la propria sfera di sovranità in quel particolare ambito che è il rapporto con i propri cittadini.

Ma, il punto su cui maggiormente Politis tenne a difendere il lavoro operato fu quello che per tutte le nazioni coinvolte era di maggiore rilevanza, ovvero la delimitazione e definizione della particolare categoria di individui cui il documento sarebbe stato rilasciato:

Le comité d'experts a voulu régulariser, pour ainsi dire, en l'uniformisant, une situation de fait, une situation qui, d'ailleurs, existe déjà dans plusieurs pays, entre autres, en Allemagne, en Autriche, en France. En approfondissant l'étude du problème, il s'est rendu compte qu'indépendamment des personnes sans nationalité, des "heimatlosen"

---

<sup>39</sup> LONA, Conf. passeports, R1166, Conférence des passeports, 23/8/1926-2/9/1926. Il comitato di esperti designato era composto da J. Krause (Germania), H. Reinhardt (Austria), E. De Navailles (Francia), L. De Gomry-Lail (Ungheria), L. Malhomme (Polonia), E. Stan (Romania). Per quello che si analizzerà immediatamente di seguito è importante sottolineare il fatto che non ci fosse neanche un membro italiano nel comitato designato.

<sup>40</sup> Ivi, p. 3.

[...] il en est dont la nationalité est douteuse, il en est également qui, tout en ayant une nationalité, ne peuvent pas obtenir un passeport national<sup>41</sup>.

Da questa realtà di fatto conseguiva, a livello teorico e concettuale, che questo universo indistinto poteva essere raggruppato in tre categorie. La prima rimaneva quella degli apolidi, la seconda era quella delle persone di nazionalità dubbia, la terza infine era costituita da individui la cui nazionalità era perfettamente definita: essa poteva essere suddivisa in due sottocategorie. La prima comprendeva le persone alle quali il passaporto nazionale veniva rifiutato dalle loro autorità consolari per motivi diversi: «dans ce cas, ces autorités consulaires manquent à leur devoir envers leurs ressortissants et autorisent ou obligent ainsi ces personnes à avoir recours aux autorités des pays où il réside pour se procurer le titre de voyage dont elles ont besoin pour se déplacer»<sup>42</sup>. La seconda comprendeva invece tutte quelle persone che avevano delle ragioni speciali per non chiedere un passaporto nazionale. Le ragioni che impedivano a questa categoria di persone – «qu'on est enclin à considérer comme peu intéressante»<sup>43</sup> – di domandare un passaporto nazionale erano sostanzialmente di ordine politico e/o materiale. In particolare:

d'ordre politique ou plutôt émanant d'un cas de conscience. Il y a, en effet, des personnes qui, sans renier leur patrie, bien au contraire, croient, à tort ou à raison, mais toujours de bonne foi, que tel régime institué dans leur pays est incompatible avec les principes qui leur sont dictés par leur conscience et préfèrent, lorsqu'elles ne sont pas expulsées pour avoir manifesté leurs sentiments ou pour ne s'être pas laissées convertir, s'expatrier de leur propre volonté. Humainement, on ne peut rien reprocher à ces personnes, qui obéissent ainsi à un cas de conscience, et encore moins les empêcher de travailler pour vivre ailleurs que dans leur propre pays<sup>44</sup>.

La situazione di molti oppositori italiani in Francia in quel periodo è del tutto assimilabile a quella qui descritta. Le autorità e gli oppositori italiani all'estero colsero a fondo la possibilità che la conferenza costituiva di aprire una breccia all'interno del rigido sistema di controllo e repressione che il regime aveva imperniato sul fermo controllo delle attività consolari e la creazione della "legge sui fuoriusciti" che, ricordiamo, toccava proprio la questione della cittadinanza e quindi, a livello pratico, anche il rilascio all'estero dei passaporti.

---

<sup>41</sup> Ivi, p. 10.

<sup>42</sup> Ivi, p. 11.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

Le missive inviate dagli oppositori italiani in Francia furono l'unico modo che essi ebbero per provare a sfruttare l'occasione costituita dai lavori della sottocommissione comunicazioni e transito. Dal canto loro le autorità si mossero in anticipo. Con un telesspresso del 19 luglio 1927 l'ufficio passaporti del Ministero degli Esteri italiano inviò alle ambasciate italiane istruzioni circa l'atteggiamento da seguire in vista della prossima conferenza dei passaporti. Rilevando che essa avrebbe trattato anche la questione delle carte d'identità da rilasciare a persone senza nazionalità, il Ministero notava che

Tale proposta che tende ad includere tra le persone "senza nazionalità" anche quelle che "non possono o non vogliono chiedere un passaporto alle autorità della loro Nazione, ha una particolare importanza per il nostro paese giacché qualora fosse accolta verrebbe praticamente ad annullare i provvedimenti che il R. Governo ha preso per coloro che per ragioni politiche od altro nell'interesse della difesa dell'ordine nazionale, si trovano senza passaporto.

D'altra parte l'accettazione di tale proposta verrebbe ad infirmare il diritto di Sovranità che ogni Stato esercita nei confronti dei propri cittadini e non è ammissibile che qualsiasi organismo sia pure internazionale possa sostituirsi allo Stato rilasciando quel Documento che Esso nell'esercizio della sua sovranità ha creduto per sue ragioni insindacabili di negare.<sup>45</sup>

A queste considerazioni seguiva la descrizione dettagliata delle istruzioni impartite dal Ministero alla Delegazione italiana a Ginevra. Essa avrebbe dovuto in primo luogo sostenere che la Commissione della SdN aveva «esorbitato dal compito affidatole in quanto anziché limitarsi come era prescritto a studiare la questione degli apolidi propriamente detti e appartenenti a Stati non membri della Società delle Nazioni, ha di sua iniziativa incluso altre categorie di persone appartenenti a Stati che di tale organismo fan parte e che non possono naturalmente rinunciare a loro precipuo diritto di sovranità<sup>46</sup>». Nel caso in cui ciò non avesse portato ad alcun risultato, la Delegazione avrebbe dovuto cercare di ottenere il rinvio dell'esame della questione. In ultima istanza, nel caso di un ulteriore rifiuto, essa avrebbe dovuto dimostrarsi:

pronta ad estendere il riconoscimento dell'apolidità ed il conseguente rilascio di un foglio d'identità e non mai di passaporto (oltre che agli armeni e ai russi) a tutti quelli che per ragioni dipendenti dalla guerra o inerenti esclusivamente a mutamenti di frontiera si trovano privi di una nazionalità definita.

---

<sup>45</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 116, rapporto dell'ambasciatore Manzoni del 29 luglio 1927 in riferimento al telesspresso ministeriale 13776/c del 17 luglio 1927.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Nel mentre dovrà opporsi nel modo più categorico a tutti quelli che per ragioni politiche in genere non vogliono chiedere il passaporto alla nazione cui appartengono e che non possono da questa ottenerlo.<sup>47</sup>

L'ufficio passaporti chiedeva infine all'Ambasciata italiana di Parigi – particolarmente toccata dalla questione - se fosse stato possibile conoscere il parere della Francia in anticipo, sì da preparare la delegazione allo “scontro” di fatto bilaterale che avrebbe preso piede in un consesso multilaterale quale quello della Società delle Nazioni. La rilevanza di questo interessamento è dovuta al fatto che, come attestato da un rapporto dell'ambasciatore Manzoni del 29 luglio, le pressioni italiane sulla delegazione francese alla Conferenza, rappresentata dal sig. de Navailles, non mancarono:

Ho fatto opportunamente parlare al Signor de Navailles.

Per quel che si riferisce al nome da darsi a tale documento egli non insisterà sulla denominazione di “passaporto” ma accetterà quella qualsiasi altra che sarà giudicata più appropriata dalla Conferenza. /

Per quel che si riferisce alla categoria di persone alle quali il documento potrà essere rilasciato, come V. E. sa tale questione è contemplata dall'art. 2 del progetto d'accordo così concepito:”

Les H. P. Contractantes s'engagent à adopter un modèle uniforme de passeports à délivrer par les Autorités du pays de résidence aux personnes ne possédant pas de passeport national notamment aux personnes sans nationalité, à celles dont la nationalité est douteuse, à celles qui ayant une nationalité ne peuvent pas obtenir un passeport national ou ont des raisons valables pour le pays de résidence pour ne pas demander un tel passeport.

In una prima conversazione il Signor de Navailles ha consentito a sostituire nel testo del progetto la frase che contempla le persone che pur avendo una nazionalità definita possono ottenere un passaporto nazionale con un'altra più/ generica che avrebbe potuto essere, a suo avviso, la seguente: “à titre tout à fait exceptionnel à celles qui ont de motifs reconnus valables par le pays de résidence pour ne pas demander un tel passeport”. Di fronte alle nostre osservazioni aveva infine dichiarato che qualora il delegato italiano alla Conferenza avesse insistito egli avrebbe consentito alla soppressione dell'intera frase. L'accordo stesso sarebbe perciò rimasto così concepito:

«Les H. P. Contractantes s'engagent à adopter un modèle uniforme de passeport à délivrer par les autorités du Pays de résidence aux personnes ne possédant pas de passeport national notamment aux personnes sans nationalité et à celles dont la nationalité est douteuse».

Non contento neppure di questa notazione che avrebbe lasciato adito a controversie circa le «personnes ne possédant pas de passeport National», ho fatto nuovamente intrattenere il signor de Navailles sull'argomento facendogli notare che nella categoria di persone che non / possiedono passaporto nazionale possono essere anche coloro che tale documento non ottennero o non vollero chiedere al loro Governo. 2) Che tale redazione rispecchiava una situazione di fatto e non corrispondeva ad una situazione giuridica. 3°) Che non avremmo mai potuto accettare che un'autorità internazionale si sostituisse all'autorità dello Stato per concedere un passaporto ai nostri nazionali.

Il signor de Navailles ha finito per cedere e per aderire completamente alla nostra tesi, promettendo di dare la sua approvazione all'articolo 2° così redatto:

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

“Les Hautes parties contractantes s’engagent à adopter un modèle uniforme de (passeport) à délivrer par les autorités du pays de résidence aux personnes sans nationalité et à celles dont la nationalité est douteuse<sup>48</sup>”.

Gli atti della Conferenza confermano queste diverse posizioni. L’Italia si fece portatrice di una posizione ferma e conservatrice, intesa al mantenimento di una politica internazionale serrata sul regime dei passaporti, affatto convinta della possibilità di aprire ad un accordo internazionale la pratica del rilascio di tali documenti.<sup>49</sup> Dopo l’exposé di M. Politis, Sinigalia si espresse innanzitutto puntando il dito contro l’attività svolta dal comitato di esperti – di cui, ricordiamo, non faceva parte alcun italiano – e rilevando che esso aveva oltrepassato il proprio mandato nel momento stesso in cui aveva presentato un «rapporto su alcune facilitazioni di spostamento da accordare alle persone senza nazionalità e su un progetto di accordo basato sul principio del rilascio di una carta d’identità internazionalmente riconosciuta». Secondo Sinigalia, il lavoro del comitato non era stato ispirato da criteri umanitari e tecnici, come espresso in precedenza dal presidente, e si era presto spostato in un ambito del tutto politico<sup>50</sup>. In questo senso il dibattito avvenuto nella conferenza dell’anno precedente sulla differenza tra carta d’identità e passaporto, e la decisione finale di optare per la creazione di una carta d’identità, dimostrava che non si trattava di una questione esclusivamente formale. Il passaporto infatti, essendo un documento che ha lo scopo di dichiarare la nazionalità del titolare e di far nascere i diritti e i doveri speciali tra i cittadini e lo Stato che ha rilasciato il documento, sia nel campo dei rapporti interni che in quello dei rapporti internazionali<sup>51</sup>, doveva rimanere un documento di esclusiva competenza delle autorità nazionali. Il fatto che l’Alto commissariato per i rifugiati, in quello stesso periodo, avesse optato per la creazione di una carta d’identità da rilasciare ai rifugiati turchi e armeni era in questo senso una ulteriore riprova del fatto che il passaporto era un documento la cui essenza era del tutto politica e che, per questo, non

---

<sup>48</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 116, fascicolo “passaporti per apolidi – 1927”, rapporto dell’ambasciatore Manzoni del 27 luglio 1927.

<sup>49</sup> LONA, Conf. passeports, R 1166, Conférence des passeports, 23/8/1926-2/9/1926.

<sup>50</sup> Ivi, p. 17.

<sup>51</sup> *Ibid.*

poteva essere rilasciato da nessun altro Stato se non quello di appartenenza del singolo individuo<sup>52</sup>.

Infine, Sinigalia, tenne a precisare la propria opinione rispetto alla terza categoria, quella costituita da coloro i quali, pur avendo una nazionalità, non potevano o non volevano richiedere il passaporto alle autorità consolari del proprio paese di origine. Pur affermando la propria volontà di non entrare nel dettaglio della questione, il delegato italiano dichiarava che la materia era puramente politica e che, per questo, era al di fuori delle competenze della conferenza riunita. A ulteriore riprova della necessità di non trattare la questione in quella sede Sinigalia ricordò il precedente costituito dalla riunione del Consiglio della SdN del 10 dicembre 1926, in cui il consesso multilaterale si trovò a far fronte ad un'analogha questione, emersa rispetto all'ipotesi di estendere a nuove categorie di persone i documenti concepiti dall'Alto Commissariato per i rifugiati. In quel caso il Consiglio, scartando ogni idea politica, aveva stabilito che i cosiddetti documenti Nansen potessero essere estesi solo ai gruppi di rifugiati che si trovassero a vivere in circostanze analoghe a quelle in cui versavano armeni e russi, circostanze determinate esclusivamente dalla guerra o da avvenimenti ad essa legati<sup>53</sup>. Sinigalia concludeva polemicamente

Mais Messieurs, nous ne pensons pas qu'une commission technique puisse s'arroger de tels droits, d'un caractère exclusivement politique et plutôt polémique. Une fois pour toutes, nous voulons encore déclarer que nous désirons que la conduite, si bien tracée par notre éminent président de la conférence, soit suivie. La politique doit être écartée de nos débats, surtout si elle touche aux droits souverains de chaque pays [...] sur ce point, la délégation italienne restera ferme et n'admettra aucune discussion, même si l'on veut les abriter sous des considérations humanitaires que nous respectons bien<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Per un breve resoconto delle attività dell'Alto Commissariato sui Rifugiati cfr. più avanti p. 19. Interessante rilevare che nel corso della prima sessione il Presidente Politis tenne anche a ribadire che i lavori del sottocomitato non intervenivano in alcun modo a cambiare quanto nel frattempo l'Alto Commissariato per i Rifugiati stava facendo per russi e armeni. Cfr. *ivi*, p. 10.

<sup>53</sup> Approvando una risoluzione proposta dall'Assemblea della SdN, il 10 dicembre 1926, il Consiglio aveva incaricato il Bureau International du Travail e l'Alto Commissariato per i Rifugiati di analizzare l'ipotesi di estendere a nuove categorie di individui le misure prese in quegli anni in favore dei rifugiati russi e armeni. La conferenza adottò i seguenti criteri per la definizione della qualità di rifugiato. Per i Russi "ogni persona di origine russa che non gode o non gode più della protezione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche e che non ha acquisito un'altra nazionalità"; per gli Armeni "ogni persona di origine armena prima soggetta all'Impero Ottomano che non gode o non gode più della protezione del Governo della Repubblica turca e che non ha acquisito un'altra nazionalità". Cfr. LONA, TG, CCT, Passeports, R 2502, Extension des mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens à des groupes analogues de réfugiés, extrait du procès-verbal de la sixième séance de la 46ème session du Conseil, rapport du Haut Commissaire pour les réfugiés, 15 settembre 1927.

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 18.

Il delegato francese prese allora immediatamente la parola e impostò la sua risposta innanzitutto sulla difesa di Politis. De Navailles si disse in disaccordo con chi rimproverava a Politis di essersi spostato su un terreno politico visto peraltro che «toute la discussion est dominée par des conceptions politiques, notamment celle de la souveraineté»<sup>55</sup>.

Come già espresso nella conferenza dell'anno prima, secondo il governo francese la sovranità di un paese non oltrepassava le sue frontiere per cui lo stato di origine di un emigrante perdeva di fatto la propria capacità di azione sul proprio cittadino nel momento in cui questi varcava i confini nazionali, fatta eccezione per i casi in cui si trattasse di un individuo colpevole di crimini inclusi nei trattati di estradizione. A titolo di esempio il delegato ricordava che, anche nel caso di un cittadino francese, resosi colpevole di crimini di questo tipo, che si fosse trovato all'estero, l'extradizione non sarebbe stata richiesta perché quell'individuo era francese ma perché egli era colpevole di crimini commessi sul suolo francese. Secondo questa prospettiva de Navailles teneva a precisare che, pur riconoscendo il diritto di protezione che i consoli avevano sui cittadini francesi all'estero, il governo della Repubblica non dava loro alcun diritto di coercizione sui propri cittadini. Tutto ciò che un console poteva fare, quando un cittadino francese fosse stato in conflitto con la legge francese all'estero, era rifiutargli la protezione consolare.

De Navailles teneva inoltre a sottolineare, seppur riferendosi al caso specifico dei disertori – anch'essi effettivamente rientranti nella terza categoria – che in linea generale gli Stati non si prestavano aiuto nella repressione dei delitti politici. Il delegato, sottolineando l'apertura dello Stato francese ad accettare una tesi liberale in merito alla questione dei passaporti da rilasciare alle persone della terza categoria, dava alcuni esempi pratici riferiti alla realtà interna allo Stato francese<sup>56</sup>.

La conferenza andò avanti per un'altra settimana e si concluse con l'approvazione di un testo che segnava un ulteriore passo indietro nella liberalizzazione dell'attraversamento delle frontiere e della tutela dei migranti.

---

<sup>55</sup> Ivi, p. 19.

<sup>56</sup> Ivi, pp. 19-20.

Alla fine della Conferenza Paulucci de Calboli, uno dei rappresentanti italiani presso la SdN, inviò il proprio resoconto al Ministero degli Esteri, attestando i buoni risultati ottenuti dall'Italia:

Conferenza Transito ha terminati ieri suoi lavori - Delegazione italiana, superando lunga tenace resistenza quasi generale, ha ottenuto, dopo varie alternative, che hanno talvolta avuto carattere drammatico o comico, accoglimento dei suoi postulati. Il successo è stato completo.

La delegazione italiana era riuscita a ottenere che le decisioni della conferenza avessero forma di raccomandazioni e non di convenzioni e accordi, che il documento da rilasciare a persone senza nazionalità fosse una carta d'identità e non un passaporto ed infine, «mediante formula restrittiva», che fossero escluse «da concessione detta carta persone aventi cittadinanza definita che incontrano difficoltà procurarsi passaporto nazionale» e «quelli tra i senza cittadinanza che l'hanno perduta per un atto di sovranità». Secondo il delegato «durante tutti i lavori è stato manifesto intenso lavoro di propaganda, sia negli ambienti Segretariato sia su delegati Conferenza, da parte elementi Leghe Diritti Uomo e Cittadino»<sup>57</sup>.

Effettivamente, oltre alle petizioni inviate dagli antifascisti italiani, con o senza il patrocinio della LdH, il 22 dicembre 1927 Aline Menard Dorian, personalità vicinissima al mondo degli emigrati italiani in Francia<sup>58</sup> e alla Lega dei Diritti dell'Uomo scriveva a Eric Drummond che la Federazione, avendo appreso quali fossero le raccomandazioni adottate dalla Terza Conferenza Generale delle Comunicazioni e del Transito aveva studiato con il più vivo interesse quelle inerenti la creazione di un documento d'identità «au profit des réfugiés».

La fédération vous serait particulièrement reconnaissante si vous vouliez bien l'informer de la nature de la procédure que se propose d'adopter le Secrétaire Général: a-t-il l'intention de soumettre lesdites recommandations au Conseil de la Société des Nations, pense-t-il en proposer l'adoption et la réalisation à une Conférence

---

<sup>57</sup> ASMAE, RIF (1861-1950), b. 116, fascicolo "passaporti per apolidi 1927", rapporto del marchese Paulucci de Calboli del 10 settembre 1927

<sup>58</sup> Aline Ménard-Dorian, molto vicina al mondo degli antifascisti a Parigi. Vicepresidente della Lega francese dei Diritti dell'Uomo, e Presidente della Federazione Internazionale. Per un riscontro sulle attività di Aline Ménard Dorian in seno alla Lega dei Diritti dell'Uomo, cfr. E. Naquet, *La Ligue des Droits de l'Homme, cit.*, annexes biographiques. Sui rapporti tra Aline Menard-Dorian e il mondo degli emigrati italiani in Francia cfr. anche diari autobiografici V. Modigliani, *Esilio, cit.*, pp. 94-95 e A. Giannini, *Le memorie di un fesso*, Parigi, 1934, pp. 155-156.

intergouvernementale ou bien croit-il qu'il suffit de les porter simplement à la connaissance des divers Gouvernements?<sup>59</sup>

Il capo della Sezione comunicazioni e transito rispondeva che le raccomandazioni erano state trasmesse ai governi interessati e che, come le altre volte, la commissione si sarebbe messa in contatto con i diversi governi per domandare loro in modo ufficiale che seguito essi intendessero dare loro<sup>60</sup>.

Di fatto, per quanto riguarda la questione dei passaporti, dopo la conclusione della conferenza del 1927 né il Consiglio della Società delle Nazioni, né i suoi organi tecnici si occuparono più del problema nel suo insieme. La crisi economica del 1929 rese inattuabile l'idea di affrontare la questione in modo liberale<sup>61</sup> e ogni Stato si rinchiuse su stesso nel tentativo di proteggere la propria forza-lavoro dagli esiti della crisi.

Tuttavia, come accennato, per gli oppositori italiani all'estero esisteva anche un altro consesso su cui sperare di poter avere qualche influenza, ovvero l'Alto Commissariato per i Rifugiati anche se, come nel caso precedente, il governo italiano ebbe la meglio sugli oppositori e sul tessuto associativo cui essi si appoggiarono. Il 16 febbraio del 1921 il Consiglio della Società delle Nazioni aveva affidato al Fridjof Nansen la definizione dello status giuridico dei rifugiati russi, unitamente alla questione del loro rimpatrio in URSS e al coordinamento delle misure di assistenza. Nel 1924 il mandato di Nansen era stato esteso agli armeni e, nel 1928, ad altre categorie di rifugiati – in particolare assiri, assiri-caldei, siriani, curdi e ad altri piccoli gruppi di rifugiati che si trovavano in Europa.

In questo contesto, le tappe fondanti del percorso intrapreso dall'Alto Commissariato erano state, nel maggio del 1926, la stesura di un accordo sui rifugiati russi e armeni pre-bellici che aveva comportato la creazione di certificati di identità specifici per queste categorie. Due anni più tardi, nel giugno del 1928, l'Alto Commissariato era giunto ad un ulteriore passo in avanti, per cui le decisioni prese per rifugiati russi e armeni erano state estese ad assiri, assiri-caldei e assimilati di origine siriana o curda.

---

<sup>59</sup> LONA, Conf. passeports, R1166, f. «passeports pour personnes sans nationalité – correspondance avec la Fédération Internationale des Ligues pour la defense des droits de l'homme et du citoyen», lettera di Aline Menard-Dorian su carta intestata della Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen a Eric Drummond, 22 dicembre 1927.

<sup>60</sup> Ivi, lettera di Rt. Haas – capo della sezione comunicazioni e transito - a Aline Menard-Dorian, 6 gennaio 1928.

<sup>61</sup> E. Reale, *Le problème des passeports*, cit., p. 132.

Nel testo di questo secondo accordo erano state definite anche le caratteristiche dello status giuridico di questa categoria<sup>62</sup>. Questi strumenti costituirono i primi passi di una protezione internazionale basata sul riconoscimento collettivo dei gruppi di rifugiati che partiva dalla nazionalità come primo criterio identificativo<sup>63</sup>.

Il 31 ottobre del 1927 il Consiglio della SdN diede lettura di un rapporto stilato da Nansen per decidere se concedere a nuove categorie l'estensione dei certificati di identità e delle protezioni elaborate per i rifugiati russi e armeni negli anni precedenti. All'inizio della seduta il Presidente diede lettura della progetto di risoluzione – votata dal Consiglio – secondo cui l'estensione delle misure prese in favore di rifugiati russi e armeni doveva essere studiata caso per caso, «*compte étant tenu de l'ensemble des circonstances et sans se référer à une définition difficile à établir*».

En particulier il ne suffit pas pour que certaines catégories de personnes puissent être considérées comme réfugiées, que ces personnes soient dépourvues d'une protection nationale quelconque, car une telle conception engloberait toutes les catégories de personnes sans nationalité ou de nationalité douteuse<sup>64</sup>.

L'esame degli appelli in favore dell'estensione aveva mostrato che un certo numero di gruppi di rifugiati (siriani, assiro-caldei, montenegrini e turchi) si trovavano in condizioni effettivamente analoghe a quelle dei rifugiati russi e armeni, «*comme conséquence de la guerre ou des événements se rattachant directement à la guerre, selon les termes de la résolution antérieure du Conseil*»<sup>65</sup>. Come si vedrà questo punto – la guerra – sarà di fondamentale importanza per permettere alla delegazione italiana di avere pieno successo nell'obiettivo di escludere gli oppositori all'estero da qualunque concessione.

Scialoja, delegato italiano al consesso, prese immediatamente la parola tenendo a ribadire, in continuità con quanto era stato fatto nel corso della conferenza dei passaporti dell'estate, che si stava oltrepassando «non il ragionevole, ma il possibile».

---

<sup>62</sup> Sul lavoro dell'Alto Commissariato per i Rifugiati cfr. D. Kevonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

<sup>63</sup> Cfr. C. Courmil, *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Paris, Harmattan, 2005, p. 289.

<sup>64</sup> LONA, TG, CCT, Passeports, R 2502, «*extension des mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens à des groupes analogues des réfugiés*», extrait du procès-verbal de la sixième séance de la 46ème session du Conseil de la SdN, 15 septembre 1927, p. 1.

<sup>65</sup> *Ibid.*

In proposito, secondo il delegato italiano, era emblematico un appendice al rapporto stilato da Nansen in cui veniva detto che su proposta della federazione internazionale delle leghe dei diritti dell'uomo e del cittadino si domandava immediatamente l'estensione a tutti i rifugiati delle misure prese in favore di russi e armeni<sup>66</sup>. Scialoja concludeva ribadendo quanto già affermato da Sinigaglia in altro contesto, ovvero che il consiglio doveva limitare la propria azione, così come qualche mese prima il suo collega aveva suggerito alla sottocommissione dei passaporti. Per quanto riguardava il presente, Scialoja suggeriva che il consiglio circoscrivesse la sua assistenza a quelli i cui bisogni erano più urgenti e nati da circostanze politiche, in particolare dalle conseguenze della guerra per l'appunto.

Il Consiglio decise di adottare la proposta di Scialoja, che venne comunicata ai governi unitamente al testo della risoluzione, che infine venne approvata<sup>67</sup>.

Nei mesi successivi i governi vennero sollecitati e monitorati nell'applicazione delle risoluzioni relative ai passaporti e ai rifugiati: le due questioni erano ormai intrinsecamente legate. Il 29 novembre Dino Grandi scriveva a Eric Drummond, Segretario generale della SdN, che lo Stato italiano aveva applicato la risoluzione sui passaporti e che per quanto riguardava l'eventualità di estendere i documenti Nansen a nuove categorie non aveva nulla in contrario allo svolgimento di un'ulteriore indagine su un'ipotesi di questo tipo, «à condition, bien entendu, qu'il ressorte expressément que les individus en question se trouvent en conditions analogues à celles des réfugiés arméniens et russes, par suite de la guerre ou d'évènement se rattachant directement à la guerre»<sup>68</sup>. Grandi aggiungeva anche che per quanto riguardava le altre categorie indicate nelle precedenti comunicazioni con l'indicazione «autres réfugiés en général qui se trouvent en Europe centrale sans protection», il governo reale non vedeva la possibilità di pronunciarsi, vista l'assoluta indeterminatezza della categoria in questione<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Ivi, p. 2.

<sup>67</sup> Ivi, p. 3.

<sup>68</sup> LONA, DN, R 1173, «extension à d'autres catégories des mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens», correspondance avec le gouvernement italien, lettera di Dino Grandi al Segretario generale della SdN, 29 novembre 1927 (il sottolineato è nel testo originale).

<sup>69</sup> *Ibid.*

Due anni più tardi, nel 1929, una nuova petizione rendeva nuovamente attuale la questione dello status giuridico degli oppositori italiani all'estero: il governo lussemburghese aveva proceduto all'espulsione di cinquantquattro operai italiani cui il consolato rifiutava il rilascio del passaporto. «Au nom de la liberté individuelle» essi reclamavano lo stesso trattamento dei cittadini russi e armeni. Turati, a nome della concentrazione antifascista chiedeva il soccorso della SdN poiché gli italiani colpiti dal decreto di espulsione venivano *refoulés* a tutte le frontiere<sup>70</sup>. La Federazione sindacale internazionale scriveva a sua volta chiedendo cosa fosse necessario fare per permettere ai servizi della SdN di munire i soggetti italiani, che si trovavano in questa situazione, dei documenti che avrebbero loro permesso il soggiorno in un paese diverso da quello in cui avevano trovato rifugio<sup>71</sup>.

Il caso dei cinquantquattro italiani mise in moto e in evidenza il meccanismo di interconnessione fra i diversi ambiti della SdN di cui si è trattato sino a questo momento - quelli deputati allo studio delle questioni inerenti l'emigrazione economica e quelli volti allo studio delle nuove politiche internazionali d'asilo. La sezione del transito venne infatti interpellata dalla sezione politica del segretariato per sapere come fosse meglio rispondere alla lettera, e agì in continuità con quanto era stato fatto anche con le altre petizioni inviate dagli oppositori italiani nei due anni precedenti.

### **II. 3. I signori nessuno: il silenzio della Società delle Nazioni e l'impossibile statuto giuridico degli oppositori italiani all'estero**

Le due sezioni ebbero un intenso dibattito sul tema dei cinquantquattro italiani "imprigionati" alla frontiera lussemburghese. Punto di partenza della discussione fra tecnici e funzionari delle due strutture era l'accordo che, a priori, le associazioni sbagliavano a concepire la natura giuridica della società delle Nazioni. Essa non era

---

<sup>70</sup> Ivi, telegramma in arrivo indirizzato a Monsieur le Président de la Société des Nations da Filippo Turati, s.d.

<sup>71</sup> Ivi, lettera della federazione sindacale internazionale indirizzata al Segretario Generale della Società delle Nazioni, 9 febbraio 1929.

un'organizzazione sopranazionale, ma la somma di tutti i governi in essa rappresentati nel suo consiglio e nella sua assemblea. Per questo erano i governi che dovevano ricevere le richieste delle associazioni, esaminarle e decidere infine se andavano coinvolti o meno gli organi della SdN. Secondo il segretario generale gli enti privati potevano provare ad esercitare una qualche influenza non sulla Società delle Nazioni in quanto organismo sopranazionale, ma solo sui governi che la componevano<sup>72</sup>.

Il consiglio decise quindi – attraverso una risoluzione – di confermare i principi esposti in una risoluzione del 1923, con cui era stato stabilito che il segretario generale non dovesse inviare al Consiglio documenti provenienti da associazioni non ufficiali. All'inizio di ogni sessione del consiglio il segretario generale avrebbe semmai stilato e sottoposto ai rappresentanti dei diversi governi una lista delle comunicazioni ricevute dalle associazioni non ufficiali completa delle indicazioni degli argomenti che esse avevano portato avanti<sup>73</sup>.

Alla fine di questo dibattito interno il segretariato generale rispose ai sindacati internazionali seguendo il consiglio della sezione transito. Quest'ultima aveva suggerito di ricordare ai mittenti della petizione che la SdN non era dotata di alcun ufficio che rilasciasse documenti e che si era occupata unicamente delle condizioni di rilascio di alcuni titoli di identità e di viaggio, questione che rimaneva comunque di esclusiva competenza delle autorità del paese di residenza dei singoli. Circa le misure prese in favore dei rifugiati russi e armeni il segretario ricordava che le condizioni per beneficiarne erano state stabilite con le risoluzioni del 1922, del 1924, del 1926 e del 1928 da cui, ricordiamo, gli oppositori italiani erano stati esclusi poiché non era la guerra il fattore determinante la loro particolare situazione.

Infine, aggiungeva il segretario, era competenza dei governi degli Stati membri portare avanti questioni e argomenti alla Società delle Nazioni<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Ivi, nota interna del Segretariato, «Communications émanant d'associations non officiellles», 19 novembre 1928.

<sup>73</sup> Ivi, annexe alla nota del segretariato, extrait des procès-verbaux du Conseil, 25ème session, 7 luglio 1923. Interessante rilevare che nello stesso allegato il Consiglio accettava la proposta della delegazione britannica di escludere dal testo della risoluzione le petizioni relative ai diritti delle minoranze. Secondo questa prospettiva appare chiaro che gli oppositori italiani non venissero considerati come tali.

<sup>74</sup> Ivi, lettera indirizzata alla Federazione sindacale internazionale dal segretario generale della SdN, 12 marzo 1929. Da rilevare che la serrata risposta del segretario che, di fatto, non lasciava alcuno spazio di replica da parte delle associazioni mobilitate in difesa dei cinquantaquattro operai italiani era conforme al desiderio espresso da Paulucci de Calboli nella discussione interna alla segreteria sulla questione. Il

Questa lettera della segreteria era del tutto in linea con quanto nei due anni precedenti l'autorità multilaterale aveva deciso rispetto alle diverse petizioni inviate dagli oppositori italiani. Alla ricezione dell'appello firmato da Francesco Ciccotti, Alceste De Ambris, Ettore Cuzzani, Adelmo Pedrini e Mario Pistocchi il segretario generale aveva infatti risposto che «la nature de ces documents ne les classe pas parmi ceux qu'il à qualité pour porter à l'attention du Conseil»<sup>75</sup>.

La lettera di Ubaldo Triaca, firmata a nome dell'Unione Democratica Italiana, aveva innescato un dibattito interno alla segreteria della Società delle Nazioni. I funzionari della segreteria affermavano che la prassi prevedeva che venisse inviata una ricevuta di ritorno al mittente della lettera, «provided that the sender is not obviously “mentally irresponsible”». In questo caso, poiché l'autore della lettera non chiedeva alcuna azione particolare, la segreteria si diceva propensa a inviare, eventualmente, la sola accusa di ricezione, pur nutrendo alcuni dubbi anche rispetto a questa opzione:

I know nothing of the writer of the letter, but he appears to have means of publishing his material in a newspaper, however insignificant, and I not see that it can lead to any useful purpose his being able to state in such a paper that the League of Nations has informed him that it has received his communication, this especially in view of the nature of the document described above<sup>76</sup>.

Per questo si concludeva che di fondo «il serait tendancieux de répondre à une telle lettre. Donc, pas de réponse»<sup>77</sup>. Quando Francesco Ciccotti scrisse sollecitando un intervento per il figlio incarcerato a Lampedusa il segretario generale rispose affermando, ancora una volta che la questione «n'entre pas dans le cadre de ses fonctions»<sup>78</sup>.

Il regime era riuscito a far valere la propria capacità rappresentativa nel consesso multilaterale. Gli oppositori all'estero continuavano di fatto a scontrarsi con un muro di silenzio da parte delle autorità riunite a Ginevra. Ancora all'inizio del 1932 il

---

delegato italiano scriveva infatti che non voleva che alcuna questione rimanesse aperta. Cfr. *ivi*, nota di Paulucci a Sugimura, 8 marzo 1929.

<sup>75</sup> LONA, FN (1919-1947), lettera indirizzata a Francesco Ciccotti, presso la Ligue Internationale des Droits de l'Homme, 17 dicembre 1926.

<sup>76</sup> LONA, FN (1919-1947), nota interna, «Commentaires. Minutes 11/57950/25043», 15 marzo 1927.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ivi*, risposta della Segreteria generale a Francesco Ciccotti, 16 febbraio 1927.

consigliere giuridico del segretariato scriveva che «la question de la protection des émigrants politiques de Pologne, de Yougoslavie, d'Italie, de Roumanie et de Bulgarie, n'a jamais été envisagée et que, par conséquent, il n'existe à ce sujet aucun projet de réglementation similaire à celle établie en faveur des réfugiés russes, arméniens assyriens, assyro-chaldéens et turcs<sup>79</sup>».

Nel 1933 la firma della convenzione di Ginevra segnò l'acme della collaborazione internazionale in materia di riconoscimento dei rifugiati e costituì un nuovo momento di speranza per gli oppositori italiani, ormai ufficialmente rinchiusi in un limbo giuridico che sembrava divenire duraturo quanto il loro esilio. Attraverso la firma della convenzione sullo statuto dei rifugiati gli Stati, per la prima volta, assumevano degli obblighi nei confronti di quanti rientravano nella categoria. La convenzione creava nuove misure amministrative, inerenti il rilascio e la garanzia dei “documenti Nansen”, il *refoulement*, le questioni legali, le condizioni di lavoro, il benessere, il soccorso, l'educazione il regime fiscale dei rifugiati e prevedeva infine la creazione di comitati di soccorso<sup>80</sup>.

Negli anni seguenti l'ascesa del nazismo e poi la guerra di Spagna determinarono l'insorgere di nuove categorie di rifugiati, il cui legame con la prima guerra mondiale era ormai del tutto inesistente. Per rispondere alle nuove necessità il Nansen International Office for Refugees, nato nel 1931, venne affiancato allora – a partire dal 1933 – da un nuovo ufficio che avrebbe preso in carico i soli rifugiati provenienti dalla Germania<sup>81</sup>. Gli italiani tuttavia non potevano beneficiare di alcuna di queste misure e dovevano fare esclusivo affidamento sulla politica interna al loro Stato di accoglienza, nel caso specifico di molti: la Francia. Essa continuava ad essere una delle mete predilette dai nuovi rifugiati e, come già trattato, fu negli anni Trenta il teatro di una nuova spinta alla regolamentazione delle questioni inerenti l'asilo politico all'interno dei propri confini nazionali e della propria normativa interna. In questo contesto, il 20 e 21 giugno del 1936 si tenne a Parigi un congresso che però si caratterizzò per la propria spinta multilaterale, la Conferenza internazionale sul diritto d'asilo, durante i lavori

---

<sup>79</sup> LONA, FN (1919-1947), Commission files, Nansen Office for refugees, C1546/20°/28423 Nansen Office – Miscellaneous (1931-1933), lettera del consigliere giuridico della segreteria all'avv. Littna, 19 gennaio 1932.

<sup>80</sup> Cfr. G. Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, «International Review of the Red Cross», 83, 2001, n. 843, pp. 729-730.

<sup>81</sup> Ivi, pp. 735.

della quale venne redatto un nuovo progetto sullo statuto giuridico dei rifugiati politici<sup>82</sup>.

Esito della conferenza fu la nascita di una nuova istituzione internazionale e non governativa, il Bureau International pour le respect du droit d'asile et l'aide aux réfugiés politiques, di cui era segretario Paul Perrin<sup>83</sup>. Ad un anno dalla sua nascita il Bureau International si rivolse alla Società delle Nazioni richiedendo che fosse assicurata ai rifugiati politici «une protection juridique véritable» attraverso l'adozione di una convenzione internazionale da applicare ai rifugiati ai quali non era ancora stata estesa la protezione della Società delle Nazioni: in particolare agli italiani.

C'est pourquoi le Bureau International formule le désir de voir inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine session de la Haute Assemblée, afin que les réfugiés italiens – qui constituent l'une des plus importantes émigrations politiques – se voient accorder les garanties nécessaires et soient, à l'avenir, préservés contre des mesures comme celles que nous déplorons ici<sup>84</sup>.

Come nel caso delle missive precedenti, il segretariato della Società delle Nazioni iniziò un dibattito interno sulla risposta da dare. Ancora una volta prevalse l'opinione per cui sarebbe stato meglio non rispondere affatto. A giustificare questa opzione venne nuovamente invocata la natura privata della fonte da cui proveniva la lettera, cui questa volta si univa la predominanza di un elemento nazionale, quello francese, nella composizione dell'organigramma del Bureau International<sup>85</sup>. Dopo una fitta corrispondenza interna, il segretario generale rispondeva a Paul Perrin affermando che

Cette communication n'a pu faire l'objet de dispositions de la part des services de la Société des Nations, l'œuvre d'assistance internationale aux réfugiés s'exerçant dans le cadre fixé par les décisions de l'Assemblée de la Société des Nations<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Da rilevare che collaborò alla redazione del progetto il Moutet che, due anni prima, aveva sottoposto all'approvazione dell'Assemblée Nationale un progetto di legge che stabilisse a livello nazionale dei criteri identificativi dei rifugiati. Secondo il progetto di legge Moutet sarebbero stati considerati come rifugiati «les étrangers qui ont dû quitter leur pays pour se soustraire à des menaces sérieuses contre leur vie ou leur liberté ou de leurs attitudes politiques ou religieuses ou de leur race». Cfr. J.-J. Bonnet, *Les pouvoirs publics*, cit., pp. 287-308.

<sup>83</sup> Deputato all'Assemblée Nationale con la SFIO, Paul Perrin era anche membro della Lega dei Diritti dell'Uomo e vice-presidente della commissione consultiva presso il Ministero dell'Interno francese.

<sup>84</sup> LONA, FN (1919-1947), R5631/20A, lettera del Bureau International pour le respect du droit d'asile et l'aide aux réfugiés politiques al Presidente del Consiglio della SdN, 30 gennaio 1937.

<sup>85</sup> Ivi, cfr. comunicazioni interne alla segreteria, in particolare nota della sezione centrale del 20 aprile 1937.

<sup>86</sup> Ivi, lettera del Segretario generale della SdN al Bureau International pour le respect du droit d'asile, 2 giugno 1937.

Si ricordava inoltre che la SdN poteva essere interpellata su proposte quali quelle avanzate solo da un governo membro del Consiglio. L'anno successivo, la conferenza internazionale di Evian, costituì l'ultima occasione per i rifugiati italiani di ottenere qualche riconoscimento giuridico della loro situazione. Tuttavia, come già analizzato, anche in quel caso essi si scontrarono con il rifiuto delle autorità. Alla fine degli anni Trenta le uniche nuove convenzioni che vennero firmate nell'ambito della Società delle Nazioni furono quelle inerenti lo statuto dei rifugiati provenienti dalla Germania e poi dall'Austria. L'inizio della seconda guerra mondiale intervenne a mutare bruscamente i compiti dei diversi uffici coinvolti nella gestione della questione dei rifugiati.



## Conclusioni alla prima parte della tesi

Esito del percorso che abbiamo analizzato prima dal punto di vista bilaterale e poi da quello internazionale fu il nascere e stabilizzarsi di una prassi per cui gli oppositori italiani in Francia, seppur abitualmente e comunemente chiamati rifugiati da tutte le autorità e le amministrazioni che con essi entrarono in contatto, di fatto non ottennero mai il riconoscimento di questo particolare statuto. Riprendendo un'espressione di Burgess i dissidenti italiani che vissero oltralpe negli anni Venti e Trenta rimasero di fatto una sorta di "anomalia legale"<sup>373</sup> all'interno del complesso sistema politico, giuridico e amministrativo che si andava strutturando all'interno di ogni paese ed anche nell'ambito della cooperazione interstatale.

Dal punto di vista bilaterale, come analizzato nel primo capitolo, la Francia e l'Italia diedero un peso e una rilevanza diverse al fenomeno migratorio a seconda del contesto politico interno e internazionale. Il gioco di interdipendenze reciproche che secondo Elias caratterizza qualunque configurazione si verificò nel continuo oscillare dei due Stati tra necessità di politica interna e opportunità politiche di ordine internazionale, tra discussioni prettamente bilaterali e dibattiti internazionali.

Dal punto di vista interno ai due Stati, il controllo dell'emigrazione/immigrazione degli oppositori venne gestito in un continuo gioco di rimandi di competenze tra uffici tecnici e politici. La frammentazione e dispersione delle responsabilità nella gestione delle miriadi di pratiche individuali sembra in questo senso l'emblema della fluidità che caratterizzò l'azione delle amministrazioni, degli uffici ed anche delle autorità politiche. Tale permeabilità si rifletté tanto nei rapporti interni a ciascuno Stato – laddove le comunicazioni tra differenti Organi e Ministeri coinvolti troppo spesso risultavano lacunose –, quanto nei rapporti tra i due Stati – laddove gli interessi precipui (e quasi mai apertamente dichiarati) conducevano ad una sostanziale impossibilità di avanzamento delle pratiche, con un conseguente apparente immobilismo. La vita di un *dossier* dipese principalmente dall'interesse specifico che il Regime Fascista o lo Stato francese nutrirono nei confronti del soggetto in fase di potenziale estradizione o privazione della cittadinanza, oppure nei confronti del messaggio politico che poteva

---

<sup>373</sup> G. Burgess, *Refugees in the land of liberty*, cit. p. 37.

emergere dal singolo procedimento. Il catalizzatore che velocizzò l'istruzione del caso fu quindi in più casi l'attenzione che l'opinione pubblica e i mezzi di informazione avevano per il soggetto. Questo fatto è di particolare rilievo poiché illumina l'osservatore sui particolari legami esistenti tra l'azione della società civile, quella degli Stati e la vita degli oppositori oltrefrontiera, verosimilmente agenti in una dinamica di continua interconnessione, in cui l'azione di uno generò e influì sull'azione dell'altro.

Secondo questa prospettiva, gli alterni momenti di tensione e di silenzio sulla questione del "fuoriuscitismo" furono il contraltare, nelle relazioni diplomatiche, della situazione interna che si venne a creare nello Stato di accoglienza e/o in quello di origine degli emigrati. Date le catene di interdipendenza ricostruite, le relazioni diplomatiche risentirono degli alterni interessi perseguiti dalle differenti istanze degli Stati. I rapporti tra nazioni si mossero in questo modo su due differenti piani: quello ufficiale – rappresentato dagli accordi bilaterali siglati e dal corpus normativo in vigore a livello bilaterale – e quello più quotidiano e fattuale, in cui le singole istanze periferiche perseguivano i propri interessi e agivano in base alle proprie impellenti necessità.

Per motivi di congiuntura politica europea, tale fenomeno assunse maggiore rilevanza negli anni Venti ed all'inizio degli anni Trenta; successivamente, la Guerra di Spagna, la Conferenza di Monaco e l'avvicinarsi della Seconda Guerra Mondiale determinarono il parziale oscuramento sulla scena politica del fenomeno del fuoriuscitismo.

In un contesto in continua evoluzione quale quello del diritto d'asilo e dei rifugiati, che fra le due guerre conobbe un momento di grande propulsione e fermento, le due amministrazioni ebbero buon gioco della mobilità che ancora caratterizzava la normativa internazionale sin nelle stesse parole da usare per individuare nuove categorie sociali cui garantire diritti, garanzie e tutele. Gli oppositori italiani in Francia non furono né emigrati, né rifugiati, né apolidi. Essi furono, infine, "fuoriusciti": oppositori oltrefrontiera. L'espatrio stesso stette a significare la loro volontà politica di combattere la forma di Stato e di governo del loro paese di origine: l'uscita fisica dai confini nazionali costituì di per sé una modalità di protesta e il punto di partenza del meccanismo che speriamo di aver messo in luce.

***Seconda parte:***  
***La certezza delle definizioni***

*Premessa: L'asilo nelle Costituzioni post-belliche*

*Capitolo III – La nuova opposizione italiana in Francia (1977-1986): la configurazione italo-francese secondo una prospettiva bilaterale*

*Capitolo IV – Il trattamento dell'opposizione extraparlamentare italiana in Francia secondo una prospettiva multilaterale.*



## **Premessa: l'asilo nelle Costituzioni post-belliche**

«In linea di massima, e se si resta sul terreno dei principi, il capitolo dell'esilio nella storia d'Italia contemporanea dovrebbe chiudersi con il 25 aprile 1945 e il ristabilimento che alla Liberazione fa seguito delle libertà democratiche fondamentali»<sup>1</sup>. Effettivamente, dopo la Seconda guerra mondiale l'emigrazione dell'opposizione italiana in Francia cessò di essere un argomento all'ordine del giorno nelle relazioni bilaterali, fatto salvo il caso di alcuni fascisti italiani che cercarono riparo oltralpe<sup>2</sup>. Tuttavia, come ricordano Audenino e Bechelloni «l'esilio dei vinti del 1945 durò, comunque, molto meno di quello cui a suo tempo furono condannati i loro avversari»: alla fine degli anni Quaranta infatti molti ex-fascisti, se non la maggior parte, erano già tornati stabilmente in Italia<sup>3</sup>.

Come si vedrà nello sviluppo di questo lavoro, l'emigrazione di una particolare forma di opposizione politica italiana tornerà ad essere all'ordine del giorno solo a metà degli anni Settanta. Nei venti anni precedenti il risorgere di questo fenomeno intervennero alcuni fatti che modificarono, *in toto* o *in parte* – a seconda dei punti di osservazione – il quadro politico, istituzionale e statale in cui si sarebbe collocata la nuova emigrazione italiana.

Metteremo adesso in rilievo due di questi elementi. In primo luogo abbiamo ritenuto importante sottolineare il rilievo che l'esperienza e la memoria dell'emigrazione antifascista degli anni Venti e Trenta ebbero nel dibattito della Costituente italiana. In secondo luogo verrà ripercorso il cammino fatto dalla codificazione internazionale del diritto dei rifugiati, con particolare riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951. I due elementi contribuirono in modo determinante a fissare, in ambito internazionale, il significato e la valenza delle parole usate per chiamare il fenomeno migratorio di matrice politica.

---

<sup>1</sup> P. Audenino, A. Bechelloni, *L'esilio politico, cit.*, p. 367.

<sup>2</sup> Per un riscontro archivistico cfr. AQO, E, ITA (1949-1955), b. 268, Questions administratives – Italiens en France et à l'étranger.

<sup>3</sup> P. Audenino, A. Bechelloni, *L'esilio politico, cit.*, p. 368.

## 1. Il diritto d'asilo, la Costituzione italiana e la Costituzione francese

Alla fine della Seconda guerra mondiale la Francia e l'Italia furono il teatro di diversi processi che, dai punti di vista interno e bilaterale, determinarono un mutamento - o tentato mutamento - del quadro istituzionale in cui l'emigrazione dell'opposizione italiana all'estero era stata gestita fino a quel momento. La nascita della Quarta Repubblica in Francia e della Repubblica in Italia costituirono certamente il primo e più evidente di questi profondi cambiamenti.

Nell'ambito di questa ricerca è interessante mettere in rilievo il modo in cui l'asilo politico venne inserito nelle due carte costituzionali, firmate rispettivamente nel 1946 in Francia e nel 1948 in Italia. La prima, collocandosi nella tradizione delle Costituzioni rivoluzionarie del 1791, 1793, 1795 e poi del 1848, statuiva al paragrafo 4 del preambolo che «tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République<sup>4</sup>».

Un anno dopo in Italia veniva promulgata la Costituzione Repubblicana. Il riferimento all'asilo veniva inserito tra i principi fondanti del nuovo Stato italiano. Il terzo comma dell'articolo 10 afferma infatti 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. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. J.-J. Godechot, *Les Constitutions*, cit., p. 364. Interessante notare che nel corso dei dibattiti della Costituente francese il relatore del progetto di Costituzione, Paul Coste-Floret aveva ricordato che la Francia usciva da una guerra in cui aveva preso le armi per combattere il fascismo e che per questo non si intendeva fare del paese il rifugio di tutti i fascisti impenitenti. (Cfr. Assemblée Nationale Constituante, Débats, 28 agosto 1946, in J.O. 29 agosto 1946, p. 3369). Il passo viene ripreso e citato anche in M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano, Un'introduzione*, Padova, CEDAM, 2007, p. 27.

<sup>5</sup> Testo consultabile online al link <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>, data ultima consultazione 20/02/2014. L'articolo nella sua interezza afferma che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. - La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. - 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. - Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.» Nell'ambito di questo lavoro assume una particolare rilevanza che la questione della non estradizione per reati politici sia stata inserita nello stesso articolo, tra i principi cardine della Repubblica, così come che lo stesso articolo relativo al diritto d'asilo faccia riferimento più in generale alla condizione giuridica dello straniero e ai rapporti tra

È interessante notare la differente concezione dell'asilo di cui le due Costituzioni sembrano essere il riflesso. L'impianto concettuale della formulazione francese è stato analizzato nella premessa alla prima parte di questo lavoro e trova nel contesto rivoluzionario e poi ottocentesco la sua ragion d'essere e la sua piena essenza: la carica rivoluzionaria, e poi la conferma dell'apertura dello Stato francese a quanti nel contesto dell'Europa restaurata si fossero fatti carico della propagazione dei valori rivoluzionari, vennero ripresi, ribaditi e riconfermati dalla Quarta Repubblica.

Per quanto riguarda l'Italia, l'Assemblea Costituente fu il teatro di una interessante discussione sul modo in cui inserire l'asilo fra i principi cardine del nuovo Stato repubblicano. La prima formulazione dell'articolo, proposta il 24 gennaio 1947 nell'ambito di una seduta plenaria della cosiddetta "Commissione dei Settantacinque" prevedeva che «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero cui vengono negati nel proprio paese i diritti di libertà garantiti dall'Italia, ha diritto di asilo nel territorio italiano»<sup>6</sup>.

L'onorevole Tomaso Perassi, che già abbiamo incontrato nel corso di questo lavoro – in particolare come delegato italiano presso la Società delle Nazioni -, si fece promotore di un primo emendamento<sup>7</sup>, cui seguì un interessante dibattito. Umberto Terracini (Gruppo comunista) sottolineava «la necessità di esaminare attentamente, nei suoi risultati concreti e possibili, la disposizione dell'articolo. Dirà subito che egli è per il più largo diritto di asilo. Pensa tuttavia che questa latitudine non debba essere assolutamente senza confini». Riflettendo sul fatto che a chiedere l'asilo potesse essere anche chi non aderiva agli ideali repubblicani, egli richiamava l'attenzione della Commissione sulla formula contenuta nel preambolo della Costituzione della Repubblica francese:

---

ordinamento giuridico italiano e norme internazionali. Per un approfondimento si rimanda allo sviluppo del paragrafo.

<sup>6</sup> CDD, AP, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 18, Resoconto sommario della seduta di venerdì 24 gennaio 1947, p. 169. Il resoconto è stato scaricato dal sito della Camera dei Deputati all'url <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>, data ultima consultazione 22/02/2014.

<sup>7</sup> Tomaso Perassi, eletto nella Costituente con il Partito Repubblicano, propose di sostituire le parole "diritti fondamentali di libertà" oppure "diritti di libertà sanciti dalla presente Costituzione" alle altre i "diritti di libertà garantiti dall'Italia".

La Francia è sempre stata terra di asilo, e di questo anche innumerevoli italiani, che hanno combattuto contro il fascismo, hanno goduto. Non c'è da preoccuparsi quindi che in quel Paese si debba restringere questo diritto. Ora, la formula adottata nel Preambolo della Costituzione francese dice “ogni uomo il quale è perseguitato a causa della sua azione a favore della libertà ha diritto di asilo sul territorio della Repubblica”. Questa dizione – che egli adotterebbe – autorizza eventualmente a quelle discriminazioni che ritiene saranno necessarie proprio per garantire agli italiani quelle libertà democratiche che altri possano venire giustamente od ingiustamente ad invocare da noi<sup>8</sup>.

Il timore di Terracini era che senza una qualifica del tipo di azione svolta nel proprio paese di origine dal richiedente asilo, l'Italia si potesse trovare nella condizione di dover accogliere chi altrove aveva combattuto contro la democrazia. La proposta di emendamento portata avanti dal deputato comunista era di fatto un vero e proprio richiamo, quasi un calco, della Costituzione francese del 1946. Secondo il testo proposto «lo straniero perseguitato a causa della sua azione in favore della libertà, ha diritto di asilo nel territorio italiano»<sup>9</sup>. Alla proposta di Terracini si aggiungeva quella di Perassi che proponeva di aggiungere la specifica secondo cui «non è ammessa l'extradizione per reati politici». Dal canto suo, l'onorevole Cappi (DC), proponeva di inserire – sul modello svizzero – una limitazione alle attività politiche svolte dagli immigrati nella terra di accoglienza<sup>10</sup>.

Due aspetti di questo dibattito assumono una particolare rilevanza nell'ambito di questa ricerca. Il primo è l'esplicito riferimento al modello costituzionale francese e, con esso, agli italiani che beneficiarono della concessione dello stesso da parte della “sorella latina”. All'indomani della Seconda guerra mondiale, nell'ambito delle discussioni volte a definire i principi cardine su cui sarebbe stata costruita la Repubblica italiana, il riferimento esplicito alla vita all'estero di molti italiani – e conseguentemente al modello di protezione di cui essi beneficiarono – venne a definire l'esilio, o quanto meno la migrazione dell'opposizione, come un elemento di particolare e imprescindibile rilevanza nella costruzione dell'immagine e dell'identità italiana. In modo complementare, quasi a costituire l'altra faccia della stessa medaglia, l'immagine della

---

<sup>8</sup> CDD, AP, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 18, Resoconto sommario della seduta di venerdì 24 gennaio 1947, p. 170.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Da notare che il diritto di asilo francese prevedeva la stessa cosa. Cfr premessa pp. 27-39. Interessante sottolineare che l'Italia, fino a quel momento paese di partenza di tanta migrazione politica, si poneva adesso nelle vesti di paese ricettore e quindi nella necessità di imporre ai propri immigrati quelle stesse limitazioni di cui fino a pochi anni addietro tanti italiani all'estero erano stati vittima.

Francia terra dell'esilio di molti italiani tornò a bagnare di sé il dibattito politico istituzionale, questa volta solo italiano.

A ulteriore riprova dell'importanza che, sin da subito, l'esilio politico assunse come elemento portante della memoria nazionale, Emilio Lussu prendeva la parola osservando che «chi è stato in esilio è particolarmente sensibile alla questione ed è d'avviso che la nostra Costituzione non possa contenere un articolo più restrittivo di quello contenuto nella Costituzione francese. Questa dice che qualunque uomo perseguitato a causa della sua azione a favore della libertà ha diritto di asilo sul territorio della Repubblica»<sup>11</sup>. Secondo Lussu l'articolo 10, così come proposto, esprimeva la stessa concezione. Egli teneva inoltre a ribadire che la Costituzione italiana dovesse «adottare un ampio criterio a riguardo, rimanendo naturalmente, per tutti, l'obbligo di rispettare la legge del paese che concede l'asilo»<sup>12</sup>.

Laconi (Gruppo comunista) ampliava la proposta di Terracini proponendo di introdurre una modifica che perfino la Francia - «che non aveva conosciuto il fascismo» - aveva ritenuto indispensabile, ovvero la possibilità di procedere alla concessione dell'asilo attraverso la valutazione di singoli casi. Era in sostanza necessario definire un limite all'asilo, un confine coincidente con il tipo di azione *attivamente* compiuta da chi reclamava la protezione dello Stato italiano.

Non si può riconoscere a chiunque, per qualsiasi atteggiamento politico, il diritto di asilo indiscriminato nel nostro Paese. Si può riconoscerlo a coloro che si sono battuti per la libertà, a coloro che hanno partecipato alla lotta contro istituzioni reazionarie che legavano o vincolavano la libertà, contro le dittature, ma non è opportuno introdurre nella Costituzione una formula che sia assolutamente indiscriminata»<sup>13</sup>.

La Pira (DC) e Grassi (PL), entrambi rappresentanti di un'ala più moderata, si contrapponevano alle limitazioni proposte dai comunisti Terracini e Laconi, rilevando il fatto che le frontiere dovessero rimanere aperte a tutti gli stranieri, qualunque fosse il loro credo politico. La Pira in particolare poggiava questa concezione dell'asilo sulle origini storiche dello stesso:

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

come anticamente tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della Chiesa, avevano la vita garantita, così anche ora vi deve essere questo senso di libertà per ogni creatura. Il concetto di asilo è legato a questo concetto del valore sacro degli uomini<sup>14</sup>.

In questo ambito è bene ricordare che l'origine storica dell'asilo, precedente la rivoluzione francese, era prettamente religiosa. La Chiesa fu storicamente il primo luogo, sacro e sacralizzato, in cui questo diritto venne concepito e attuato. La rivoluzione francese, come già analizzato, ne determinò una profonda laicizzazione e traslò l'*ubi* di questo sacro diritto in un nuovo e laico territorio: lo Stato. Le frontiere, per quanto permeabili, furono la nuova porta di accesso al luogo in cui l'asilo trovava la propria attuazione imponendo – come già visto - ai rifugiati una parziale se non totale identificazione con la categoria degli stranieri, ovvero di quanti provenivano da altri luoghi, da altri Stati. L'ala comunista si richiamava a questa seconda concezione del diritto di asilo, che aveva uniformato di sé l'ultimo secolo e mezzo. Ancora una volta il terreno concettuale, semantico e politico in cui l'asilo venne dibattuto si configurò come una zona scivolosa e inafferrabile, al confine fra concezioni ad un tempo opposte e complementari.

Alla fine della seduta l'emendamento proposto da Terracini non venne approvato. Per quanto riguarda invece l'emendamento circa la non estradizione dei reati politici, Tomaso Perassi, che lo aveva proposto, teneva a ricordare che tale precisazione si rendeva necessaria dal momento che quel principio «solennemente affermato» nel codice Zanardelli era scomparso in quello attuale, «dovuto al regime fascista»<sup>15</sup>. Lussu, espressione di uno schieramento per cui l'esilio era parte integrante della storia recente<sup>16</sup>, definiva «pleonastica» la proposta dell'ex-delegato presso la Società delle Nazioni in quanto la non estradizione dei criminali politici era «una conseguenza del diritto di asilo»<sup>17</sup>. Il timore di Lussu era che l'emendamento proposto da Perassi potesse in qualche modo limitare l'ampiezza dell'asilo, «con tutto il suo alone giuridico, sentimentale e politico»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Ivi, p. 171.

<sup>15</sup> Sul delitto politico nel codice Rocco, F. Colao, *Il delitto politico*, cit. pp. 316 e seguenti.

<sup>16</sup> Lussu faceva parte del gruppo autonomista insieme a Giulio Bordon, Piero Calamandrei, Tristano Codignola, Vittorio Foa, Riccardo Lombardi, Pietro Mastino, Fernando Schiavetti, Leo Valiani.

<sup>17</sup> CDD, AP, cit., p. 171.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Questa osservazione assume un rilievo tutto particolare quando si pensi a quanto avvenuto nei venti anni precedenti, in cui la concessione dell'asilo e la non estradizione dei reati politici erano stati criteri e pratiche che si erano identificati e allontanati a più riprese, costringendo l'opposizione italiana, in particolare in Francia, in quella precaria e ambigua zona di confine di cui abbiamo cercato di definire contorni e mutamenti. Infine comunque, l'emendamento Perassi venne accettato e inserito nel testo che sarebbe stato proposto alla seduta plenaria dell'Assemblea Costituente<sup>19</sup>.

Quest'ultima, tre mesi dopo, esaminava la proposta della Commissione dei Settantacinque, giunta all'esame nei termini seguenti: «la condizione dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici»<sup>20</sup>.

Anche in seduta plenaria lo schieramento comunista ripropose l'inserimento del modello francese, aggiungendo un'ulteriore specifica per la quale «lo straniero perseguitato per aver difeso i diritti della libertà *e del lavoro* ha diritto di asilo nel territorio italiano»<sup>21</sup>. L'On.le Ravagnan (Gruppo comunista) dichiarava di proporre l'emendamento citato per evitare che, con la dicitura «i diritti garantiti dalla nostra Costituzione», si fosse obbligati a istituire raffronti con altre Costituzioni: «dobbiamo semplicemente stabilire una norma, una indicazione per cui sia obbligatoria la valutazione dell'attività del profugo politico»<sup>22</sup>. La formula, «più precisa» proposta, non voleva essere restrittiva della libertà, ma «della possibilità che la libertà sia intaccata»<sup>23</sup>.

Il dibattito che seguì fu molto animato e, come nella seduta di gennaio, ogni schieramento politico si fece portatore di una diversa, più o meno ampia, concezione dell'asilo. I socialisti proponevano di esplicitare che lo straniero al quale fosse negato

---

<sup>19</sup> Interessante mettere in rilievo l'osservazione dell'on.le Lucifero (Liberale) che, pur essendo «d'accordo sulla necessità di concedere il diritto d'asilo per colui che sia perseguitato, per colui a cui sia negata la libertà», decise di astenersi dalla votazione: «di fronte alla questione del reato politico ci si trova in una posizione dottrinale ampiamente discussa. È difficile definire dove il reato diventa essenzialmente politico o dove resta essenzialmente reato». Cfr. *ivi*, p. 172.

<sup>20</sup> CDD, AP, Assemblea Costituente, Seduta plenaria, LXXXIII, seduta antimeridiana 11 aprile 1947, p. 2717.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 2718.

<sup>23</sup> *Ibid.*

l'effettivo esercizio dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione italiana avesse diritto di asilo nel territorio della Repubblica. Secondo Paolo Treves (Gruppo socialista, figlio di Claudio Treves, emigrato in Francia negli anni precedenti), «il nostro emendamento mira soprattutto a precisare la portata della disposizione e perciò le parole chiave a noi sembrano “l'effettivo esercizio dei diritti di libertà”»<sup>24</sup>.

Un gruppo di socialisti tra cui Basso, Treves e Tonello propose allora una mediazione tra le diverse opzioni in discussione, secondo cui «lo straniero che sia perseguitato nel proprio paese per aver difeso i diritti della libertà e del lavoro garantiti dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica Italiana»<sup>25</sup>.

L'On.le Tonello che, ricordiamo, fu il primo emigrato italiano all'estero a perdere la propria cittadinanza in seguito all'applicazione della legge sui fuoriusciti del 1926<sup>26</sup>, prese allora la parola. Fu così che il riferimento all'esperienza e alla memoria dell'emigrazione politica degli anni Venti e Trenta si fece ancora più esplicito, anche e soprattutto nel suo complementare rapporto con le leggi di ospitalità dei paesi di accoglienza. Secondo Tonello i comunisti avrebbero potuto accettare la proposta socialista poiché essa, pur ribadendo il concetto espresso dall'On.le Ravagnan, lo esprimeva in una forma «più precisa che ci rende più tranquilli»<sup>27</sup>. Nella Costituzione non vi era posto per alcun tipo di limitazione. Esse semmai, sarebbero state inserite nel Codice Penale ma nella carta fondante dello Stato doveva essere «limpido il concetto che sacra deve essere l'ospitalità»<sup>28</sup>.

L'esperienza di vita vissuta era il terreno su cui Tonello fondava i propri dubbi rispetto all'opportunità di inserire una qualunque forma di limitazione nella Costituzione. Proprio a partire da questa esperienza Tonello poteva affermare che «la libertà concessa agli stranieri nel campo del pensiero non sia che una menzogna, anche se stampata nella carta costituzionale di un paese libero».

---

<sup>24</sup> Ivi, p. 2719.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Su questo punto cfr. cap. I, p. 74 e seguenti.

<sup>27</sup> Ivi, p. 2720.

<sup>28</sup> *Ibid.* Il deputato socialista aggiungeva anche, nel rivolgersi agli altri membri della Costituente: «Onorevoli colleghi, pensate che questo fatto ha una grande importanza, anche perché può darsi che noi socialisti abbiamo ancora bisogno di chiedere ospitalità ai Paesi stranieri; ma può darsi che lo abbiate anche voi, amici della destra, questo bisogno. Oggi a me, domani a te, dice il proverbio. Badate, questo negare ogni concetto largo di libertà, può colpire non solo i vostri avversari ma anche voi stessi, se l'ora della lotta suona».

Io ebbi la ventura di sopportare oltre venti anni di amaro esilio e so come la libertà concessa agli stranieri nel campo del pensiero non sia che una menzogna, anche se stampata nella carta costituzionale di un paese libero. E nella Svizzera, che i miei amici repubblicani hanno il torto di dipingere come la terra promessa della libertà, nella Svizzera questo diritto di asilo non è che una ipocrisia borghese e capitalistica. Mi recai in Francia, e vidi che anche lì era problematico il diritto d'asilo, benché il trionfo di libertà, fratellanza e uguaglianza fosse sulla bocca di tutti. La verità è che quando un povero operaio, un cittadino straniero, capitava sotto le grinfie della polizia era perseguitato senza pietà<sup>29</sup>.

Secondo l'ex-emigrato «i “ma”», ovvero le limitazioni, «seguiranno sempre quando si vuole perseguitare lo straniero che sia incomodo non solo allo Stato, ma anche alle classi borghesi e abbienti dello Stato in cui è ricoverato». Proprio perché queste esperienze erano state condivise da tanti italiani all'estero sarebbe stato «doloroso che proprio noi nella nostra Costituzione mettessimo una norma che contrasti con questo concetto»<sup>30</sup>.

La seduta si concluse con la votazione dei diversi emendamenti. Quelli proposti da socialisti e comunisti, che tutti in modo diverso facevano del richiamo alla Costituzione francese e del riferimento alle azioni attivamente compiute in favore della libertà un tratto caratteristico, non vennero approvati. Gli schieramenti moderati, portatori di una diversa visione dello stesso, vinsero infine in seno all'Assemblea<sup>31</sup>.

## **2. Il contesto internazionale: la convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati**

Mentre questi dibattiti segnavano le evoluzioni interne ai due Stati di cui qui narriamo la storia, altrettante importanti fasi segnavano l'evoluzione del diritto d'asilo e dei rifugiati a livello multilaterale e internazionale.

La Seconda Guerra Mondiale costituì un momento di cesura nella storia del diritto d'asilo per due ragioni complementari. Essa determinò il movimento di rifugiati più

---

<sup>29</sup> Ivi, p. 2719.

<sup>30</sup> Ivi, p. 2720.

<sup>31</sup> Sulla differente concezione dei due schieramenti cfr. M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo, cit.*, p. 24.

consistente che il mondo abbia mai conosciuto<sup>32</sup>, e allo stesso tempo segnò un indebolimento del peso diplomatico degli Stati europei nella cooperazione internazionale finalizzata alla gestione di tale realtà<sup>33</sup>. Al declinare dell'importanza francese in questo contesto, corrispondeva – quasi in modo speculare – l'ascesa degli Stati Uniti.

L'anticamera di questi mutamenti fu, secondo questa prospettiva di analisi, il periodo iniziato nel 1938. Ricordiamo che in quell'anno proprio gli Stati Uniti promossero la Conferenza di Evian sullo statuto dei rifugiati che, seppur indetta al di fuori della cornice diplomatica e operativa costituita dalla Società delle Nazioni, segnò un importante passo in avanti nella cooperazione internazionale in materia di protezione dei rifugiati. Nel 1943, nel solco costituito dalla Conferenza del 1938, venne creato un nuovo istituto, lo United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), impegnato a trovare una soluzione al problema dei prigionieri di guerra, di fatto solo parzialmente assimilabili ai rifugiati politici. L'attività dell'UNRRA era in qualche modo sovrapposta e mescolata a quella del Comité International des Réfugiés creato durante la conferenza internazionale del 1938. All'indomani del conflitto, nel 1947, l'International Refugee Organization (IRO) si sostituì alle strutture create prima e durante la guerra, e ricevette l'incarico di gestire la sorte degli esuli europei, ancora in condizioni precarie nonostante fosse già iniziato il rimpatrio dei prigionieri di guerra, delle vittime del STO, dei deportati. All'IRO aderirono inizialmente 21 dei 54 stati membri dell'ONU.

Nel 1950 venne infine creato lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – ancora oggi in funzione. Questa struttura agiva, e agisce tutt'ora, sotto l'impulso e il controllo dell'Assemblea per la quale gli articoli 13 e 14 della Dichiarazione dei Diritti e dell'Uomo del 1946 costituiscono il perno su cui costruire l'asilo. Secondo questi due articoli «ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato [...] ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese [...] ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora

---

<sup>32</sup> La letteratura sull'argomento è molto vasta. Cfr. ad esempio M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo, *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000.

<sup>33</sup> Gerard Noiriel, *Réfugiés, cit.*, p. 118.

l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite»<sup>34</sup>.

L'UNHCR ebbe sin da subito il compito di favorire la cooperazione internazionale in materia e di provvedere alla tutela giuridica e all'assistenza materiale dei rifugiati<sup>35</sup>. Le Nazioni Unite incaricarono un'apposita commissione di stilare un testo che stabilisse in maniera definitiva i criteri fondanti per il riconoscimento dello statuto di rifugiato. Si trattava di delineare un quadro ideale di riferimento all'interno dei quali gli Stati avrebbero operato in parziale autonomia. Frutto del lavoro di questa Commissione fu la Convenzione di Ginevra<sup>36</sup>. Ancora oggi essa costituisce il punto di riferimento nella tutela dei diritti di queste categorie sociali, definitivamente riconoscibili attraverso i valori da essa sanciti. Secondo l'art. 1 della Convenzione, significativamente intitolato "Definizione del termine di rifugiato", questo termine potrà essere applicato a colui che «a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al primo gennaio 1951<sup>37</sup>, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»<sup>38</sup>.

Il trattato, pur ammettendo una definizione molto ampia del concetto di "rifugiato" non impose agli Stati l'obbligo di concedere l'asilo, ma di fatto costituì una semplice

---

<sup>34</sup> Cfr. testo italiano della Dichiarazione, consultabile alla pagina dell'UNHCR <http://www.unhcr.it/news/dir/15/view/375/dichiarazione-universale-dei-diritti-delluomo-del-1948-37500.html>, data ultima consultazione 20/02/2014.

<sup>35</sup> Cfr. G. Strozzi, *Rifugiati e asilo territoriale* in V. Grementieri, G. Vitta, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 355 e seguenti.

<sup>36</sup> La Francia firmò la Convenzione l'11 settembre 1952 e la ratificò il 23 giugno 1954. L'Italia la firmò invece 23 luglio 1952 e la ratificò il 15 novembre 1954. Cfr. *ivi*, p. 449.

<sup>37</sup> Il protocollo di New York, firmato il 31 gennaio 1967 estese l'applicazione della Convenzione anche agli avvenimenti avvenuti posteriormente al 1° Gennaio 1951. Cfr. V. Grementieri, G. Vitta, *Codice, cit.*, pp. 429-440.

<sup>38</sup> *Ivi*, pp. 371-372. Nello stesso testo è consultabile la versione francese, secondo cui «Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne [...] qui par suite d'évènements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels évènements, ne peut ou, du fait de ladite crainte, ne veut y retourner».

raccomandazione a farlo<sup>39</sup>. Il diritto ad attribuire lo statuto di rifugiato, ai sensi della Convenzione, rimase di competenza dei singoli Stati che, attraverso valutazioni specifiche caso per caso, avrebbero concesso o meno lo statuto di rifugiato secondo differenti qualifiche<sup>40</sup>.

Come sottolineato da Gerard Noiriel la Convenzione di Ginevra mise fine all'era delle *definizioni* per inaugurare quella delle *qualificazioni*<sup>41</sup>. La definizione di rifugiato si era ormai definitivamente stabilizzata. Essa, in continuità con le convenzioni firmate negli anni Venti e Trenta prendeva ancora in considerazione dei gruppi sociali rispetto alla loro origine nazionale<sup>42</sup>. A differenza invece di quanto precedentemente avvenuto, la Convenzione inseriva anche le opinioni politiche e il credo religioso fra i criteri qualificanti la possibile appartenenza a una categoria giuridica, e di conseguenza politica e sociale, che dopo un secolo e mezzo veniva stabilmente definita in un consesso multilaterale.

Questo quadro internazionale costituì la cornice all'interno della quale la Francia e l'Italia si mossero alla fine degli anni Settanta, quando un nucleo atipico di oppositori italiani valicò nuovamente le Alpi in cerca di protezione. Nei prossimi capitoli si analizzerà la configurazione dei due Stati rispetto a questo fenomeno.

---

<sup>39</sup> Ivi, p. 359.

<sup>40</sup> Secondo l'art. 12 «lo status personale di un rifugiato verrà regolato dalla legge del paese in cui ha domicilio o, in mancanza di domicilio, dalla legge del paese in cui ha la residenza». Secondo il testo francese: «le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence», in V. Gremontieri, G. Vitta, *Codice degli atti, cit.*, pp. 384-385. La convenzione statuiva anche (art. 27) che i documenti di identità sarebbero stati rilasciati ai rifugiati dagli Stati contraenti. Gli stessi Stati non avrebbero potuto espellere i rifugiati se non per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico (artt. 32 e 33), ivi, p. 404. In Francia due istituti si sarebbero fatti carico dell'applicazione della nuova normativa internazionale: l'Office de Protection de Réfugiés et Apatrides (OFPRA) e la Commission de Recours de Réfugiés (CRR). Sulla genesi di questi istituti e sulla posizione francese nel corso delle trattative preliminari alla firma della Convenzione di Ginevra, cfr. G. Noiriel, *Réfugiés, cit.*, pp. 139-152. Nel 2007 il CRR venne sostituito dalla Cour Nationale du Droit d'Asile. Il CRR, e poi la CNDA, hanno l'incarico di esaminare i casi dei richiedenti asilo cui l'OFPRA ha rifiutato la qualifica di rifugiato. Secondo la normativa francese quattro sono le tipologie di asilo cui il richiedente può avere accesso: costituzionale, convenzionale, statutario e legislativo. Il primo fa riferimento al preambolo della Costituzione della IV e poi della V Repubblica e viene quindi concesso a chi è stato perseguitato in virtù della propria azione in favore della libertà; il secondo, convenzionale, fa riferimento alla Convenzione di Ginevra, e viene quindi attribuito a chi è stato perseguitato a causa delle proprie opinioni politiche, religiose, della sua razza, della sua nazionalità, o per la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale; esiste infine un altro tipo di protezione, quella sussidiaria, che dal 2003 si sostituisce all'asilo territoriale e viene concessa a chi, pur non avendo ottenuto la qualifica di rifugiato, è sottoposto a gravi minacce nel caso ritorni nel proprio paese di origine. Cfr. A. Le Pors, *Le droit d'asile, cit.*, pp. 29-46.

<sup>41</sup> Ivi, cit. p. 152.

<sup>42</sup> Cfr. Cap. II di questo lavoro, pp. 102-120.

### **Capitolo III – La nuova opposizione italiana in Francia (1977-1986): la configurazione italo-francese secondo una prospettiva bilaterale**

Alla fine degli anni Settanta gli apparati statali italiani e francesi dovettero confrontarsi con la presenza all'estero di una tipologia di opposizione politica italiana molto particolare<sup>1</sup>: si trattava infatti di individui aderenti a formazioni extra-parlamentari italiane – in molti casi già condannati, anche in ultimo grado di giudizio, dai tribunali italiani – che avevano varcato la frontiera in cerca di una protezione che potesse in qualche modo essere assimilabile all'asilo politico. In questo capitolo, ed in quello successivo, analizzeremo la configurazione che le amministrazioni statali assunsero in relazione a tale fenomeno; dapprima osserveremo lo scenario in una prospettiva unicamente bilaterale, mentre in un secondo momento l'analisi si svolgerà valutando il quadro d'insieme nell'ambito della cooperazione internazionale del Consiglio d'Europa.

#### **III. 1. L'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia nelle relazioni bilaterali**

La produzione storiografica sulla nuova opposizione italiana all'estero alla fine degli anni Settanta è ancora limitata<sup>2</sup> e lo studio del fenomeno è per questo basato

---

<sup>1</sup> Cfr. in proposito assenza di riferimenti sul tema in AQO, E, ITA (1961-1970), b. 356; AQO, E, ITA (1949-1955), b. 268; e significativamente anche in AQO, E, Direction des Affaires Juridiques cooperation transfrontières (1973-1986), b. 1946; AQO, E, Direction des Affaires Juridiques, Frontières France-Italie (1949-1985), b. 2000.

<sup>2</sup> Cfr. i contributi di Jean Musitelli, Marco Gervasoni, Jean-Pierre Faille e Sophie Wanich in M. Lazar, M.-A. Matard Bonucci, *Il libro degli anni di piombo*, Milano, Rizzoli, 2012; sotto la direzione di M. A. Matard Bonucci è in corso una ricerca di dottorato sulla vita della comunità italiana in Francia per ragioni politiche alla fine degli anni Settanta. È dedicata all'argomento grossa parte del volume S. De Prosio, R. Priore, *Chi manovrava le BR? Storia e misteri dell'Hyperion di Parigi*, Firenze, Ponte alle Grazie, 2013. Oltre a questi contributi, più specifici, sono state reperiti riferimenti puntuali all'interno di opere di carattere più generale. In particolare sono state di fondamentale utilità le testimonianze contenute in volumi scritti in prima persona da diversi funzionari francesi che all'epoca ricoprivano ruoli

prevalentemente sull'analisi delle fonti archivistiche che sono state reperite nel corso di questa ricerca. Vista la specifica prospettiva dello studio in questione, gli archivi ministeriali hanno rappresentato il nodo cruciale della ricerca anche se la consultazione è stata per molti aspetti problematica.

In primo luogo, come già osservato per i flussi degli anni Venti e Trenta, anche in questo caso - e forse ancor più spesso, a causa della frequente implicazione in vicende giudiziarie da parte degli individui oggetto del nostro studio - l'attraversamento della frontiera avvenne clandestinamente, non lasciando molte tracce per lo storico che oggi lo voglia analizzare. In secondo luogo, per analizzare questa nuova migrazione non disponiamo di una preziosa fonte, quale il Casellario Politico Centrale, che consenta di circoscrivere e caratterizzare il gruppo sociale che aveva varcato la frontiera in ragione della propria opposizione allo Stato italiano<sup>3</sup>. In terzo luogo, a causa delle implicazioni dei singoli individui in fatti di terrorismo, molte delle fonti ministeriali relative a quegli anni non sono state concesse in consultazione<sup>4</sup>.

Le fonti analizzate hanno comunque consentito di effettuare una periodizzazione del fenomeno che ebbe corso negli anni Settanta e Ottanta. Questa analisi non vuole essere un'assolutizzazione di fatti o avvenimenti che, in quanto tali, sono suscettibili di avere una diversa importanza a seconda della ricostruzione storiografica che si sta operando, bensì vuole principalmente rappresentare uno strumento di comprensione della realtà storica oggetto di studio. Dall'analisi effettuata emerge che nel 1976 il terrorismo ed i movimenti extra-parlamentari italiani non rivestivano ancora un ruolo di primaria importanza nelle relazioni diplomatiche bilaterali tra la Francia e l'Italia. I funzionari

---

particolarmente significativi rispetto al controllo della comunità di oppositori italiani all'estero. Cfr. R. Badinter, *Les épines et les roses*, Paris, Fayard, 2011; L. Joinet, *Mes raisons d'Etat*, Paris, La Decouverte, 2013; G. Martinet, *L'observateur engagé*, Paris, Lattès, 2004; G. Menage, *L'oeuil du pouvoir*, Paris, Fayard, 2000, in particolare tomo II *Face aux terrorismes, 1981-1986: Action directe, Corse, Pays basque*. Da notare che anche alcuni militanti della destra extra-parlamentare si recarono in Francia, come analizzato nella sua tesi di dottorato da Pauline Picco, *Histoire entrecroisée des droites française et italienne (1960-1984)*.

<sup>3</sup> Il Casellario Politico Centrale del Ministero dell'Interno era in realtà ancora in funzione nel periodo che stiamo trattando. Tuttavia i suoi fondi non sono aperti alla consultazione. Sulla ripresa dell'attività del CPC cfr. G. Tosatti, *Pericolosi per la sicurezza dello Stato*, cit. p. 5. Presso l'Archivio Centrale dello Stato di Roma sono stati aperti alla consultazione alcuni fascicoli relativi alla seconda metà del Novecento, ma non sono numerosi e non appartengono a nessuno degli oppositori di cui ci stiamo occupando in questa sede.

<sup>4</sup> In particolare non abbiamo a disposizione alcuna fonte del Ministero degli Esteri Italiano. La ricostruzione è stata operata per la Francia sui fondi del Ministero dell'Interno, della Giustizia, degli Affari Esteri, della Presidenza della Repubblica; per l'Italia sui fondi della Camera e del Senato, del Ministero dell'Interno, della Fondazione Bettino Craxi.

francesi commentavano la crisi economica, politica e sociale del sistema italiano in termini del tutto differenti da quelli che osserveremo qualche anno più tardi, e non facevano riferimento - se non raramente - al problema del terrorismo e della violenza politica in Italia. Nello specifico, una nota del 1976 testimonia che la situazione italiana veniva percepita ancora come un elemento esterno e collaterale, soprattutto qualora posta in relazione con i rapporti bilaterali tra i due Stati:

La France a jusqu'à présent adopté une attitude plus prudente, imposée par le caractère particulier de ses relations avec la Péninsule. Nous nous sommes gardés de toute action ou déclaration susceptibles d'apparaître comme une ingérence dans les affaires intérieures italiennes. Dès la formation du gouvernement Andreotti, M. Lecanuet s'est rendu à Rome pour y présenter les vœux du Président de la République au nouveau Président du Conseil et lui déclarer que la France était, "si nécessaire", prête à lui apporter son concours dans le cadre de la solidarité européenne<sup>5</sup>.

Dal canto loro i funzionari italiani, a differenza di quanto sarebbe avvenuto qualche anno più tardi, tra il 1976 ed il 1978 non si rivolgevano alla Francia per esercitare pressioni per il rimpatrio dei propri fuggitivi, non facevano riferimento a questo fenomeno, e non trattavano la questione del terrorismo se non come un argomento tristemente all'ordine del giorno della propria agenda politica interna. In un incontro al vertice tra i Ministri degli Esteri dei due paesi avvenuto nel 1976, il Ministro francese accoglieva il collega italiano sottolineando il grande interesse che la Francia nutriva in relazione alle evoluzioni della politica italiana. In questo ambito Taittinger dichiarava che la Francia non intendeva in alcun modo esercitare forme di ingerenza – che peraltro avrebbero potuto sembrare indiscrete al governo italiano – negli affari italiani, «mais il

---

<sup>5</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, Direction des Affaires Politiques, Sous Direction d'Europe Meridionale, «Le problème italien», 10 settembre 1976. La nota commentava soprattutto la crisi economica italiana e la difficile situazione politica in particolare rispetto ai delicati equilibri tra i diversi partiti politici. La questione del terrorismo non viene menzionata affatto, sebbene in quegli anni la violenza politica fosse un fenomeno già molto diffuso. Le fonti del Ministero dell'Interno francese sono altrettanto rivelatrici in questo senso. Interessante notare che l'effervescenza politica che connotava la società civile italiana in quel periodo giungeva in qualche modo oltrefrontiera. Cfr. ad esempio ANF, MI, DLPJ, Passeports, b. 19980547, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale Police Nationale, Reglementation, telegramma inviato ai prefetti, «Circulaire n. 70-282, 29 maggio 1970. Il Ministero dell'Interno ricordava ai prefetti, in occasione delle elezioni regionali italiane, la campagna condotta dalla Fédération Italienne des Travailleurs Emigrés et la necessità di «appeler de la façon la plus formelle l'attention des intéressés sur obligation pour étrangers en France de s'abstenir de toute activité politique».

doit être claire que nous portons un intérêt majeur à la stabilité, à la prospérité et à la bonne santé de l'Italie»<sup>6</sup>.

Di fronte al quadro descritto da Forlani, il ministro francese si era manifestato interessato a conoscere l'eventuale intenzione dell'Italia ad evocare la questione del terrorismo presso il Consiglio di Europa; tale fatto risulta estremamente significativo, in particolar modo laddove si rilevi che solo un paio di anni più tardi, in quella medesima sede, le due delegazioni si sarebbero affrontate proprio a causa dell'ospitalità che avevano trovato in Francia alcuni oppositori politici italiani<sup>7</sup>. Nel novembre del 1977, la questione terrorismo sembrava insomma ancora essere qualcosa di secondario e collaterale rispetto alle relazioni bilaterali<sup>8</sup>.

Nel loro complesso le relazioni bilaterali di questo periodo mostrano un'Italia alla ricerca di un'intesa e di un avvicinamento diplomatico con la Francia, che si concretizzassero in primo luogo nella regolarità degli incontri al vertice tra personalità politiche ed istituzionali dei due paesi<sup>9</sup>. Le note dipingono però uno scenario caratterizzato da una certa reticenza sul versante francese; tale prudenza si fondava

---

<sup>6</sup> Ivi, *entretien du Ministre avec M. Forlani*, 13 settembre 1976, «Compte-rendu de l'entretien», 15 settembre 1976. I due Ministri non evocarono in alcun momento il problema del terrorismo.

<sup>7</sup> Su questo punto cfr. cap. IV di questo lavoro, p. 201.

<sup>8</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, «entretien du Ministre avec M. Forlani, Rome 17 novembre 1977», resoconto elaborato dal Conseiller technique du cabinet du Ministre, 20 novembre 1977. Cfr. anche *ivi*, *Sous Direction Europe Méridionale*, «L'Italie et les relations franco-italiennes», 25 novembre 1977. Nella parte dedicata alle relazioni bilaterali non si fa riferimento alcuno all'emigrazione dell'opposizione extra-parlamentare italiana o al terrorismo internazionale. Le relazioni vengono definite, con espressione non entusiastica, «bonnes dans leur ensemble». Interessante rilevare che si commenta la situazione politica interna italiana rilevando la nascita di una nuova forza politica «le sous-prolétariat intellectuel et manuel», rispetto alla quale «le parti communiste et la démocratie chrétienne s'efforcent de reprendre en main une jeunesse qui leur échappe, les assimile au "fascisme" et développe une opposition extra-parlementaire violente». Si metteva inoltre in rilievo che l'ordine pubblico era «loin d'être restauré: le terrorisme politique qui rejoint souvent la simple criminalité, est le principal problème du gouvernement Andreotti. Obéissant à une évidente stratégie, visant démocrates et communistes, journalistes et magistrats, il paraît vouloir inciter les autorités à prendre des mesures d'exception qui déstabiliseraient le régime». Cfr. anche *ivi*, SDEM, «L'Italie et les relations franco-italiennes, 15 novembre 1977»; *ivi*, *Sous-Direction Europe Méridionale*, telegramma in partenza per l'Ambasciata francese a Roma, «visite du Ministre en Italie», 21 novembre 1977.

<sup>9</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, SDEM, «Rencontres périodiques entre M. le Président de la République et le Président du Conseil italien», 20 settembre 1979. La decisione di rendere regolari gli incontri risale secondo questa fonte al 2 dicembre del 1976. Secondo la stessa fonte gli italiani desideravano – senza per forza beneficiare dello stesso trattamento dei tedeschi (sommets biennuali) o dei britannici (annuali) – «de ne pas être tenus à l'écart du mécanisme des consultations bilatérales établies entre les grands pays européens». Secondo un'altra nota dello stesso faldone, gli incontri nel 1979 non erano però ancora stati istituzionalizzati (cfr. *ivi*, SDEM, «Les relations politiques entre la France et l'Italie», 4 maggio 1979), anche se di fatto erano divenuti una prassi regolare (cfr. *ivi*, SDEM, «Visite du Président de la République en Italie 25/26 octobre», 20 ottobre 1976).

principalmente sulla percezione di un paese economicamente e politicamente instabile (anche a causa dei difficili equilibri tra i diversi partiti politici) e fin troppo attratto dalla potenza americana, piuttosto che su problemi inerenti nello specifico il terrorismo e la violenza politica interni all'Italia<sup>10</sup>.

Il fatto che i Ministeri degli Esteri dei due paesi in quel periodo non avessero inserito la questione dell'emigrazione politica tra i temi all'ordine del giorno degli incontri al vertice non significa tuttavia che essa non fosse un fenomeno che aveva già avuto inizio. Al contrario, una fonte del tutto diversa – quale il fondo del Ministero della Giustizia francese relativo alle estradizioni – dimostra che proprio in quel periodo diversi aderenti ai gruppi rivoluzionari extra-parlamentari italiani dovevano aver varcato clandestinamente la frontiera. In questo senso, è particolarmente significativo che il 21 marzo 1978 – dopo solo cinque giorni dalla strage di via Fani – l'Italia richiese alla Francia l'estradizione per l' «enlèvement d'Aldo Moro», di diciotto persone, tra cui spiccano i nomi di Prospero Gallinari e Patrizio Peci<sup>11</sup>.

Effettivamente, nel 1978 l'incremento delle domande di estradizione avanzate dalla Penisola all'Esagono si accompagnò con l'aumento di crimini – quali “partecipazione a banda armata”, “associazione sovversiva” e “porto illegale di armi” – segnalati nei suddetti registri, e riconducibili ad aderenti alla lotta armata che in quel periodo caratterizzava lo scenario politico e sociale italiano.

L'affacciarsi della violenza politica italiana tra le questioni pendenti fra i due Stati determinò un mutamento significativo nei rapporti giudiziari e legali in ambito bilaterale, che a sua volta ebbe in tempi rapidi un impatto determinante sulle relazioni diplomatiche condotte al vertice. La questione “emigrazione politica” – declinata rispetto ai temi “terrorismo”, “cooperazione penale”, “estradizioni” – ben presto divenne un argomento di interesse per i due Ministri degli Affari Esteri. Le prime note a dare conto di questa evoluzione risalgono al 1979; in particolare una nota inviata dall'Ambasciata francese a Roma alla sede centrale del Quai d'Orsay il 24 aprile del medesimo anno, e significativamente intitolata «Activités des Brigades Rouges en France» evidenziava la diffusione in Italia di un convincimento secondo il quale la

---

<sup>10</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, «Les relations franco-italiennes», note del 20 settembre 1979 e del 4 ottobre 1979.

<sup>11</sup> ANF, MJ, DACG, Reg., b. 20030040, registres d'ordre relatifs aux extraditions, (art 3-6), Séries T4 et T5, extraditions demandées par les pays étrangers (1946-1987), domanda n. 710.

direzione strategica delle Brigate Rosse si sarebbe trovata in Francia, e si sarebbe riunita attorno a una scuola di lingue situata a Parigi<sup>12</sup>. Veniva inoltre riportata una dichiarazione rilasciata in proposito da parte del Presidente della Repubblica italiana Sandro Pertini, che era a sua volta emigrato in Francia negli anni fra le due guerre mondiali; sulla base della propria personale esperienza di lotta clandestina contro il fascismo, il capo dello Stato italiano si sarebbe detto incline a considerare vera l'ipotesi di decentralizzazione della direzione delle Brigate Rosse<sup>13</sup>.

Qualche mese più tardi, il 2 novembre, la Sous-Direction d'Europe Méridionale del Quai d'Orsay redigeva una nota sullo stato delle relazioni franco-italiane. Secondo uno schema che ritroveremo spesso nella ricostruzione delle relazioni diplomatiche bilaterali di questi anni, il redattore della nota - in questo caso anonimo - preparava una sintesi delle questioni che ragionevolmente sarebbero state evocate dal Ministro dell'Interno italiano, Francesco Cossiga, in visita a Parigi. Per la prima volta la questione dell'opposizione italiana all'estero compariva tra le voci all'ordine del giorno nell'agenda bilaterale, e compariva sotto la voce "affaire Piperno e Pace": «la lutte contre le terrorisme paraît devoir être un des sujets prioritaires dont M. Cossiga veut entretenir ses interlocuteurs».

Secondo il redattore, nell'ambito dell'azione repressiva condotta dallo Stato italiano contro il terrorismo, le autorità della Penisola ritenevano che un ruolo di grande importanza fosse rivestito dal sostegno politico che esse avrebbero potuto ricevere da altri paesi, sostegno che si sarebbe successivamente tradotto nella ricerca di un'accresciuta collaborazione bilaterale e comunitaria in materia di lotta contro il terrorismo. Proprio per questo, si riportava il favore con cui era stata accolta nella Penisola la decisione di procedere all'extradizione di Lanfranco Pace e Franco Piperno: «un refus d'extradition de la magistrature française aurait donné l'impression que la France sous-estimait la gravité de la menace terroriste chez ses voisins»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Si trattava dell'istituto di lingue Hypérion, di cui si avrà modo di parlare ancora in questo capitolo. Per un riscontro sulla pista investigativa secondo la quale la scuola sarebbe stata la direzione strategica delle Brigate Rosse all'estero cfr. S. De Prosio, R. Priore, *Chi manovrava le BR?*, cit.

<sup>13</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, telegramma dell'Ambasciata francese a Roma al Ministère des Affaires Etrangères, 24 aprile 1979, «Activités des Brigades Rouges en France».

<sup>14</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, Sous-direction d'Europe Meridionale, «Les relations politiques entre la France et l'Italie, questions probablement évoquées par M. Cossiga», 2 novembre 1979. Su questo punto cfr. anche ivi, Sous-Direction Europe Méridionale, «Relations politiques entre la France et

Nonostante il fatto che i riferimenti bilaterali all'emigrazione politica rimasero in questi anni tutto sommato marginali, è significativo notare che in quel periodo lo Stato italiano formulò un numero limitato di domande di estradizione che però in gran parte ebbero esito positivo. Così ad esempio, come appena analizzato, nel 1979 la Francia concesse all'Italia l'extradizione di Lanfranco Pace e Franco Piperno<sup>15</sup>, dimostrandosi «molto cooperativa in materia di estradizione dei terroristi»<sup>16</sup>.

Il 10 maggio 1981 l'elezione di François Mitterrand alla Presidenza della Repubblica francese segnò un momento di rottura con il precedente periodo. Se da una parte con la sua elezione si determinò un incremento dell'immigrazione clandestina degli oppositori italiani, per altro verso egli cercò sin da subito di ottenere una distensione dei rapporti bilaterali franco-italiani, mediante il coinvolgimento della Penisola nella propria strategia mediterranea ed attraverso l'intensificazione degli incontri al vertice tra le due nazioni<sup>17</sup>. Le note e gli scambi epistolari tra i rappresentanti dei due Stati si caratterizzarono sin da subito per il loro carattere di distensione, di apertura e di disponibilità al dialogo; tali elementi venivano infatti continuamente sottolineati. Appena eletto, Mitterrand scriveva a Pertini per ringraziarlo del messaggio di felicitazioni ricevuto a seguito del risultato delle elezioni, manifestando la speranza di poter avere al più presto occasione di ringraziare personalmente a voce il capo dello Stato italiano:

---

l'Italie, 4 octobre 1979, secondo la quale «dans les difficultés qu'ils traversent, les Italiens ne sont pas indifférents au soutien politique qu'ils peuvent recevoir de la France». La questione venne effettivamente evocata nel corso della riunione: cfr. AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4533, Compte rendu de la réunion intr-ministerielle tenue le jeudi 25 octobre sous la présidence de M. Rouher, tra le questioni bilaterali trattate figurano «Affaires judiciaires (espaces judiciaires, affaire Piperno, convention d'extradition), chef de file: Justice».

<sup>15</sup> I registri delle domande di estradizione mostrano che oltre all'extradizione di Piperno e Pace, nomi noti anche all'opinione pubblica, vennero accordate anche tutte le altre estradizioni, richieste tra 1979 e 1980 richieste per crimini imputabili alla lotta armata italiana. Così nel 1979 vennero concesse tutte le estradizioni richieste per “attentat par explosifs”(1), detention illegale explosifs et munitions de guerres” (4) “Complicité et participation à un gang armée, auteurs crimes avec violences (3 + 1 per sola “participation à bande armée), “association a caractère paramilitaire (1), “Brigades rouges, vol à main armée, tentatives homicides volontaires (1), vol qualifié à main armée (1), “Attentat à la constitution de l'Etat (4), Meurtre Aldo Moro (1), Enlèvement Aldo Moro (1); nel 1980 “Participation à bande armée” (1), “Association subversive” (1). Cfr. ANF, MJ, DACG, Reg., b. 20030040, registres d'ordre relatifs aux extraditions, (art 3-6), Séries T4 et T5, extraditions demandées par les pays étrangers (1946-1987).

<sup>16</sup> AQO, E, ITA (1976-1980), b. 4532, «Propos du president Pertini visant la France», Nota per il ministro degli Affari Esteri, 13 luglio 1980.

<sup>17</sup> Su questo punto cfr. J. Musitelli, *L'impact des années*, cit. p. 359. Per i riscontri archivistici cfr. pagine che seguono.

Comme vous même, je souhaite vivement contribuer au développement des rapports étroits et cordiaux qui existent de longue date entre le peuple français et italien, et qui sont gagés de paix et de prospérité pour l'Europe et le monde<sup>18</sup>.

L'Italia si presentava quale perfetto alleato per la nuova strategia politica mitterradiana. Parzialmente isolata dai tre grandi europei – Francia, Germania e Gran Bretagna – la Penisola si dimostrava interessata a stabilire con la Francia una nuova intesa che potesse essere funzionale a far terminare questa esclusione dai *pourparlers* diplomatici nord-europei<sup>19</sup>. Una nota redatta da Hubert Vedrine<sup>20</sup> nel novembre del 1981 riassume lo stato delle relazioni bilaterali delineando un quadro del tutto affine a quello che Jean Musitelli<sup>21</sup> ha ricostruito nel suo contributo sulle relazioni franco-italiane. Secondo Vedrine, fino a quel momento la Penisola aveva rappresentato una sorta di punto di appoggio congiunturale per la Francia, senza che tuttavia vi fosse un progetto politico di ampio respiro nell'ambito dei rapporti bilaterali tra le due nazioni; ma il clima di distensione che regnava all'indomani dell'elezione di François Mitterrand, unitamente alla convergenza di vedute su diversi temi – fra cui quelli riguardanti lo sviluppo e la strategia da attuare in Africa – faceva dell'Italia un nuovo potenziale prezioso alleato dello Stato francese<sup>22</sup>. La cooperazione rispetto al terzo mondo poteva pertanto costituire il punto di partenza per lo sviluppo di nuove iniziative comuni<sup>23</sup>, anche se il rapporto di parziale subordinazione dell'Italia nei confronti degli Stati Uniti continuava a rappresentare una fonte di qualche perplessità<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD304, f. 2, telegramma in partenza dal Ministero degli Affari Esteri, «Message de François Mitterrand», 22 maggio 1981.

<sup>19</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD304, f. 2, «Note pour le Président de la République» redatta da Hubert Vedrine, 16 luglio 1981. Cfr. anche ivi, f. 3, comunicato dell'Ambasciata italiana a Parigi indirizzato alla Presidenza della Repubblica francese, 4 novembre 1981. Alberto Leoncini Bartoli, ministro plenipotenziario italiano, scriveva a Hubert Vedrine: «Vous n'ignorez pas en effet l'importance que M. Spadolini et M. Colombo attribuent à leurs prochaines rencontres à Paris avec le Président Mitterrand et avec d'autres personnalités du gouvernement français».

<sup>20</sup> Hubert Vedrine è stato consigliere diplomatico, poi consigliere per gli affari strategici, quindi portaparola, e infine segretario generale dall'Eliseo tra 1981 e 1995. Sulla sua esperienza istituzionale cfr. H. Vedrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>21</sup> Jean Musitelli, consigliere di Stato e diplomatico, consigliere dell'Ambasciata di Francia a Roma (1981-1984), consigliere diplomatico (1984-1989) e poi portaparole di François Mitterrand alla Presidenza della Repubblica (1991-1995).

<sup>22</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD304, f. 3, Hubert Vedrine, Jean Michel Gaillard, note pour le Président de la République, «Votre entretien avec M. Spadolini», 17 novembre 1981.

<sup>23</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD299, f. 30, 1981, lettera di François Mitterrand a Giovanni Spadolini, 15 ottobre 1981. Importante in questo ambito fu anche il ruolo di Gilles Martinet, nuovo Ambasciatore francese in Italia, promotore attivo di una nuova intesa con la sorella latina. In proposito cfr. G. Martinet, *L'observateur engagé*, cit., pp. 212-213. Appena nominato ambasciatore Martinet redasse una nota, sottoposta e approvata in sede di consiglio dei Ministri, che faceva il punto dello stato delle relazioni

Nel mese di novembre 1981, il Presidente del Consiglio Giovanni Spadolini fu la prima personalità politica italiana ad incontrare François Mitterrand. In questo iniziale periodo di avvicinamento, le questioni all'ordine del giorno nei rapporti tra i due paesi furono sostanzialmente tre: i rapporti est-ovest nel contesto della guerra fredda, gli affari europei (con particolare riguardo alla Politica Agricola Comune), il Mediterraneo ed il Medio Oriente<sup>25</sup>.

Nell'ambito di questi primi incontri – principalmente orientati alla proposizione ed alla valutazione di aspetti che potevano essere di interesse comune, oltre che alla valorizzazione di possibili nuovi punti d'incontro e di collaborazione tra i due paesi – il posto riservato alla questione dell'emigrazione degli oppositori italiani oltrefrontiera sembra essere ancora limitato<sup>26</sup>. Come già delineato nella prima parte di questo lavoro, la questione degli oppositori italiani oltrefrontiera – seppur fosse trattata dai Ministeri che nel quotidiano dovevano occuparsi della regolamentazione del fenomeno – per i massimi vertici degli Stati rivestiva un ruolo trascurabile e marginale, in special modo in determinati specifici momenti congiunturali in cui l'opportunità politica privilegiava il riavvicinamento fra le due nazioni; come diretta conseguenza, alcune questioni

---

bilaterali mettendo in rilievo i punti su cui agire per sviluppare un'articolata strategia di riavvicinamento diplomatico. Cfr. in proposito AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5335, «Pour une politique de la France en Italie, par Monsieur Gilles Martinet, Amabassadeur de France en Italie».

<sup>24</sup> Cfr. G. Martinet, *L'observateur*, cit., p. 215.

<sup>25</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD299, f. 30, 1981, lettera di François Mitterrand a Giovanni Spadolini, 15 ottobre 1981.

<sup>26</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD303, f. 8, «Note pour le Président», 25 febbraio 1982. Hubert Vedrine inseriva tra le questioni all'ordine del giorno e quindi di interesse nell'ambito dell'incontro bilaterale questioni internazionali come il colpo di Stato in Polonia, le relazioni est-ovest, le manifestazioni pacifiste avvenute in Italia in seguito all'installazione di un centinaio di missiles de croisière en Italie, la situazione dell'America Latina, quella del Medio Oriente, dell'Algeria, della Libia, di Malta e della Turchia. Per quanto riguardava le relazioni bilaterali, esse venivano menzionate unicamente nel loro aspetto culturale, più nello specifico in relazione alla cooperazione universitaria, al posto dell'insegnamento della lingua francese in Italia, alla necessità di sviluppare gli scambi culturali, ed infine in relazione allo sviluppo dell'audiovisivo. Anche le altre note preparate per l'occasione, così come le bozze dei discorsi presidenziali non fanno alcun riferimento alla questione del terrorismo, delle estradizioni e dell'opposizione extra-parlamentare in Francia. Cfr. ivi, «Note pour le Président de la république, Points qui pourraient être évoqués au cours de l'allocution présidentielle», 25 febbraio 1982; ivi, «Rencontre avec les journalistes italiens du 18 février 1982»; ivi, «Projet de discours pour la Villa Madama»; ivi, «Projet de discours du président au Capitole»; ivi, «Projet de toast pour la Président de la République». Interessante notare che la nota del 12 febbraio 1982, indicava tra le questioni pendenti a livello bilaterale unicamente «l'affaire du vin, la reconquête du marché intérieur, le gaz algérien». Rispetto alla prima di queste tre questioni François Mitterrand chiosava a margine “très grave”. Cfr. ivi, «note pour Monsieur Pierre Beregovoy – Entretiens franco-italiens des 26 et 27 février. Réunion préparatoire du 15 février», 12 febbraio 1982. La questione delle estradizioni e del terrorismo non venne inserita fra quelle che sarebbero probabilmente state evocate nel corso delle riunioni nemmeno negli atti di PFM, 5AG4/CD304 relativi alla visita di Craxi a Mitterrand nel 1983.

politicamente scottanti, quali l'estradiione dei militanti armati che avevano trovato riparo oltralpe, venivano a trovarsi in una condizione di sostanziale oblio.

Nel febbraio del 1982 Mitterrand si recò in visita ufficiale in Italia. Il viaggio presidenziale fu di grande importanza per lo stato delle relazioni bilaterali, e diede il via ad una serie di duraturi incontri su base semestrale semestrali<sup>27</sup>. Alcuni mesi dopo, Sandro Pertini contraccambiò la visita di Mitterrand recandosi a Parigi<sup>28</sup>; è interessante rilevare come in tale occasione – più nello specifico, nella breve allocuzione pronunciata dai due Presidenti all'arrivo del Presidente della Repubblica italiana a Parigi – vennero rievocate le storie nazionali dei due paesi alla ricerca di un mito fondante la nuova ritrovata intesa diplomatica. Per parte sua Mitterrand, alludendo al centenario dalla morte di Garibaldi, si riferiva a Pertini come ad un nuovo “eroe dei due mondi”, in particolar modo visti l'attaccamento alla patria, il coraggio e l'amicizia manifestata in favore della Francia e del popolo francese. Pertini rispondeva ricordando il proprio passato antifascista e l'esperienza dell'esilio in Francia, rendendo infine omaggio «à travers le Président de la République française, à une France ancienne et nouvelle, moderne et éternelle»<sup>29</sup>.

I due paesi europei tornavano ad essere le “sorelle latine”<sup>30</sup>, e «la fréquence des contacts ministériels entre les deux pays témoigne d'ailleurs de l'importance que nous

---

<sup>27</sup> Cfr. PFM, CD, 5AG4/CD302, f. 5, E. Guigou, H. Vedrine, «Note pour le Président», 16 novembre 1983, redatta in preparazione del *sommet* bilaterale tenutosi a Venezia il 17/18 novembre 1983. Il *sommet* era il terzo «depuis qu'en février vous en avez décidé le principe avec M. Spadolini». Secondo una nota di Gilles Martinet, inviata il 15 novembre 1983, il principio delle riunioni semestrali era stato stabilito nel mese di febbraio con Fanfani (cfr. *ivi*, telegramme à l'arrivée del Ministero degli Affari Esteri francese, «les relations franco-italiennes à la veille du sommet de Venise», 15 novembre 1983).

<sup>28</sup> ANF, 5AG4/CD304, Note pour M. le Secrétaire Général de la Présidence de la République, 7 avril 1982, «Visite en France du Président Pertini». Interessante sottolineare che secondo questa nota è soprattutto da parte italiana che si faceva pressione perché il soggiorno di Pertini in Francia fosse una visita di Stato ufficiale, dal momento che non ne erano ancora state organizzate dall'elezione di Mitterrand. A creare problemi all'ufficio era l'accavallarsi della visita italiana con quella del Presidente del Mozambico: «Je ne pense pas que le Président envisage d'accepter cette formule pour la visite de M. Pertini, d'autant qu'elle créerait un précédent. Nous pourrions évidemment envisager des formules intermédiaires [...] elles auront l'inconvénient de susciter des inégalités de traitement dans les demandes conventionnelles». Alla fine, nonostante questa apparente reticenza francese, vinse comunque la formula della visita ufficiale.

<sup>29</sup> *Ivi*, Agence France Presse, «Arrivée à Paris du Président de la République italienne», 5 luglio 1982.

<sup>30</sup> Sul recupero nel discorso politico ufficiale della latinità come *topos* fondante una ritrovata alleanza franco-italiana cfr. ANF, PFM, 5AG4/CD300, f.2, lettera di François Mitterrand a Giovanni Spadolini del 7 febbraio 1983, e anche *ivi*, lettera di Spadolini a Mitterrand del 24 novembre 1982; anche ANF, 5AG4/CD303, f. 8, «Projet de discours du Président au Capitole», 27 febbraio 1982, redatto da G. Martinet.

attachons à nos relations avec l'Italie»<sup>31</sup>. In un quadro di ritrovata prossimità culturale e politica, Gilles Martinet scriveva che sebbene Roma avesse dato l'impressione di essere «accessible aux prises de position américaines. Aujourd'hui en revanche, on peut dire qu'après deux ans d'efforts, et surtout après la nouvelle impulsion donnée à Paris au sommet de février, les relations franco-italiennes ont vraiment "décollé". [...] Par ailleurs le dialogue franco-italien a été marqué par une densité sans précédent, en terme de fréquence comme de contenu»<sup>32</sup>.

A margine degli incontri ufficiali, i funzionari dei Ministeri coinvolti nella gestione del nuovo fuoriuscitismo italiano commentavano l'andamento delle relazioni diplomatiche bilaterali da una parte ponendo in rilievo il ben più ampio quadro in cui esse si inserivano ed i punti di forza del processo di avvicinamento in atto, dall'altra sottolineando invece le voci che potevano creare serie frizioni tra le due nazioni. Con particolare riferimento a questo secondo aspetto, rispetto agli anni precedenti le voci "Contenzioso" e "Giustizia" guadagnarono un posto progressivamente sempre più stabilmente rilevante ed ampio nello sfaccettato rapporto tra i due Stati. Lo slancio descritto da Gilles Martinet dovette in qualche modo fare i conti con la difficile gestione dei rapporti bilaterali all'interno di un contesto in cui gli interessi tra le due nazioni non sempre erano del tutto convergenti, ed in cui il rapporto tra l'Italia ed il terrorismo acquisì la capacità di nuocere al buon corso delle relazioni diplomatiche al vertice. Nello specifico, in quegli stessi anni lo Stato italiano si dotava di due strumenti essenziali per uscire dal fenomeno terrorista: la legge sui pentiti e la legge sui dissociati

---

<sup>31</sup> Cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5335, «Les relations franco-italiennes». Allo stesso modo cfr. ANF, 5AG4/CD300, f.1, c.2, «Entretiens franco-italiens 5 juillet 1982», 6 luglio 1982, F. Guillaume redige il resoconto. Anche di fronte alle questioni in sospeso, tra cui non ci sono le estradizioni, «l'on constatait, s'est plu à souligner la délégation italienne, que chaque fois qu'il y avait un problème, il y avait, de part et d'autre, volonté de dialogue». Questioni trattate nell'incontro: temi internazionali e bilaterali.

<sup>32</sup> Cfr. ANF, 5AG4/CD302, f. 5, telegramme à l'arrivée del Ministero degli Affari Esteri francese, «les relations franco-italiennes à la veille du sommet de Venise», 15 novembre 1983. Interessante notare che in questo telegramma non si fa alcun riferimento alla questione delle estradizioni. Allo stesso modo cfr. ANF, 5AG4/CD300, f. 2, «Italie – suivi de la visite du Président de la République à Rome 26/27 febbraio 1982», Nota del Ministero degli Esteri, SDEM, resoconto della visita a Roma di François Mitterrand, 28 giugno 1983 secondo cui le relazioni bilaterali erano buone, e le analisi molte vicine, rispetto ai più importanti temi di politica internazionale, in particolare l'alleanza atlantica, la CEE, e il Sommet di Williamsburg. In questa nota non c'è alcun riferimento alle estradizioni.

che, come vedremo in seguito, furono oggetto di non poche critiche da parte di una certa fetta della società civile francese<sup>33</sup>.

Seguendo tale prospettiva di analisi, è possibile osservare la diversa meccanica con cui procedettero da una parte la dialettica politica ufficiale dall'altra l'applicazione pratica dell'azione politica quotidiana. Ad esempio, quando nell'estate del 1982 Sandro Pertini si recò per la prima volta in visita ufficiale oltralpe, i temi prioritari nell'agenda bilaterale avevano carattere di ampio respiro, essendo incentrati sul rilancio delle relazioni franco-italiane nell'ambito di un più ampio disegno di collaborazione che prevedesse un triangolo Roma-Parigi-Bonn, sulle questioni medio-orientali (in particolare il Libano) e sulle elezioni europee<sup>34</sup>. Solo a margine di tali temi, si sottolineava l'eventualità che il Presidente Pertini potesse evocare il problema del terrorismo<sup>35</sup>. Rispetto a questa possibilità, Louis Joinet redigeva una nota preparatoria in cui venivano tanto esposti i recenti successi italiani nella repressione del terrorismo, quanto sottolineate le problematiche che quest'ultimo poteva creare alla Francia dal momento in cui alcuni pentiti - per ottenere una riduzione della pena - tendevano ad accusare gli italiani rifugiati in Francia, giocando sul fatto che le loro dichiarazioni non potevano essere verificate<sup>36</sup>. Come vedremo nel prossimo sottocapitolo, questo fenomeno avrebbe di lì a poco determinato un significativo incremento del numero delle domande di estradizione avanzate dalle autorità italiane.

---

<sup>33</sup> Sulla legge dei pentiti e dissociati G. Salvini, *La legge sui terroristi pentiti: un primo bilancio*, Milano, Unicopli, 1983. Sulle leggi di emergenza e i caratteri costitutivi del sistema penale italiano cfr. M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano*, cit. Sul problema che il sistema repressivo italiano costituì nelle relazioni bilaterali, cfr. *infra*.

<sup>34</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD304, f. 2. Cfr. anche ivi, CD300, f. 1, correspondance Italie 1982, Ministère des Relations Exterieures, SDEM, «Italie: situation intérieur et relations franco-italiennes», 19 ottobre 1982, redatta verosimilmente da Godechot. Secondo la nota «les relations politiques franco-italiennes sont traditionnellement bonnes comme en témoignent les fréquentes rencontres [...] sur la plupart des grandes problèmes internationaux, la position de la France et de l'Italie est très proche. Notre analyse de la situation au Proche-orient est identique. L'Italie participe comme nous-mêmes à la force multinationale dans le Sinai. Elle participe aussi avec les Etats-Unis et la France à la force multinationale à Beyrouth. D'autre part, elle conserve avec la Lybie les liens étroits erités de l'histoire. [...] Au sein du Pacte Atlantique, l'Italie se comporte comme un allié tres sur. La construction europeenne constitue l'un des principaux axes de la politique étrangère italienne. [...] Les relations economiques sont importantes [...] Les relations culturelles sont intenses et diversifiées».

<sup>35</sup> ANF, 5AG4/CD304, f. 2, Hubert Vedrine, note pour le Président de la République, «Visite d'Etat du Président Sandro Pertini», 5 luglio 1982.

<sup>36</sup> ANF, 5AG4/CD 300, f.1, c.2, Louis Joinet, «Note sur la France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982.

Nel 1982 Hubert Vedrine ricordava che i recenti successi della polizia italiana nella lotta contro il terrorismo avevano rilanciato le speculazioni sui legami che esso poteva avere all'estero. In proposito si ricordava il recente arresto a Udine di Vanni Mulinaris, direttore dell'Istituto di lingue Hyperion a Parigi<sup>37</sup>. La questione di Hyperion - istituto di lingue sospettato di essere un centro di appoggio delle Brigate Rosse - era molto delicata per le autorità dei due paesi. Secondo Louis Joinet

Cette insistance à vouloir situer en France le cerveau des BR – et de relancer en ce sens la campagne de presse à la veille du voyage de M. Pertini – semble guidée par le souci d'exercer une plus grande pression sur les autorités françaises ainsi qu'en témoignent d'autres initiatives tendant à accréditer cette thèse: arrestation en Italie de l'un des responsables d'Hyperion, Vanni Mulinaris, alors qu'il rendait visite à sa mère malade; demandes d'extradition formées récemment contre les deux autres responsables résidants en France.<sup>38</sup>

L'istituto fu comunque oggetto di una inchiesta condotta dalla polizia francese che tuttavia, nonostante il rilievo di attività sospette, non aveva avuto esiti giudiziari<sup>39</sup>. Secondo i funzionari questo *affaire*, sommato ai recenti rifiuti di estradare tre italiani sospettati di appartenere alle Brigate Rosse, «risquent de faire l'objet de questions de la part des Italiens»<sup>40</sup>.

Le citate testimonianze mostrano chiaramente i diversi livelli di discussione e le diverse scale di azione che caratterizzavano la realtà istituzionale coinvolta nel controllo dell'opposizione extra-parlamentare italiana all'estero; allo stesso modo, evidenziano la capacità che la questione delle estradizioni poteva avere di influenzare le relazioni diplomatiche, anche al vertice. Così nel febbraio del 1983 lo stato delle relazioni giudiziarie tra la Francia e l'Italia veniva descritto nei termini seguenti:

Les relations judiciaires entre la France et l'Italie connaissent depuis plusieurs mois une certaine tension imputable au refus de la France d'extrader des très nombreuses personnes recherchées par les autorités judiciaires italiennes et soupçonnées d'avoir commis des infractions de droit commun pour des raisons politiques<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> ANF, 5AG4/CD304, f. 2, «Note pour le Président de la République» redatta da Hubert Vedrine, 5 luglio 1982.

<sup>38</sup> ANF, PFM, 5AG4/CD300, f.1, c.2, Louis Joinet, «Note sur la France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982.

<sup>39</sup> Ibid., e cfr. anche AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, «situation intérieure», nota di Philippe Petit Direttore aggiunto del Gabinetto del Quai d'Orsay a Paule Dayan della Presidenza della Repubblica, 5 giugno 1984. Sull'inchiesta giudiziaria e Hyperion cfr. *infra*.

<sup>40</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5335, nota del 22 febbraio 1982.

<sup>41</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5342, f. 1, Nota del 9 febbraio 1983.

Qualche mese più tardi una riunione interministeriale francese faceva il punto sulle relazioni franco-italiane, e dedicava l'ultima parte della discussione alla questione delle estradizioni richieste dall'Italia per motivi politici<sup>42</sup>. L'Ambasciatore italiano sottolineava come il problema fosse meno attuale dal momento in cui le BR erano state costrette a ridurre la loro attività. Ciò nonostante veniva posto in rilievo il fatto che le autorità italiane continuavano ad interrogare le autorità francesi sulle ragioni che le avevano indotte a concedere l'asilo a membri delle BR («voulons nous avoir le calme?» – chiosava Martinet), e che parallelamente ponevano anche il problema della solidarietà democratica europea. Era infatti certamente vero che molti dissociati rifugiatisi in Francia avevano rinunciato alla lotta armata ed avevano regolarizzato la loro situazione; d'altra parte però, una decina di loro, di cui alcuni sotto la copertura dell'associazione Hyperion, avevano continuato a ritornare periodicamente in l'Italia<sup>43</sup>.

Sei mesi più tardi, al termine della riunione interministeriale che si era tenuta in preparazione all'incontro che avrebbe avuto luogo due settimane dopo a Venezia tra Craxi e Mitterrand, il resoconto ufficiale indicava fra i temi all'ordine del giorno anche la questione «Affaires bilatérales – Justice». Il Ministero della Giustizia veniva incaricato di preparare il *dossier* e il Gabinetto del Primo Ministro chiedeva che venisse fatto «de façon très précise» il punto sulle domande di estradizione presentate dai magistrati italiani, e che venisse precisato anche il motivo per cui il governo italiano le aveva di volta in volta confermate o meno<sup>44</sup>.

Da questa sintetica analisi si evince che la questione delle estradizioni, rispetto alla quale si era declinata anche quella dell'opposizione extra-parlamentare residente in Francia, acquisì di anno in anno un'importanza sempre maggiore nell'ambito delle relazioni bilaterali. Riflesso diretto di questa dinamica fu che la questione passò dall'essere un argomento dibattuto per lo più a livello interno e confidenziale, al

---

<sup>42</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5335, SDEM, «La France et l'Italie», 29 marzo 1983.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Cfr. ANF, 5AG4/CD302, f. 5, Secrétariat général du gouvernement, «Compte rendu de la réunion interministerielle tenue le 24 octobre 1983, sous la Présidence de M. Garcia, conseiller technique au cabinet du Premier Ministre», 25 ottobre 1983.

divenire un argomento di interesse pubblico. Così Jean Musitelli ed Elisabeth Guigou<sup>45</sup>, in una delle note preparatorie dell'incontro che si sarebbe tenuto a Parigi nel novembre 1984, dipingevano un quadro sempre più cupo e riferivano che riguardo alla cooperazione giudiziaria:

Malgré les hésitations personnelles de M. Craxi, les Italiens pourraient se faire plus pressants sur la question des extraditions des leurs ressortissants accusés de terrorisme, après notre décision concernant les trois Basques et l'adoption en Italie d'une loi limitant la détention préventive.

Aucune des demandes italiennes (11 en 1983 et 31 en 1984) n'a été satisfaite car elles concernent des infractions politiques dont la gravité n'est pas telle qu'elles rentrent dans le cadre défini par le Gouvernement le 10 novembre 1982. S'agissant du cas Negri, la Chancellerie a demandé à l'Italie des renseignements complémentaires qui ne lui sont pas encore parvenus<sup>46</sup>.

Effettuata questa premessa, prima di analizzare il ruolo che la società civile, il dibattito pubblico ed il contesto internazionale rivestirono in tale mutazione di scenario, appare importante cercare di comprendere cosa accadde a livello interno nei due Stati, ed in particolare in Francia ove si imponeva la necessità di confrontarsi con questo particolare tipo di immigrazione politica.

### III. 2. Gli apparati statali e l'opposizione italiana in Francia

Mentre gli incontri ufficiali al vertice contribuivano a disegnare il quadro di una ritrovata amicizia tra le due "sorelle latine", ben presto si è potuto osservare che a

---

<sup>45</sup> Elisabeth Guigou, prima vicina al PSU, aderisce in seguito al PS, dal 1982 al 1988 è consigliere tecnico della segreteria generale dell'Eliseo, incaricata dell'economia internazionale, degli affari europei e dei sommets economici internazionali.

<sup>46</sup> ANF, 5AG4/CD302, f. 6, E. Guigou, J. Musitelli, «Note pour le Président/Rencontre franco-italienne au sommet de Paris, 9 novembre 1984», 8 novembre 1984. Interessante rilevare che la nota preparata dalla Sous Direction Europe Méridionale del Ministero degli Affari Esteri in vista dell'incontro inseriva la questione delle estradizioni a margine della nota tra i «sujets à préparer sans nécessairement prendre l'initiative de les traiter». Gli *axes majeurs* dell'incontro erano invece la prossima presidenza italiana dell'Ue (e con essa le questioni europee istituzionali, gli affari comunitari in particolare l'allargamento e il Medio Oriente); la sicurezza europea e la cooperazione militare; la cooperazione industriale e scientifica. Rispetto alle estradizioni si diceva «la Chancellerie pourrait faire le point des demandes italiennes d'extradition». Insieme alle estradizioni si prevedeva l'eventualità di un riferimento all'«allègements des contrôles aux frontières». Cfr. *ivi*, SDEM, «Sommet franco-italien, Paris 9 novembre 1984», 9 ottobre 1984.

livello interno gli apparati statali si confrontarono con la difficile soluzione di quello che progressivamente diventava un contenzioso diplomatico pendente tra i due paesi. In questi anni la questione dell'emigrazione dell'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia si declinò, nel rapporto tra amministrazioni ed autorità politiche, prevalentemente rispetto al tema delle estradizioni. Cercheremo adesso di quantificare la comunità italiana all'estero per ragioni politiche, di definire e delineare la composizione di questo nuovo gruppo sociale, e di comprendere quali furono i momenti chiave nel rapporto tra istituzioni ed immigrati.

Secondo la testimonianza di Gilles Ménage<sup>47</sup>, all'inizio del 1985 erano stati accordati – nell'arco di tre anni e mezzo – ottantanove permessi di soggiorno su centonovantadue permessi richiesti<sup>48</sup>; in realtà però all'epoca, «beaucoup plus nombreux étaient ceux qui préféraient ne pas se faire connaître» tanto che, secondo lo stesso autore, «la colonie italienne réfugiée en France depuis 1976, forte d'une centaine de ressortissants avant le 10 mai et de plus de 350 au début de 1985, selon les estimations courantes, était en effet bien plus nombreuse que ne le laisse supposer les listes présentées par les avocats spécialisés»<sup>49</sup>.

Secondo un'altra fonte, contrariamente a quanto solitamente affermato, «une grande partie des italiens asilés en France sont entrés avant mars 1981. En septembre 1981, un premier recensement (les notes sont encore au Ministère de l'Intérieur) a fait apparaître que plus de 100 italiens vivaient clandestinement, à l'insu de la police qui en avait repérés que 28»<sup>50</sup>. Una nota del Quai d'Orsay forniva cifre ancora diverse, secondo le quali nel 1984 la comunità italiana ammontava a duecento persone, la cui emigrazione in Francia veniva presentata come una diretta conseguenza della lotta contro il terrorismo messa in atto dallo Stato italiano<sup>51</sup>. Louis Joinet nel 1982 riferiva invece che

---

<sup>47</sup> Gilles Menage, conseiller technique au secrétariat général de la Présidence de la République (1981-1982), Directeur de cabinet adjoint de la Présidence de la République (1982 – 1988), e poi Directeur de cabinet de la Présidence de la République (1988-1992).

<sup>48</sup> G. Menage, *L'observateur*, cit., p. 137.

<sup>49</sup> *Ibid.*, sulle liste degli avvocati difensori degli oppositori all'estero cfr. *infra*.

<sup>50</sup> ANF, 5AG4/7175, f. «Convention européenne pour la repression du terrorisme», «1981/1986: portée de l'amnistie de 1981 et lutte contre le terrorisme», s.d., il redattore della nota è anonimo (potrebbe essere stata redatta da Paule Dayan, intestatario del fondo, ma non è dato avere certezza di questa ipotesi). Si aggiunge inoltre che «Toni Negri a été acquitté en Italie fin 1985».

<sup>51</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5343, «Demandes d'extradition formulées par l'Italie pour des terroristes vivant en France. Déclaration du Ministre italien de l'Intérieur», 19 dicembre 1984. Nell'ambito di questa ricerca è importante sottolineare l'uso esplicito della parola emigrazione. La stessa

la comunità immigrata dall'Italia per ragioni politiche ammontava nel 1981 a 150 unità<sup>52</sup>, mentre le fonti italiane fornivano cifre ancora diverse; secondo il Ministero dell'Interno italiano nel 1984 risultavano infatti essere presenti in Francia 146 individui, di cui 96 "localizzati" - ossia il cui luogo di dimora era stato individuato e localizzato - e 50 "segnalati" - nel senso che notizie provenienti da differenti fonti ne avevano genericamente rivelato la "presenza" in territorio francese, senza che si fosse precisamente a conoscenza della loro effettiva presenza o del luogo di residenza<sup>53</sup>.

Secondo Joinet i primi "rifugiati"<sup>54</sup> sarebbero arrivati ben prima del 1981, e cioè già a partire dal 1976; tale ipotesi troverebbe riscontro anche nelle fonti italiane dalla cui analisi emerge che «da tempo, un rilevante numero di evasori italiani ha trovato rifugio in Francia, paese che ha sempre mostrato una certa larghezza nel concedere accoglienza a presunti "perseguitati politici"»<sup>55</sup>. Per Joinet il gruppo era costituito da una «infime» minoranza legata alle Brigate Rosse, mentre per lo più si trattava di militanti dell'area di Prima Linea o dell'Autonomia; la grande maggioranza degli immigrati apparteneva alla categoria dei "dissociati"<sup>56</sup>. Gilles Martinet scrive che tra gli espatriati vi erano per lo più individui che non volevano più partecipare ad una lotta senza speranza, ma che non volevano nemmeno denunciare i loro compagni al fine di ottenere lo status di "pentiti", oltre a coloro che continuavano a fare avanti e indietro utilizzando il territorio francese come «base arrière»<sup>57</sup>. Dal canto loro i funzionari del Ministero dell'Interno italiano scrivevano che gli emigrati «sarebbero suddivisibili in tre fasce, in disaccordo tra loro: la prima sarebbe costituita da personaggi che aspirerebbero ad un reinserimento sociale

---

nota inoltre, riprendendo una fonte già citata (nota di Musitelli e Guigou del novembre 1984) precisava che le estradizioni richieste dall'Italia erano state rifiutate perché riguardanti «des infractions politiques dont la gravité n'est pas telle qu'elle rentrent dans le cadre défini par le gouvernement le 10 novembre 1982». Parte del testo della nota è riprodotto anche in un'altra scheda del 23 ottobre 1984, «Fiche – Terrorisme/extradition», prodotta dalla Sous-Direction Europe Méridionale. Si è deciso di mettere in rilievo la compresenza della stessa frase in note di diversa provenienza per dare conto di quella che sembra essere un'usanza, tanto delle autorità francesi quanto di quelle italiane. Moltissimi sono i casi come questo, in cui una stessa frase, se non un intero periodo viene ricorrentemente citato da enti produttori differenti. Non sempre è stato possibile individuare la sorgente prima dell'informazione.

<sup>52</sup> ANF, 5AG4/ CD300, f.1, c.2, «La France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982.

<sup>53</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale della polizia di prevenzione, nota s.d.

<sup>54</sup> Da rilevare il fatto che il termine utilizzato in questa nota sia appunto quello di rifugiati. Sull'ambiguità delle parole per descrivere il fenomeno cfr. introduzione.

<sup>55</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, f. «Terroristi in Francia», Ministero dell'Interno, Segreteria speciale, «appunto per l'On.le sig. Ministro», 22 dicembre 1984.

<sup>56</sup> ANF, 5AG4/ CD300, f.1, c.2, «La France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982.

<sup>57</sup> G. Martinet, *L'observateur*, cit., p. 132.

in un paese del Sud America, la seconda, facente capo ad Oreste Scalzone, svolgerebbe una “attività ambigua” in attesa di eventuali mutamenti della situazione politica, la terza sarebbe quella degli “irriducibili”, in stretto collegamento con “Action Directe” e con altri movimenti stranieri»<sup>58</sup>.

Come si evince da questa breve carrellata, le fonti a disposizione sono il riflesso della molteplicità di uffici operanti nella gestione di un unico fenomeno. Ognuno di questi organismi ministeriali, finanche ogni singolo individuo, sembra ragionare su dati propri, non sempre coincidenti con quelli esaminati dagli altri. Certamente alcuni elementi emergono in modo determinante e danno un quadro generico della realtà con cui gli Stati si stavano confrontando: in particolare il fatto che, per quanto politicamente significativa, la comunità italiana oltrefrontiera per ragioni politiche si attestasse sulle poche centinaia di unità, e che i suoi membri afferissero all’area della sinistra extra-parlamentare italiana. L’opera di confronto tra testimonianze diverse non sembra però, in questo caso, capace di illuminare definitivamente gli occhi dello storico sui dati più eminentemente quantitativi del fenomeno che stiamo indagando, quanto piuttosto sui soli elementi qualitativi. Alla luce delle fonti analizzate possiamo quindi affermare che questa nuova “atipica” emigrazione esisteva, aveva un rilievo per le autorità statali, ed era assolutamente connotata dal punto di vista politico. Dare un riscontro definitivo sulle cifre non è possibile, il che non impedisce però di procedere ad un esame del modo in cui il gruppo si inserì nel tessuto sociale francese.

Nel 1982, in seguito alla pubblicazione sulla stampa francese della notizia dell’arresto di Oreste Scalzone, diversi giornali gridarono allo scandalo di fronte al fatto che egli visse in Francia da qualche anno munito di una «carte de séjour des plus officielles»<sup>59</sup>. L’anno seguente, Toni Negri dichiarava di beneficiare di una sorta di asilo informale concessogli dalle autorità francesi. Ancora Joinet fornisce informazioni preziose sullo status degli oppositori extra-parlamentari italiani; nel 1982, quando veniva redatta la nota già citata, più della metà di loro era uscita dalla clandestinità presentandosi alle autorità francesi nelle condizioni seguenti:

---

<sup>58</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, f. «Terroristi in Francia», 22 dicembre 1984, Ministero dell’Interno, Segreteria speciale, «appunto per l’On.le sig. Ministro».

<sup>59</sup> ANF, MI, DLPAJ, Passeports, b. 19980547, «Le Parisien», 31 agosto 1982, Christian Chardon, *Appréhendé à Paris l’Italien Scalzone vivait jusqu’à présent en toute légalité*. In proposito cfr. anche AQO, Europe (1981-1985), Italie, b. 5342, SDEM, «Italiens réfugiés en France», 1 febbraio 1985.

soit individuellement, soit regroupés dans une association créée à cet effet, ils ont révélé leur identité sous forme de listes, remises au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation par l'intermédiaires d'avocats.<sup>60</sup>

Un gruppo di lavoro composto da membri del Gabinetto della Giustizia, del Quai d'Orsay e dell'Interno, cui si aggiunsero la la Direction de la Reglementation et quella des Renseignements Generaux – in contatto con gli avvocati degli immigrati – aveva proceduto allo studio delle liste. Questo lavoro aveva consentito di ripartire la comunità in tre diverse categorie:

- cas de ceux qui ne font l'objet d'aucun fichage administratif ou pénal
- cas de ceux à l'égard desquels sont allégués des faits bénins ou n'entrant pas dans les hypothèses prévues par la convention sur l'extradition;
- cas (une quinzaine) n'entrant pas dans les catégories précédentes et à l'égard desquels sont allégués des faits graves<sup>61</sup>.

Su loro richiesta, era in quel momento in fase di studio la regolarizzazione amministrativa della loro situazione, difficile da respingere poiché trattavasi:

- d'une part des personnes appartenant à la Communauté européenne, donc admissibles au séjour en vertu du droit communautaire, dès lors qu'elles ne sont pas recherchées sur notre territoire
- d'autre part des personnes qui, en gage de leur dissociation, acceptent de se révéler à la police, de se rendre à toute convocation des autorités françaises, de renoncer – si nécessaire par écrit – à la violence politique
- les cas relevant de la troisième catégorie sont en suspens; il est en l'état envisagé de prendre une décision dossier par dossier en liaison avec les autorités italiennes. A défaut d'extradition, leur expulsion, si possible volontaire, pourrait être envisagée<sup>62</sup>.

Secondo Joinet le opzioni menzionate permettevano prima di tutto il rispetto del principio della non estradizione in materia politica, «tout en évitant le développement de bases-arrières italiennes»<sup>63</sup>. La pratica seguita, sebbene concepita attraverso un lavoro di squadra tra diverse istanze statali, incontrava comunque alcune difficoltà. Gilles Martinet scrive infatti che mentre lui e Robert Badinter pensavano che le diverse componenti della comunità immigrata dovessero essere trattate in modi diversi, alcuni

---

<sup>60</sup> ANF, 5AG4/CD300, f.1, c.2, «La France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.* Sulla costruzione di questo “sistema di inserimento cfr. L. Joinet, *Mes raisons, cit.*, cap. II, *passim*.

<sup>63</sup> Cfr. G. Martinet, *L'observateur, cit.*, p. 224.

consiglieri del Primo Ministro invece credevano che fosse necessario offrire il diritto d'asilo a tutti i rifugiati, «meme quand leurs dossiers étaient accablants»<sup>64</sup>. A giustificare questa posizione era che la convinzione che la Giustizia italiana non avrebbe dovuto prolungare indefinitamente la durata delle detenzioni e ricorrere al sistema dei “pentiti”. Infine si sottolineava

- que la démarche de la France, comme celle de l'Italie, tient compte des objectifs de démobilisation et d'isolement politique des extrémistes
- qu'elle permet de couper aux griefs de discrimination qui ne manqueraient pas de faire les autorités espagnoles, voire turques, si la France répondait positivement aux demandes italiennes d'extradition. De même, dans un but de non discrimination idéologique, deux demandes s'appliquant à des activistes d'extrême droite viennent d'être refusées: l'une concerne une italienne [...], l'autre un espagnol non basque [...]
- qu'aucun des italiens réfugiés en France n'est auteur principal d'une affaire politique grave (ex. Affaire Moro o Dozier)
- qu'enfin les surveillances exercées montrent qu'à l'inverse des basques, ils ne se livrent à aucune activité politique délictueuse sur notre territoire<sup>65</sup>.

Privi dello status politico di rifugiati<sup>66</sup>, gli immigrati italiani potevano essere oggetto di una domanda di estradizione da parte del loro paese di origine. Per questo motivo le richieste avanzate dalla Penisola rappresentano ancora una volta un efficace veicolo per entrare all'interno della comunità espatriata, osservarne la vita oltrefrontiera ed analizzare la configurazione degli Stati attorno a questo fenomeno. Secondo quanto annotarono i funzionari del Ministero della Giustizia francese nei loro registri, l'andamento della questione tra il 1981 ed il 1985 fu il seguente<sup>67</sup>:

Tavola 1:

1981	1982	1983	1984	1985
25	36	20	86	61

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> ANF, 5AG4/CD300, f.1, c.2, «La France et le terrorisme italien», 5 luglio 1982.

<sup>66</sup> Nella sua testimonianza Joinet dice che venivano chiamati les “asilés de fait”. Cfr. L. Joinet, *Mes raisons, cit.*, p. 195.

<sup>67</sup> ANF, MJ, DACG, Reg., b. 20030040, registres d'ordre relatifs aux extraditions, (art 3-6), Séries T4 et T5, extraditions demandées par les pays étrangers (1946-1987).

In base a questa fonte possiamo notare un incremento delle domande nel 1982, e poi un picco nel 1984. Per quanto riguarda i flussi verificatisi negli anni 1980-1984, disponiamo di una ulteriore fonte – ovvero di una statistica redatta presumibilmente dai funzionari del Ministero degli Affari Esteri – che, come nel caso delle fonti relative alla consistenza numerica della comunità espatriata per ragioni politiche, non sempre concorda con quella previamente citata<sup>68</sup>:

Tavola 2:

Année	Total	«Politiques	Accordées	Refusées	Droit commun	Accordées	Refusées	Remises
1980	36	13	9	4	23	19	1	19
1981	24	5		4	19	12	3	9
1982	118	76		47	42	24	3	15
1983	78	41		37	37	26	5	18
1984 (3 trimestres)	84	46		38	38	9	5	4

Questa seconda statistica non ha alcun dato coincidente con quella estrapolata dal conteggio delle domande enumerate nei registri del Ministero della Giustizia francese. Registriamo in particolare l'incredibile differenza relativa all'anno 1983, in cui i "registres d'ordres" danno conto di 20 domande, mentre questa seconda fonte propone per lo stesso anno 118 domande, di cui 76 avanzate per ragioni politiche. Di fronte a questa discrasia si è quindi tentato di trovare nelle fonti italiane un elemento chiarificatore. Esse però forniscono numeri ancora diversi: secondo una nota del

---

<sup>68</sup> AQO, Europe (1981-1985), Italie, b. 5342, Nota del Ministère des Relations Extérieures, Direction des français à l'étranger et des étrangers en France, Service des accords de réciprocité, «Note sur les relations judiciaires entre la France et l'Italie», 15 ottobre 1984. Cfr. Anche ANF, 5AG4/CD300/ f. 4, Jean Musitelli, Note pour Jean-Louis Bianco «à sujet demandes italiennes d'extradition», 8 febbraio 1985. La nota, più aggiornata della precedente, seppur contenente meno specifiche, ci informa che nel 1984 si raggiunsero le 61 domande, di cui 48 rifiutate, e che nel gennaio 1985 arrivarono quattro domande di cui una rifiutata.

gennaio 1985 redatta dalla Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione, su 96 latitanti localizzati lo stato della questione era il seguente<sup>69</sup>:

Tavola 3:

estradizioni chieste	n. 66 di cui
Respinte	n. 46
Senza risposta	n. 20
Estradizioni chieste	n. 66
Non chieste	n. 30
Totale	n. 96

Il redattore aggiungeva inoltre che:

Si fa presente che i Magistrati competenti, in molti casi, non hanno ritenuto di formulare richiesta di estradizione; per i “localizzati” perché, a parere degli stessi Magistrati, i reati ascritti non rientrano nella Convenzione italo-francese di estradizione del 12 maggio 1870 (in genere reati di sola natura associativa)<sup>70</sup>.

L’andamento annuale delle domande, il cui totale ammonta a 96 – numero affatto coincidente con le prime fonti analizzate –era stato il seguente secondo la nota<sup>71</sup>:

Tavola 4:

1981	1982	1983	1984
1	18	12	31

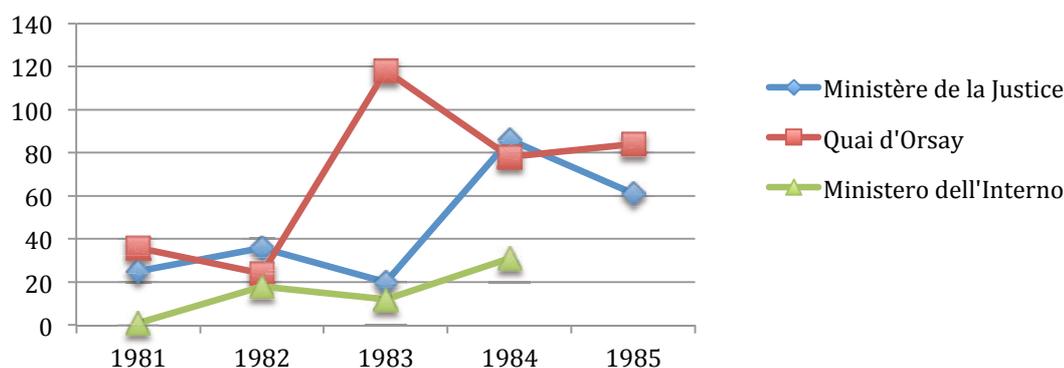
<sup>69</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione centrale della polizia di prevenzione, «appunto», 19 dicembre 1984.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

Lo scarto tra le fonti è in alcuni casi molto rilevante, in particolar modo in relazione alle note francesi per gli anni 1981-1983. Proviamo a sintetizzarlo in un grafico:

Tavola 5:



Attraverso questa rappresentazione diviene evidente l'enorme scarto tra le fonti che, in alcuni casi – come in quello del Quai d'Orsay – divergono anche di molto dalle cifre a disposizione degli altri Ministeri. La quantificazione delle estradizioni, come quella delle presenze individuali, non è quindi accertabile in termini del tutto definitivi attraverso le fonti archivistiche a disposizione. Tuttavia, in questo caso come nel precedente, questo stesso dato – seppur apparentemente confuso e lacunoso – offre alcune importanti informazioni. In primo luogo abbiamo un'ulteriore riprova della discrasia esistente tra le informazioni a disposizione di ogni ufficio, il che ci porta a riflettere ancora una volta sulla molteplicità dei livelli dell'azione statale e sulla confusione amministrativa in cui ogni istanza sembrava svolgere i proprio compiti. In secondo luogo, in particolare grazie alle statistiche del Quai d'Orsay e del Ministero dell'Interno italiano (Tavole 1 e 2) ci rendiamo conto della difficoltà creata dalla qualificazione dei crimini per cui un'extradizione veniva richiesta. Se il conteggio del totale delle domande inoltrate dalla Giustizia italiana è lacunoso, la distinzione tra estradizioni comuni e politiche è quanto mai ambigua, come esamineremo più avanti. L'analisi della documentazione permette inoltre di rilevare che – a prescindere dalle oscillazioni che si verificarono nel dibattito in seno alla pubblica opinione – la questione dell'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia fu di fatto continuativamente

rilevante per l'intero periodo oggetto della presente analisi, con particolare evidenza laddove si adoperi la prospettiva degli Stati e delle loro amministrazioni.

Vista la rilevanza di tale dato, è pertanto opportuno analizzare l'atteggiamento e la politica adottate dalle autorità nei confronti di questo fenomeno. Come abbiamo già avuto modo di analizzare in precedenza, dal punto di vista amministrativo lo Stato francese risolse la questione attraverso la adozione di specifiche procedure, la cui analisi però non consente di ricavare informazioni circa la configurazione complessiva delle amministrazioni e degli Stati intorno al problema<sup>72</sup>. Sul versante italiano, l'unica possibilità esistente per esercitare una qualche forma di controllo su questi oppositori oltrefrontiera era quello di richiederne l'estradizione. Dei tre strumenti utilizzati in epoca fascista – che ricordiamo essere stati il ricorso alla “legge sui fuoriusciti”, l'incriminazione per espatrio clandestino determinato da motivi politici, e l'estradizione – quest'ultimo era l'unico ad essere ancora operativo. A tale proposito è interessante ricostruire la vita che questi tre istituti ebbero una volta conclusosi il fuoriuscitismo politico degli anni fra le due guerre mondiali.

I primi due in particolare vennero abrogati solo negli anni Cinquanta. Il terzo, ovvero l'estradizione, continuava ad essere regolato dalla convenzione bilaterale firmata nel lontano 12 maggio 1870, secondo la quale «les crimes et delits politiques sont exceptés de la présente convention»<sup>73</sup>. Sebbene nel 1957 la Francia e l'Italia avessero firmato la convenzione europea di estradizione, nessuno dei due Stati aveva successivamente proceduto alla sua ratifica; tale strumento non poteva pertanto avere alcuna rilevanza nel quadro bilaterale in cui gli Stati si muovevano all'inizio degli anni Ottanta. All'interno di questo medesimo scenario, il fatto che in Francia fossero presenti tanti ex-aderenti alla lotta armata – che in quel momento erano oggetto di domande di estradizione che facilmente avrebbero potuto essere in grado di assumere una connotazione politica - costituiva un problema non trascurabile, in grado di divenire un vero e proprio contenzioso.

Una nota redatta dalla Direction Centrale Police Judiciaire nel luglio del 1982 apre una breccia sul complesso intreccio di questioni amministrative, giuridiche e politiche

---

<sup>72</sup> Sull'interdipendenza e i legami fra politiche di immigrazione e emigrazione cfr. C. Douki, D. Feldman, P. A. Rosental, *Y a-t-il des politiques*, cit. p. 20.

<sup>73</sup> Sulla genesi della Convenzione cfr. Premessa alla prima parte, p. 27 e seguenti.

con cui gli attori statali coinvolti nella gestione della nuova opposizione italiana in Francia dovevano misurarsi. Secondo la fonte sopra citata, in quel momento la Francia accoglieva novantaquattro immigrati oggetto di mandati d'arresto internazionali e per questo ricercati sul territorio francese «pour des infractions ayant une motivation politique évidente où présumée». Più nello specifico si trattava di sessantatré italiani - membri o simpatizzanti delle Brigate Rosse, di Prima Linea, «ou d'une organisation révolutionnaire» -, di ventiquattro tedeschi della RAF o delle Cellule rivoluzionarie, ed infine di sette spagnoli dell'ETA<sup>74</sup>.

La Direction Centrale Police Judiciaire, incaricata della repressione delle minacce alla sicurezza dello Stato, aveva usato la precauzione di chiedere lumi alla Cancelleria poiché «dans ces cas précis les faits qui ont motivé la délivrance des mandats d'arrêt ont fait apparaître, ou laissent à penser, que le mobile qui a animé les personnes en cause est vraisemblablement politique»<sup>75</sup>. Appare interessante rilevare come, nella precisazione riportata, venisse ricordato che la Direction Centrale Police Judiciaire agiva secondo la succitata procedura quando i mandati di arresti provenivano da paesi:

- placés sous un régime totalitaire
  - qui ont récemment accédé à la démocratie
  - où sévit le terrorisme, voire le guérilla
- car les mobiles indiqués ne sont pas, alors, toujours clairs et les chefs d'inculpation sont, parfois, rédigés de façon à laisser croire qu'il s'agit d'infractions relevant du droit commun<sup>76</sup>.

La nota proseguiva rilevando che «il convient cependant de distinguer, depuis les dernières élections présidentielles, les décisions prises à ce sujet par le Ministère de la Justice, antérieurement au premier juin 1981 et postérieurement à cette date, compte tenu des opportunités politiques qui sont intervenues». Fino al primo di giugno del 1981, le decisioni prese dalla Cancelleria per «recherches et arrestations provisoires», riguardarono trentatré italiani, ventidue tedeschi e sette spagnoli; mentre successivamente a quella data esse si riferirono a trenta italiani, due tedeschi ed ai sette

---

<sup>74</sup> ANF, MI, 19980547, «Les difficultés rencontrées lorsque se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non de notifier un mandat d'arrêt international et les propositions de la direction centrale de la police judiciaire pour tenter y remédier», 20 luglio 1982. Sulla questione degli immigrati dell'ETA e la politica adottata in materia dallo Stato francese cfr. Blanco Sagrario, *Eta entre Espana y Francia*, Madrid, Complutense, 1997, *passim*.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

spagnoli già citati. Nel caso degli italiani, ai trenta individui già menzionati se ne aggiungevano ventinove, i cui *dossiers* erano allo studio della Cancelleria e per i quali non erano ancora state prese decisioni definitive.

Occorre inoltre precisare che fino al primo giugno 1981 la diffusione nazionale dei mandati di arresto internazionali – emessi per infrazioni di diritto comune, ma con una motivazione politica – veniva prescritta dalla Cancelleria; tale provvedimento riguardava in particolare i casi in cui i fatti cui si riferivano le autorità straniere rappresentavano crimini o delitti gravi «au regard de la loi française», oppure quando l'infrazione non aveva un'origine strettamente politica.

Depuis les élections présidentielles, le gouvernement français s'est déclaré fermement opposé à l'extradition ou à l'expulsion de « réfugiés politiques », dans la mesure où de telles décisions sont contraires aux traditions du respect des droits de l'homme et des libertés démocratiques.

Cette conception nouvelle du droit d'asile a, dès lors, posé le problème de la recherche et de l'interpellation des 62 ressortissants étrangers, visés par des mandats d'arrêt internationaux diffusés sur l'ensemble du territoire national, avant le 1<sup>er</sup> Juin 1981<sup>77</sup>.

Al di là delle questioni tecnico-giuridiche, è interessante evidenziare il cambio di passo rappresentato dalle elezioni presidenziali e dalla conseguente ascesa di François Mitterrand al comando dello Stato. Un dato tutto politico viene a configurarsi come un fattore determinante nella concezione dell'asilo e delle pratiche ad esso legate; è inoltre importante porre in risalto il fatto che tale rinnovamento al vertice dello Stato riveste un immediato impatto sul livello amministrativo che si occupava nella quotidianità della gestione delle pratiche e dell'accoglienza agli immigrati politici. Questo dato permette di osservare in profondità uno spaccato della realtà statale vicina al controllo dell'opposizione italiana immigrata in Francia. La fonte analizzata evidenzia che quando Mitterrand divenne Presidente della Repubblica il fenomeno dell'esilio politico era già una realtà concretamente presente oltrefrontiera; tale dato conferma che la nuova emigrazione è databile alla seconda metà degli anni Settanta, e non ai primissimi anni Ottanta. La medesima fonte ci consente di apprezzare il fatto che l'apparente discontinua importanza attribuita alla questione emigrazione politica nell'ambito delle relazioni diplomatiche bilaterali al vertice rappresenta in realtà il contraltare della

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

continuativa necessità delle amministrazioni statali - in particolar modo quella francese - di gestire il fenomeno a livello interno.

In questo senso - come già analizzato nella prima parte della tesi - ci si rende conto che lo Stato, nella sua configurazione rispetto al fenomeno migratorio, non si presenta come un monolite, bensì come una realtà multiforme, composta da diverse istanze non sempre agenti in accordo ed in sintonia fra loro<sup>78</sup>. Accanto all'opportunità ed alle concezioni politiche perseguite dal vertice, si sviluppava la necessità delle istanze amministrative le quali dovevano rispondere alle spinte politiche e dovevano garantire una pratica quotidiana che fosse in sintonia con quanto elaborato dal discorso politico del vertice. I livelli dell'azione politica, così come quelli delle pratiche da essa conseguenti, sono in tal senso variegati e non sempre operanti secondo le medesime tempistiche e modalità. Diviene così possibile osservare la catena di interdipendenze reciproche, descritta da Norbert Elias nella sua analisi dei processi configurativi, nel momento stesso del suo funzionamento.

Il 26 agosto del 1981 si riunì un comitato interministeriale che vide la partecipazione del Ministro dell'Interno Gastone Defferre, del Ministro della Giustizia Robert Badinter, del Ministro degli Esteri Claude Cheysson, del consigliere tecnico del Gabinetto del Primo Ministro Bernard Garcia, del direttore generale della Polizia Nazionale Bernard Couzier, ed infine del direttore aggiunto del Gabinetto del Ministero degli Esteri Philippe Petit. Secondo il resoconto che venne comunicato il 2 settembre 1981 alla Presidenza della Repubblica, al termine della riunione si concordò di proporre la definizione di una linea di condotta permanente in materia di estradizione – in particolare nei confronti della Spagna – che fosse fondata sui seguenti criteri: «régime politique de l'Etat réquérant; nature objective de l'act (crime, ou delit de presse, d'opinion, d'association, etc); proportionnalité entre la nature de l'acte et les buts poursuivis; l'extradition ne doit pas entraîner d'aggravation de la condition pénale ou penitenciaire de l'extradé, à son retour dans son pays d'origine, du fait de sa race, de sa religion ou de ses opinions politiques»<sup>79</sup>. Parallelamente a questa politica da attuarsi a

---

<sup>78</sup> Sullo Stato frazionato cfr. Romanelli, *cit.*, p. 10.

<sup>79</sup> ANF, 5AG4/PM34, d.1, f.1, relevé des décisions du comité interministériel du 26 août 1981, transmise le 2 septembre, «Politique à l'égard des réfugiés basques et politique d'extradition».

livello interno, il comitato interministeriale proponeva che il governo intraprendesse un'azione diplomatica volta alla costituzione di una giurisdizione europea specializzata

En effet, s'il est clair que nous devons affirmer notre solidarité en face au terrorisme international, nous ne pouvons toutefois ratifier la convention de Strasbourg: la France est une terre d'asile et cette convention aurait pour conséquence de faire juger par les tribunaux français et de détenir dans des prisons françaises les terroristes que renverraient les Etats moins accueillants.<sup>80</sup>

Alla luce di tali premesse, acquisisce un rilevante significato il commento – inserito nella nota della Cancelleria analizzata in precedenza – secondo il quale «il n'est pas toujours aisé, en la matière, de faire coïncider l'aide que peut apporter la France à ses voisins dans leur lutte contre le terrorisme et les exigences de l'asile politique»<sup>81</sup>.

Nonostante questa linea politica, nel 1982 la Cancelleria proponeva nella sua relazione che

afin de pallier les difficultés rencontrées lorsque se pose la question de savoir si il y a lieu, ou non, de notifier un mandat d'arrêt international, il serait souhaitable de constituer un groupe de travail, composé de représentants au plus haut niveau. Ce groupe serait chargé, en s'attachant à la conjoncture, d'examiner, au cours de réunions périodiques rapprochées, les listes des ressortissants étrangers objets des mandats d'arrêt internationaux, afin que la Chancellerie puisse prendre, à tout moment et très rapidement, de façon quasi automatique, les décisions qui s'imposent. Quelques cas, particulièrement caractéristique, pourraient faire l'objet des procédures d'extradition transformées en assignation à résidence. L'ensemble des autres cas pourrait être réglé, selon l'opportunité certes, mais le plus souvent dans le sens de l'oubli, comme le 2 Juillet dernier<sup>82</sup>.

Nel mese di agosto del medesimo anno, il Ministro della Giustizia Robert Badinter preparava una nota per il Ministro degli Affari Esteri Claude Cheysson, che doveva rappresentare lo spunto di partenza per i lavori di un nuovo comitato interministeriale che sviluppasse le indicazioni in essa riportate<sup>83</sup>. Lo stesso Badinter nel mese di marzo

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> ANF, MI, b. 19980547, «Les difficultés rencontrées lorsque se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non de notifier un mandat d'arrêt international et les propositions de la direction centrale de la police judiciaire pour tenter y remédier», 20 luglio 1982.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> ANF, 5AG4/PM34, d.l. f.1, Lettera di Robert Badinter a Claude Cheysson del MAE, 26 agosto 1982. La documentazione analizzata non permette di stabilire in modo certo un nesso causale tra la nota della Cancelleria e i fatti che analizzeremo a breve. Tuttavia la diversa provenienza della documentazione analizzata permette di affermare che la questione delle estradizioni pendenti con la Germania, la Spagna e l'Italia si poneva come un problema da risolvere con il concorso dei diversi Ministeri implicati nella gestione del fenomeno. È da rilevare che nel foglio di accompagnamento alle note Badinter afferma che «ces documents que j'ai communiqués au Chef de l'Etat n'abordent pas le problème du droit d'asile qui

aveva già sollecitato in tal senso anche il Primo Ministro Pierre Mauroy, proponendo che venissero riuniti diversi Ministri sì da poter «affiner» la dottrina francese in materia di diritto di estradizione, e da poter stabilire la posizione della Francia rispetto alle differenti convenzioni internazionali relative alla repressione del terrorismo e alla delinquenza di diritto comune<sup>84</sup>. Le note indirizzate da Badinter a Cheysson nell'agosto 1982 riguardavano in primo luogo la convenzione europea di estradizione e la creazione di una corte di giustizia criminale europea<sup>85</sup>, ed in secondo luogo l'extradizione; rispetto a quest'ultima, il Ministro della Giustizia – riprendendo i criteri definiti l'anno precedente – proponeva che ciascuna domanda ricevuta dalla Francia fosse valutata alla luce di quattro criteri:

A) La nature du système politique de l'Etat requérant

Le critère permet de refuser toutes les demandes d'extradition émanant de pays dont le système politique est incompatible avec les principes démocratiques ou dont le système judiciaire ne satisfait pas aux droits et libertés fondamentales

B) La nature objectivement politique de l'acte

Ce critère permet de refuser toute demande d'extradition de subversifs d'ordre intellectuel (Croissant ou Piperno) – ainsi que toutes les demandes concernant des infractions politiques en matière de libertés publiques (associations, réunions, presse etc.)

C) le risque d'aggravation

Ce critère permet de refuser l'extradition de toute personne poursuivie pour une infraction de droit commun s'il apparaît que sa situation judiciaire ou pénitentiaire risque d'être aggravée du fait de ses opinions, de son action politique, de sa race ou de sa religion

D) la règle de la proportionnalité entre la fin et les moyens

Ce critère permet d'accorder l'extradition dans les cas où dans certains pays démocratiques ont été commis des actes de violence d'une gravité injustifiable au regard de la fin politique poursuivie. Ainsi seraient extradés tous les auteurs de violences mortelles ou de prises d'otages, quels que soient les motifs politiques invoqués<sup>86</sup>.

---

n'interesse pas au premier chef mon Département ministériel». L'asilo viene a configurarsi quindi come una fattispecie tutta politica, su cui l'ultima autorità a statuire è il capo dello Stato in base a considerazioni politiche, del tutto diverse da quelle prettamente giuridiche di interesse dei Ministeri e in particolare di quello della Giustizia.

<sup>84</sup> 5AG4/PM34, d.l., f. 1, lettera di Robert Badinter a Claude Cheysson, 9 marzo 1982.

<sup>85</sup> Ricordiamo che né Italia né Francia avevano ratificato la convenzione europea di estradizione. Per quanto riguarda invece la creazione di una corte di giustizia europea si rimanda al prossimo capitolo.

<sup>86</sup> ANF, PFM, AG/5(4)/PM/34, Dossier 1, Justice, lettera di Robert Badinter a Claude Cheysson, 26 agosto 1982. Interessante rilevare la risposta di Cheysson, che il primo settembre scriveva a Badinter «ta note a un caractère bien différent, puisque, si je comprends bien, elle devrait garder un caractère interne français, voire un certain caractère confidentiel. Les critères en question seraient donc des guides pour nous, mais nous n'en ferions pas état publiquement. Ai-je bien compris ton idée ?», cfr. Ivi, lettera del Ministro degli Esteri Claude Cheysson al Ministro della Giustizia Robert Badinter, 2 settembre 1982.

Tale linea di condotta permanente è quella che ancora oggi conosciamo sotto il nome di “dottrina Badinter”. Il 10 novembre 1982 il Ministro della Giustizia comunicò al Consiglio dei Ministri «les modalités d’application de la législation française en matière d’extradition». Secondo il comunicato

Le droit d’asile appartient à la tradition républicaine et démocratique de notre pays. Il contribue largement au rayonnement de la France dans le monde. Il repose sur des principes et des textes qu’il ne saurait être question de remettre en cause:

1/ le Préambule de la constitution de 1946, confirmé par la Constitution de 1958;

2/ les conventions internationales auxquelles la France est partie, notamment celle de Genève en 1951 sur les réfugiés

3/ la loi de 1927 qui fixe les règles de l’extradition et laisse à l’autorité judiciaire le soin d’exercer sa mission de “gardienne de la liberté individuelle” que lui confère l’article 6 de la Constitution

En raison de ces considérations, le gouvernement continuera de refuser l’extradition des personnes bénéficiant de l’asile politique en France dès lors qu’elle sera réclamée pour les faits à raison desquels cet asile a été accordé<sup>87</sup>.

Alla luce di tali indicazioni, le domande di estradizione sarebbero state valutate mediante la applicazione di quattro criteri: natura del sistema politico e giudiziario dello Stato richiedente, carattere politico dell’infrazione perseguita, scopo politico della domanda di estradizione, e rischio di aggravio - in caso di estradizione - della situazione della persona in questione, in particolar modo in relazione alla causa della propria azione, alle proprie opinioni politiche, alla sua razza o alla sua religione. Tuttavia:

et sous les bénéfices des observations précédentes, la nature politique de l’infraction ne sera pas retenue, et l’extradition sera en principe accordée, sous réserve de l’avis de la Chambre d’Accusation, lorsque auront été commis dans un Etat respectueux des libertés et droits fondamentaux, des actes criminels (prises d’otages, meurtres, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort, etc.) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en oeuvre de moyens inacceptables<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> ANF, 5AG4/PM34, d.1, «La politique française en matière d’extradition», s.d.. Contenuto anche in AQO, E, ITA (1981-1985), b. 4532, «le communiqué du Conseil des Ministres, la tradition républicaine et son application». Abbiamo certezza della databilità del documento al 10 novembre anche grazie al riscontro in J. Musitelli, *L’impact*, cit. pp. 360-363.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Il governo decideva pertanto «de mettre ces principes en oeuvre pour les demandes qui lui seront désormais soumises. Ces règles applicables à partir de ce jour ne seront pas rétroactives»<sup>89</sup>.

Questa “nuova concezione dell’asilo” – per riprendere le parole della nota della Cancelleria analizzata in precedenza – fondante nuove pratiche e interpretazioni politico-giuridiche, veniva significativamente inserita in una solida tradizione, di cui venivano ribaditi i testi fondanti: il preambolo della Costituzione del 1946 – ripreso successivamente da quella del 1958 –, la Convenzione di Ginevra del 1951, ed infine la legge francese sull’extradizione del 1927. Secondo questa prospettiva di analisi la “dottrina Badinter”, seppur innovativa, non costituiva una pratica dirompente rispetto alle regole giuridiche ed alla tradizione politica repubblicana, bensì rappresentava uno strumento che – tenendo conto del nuovo contesto storico – aggiornava significativamente un *modus agendi* operante comunque nel perimetro costituito da strumenti, pratiche e tradizioni già esistenti.

La formulazione di una linea politica chiara da perseguire oltrefrontiera non arrestò però le pressioni provenienti dall’Italia, né di conseguenza poté risolvere tutte le questioni e le difficoltà che si ponevano alle amministrazioni francesi nel momento in cui la Penisola avanzava una domanda di estradizione<sup>90</sup>. La prima e più evidente di tali difficoltà era costituita dall’immobilismo del quadro giuridico bilaterale all’interno del quale le amministrazioni dovevano muoversi; se la tradizione e gli strumenti francesi e multilaterali – come la convenzione di Ginevra del 1951 – potevano essere “riadattabili” ad un nuovo contesto, diverso sembrava essere il caso costituito dallo strumento prettamente bilaterale in mano agli Stati. Il trattato in vigore in questo momento storico tra Francia ed Italia era infatti ancora quello del 1870, la cui nascita e struttura sono stati trattati in precedenza<sup>91</sup>. Esso risaliva ad un contesto storico, politico e diplomatico completamente diverso da quello in cui gli attori si trovavano ad agire negli anni Ottanta. Così in una nota del 1984, Claude Copin scriveva che

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Anche dopo la formulazione della dottrina Badinter l’Italia continuò a chiedere le estradizioni, cfr. 5AG4/CD300, f.2, Ministère de la Justice, «Analyse du relevé des demandes d’arrestation ou extradition formulées ou renouvelées depuis le 10 novembre 1982 par les Autorités italiennes», 14 gennaio 1983, e anche le tabelle precedentemente proposte in questo capitolo.

<sup>91</sup> Cfr. Premessa alla prima parte della tesi, pp. 27 e seguenti.

dans un des domaines les plus sensibles qui est celui de l'extradition, la Convention franco-italienne du 12 mai 1870 est très largement sollicitée. Une proportion notable des demandes d'extraditions présentées par nos partenaires italiens par la voie diplomatique concerne des infractions politiques ou de nature connexe [...]. L'instrument de 1870 demeure en tout état de cause inadapté aux nouvelles formes de la criminalité et à l'évolution du droit extraditionnel.<sup>92</sup>

La prima evidenza dell'inadeguatezza del trattato era di ordine socio-politico-criminologico, laddove vi era l'assenza totale di riferimento a diversi reati che furono tipici della movenza armata della fine degli anni Settanta<sup>93</sup>; e proprio tale assenza dal trattato rappresentava il motivo per cui non si poteva dar luogo ad estradizione. Tale inadeguatezza giuridica determinava delle ricadute politiche interessanti per lo studio dei diversi livelli di azione e configurazione degli apparati statali. Se la Francia aveva un formale appiglio per rifiutare le estradizioni, l'Italia dal canto suo aveva in mano un importante strumento di pressione politica e diplomatica. Come testimoniato dalle fonti del Ministero degli Affari Esteri e della Giustizia francesi, sin dalla fine degli anni Settanta la Penisola tentò ripetutamente, senza successo, di rinnovare il trattato bilaterale di estradizione che la legava alla Francia da circa un secolo. Così nel 1984 Claude Copin, in una nota sullo stato delle relazioni giudiziarie franco-italiane, faceva il punto sul fatto che

Le Gouvernement italien a pour sa part exprimé le vœu depuis quelques années de négocier une nouvelle convention bilatérale. Sans exclure cette hypothèse, les autorités françaises, soucieuses d'harmoniser cet effort d'actualisation dans le cadre européen, souhaitent accorder la priorité à la négociation d'une convention pénale entre les Dix<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> AQO, Europe (1981-1985), Italie, b. 5342, Direction des français à l'étranger et des étrangers en France, Service des accords de réciprocité, «Relations judiciaires entre la France et l'Italie, 15 octobre 1984. Lo stesso commento è contenuto anche in *ivi*, b. 5343, «Relations judiciaires entre la France et l'Italie», giugno 1984.

<sup>93</sup> Cfr. ad esempio AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5343, lettera del Ministro della Giustizia al Ministro degli Affari Esteri, «Entraide répressive internationale», 22 luglio 1982, relativa a una domanda di estradizione avanzata dall'Italia per banda armata e rifiutata dalla Francia: «l'infraction susvisée ne figurant pas pas dans la liste de celles visées à la Convention d'extradition, il n'est pas possible de faire droit à la demande présentée». Cfr. *ivi*, anche lettera del Ministro della Giustizia al Ministro degli Affari Esteri, 27 luglio 1982, «Entraide repressive internationale», la domanda in questo caso era stata avanzata per «constitution de bande armée aux fins de terrorisme»: «ce fait n'étant pas prévu par la Convention d'extradition franco-italienne du 12 mai 1870, il ne peut être donné une suite favorable à leur demande»; cfr. Infine ANF, 5AG4/CD300, f. 2., Ministère de la Justice, «Analyse du relevé des demandes d'arrestation ou extradition formulées ou renouvelées depuis le 10 novembre 1982 par les Autorités italiennes», 14 gennaio 1983.

<sup>94</sup> AQO, Europe (1981-1985), Italie, b. 5342, f. 1, Affaires administratives techniques et judiciaires, Directions des Français à l'étranger et des étrangers en France a Direction Europe Méridionale, «Relations judiciaires entre la France et l'Italie», 15 octobre 1984.

Diverse erano le ragioni che motivavano le richieste italiane, anche se la spinta principale era rappresentata dalla volontà di inserire nel nuovo testo quei crimini che rendevano conto delle nuove forme di delinquenza emerse alla fine degli anni Settanta; ciò avrebbe di fatto fornito allo Stato italiano la possibilità di spingere oltreconfine la propria azione repressiva della violenza politica degli “anni di piombo”. Questa ipotesi è suffragata dal fatto che nel dicembre del 1984 - secondo quanto riportato dalla Segreteria Speciale del Gabinetto del Ministro dell’Interno italiano - era al lavoro una «apposita commissione» che, presso il medesimo Ministero, stava «elaborando un elenco di latitanti portatori di provvedimenti restrittivi relativi a reati compresi nel “trattato”, al fine della richiesta di estradizione». Ancora secondo la stessa nota, «per i latitanti per i quali non sarebbe legittimata la richiesta di estradizione sarà richiesta l’ “espulsione”»<sup>95</sup>.

La pressione italiana per il rinnovo del trattato<sup>96</sup> si scontrò a più riprese con le resistenze francesi; tali battute d’arresto erano complementari - anche se non del tutto parallele - al contemporaneo tentativo condotto oltrefrontiera di inserire la questione dell’extradizione - e con la questione del terrorismo e della violenza politica degli anni Settanta - all’interno di una tribuna diversa da quella esclusivamente bilaterale, ovvero il Consiglio di Europa.

Il secondo elemento di difficoltà che si presentava alle autorità del paese richiesto era rappresentato dalla connotazione dei crimini per cui l’Italia chiedeva le estradizioni. In una nota sull’andamento complessivo dei rapporti bilaterali in materia di estradizione tra il 1980 ed il 1985, Claude Copin scriveva che

---

<sup>95</sup> ACS, MIGAB, (1981-1985), Gabinetto del Ministro, Segreteria speciale, «appunto per l’on.le sig Ministro», 20 dicembre 1984.

<sup>96</sup> Su questo punto cfr. ANF, MJ, b. 19960283, art. D777, Direction des affaires criminelles et des grâces; Sous-direction de la justice criminelle; Bureau de l’entraide répressive internationale, de l’extradition et des frais de justice en matière pénale, Relations avec les pays étrangers en matière d’extradition, Rapports avec l’Italie (1928-1981), lettera del Ministro della Giustizia al Ministro degli Esteri, «Convention d’extradition franco-italienne du 12 mai 1870», maggio 1981. Dalla corrispondenza contenuta in questo faldone si evince che oltre alla questione del terrorismo i due Stati si confrontarono anche sul fatto che in Francia era ancora prevista, seppure non applicata, la pena di morte, poi abolita nel 1986. Nel 1978 le trattative per un rinnovo del trattato di estradizione andarono abbastanza avanti ma infine si arenarono proprio per l’impossibilità dei due Ministeri di trovare un accordo sui due punti. La contemporanea cooperazione europea in materia di repressione del terrorismo ed estradizione rendeva sempre più appetibile l’idea di procedere direttamente all’adesione ai trattati multilaterali.

La classification «politiques» traduit la difficulté d'interprétation convergente des faits et de leurs motivations entre la partie italienne, requérante, et la partie française, requise. La partie italienne ne pourrait évidemment réclamer des extraditions pour raisons «politiques», l'article 3 de la Convention franco-italienne du 12 mai 1870 disposant avec précision que «les crimes et délits politiques sont exceptés de la présente Convention».

Toutefois, les demandes italiennes indiquent généralement comme chef d'inculpation «association subversive, constitution de bande armée, détention d'armes...»<sup>97</sup>.

Le domande italiane venivano inoltrate per infrazioni di diritto comune, che venivano però commesse per ragioni politiche<sup>98</sup>. Gli osservatori istituzionali francesi sostenevano che il punto della discordia era rappresentato dal fatto che il Ministro della Giustizia italiano ritenesse che il terrorismo politico non fosse altro che una forma di delinquenza comune, e che – visto che l'Italia era un paese democratico privo di leggi di eccezione – la Francia non potesse accordare il diritto d'asilo agli oppositori oltrefrontiera<sup>99</sup>.

Abbiamo già avuto modo di analizzare a più riprese come la qualificazione dei crimini per cui una estradizione poteva essere richiesta ha rappresentato un elemento di difficoltà nei rapporti bilaterali, con conseguenti momenti di tensione franco-italiana e non solo<sup>100</sup>. Secondo il trattato bilaterale franco-italiano – che in questo si differenziava dallo strumento multilaterale del 1957, che non era in quel momento però stato ancora ratificato da Francia e Italia – «la qualification «politiques» des faits incombe au pouvoir judiciaire ou exécutif français». Questo meccanismo, squisitamente giuridico, aveva determinato conseguenze politiche rilevanti che avevano ragionevolmente rappresentato una delle ragioni per cui fu difficile far coincidere il rispetto dell'asilo con l'aiuto che la Francia poteva dare ai propri vicini nella repressione del terrorismo.

L'autorità giudiziaria poteva decidere di rifiutare l'applicazione del mandato di arresto, ma era allora necessario, «si l'on veut éviter toute indiscretion et toute publicité, d'agir vite comme ce fut le cas le 2 Juillet dernier».

Il faut souligner que dès l'amorce de cette procédure<sup>101</sup> l'affaire tombe dans le domaine public avec toutes les conséquences qui en découlent. [...] Si la Chambre d'accusation

---

<sup>97</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5342, f. 1, nota del 5 febbraio 1985.

<sup>98</sup> AQO, E, ITA, (1981-1985), b. 5342, f. 1, nota del 9 febbraio 1983.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Cfr. parte I. pp. 84-95.

<sup>101</sup> Cioè dopo l'avviso favorevole della Chambre d'accusation e/o in caso di rifiuto da parte del governo.

donne un avis favorable à l'extradition, le gouvernement, fidèle à ses principes, pourra, certes, refuser cette opération, mais devant la publicité, devra sans nul doute, avoir recours à une mesure administrative: l'expulsion. Or celle-ci ne pourra pas être réalisée, car le gouvernement français ne peut prendre le risque de voir un autre pays accepter l'extradition que lui même aurait refusée<sup>102</sup>.

Le conseguenze derivanti dalla ricaduta nel dibattito pubblico di una domanda di estradizione erano politicamente rilevanti, poiché in grado di mobilitare la società civile e i mezzi di informazione dei due paesi. Ed è per tale motivo che assume un rilievo particolarmente significativo il fatto che – nonostante le difficoltà e l'intenso dibattito interministeriale ed internazionale – i Ministri della Giustizia francese ed italiano tenessero a precisare anche pubblicamente la loro volontà di trovare un accordo. Così nella riunione di lavoro dei due Ministri della Giustizia del 17 gennaio 1983 venne evocata la questione delle estradizioni: da una parte Badinter affermava che «pour ce qui a trait aux activités tombant sous le coup des lois italiennes concernant la lutte contre le terrorisme, le gouvernement français, appliquait, en matière d'extradition, la politique définie par le communiqué du Conseil des Ministres du 10 novembre 1982» ; dall'altra, il Ministro italiano Darida affermava che «tout en déclarant comprendre les raisons historiques qui fondent la position française en matière de droit d'asile, a indiqué que, dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme, les autorités italiennes ne pouvaient pas renoncer aux demandes d'extradition transmises aux autorités françaises, y compris celles qui avaient été transmises avant le 10 novembre 1982»<sup>103</sup>.

Di fronte a questo scenario politico, giuridico e sociale, l'unico spazio di manovra che il potere giudiziario poteva sfruttare era quello offerto dallo stesso trattato. Le autorità francesi avevano quindi proceduto al riesame dei *dossiers* ancora in sospeso, seguendo la linea interpretativa stabilita dal comunicato Badinter del 10 novembre, ed in particolare quanto previsto nel penultimo paragrafo secondo cui «...la nature

---

<sup>102</sup> ANF, MI, DALPJ, Passeports, b. 19980547, «Les difficultés rencontrées lorsque se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non de notifier un mandat d'arrêt international et les propositions de la direction centrale de la police judiciaire pour tenter y remédier», 20 luglio 1982.

<sup>103</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), Direction Europe Méridionale, «Terrorisme», 11 febbraio 1983. Il comunicato stampa tendeva a minimizzare la questione delle estradizioni e a privilegiare l'importanza degli scambi in materia di cooperazione penale europea. Cfr. *ivi*, «Communiqué publié à l'issue de la rencontre entre le Garde des Sceaux et le Ministre italien de la Justice», 17 gennaio 1983. Interessante rilevare che solo qualche mese dopo il Quai d'Orsay riferiva all'Ambasciata francese di alcune démarches officieuses ricevute da un membro dell'Ambasciata italiana a proposito delle estradizioni. Cfr. *ivi* «démarche officieuse d'un membre de l'Ambassade d'Italie à propos des extraditions», 6 maggio 1983.

politique de l'infraction ne sera pas retenue et l'extradition sera en principe accordée..., lorsqu'auront été commis dans un état respectueux des droits fondamentaux des actes criminels (prises d'otages, meurtres, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort...) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en œuvre de moyens inacceptables». <sup>104</sup> A seguito del riesame era stato pertanto deciso di non dare seguito a 128 domande, 89 delle quali relative ad italiani «admis au séjour en France» <sup>105</sup>.

Come dimostrato dalle statistiche già citate, alla fine di questo processo interno la Francia non concesse nessuna estradizione <sup>106</sup>, amplificando in questo modo il risentimento proclamato da una parte dei mezzi di informazione italiani – di cui si tratterà nel prossimo sottocapitolo – se non, come analizzato, delle stesse autorità peninsulari secondo le quali «in effetti, l'orientamento delle autorità di Governo in Francia appare evidentemente ispirato al principio di concedere asilo a quanti esse considerano “rifugiati politici”»:

Ne dà conferma una comunicazione telegrafica, diretta al Ministro degli Affari Esteri, a Roma, dall'Ambasciatore d'Italia a Parigi, il quale, nello scorso mese di novembre, informava di aver avuto un colloquio con il Segretario Generale del Quai d'Orsay. Nel corso di tale incontro, il Funzionario francese aveva affermato che, per il suo Governo, per concedere l'estradizione, il criterio seguito è quello della assoluta evidenza della responsabilità personale di stranieri con “mani macchiate di sangue”. Proprio questo criterio – aveva soggiunto – era stato seguito per l'estradizione del ristrettissimo numero di Baschi, consegnati, poco prima, alle Autorità spagnole, dopo la pronuncia degli organi giudiziari e dopo la consonante decretazione del Primo Ministro <sup>107</sup>.

Al livello della pratica diplomatica bilaterale il trattato di estradizione del 1870 forniva alle istituzioni le linee guida della propria azione: «comme dans la plupart des

---

<sup>104</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5342, f. 1, nota del 9 febbraio 1983.

<sup>105</sup> La nota precisa anche che «Il a été procédé à ce réexamen dans l'esprit suivant: les critères définis le 10 novembre 1982 ont été strictement appliqués aux demandes italiennes postérieures à cette date ; ces critères n'étant pas rétroactifs, ils ne pouvaient être appliqués aux demandes antérieures. Toutefois, ceci n'impliquait pas que ces demandes dussent être systématiquement classées sans suite. Le refus d'extrader des criminels ayant agi pour des raisons politiques n'a en effet jamais érigé en doctrine. Il a toujours été admis que les actes criminels révoltant la conscience humaine par leur exceptionnelle gravité et manifestement disproportionnés par rapport aux fins poursuivis devraient entraîner l'extradition de leurs auteurs, quels que soient les mobiles invoqués par eux ; quelle que soit la date des demandes d'arrestation provisoire, il n'est envisagé d'y donner suite que dans les cas où il ressort du dossier que les charges pesant sur les personnes réclamées apparaissent réelles». AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5335, SDEM, «La France et l'Italie», 29 marzo 1983, la nota è il resoconto di una riunione interministeriale.

<sup>106</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5342, f. 1, nota del 9 febbraio 1983.

<sup>107</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, relazione della prevenzione del 19 dicembre 1984.

Convention anciennes, l'obligation de motiver le refus n'est pas stipulée». La prassi prevedeva allora che nella notifica di rifiuto inviata all'Ambasciata italiana si dessero solo alcune specifiche quali «“les qualifications visées n'étant pas prévues par la Convention“ou “compte tenu de la nature des faits“, formules dont on peut mettre en doute l'opportunité mais qui seraient jugées moins déplaisantes par les Italiens qu'un refus pur et simple»<sup>108</sup>. Così effettivamente agirono le autorità giudiziarie francesi nei casi in cui è stato possibile esaminare il *dossier* nominativo relativo al singolo estradando.

Tale prassi veniva commentata nei termini seguenti dal Ministero dell'Interno italiano:

In proposito si fa inoltre presente che da diversi anni a questa parte nessuna estradizione è stata concessa dalla Francia; i dinieghi sono stati ufficialmente motivati perché « i fatti attribuiti non sono previsti dalla convenzione italo-francese » oppure per « la natura dei fatti addebitati ».

Nel quadro dei rapporti con i servizi paralleli francesi, questi sono stati più volte interessati dai Servizi di sicurezza e dagli organi di polizia italiani, per l'arresto provvisorio o la ricerca dei latitanti « localizzati » o « segnalati », aventi imputazioni previste dalla Convenzione, ma finora senza nessun risultato.

Particolarmente significativo è il caso del latitante più in vista, Antonio Negri, di cui, pur notoria la sua presenza in Francia, gli organi di Polizia francesi non hanno mai risposto alle richieste di localizzazioni e di arresto<sup>109</sup>.

### **III.3. La società civile: repertori di azione collettiva e dibattito pubblico sull'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia**

Alla luce di tale contesto – che abbiamo provveduto dapprima a ricostruire attraverso la prospettiva diplomatica bilaterale, ed in un secondo momento attraverso quella interna alle istituzioni nazionali relativa alle pratiche seguite dalle medesime – è

---

<sup>108</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5342, f. 1, nota del 5 febbraio 1985.

<sup>109</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), nota per il Ministro, 20 dicembre 1984. La nota dà anche importanti informazioni sulla collaborazione tra i servizi segreti dei due Stati. In particolare: «Si soggiunge – infine – che ultimamente i rapporti intercorrenti tra i nostri Servizi Segreti e quelli francesi sono sensibilmente migliorati ed in merito è da sottolineare la recente costituzione, in quel Paese, di un centro misto SISDE – SISMI per una più coordinata attività informativa».

interessante rilevare il modo in cui questa concatenazione di eventi maturò fino a compenetrare il dibattito pubblico italo-francese in una nuova catena di interdipendenze reciproche. Come vedremo in seguito, il rapporto tra questo dibattito e l'azione politica interna sarà progressivamente sempre più stretto, giungendo infine ad influenzare parzialmente le pratiche interne agli Stati e l'azione degli attori politici.

Come già accennato in precedenza, sebbene molti oppositori oltrefrontiera avessero preferito l'anonimato e le autorità avessero cercato di far passare sotto silenzio la questione, la presenza in Francia di tanti militanti extra-parlamentari italiani arrivò infine a destare la curiosità e l'attenzione di una parte consistente dell'opinione pubblica francese ed italiana. Così, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, alcuni casi fornirono alla società civile ed agli oppositori oltrefrontiera lo spunto per aprire un dibattito pubblico – squisitamente politico – sulle condizioni della vita oltrefrontiera, sullo Stato di accoglienza e le sue politiche e pratiche di accoglienza, sul sistema giudiziario italiano, sul terrorismo, sugli anni di piombo. Secondo la prospettiva tracciata da Luc Boltanski, tali *affaires* diedero pertanto modo – e lo danno ancora oggi allo storico – di osservare il lavoro di un'intera società su stessa<sup>110</sup>. Nell'analizzarlo è bene tenere conto del fatto che quanto pubblicato dai giornali italiani e francesi non può essere interpretato come l'uniforme e unanime volere della società dei due paesi.

Il giudizio va articolato nell'esaminare questa dinamica tenendo conto di due diversi piani di azione. Da un lato quella della società civile vicina, oltrefrontiera, agli oppositori extra-parlamentari italiani, costituitasi in associazioni, comitati e gruppi di sostegno. Dall'altro il mondo della cosiddetta "opinione pubblica" che forse sarebbe meglio raccontare come l'universo degli "operatori mediatici", ovvero dei giornalisti e dei professionisti della comunicazione coinvolti nel raccontare, attraverso la stampa, il mondo costituitosi intorno all'emigrazione dell'opposizione extra-parlamentare italiana. I repertori di azione collettiva e le immagini evocate da questi attori, agenti sincronicamente in un alcuni particolari ed eclatanti momenti, volsero a coinvolgere – in toni spesso aspramente politici e distorti – le due storie nazionali: quella degli anni di piombo italiani, che ancora non volgevano al termine, e quella francese dell'accoglienza ai rifugiati politici, che a sua volta era ancora viva ed attiva. Il peso

---

<sup>110</sup> L. Boltanski, *Affaires, scandales, cit.*, sul modo in cui questo *affaires* vengono analizzati nell'ambito di questa ricerca cfr. Introduzione, pp. 1-26.

delle immagini evocate dal basso contribuì ad avere un impatto importante nel determinare le decisioni delle autorità statali, decise ad arrestare un *tam-tam* mediatico il cui esito era del tutto opposto a quello perseguito dai vertici degli Stati. Come analizzato, questi ultimi operavano da anni nel senso di un riavvicinamento, minacciato – o quanto meno reso più complesso – dalla polemica innescata dal basso, dalla società civile e dai media coinvolti nel racconto delle vicende giudiziarie dei singoli emigrati.

Il culmine di questa tensione – che maturò progressivamente negli anni – fu raggiunto nel gennaio del 1985, quando una serie di fatti di politica interna ed internazionale, di cui partecipò anche l'opinione pubblica dei due paesi, concorsero ad inasprire la tensione bilaterale sul tema delle estradizioni; sino a quel momento, tale argomento era stato gestito dalle autorità dei due Stati nel senso della possibile pacificazione e della opportunità di mantenere il fenomeno sotto una coltre di silenzio. Si procederà adesso ad esaminare il progressivo emergere della questione, al fine di ricostruire tutti gli elementi che rappresentarono la base su cui, nel mese di febbraio del 1985, il Presidente François Mitterrand espresse pubblicamente la propria opinione, dando vita a quella che ancora oggi conosciamo con il nome di “dottrina Mitterrand”.

La presenza in Francia dei rifugiati italiani non aveva innescato unicamente una serie di dinamiche e pratiche interne alle istituzioni ed agli apparati dello Stato, bensì aveva avviato un complesso processo anche nella società civile. In seguito all'intensificarsi della campagna in difesa di Toni Negri, nel marzo del 1982 si tenne a Parigi una riunione internazionale cui parteciparono gli oppositori extra-parlamentari italiani oltrefrontiera insieme a diversi avvocati «defenseurs des prisonniers politiques»<sup>111</sup>. La riunione era stata consacrata alla “violazione dei diritti umani e al ricorso alla tortura in Italia”, e si era conclusa con la creazione di un'associazione internazionale dei difensori dei detenuti politici, presieduta da Jacques Vergès. Qualche mese dopo, il 3 giugno 1982, si annunciava anche la costituzione di un “college internationale de defense”, cui aderivano diversi intellettuali ed avvocati francesi i quali ritenevano che «la justice italienne présente un enorme dossier dans l'affaire Toni Negri – cent mille pages –

---

<sup>111</sup> ANF, 5AG4/CD 300, d. 1, s.f. 2, «Violence politique - Brigades Rouges – procès du prof. Toni Negri», 21 luglio 1982.

contenant accusation non vérifiées, certains inculpés n'ayant pas été interrogés par le Juge d'instruction»<sup>112</sup>.

I casi che ebbero un'eco maggiore furono quello di Piperno e Pace nel 1979, e successivamente quelli di Oreste Scalzone, Vanni Mulinaris, Toni Negri e Maria Grazia Barbierato nei primi anni Ottanta. In più di un caso la mobilitazione poté sfruttare strumenti e strutture già esistenti all'interno della società civile francese, come ad esempio la Lega dei Diritti dell'Uomo. I repertori di azione collettiva usati dai sostenitori degli immigrati politici italiani erano del tutto simili a quelli già individuati nella prima parte di questo lavoro: invio di lettere di petizione, creazione di comitati di sostegno – come nel caso di Vanni Mulinaris<sup>113</sup> -, operazioni di sensibilizzazione della società civile attraverso i canali della stampa<sup>114</sup>.

L'impianto concettuale difeso da questo gruppo di sostenitori degli oppositori italiani in Francia - e poi da molti altri in futuro - era imperniato su una profonda critica al sistema giudiziario e politico italiano che, ai loro occhi, stava facendo un processo ad un'intera generazione attraverso quelli che potremmo definire alcuni singoli "capri espiatori"<sup>115</sup>. L'immagine dell'Italia proposta dai difensori degli emigrati era in parte, se non del tutto, forgiata dagli oppositori oltrefrontiera. Il quadro dipinto era quello di un'Italia dalle tinte fosche, tratteggiata come un paese antidemocratico capace di

---

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Cfr. anche AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, «Dossier Vanni Mulinaris».

<sup>114</sup> Cfr. ad esempio lettera inviata dal Presidente della sezione "Questions internationales" della LDH scriveva al Ministro degli Affari esteri francese per sollecitare un'azione del governo francese sulle autorità italiane. Non abbiamo potuto individuare la risposta che venne inviata, ma unicamente il progetto secondo il quale «nous ne pouvons pas mettre en doute l'impartialité du système judiciaire italien, dont l'indépendance, y compris à l'égard des gouvernements est reconnue». Il ministro continuava sottolineando anche il particolare problema di sovranità che si poneva in un caso come quello di Vanni Mulinaris, cittadino italiano, arrestato sul territorio italiano per crimini commessi in Italia. Cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, «Projet de réponse à la lettre adressée le 30 novembre 1983 au Ministre par M. Verdier, président de la commission questions internationales de la Ldh», 23 dicembre 1983, firmata da Claude Cheysson. Cfr. anche ivi lettera di Bertrand Delanoë, in quel momento chef de l'intergroupe des parlementaires membres de la LDH, 20 ottobre 1982.

<sup>115</sup> Questa visione del sistema giudiziario italiano ebbe molta fortuna. Nel 2004 essa venne ripresa dai difensori di Cesare Battisti. Cfr. ad esempio lettera di Cesare Battisti del 2004, in «L'Humanité», Culture, *Une lettre de Cesare Battisti, la parole reniée*, 26 febbraio 2004. In margine alle attività del collegio internazionale di difesa si sottolinea l'ultima iniziativa degli «extremistes italiens réfugiés en France» che volevano inviare petizione al governo contro un'altra estradizione richiesta dall'Italia, quella di Maria Grazia Barbierato.

rispondere ai movimenti unicamente attraverso lo sviluppo di strumenti giuridici repressivi e violenti<sup>116</sup>.

L'opinione pubblica fu sensibile anche alla questione dell'istituto di lingue Hyperion, cui si è già avuto modo di accennare in precedenza; la questione dell'istituto culturale parigino si declinava infatti come punto di via per affrontare il tema della vita oltrefrontiera dei militanti italiani, così come quello dei legami internazionali delle BR. Questo in particolare perché tra i fondatori dell'istituto figuravano nomi quali quelli di Vanni Mulinaris, Duccio Berio, e Corrado Simioni<sup>117</sup>, insieme a Françoise Tuscher, nipote dell'abbé Pierre. L'istituto era stato fondato a Parigi nel 1976, dapprima con il nome di Agorà, con i seguenti scopi:

- nous voulions travailler à notre compte
- nous étions intéressés par la recherche de formes de collaboration et de coopération
- il y avait parmi nous des italiens, anglais, français dont plusieurs avaient une formation de professeur, et la plupart un niveau de culture générale leur permettant de se former rapidement
- nous étions en recherche sur la communication et sur un dépassement d'une vision idéologique des relations humaines<sup>118</sup>.

Nell'agosto del 1982 l'Ambasciatore di Francia a Roma - Gilles Martinet - comunicava al Quai d'Orsay che in Italia nell'ambito del processo Moro-Ter il giudice Rosario Priore nel 1981 precisò le presunte implicazioni di Hyperion nelle vicende del terrorismo italiano della fine degli anni Settanta. In particolare l'istituto avrebbe svolto la funzione di punto di incontro tra terroristi italiani (BR e Prima Linea), tedeschi (RAF), francesi (NAPAP), spagnoli (ETA, GRAPO), irlandesi (IRA) e palestinesi; avrebbe importato dal Medio Oriente armi, che in seguito sarebbero state ridistribuite tra i diversi gruppi; avrebbe inviato terroristi europei nei campi di addestramento

---

<sup>116</sup> Oggetto di particolare critica furono la legge sui pentiti e sui dissociati, così come il "teorema Calogero". In proposito cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, lettera dell'avv. Irene Terrel «Pour Vanni Mulinaris».

<sup>117</sup> Secondo quanto ricostruito da Rosario Priore e Silvano De Propso è proprio Simioni il personaggio chiave in questo quadro, ed è proprio la sua presenza la chiave che permette ai due autori di affermare che effettivamente l'istituto di lingue fosse il "cervello" all'estero delle Brigate Rosse, capace di giocare un ruolo determinante anche nell'affare Moro. Cfr. R. Priore, S. De Propso, *Chi manovrava le Br, cit., passim*.

<sup>118</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, «Hyperion», s.d.

palestinesi; ed infine avrebbe creato in Francia una rete di accoglienza e protezione per i terroristi in fuga da altri paesi<sup>119</sup>.

A partir de ces “révélations”, la presse entend démontrer que Paris a constitué une véritable centrale du terrorisme international. Au delà de la recherche de l’anecdotique et du sensationnel à bon compte, il reste que Paris est de plus en plus fréquemment citée par les terroristes “repentis”, et même si leurs révélations sont à prendre avec prudence, on sait que la police italienne y accorde un certain crédit<sup>120</sup>.

Nel 1979 i Renseignements Généraux avevano proceduto ad effettuare un’inchiesta su Hyperion, che si era risolta con il riscontro di diverse irregolarità e di alcuni elementi sospetti<sup>121</sup>; questi elementi portarono il servizio a concludere che «au vu de ces éléments, il paraît opportun, faute d’être un jour confronté avec des éléments rassemblés par les services italiens sur l’activité terroriste de cette association, de prendre en considération les résultats de l’enquête qui vient d’être effectuée et d’engager des poursuites sur le plan judiciaire et d’arrêter des mesures sur le plan administratif»<sup>122</sup>. Come abbiamo già visto in precedenza, negli anni seguenti le autorità francesi citarono più volte l’inchiesta del 1979 – presumibilmente la medesima appena menzionata –, affermando però che non erano tuttavia stati provati legami tra i terroristi italiani, quelli stranieri, ed Hyperion.

La questione non cessò però di ripresentarsi all’attenzione dell’opinione pubblica e delle istituzioni, creando ogni volta malintesi e frizioni. Rispetto ad ogni rievocazione della questione, sembra comunque che lo spirito dei rappresentanti istituzionali dei due Stati sia stato quello di tentare una pacificazione sul caso. Così il *dossier Vanni*

---

<sup>119</sup> Cfr. *ivi*, comunicato dell’Ambasciata di Francia a Parigi al Quai d’Orsay «Liens internationaux du terrorisme: nouvelles révélations sur le rôle joué par Hyperion», 10 agosto 1982.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ivi*, Ministère d’Intérieur, Direction générale de police nationale, «Note à l’attention de M. le Directeur général de la Police Nationale, «L’association Hyperion, 27 Quai de la Tournelle à Paris V° - Les irrégularités de sa création et de son fonctionnement – les suspicions quant à son rôle de couverture des Brigades Rouges», 8 agosto 1979. In particolare si constatava che «tous les dirigeants d’Agora, puis Hypérion, ont appartenu à l’organisation gauchiste “Sinistra Proletaria”. En 1963 et 1969, ils ont été tous membres ou même fondateurs avec Renato Curcio, actuellement incarcéré en Italie et qui est considéré comme le créateur et le principal animateur des Brigades Rouges»; che erano tutti appartenuti «à l’université de Trente à Milan qui a été le principal foyer de l’agitation violente en Italie», che «tous ces étrangers se retrouvent à Paris à partir de 1975-1976 où il créent dans des conditions suspectes une association irrégulièrement et selon des normes qui incitent à une grande circonspection»

<sup>122</sup> *Ivi*, Ministère de l’Intérieur, Direction générale de police nationale, «Note à l’attention de M. le Directeur général de la Police Nationale, «L’association Hyperion, 27 Quai de la Tournelle à Paris V° - Les irrégularités de sa création et de son fonctionnement – les suspicions quant à son rôle de couverture des Brigades Rouges», 8 agosto 1979.

Mulinaris, costituito dal comitato di sostegno all'indomani del suo arresto, contiene una lettera di Bettino Craxi il quale, rivolgendosi a Daniel Mayer della LDH, scriveva di non aver mai accusato Hyperion di essere una centrale del terrorismo<sup>123</sup>. Di converso, sul versante delle autorità francesi, nel 1982 Thierry Godechot – ricordando che l'inchiesta effettuata nel 1979 da parte del Ministero dell'Interno francese su Hyperion si era risolta nell'accertamento di soli delitti minori di ordine economico o finanziario – scriveva che il governo italiano non aveva mai accusato la Francia di essere una retrovia del terrorismo<sup>124</sup>. In sintonia con queste tendenze, nel 1983 Gilles Martinet - dopo aver ricevuto il dossier Vanni Mulinaris - inviava una lettera a Jean Jacques De Felice, uno degli avvocati più vicini ai militanti italiani oltrefrontiera<sup>125</sup>. L'Ambasciatore scriveva significativamente

Je dois cependant vous avouer que leurs arguments – vos arguments – n'entraînent pas ma conviction. L'Italie demeure une démocratie et je ne crois pas qu'on puisse considérer les juges italiens comme des personnages hystériques. La lutte contre le terrorisme n'est pas une lutte facile à mener<sup>126</sup>.

Da questi interventi si evince che la società civile e le istituzioni si muovevano con intenti diversi lungo due canali, quasi contrapposti. All'azione di sensibilizzazione portata avanti dalla società civile corrispondeva la volontà istituzionale di sedare la polemica e di riportare la gestione del fenomeno migratorio nell'ambito prettamente interno alle amministrazioni ed agli Stati. Il mutamento che si veniva a produrre non risiedeva tanto nel problema in sé, quanto piuttosto nel modo in cui il medesimo veniva affrontato a livello comunicativo.

Così ad esempio nel luglio del 1984 Jacques Andreani<sup>127</sup> all'indomani di un pranzo di lavoro con esponenti della DC e con Virginio Rognoni, scriveva al Quai d'Orsay di aver risposto alle sollecitazioni ricevute dalle autorità italiane riferendo che il timore di gran parte dell'opinione francese era quello di «voir confondus délits d'opinion et actes

---

<sup>123</sup> Ivi, Lettera di Bettino Craxi a Daniel Mayer, 27 ottobre 1982.

<sup>124</sup> Ivi, Direction Europe Méridionale, nota «La France et le terrorisme italien», 30 giugno 1982.

<sup>125</sup> Gli archivi di Jean-Jacques De Felice sono stati recentemente aperti alla consultazione presso la BDIC ma non è stato possibile consultarli poiché è necessaria l'autorizzazione dell'intestatario di ogni singolo dossier.

<sup>126</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5314, Ambassade de France en Italie, lettera di Gilles Martinet a Jean-Jacques De Felice, 10 gennaio 1983. Cfr. anche ivi, telegramma in arrivo al Quai d'Orsay inviato da Gilles Martinet, «conditions de détention de Vanni Mulinaris», 3 giugno 1983.

<sup>127</sup> Direttore Affari Politici del Quai d'Orsay, verrà nominato Ambasciatore in Italia nell'ottobre del 1984.

criminels, d'où le problème posé par Toni Negri»<sup>128</sup>. L'Ambasciatore continuava rilevando che :

Mon opinion personnelle, que je n'ai pas formulée devant M. Rognoni, est que nombre de "réfugiés" italiens, dont Negri, abusent de la bonne foi pour ne pas dire de la naïveté de certains de nos intellectuels. Il ne faut pourtant pas oublier que le terrorisme a fait de centaines de morts et que l'Etat italien a réussi à le vaincre sans mettre en cause les mécanismes fondamentaux de la démocratie.<sup>129</sup>

Il 3 settembre del 1984 l'Ambasciatore Gilles Martinet faceva notare al Quai d'Orsay che l'opinione pubblica italiana non capiva il perché dei rifiuti opposti dalla Francia alle richieste di estradizione avanzate dalla Penisola, anche e soprattutto in relazione ai casi - come quello di Scalzone - il cui *dossier* «semblait plus accablant». Per questo l'Ambasciatore francese in Italia richiama l'attenzione del Dipartimento «sur la nécessité de désamorcer au moins partiellement les critiques dont nous sommes l'objet en tenant compte de la situation nouvelle créée par la récente loi limitant la durée de la détention préventive et la référence au traitement qui sera fait du problème des réfugiés basques»<sup>130</sup>.

Dal canto loro, le autorità italiane seguivano la medesima linea politica, volta alla pacificazione ed al ristabilimento della quiete istituzionale sul tema. Certo è che la modalità di azione delle autorità della Penisola destava qualche perplessità negli osservatori istituzionali francesi, i quali infatti commentavano l'ambiguità dei loro interlocutori che

transmettant les dossiers des demandes d'extradition, mais faisant savoir qu'elles ne souhaitaient pas tellement qu'il y soit donné suite à condition que les «anciens terroristes» ne se fassent pas trop remarquer. A cet égard, Antonio Negri n'a pas observé ce "code de bonne conduite"<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), Italie, b. 5342, nota di Andreani a seguito di un pranzo con esponenti della DC tra cui Rognoni, «Extradition de Toni Negri», 12 luglio 1984.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*, Cfr. anche ivi, b. 5343, Nota preparata pour le secrétaire general «a/s Terroristes italiens en France», 5 settembre 1984, secondo cui se il segretario generale venisse interrogato su questo tema può dire che dopo il voto in Italia di una legge che riduca la detenzione preventiva degli incolpati di terrorismo da più di dieci anni a un massimo di 18 mesi, allora il governo francese potrebbe rivedere la propria politica.

<sup>131</sup> Cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5343, «Demande d'extradition formulées par l'Italie pour des terroristes vivant en France. Déclaration du Ministre italien de l'Intérieur», 24 agosto 1984.

In questo senso potremmo dire che la configurazione italiana intorno alla questione dell'opposizione all'estero fosse strutturata su due, se non tre, livelli non coincidenti tra loro: quello della Giustizia, quello della società civile e quello degli esponenti politici. In tale prospettiva, la prassi giudiziaria - e quindi la trasmissione oltrefrontiera di un elevato numero di domande di estradizione - non sarebbe pertanto stata una conseguenza della volontà politica perseguita dalle autorità istituzionali nel medesimo tempo. Queste ultime si rendevano infatti interpreti di una sorta di "inerzia" nell'ambito delle relazioni puramente diplomatiche. Così il 20 dicembre del 1984 il Ministro dell'Interno italiano, in procinto di incontrare il suo omologo francese, «non intendeva finalizzare l'incontro a temi specifici e meno che mai a questioni attinenti al terrorismo, sembrando molto più conveniente un discorso di largo respiro a carattere politico concernente il ruolo complessivo dei due Ministeri, le cui competenze hanno molte affinità per ragioni storiche»<sup>132</sup>.

In questo scenario, acquisisce un significato di rilievo la testimonianza di Gilles Martinet, il quale scrive di una esplicita richiesta che gli sarebbe stata fatta da Bettino Craxi. Il Primo Ministro italiano avrebbe detto a Martinet di aver ricevuto numerose pressioni finalizzate alla richiesta di estradizione di Negri, che in quel periodo veniva seguito giorno e notte da una squadra speciale dei carabinieri. Craxi avrebbe inoltre affermato di non tenere affatto al ritorno di Negri in Italia, poiché se la sua fuga lo aveva discredito il suo ritorno lo avrebbe reso un martire. «Peux-tu demander à Mitterrand de faire en sorte qu'il soit soustrait par la police française à la surveillance des carabinieri et disparaisse pour un moment?» avrebbe quindi chiesto Craxi a Martinet<sup>133</sup>.

Il secondo elemento significativo che emerge da tale quadro è il rapporto esistente ed intercorrente tra la azione dell'opinione pubblica e da azione degli attori istituzionali. Una volta iniziato il tam-tam dei media, le autorità - in particolare quelle italiane - si trovarono in qualche modo costrette a dover modulare, almeno a livello ufficiale, una parte della loro azione in relazione alle pulsioni ed alle pressioni provenienti dalla

---

<sup>132</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, «incontro Ministro interno italiano col Ministro dell'Interno francese», 20 dicembre 1984.

<sup>133</sup> Cfr. G. Martinet, *L'observateur*, cit., p. 225.

società civile. È estremamente interessante l'osservazione di questa dinamica dal punto di vista delle istituzioni francesi, le quali continuavano a ricevere diverse pressioni da parte italiana, in taluni casi addirittura contraddittorie. Nell'estate del 1984 Scalfaro dichiarava di non sopportare l'idea che in Francia vi fossero 300 terroristi italiani trattati come fossero stati i fratelli Rosselli perseguitati dal fascismo<sup>134</sup>; in seguito, Godechot scriveva di non potersi stupire del tono di tale dichiarazione, visto il clamore suscitato presso l'opinione pubblica italiana dal caso Negri e da quello degli altri fuggitivi italiani. Qualche mese, nel gennaio del 1985, il Ministro della Difesa Giovanni Spadolini si lasciava andare – durante un viaggio negli Stati Uniti – ad un serie di dichiarazioni fortemente critiche nei confronti dello Stato francese, il quale continuava a concedere la propria protezione ai militanti degli anni Settanta. Le dichiarazioni di Spadolini crearono un vero e proprio caso diplomatico, come se fossero state in grado di far giungere a piena maturazione la tensione che negli anni precedenti era lentamente, ma progressivamente, montata intorno al tema delle estradizioni.

Questo probabilmente accadde anche a causa della particolare congiuntura che si venne a determinare in quel momento: mentre l'Italia iniziava a gettarsi il terrorismo alle spalle entrando pienamente nel cosiddetto riflusso degli anni Ottanta, la Francia scopriva la violenza armata<sup>135</sup>. Il 25 gennaio veniva assassinato da Action Directe il generale René Audran, e nello stesso periodo un incontro fortuito tra il Ministro De Michelis ed Oreste Scalzone a Parigi creava un caso mediatico. Qualche giorno dopo lo scoppio del caso mediatico, Giovanni Spadolini scrisse all'Ambasciatore francese riguardo al “noto problema dei cittadini italiani, imputati o condannati per terrorismo, e rifugiati in Francia”<sup>136</sup>, tenendo a ribadire che tutti gli interventi che aveva fatto in merito a tale questione erano stati da lui unicamente pronunciati in qualità di segretario nazionale del Partito Repubblicano, ed assolutamente non nel ruolo di Ministro della Repubblica; egli aveva pertanto unicamente voluto esplicitare una posizione condivisa all'interno del suo partito che - si teneva a ricordare - si riconosceva profondamente “nella grande tradizione civile del diritto di asilo, del resto affermato nella nostra Costituzione all'art. 10: tradizione che ha sempre trovato in Francia un'applicazione che

---

<sup>134</sup> AQO, E, COE (1981-1985), b. 5073, SDEM, «Demandes d'extradition formulées par l'Italie pour des terroristes vivant en France. Déclarations du Ministre italien de l'Intérieur», 19 dicembre 1984.

<sup>135</sup> Cfr. G. Menage, *L'oeuil du pouvoir*, v. II, *cit.*, *passim*.

<sup>136</sup> AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5343, lettera di Spadolini all'Ambasciatore francese del 30 gennaio 1985.

onora l'intera Europa». Quale fu il punto di vista dei repubblicani, ed in realtà di buona parte dell'opinione pubblica italiana? Seppur moderando i toni con i quali si era espresso oltreoceano, Spadolini scriveva che

A noi non sembra giusto parlare di diritto d'asilo per le persone che hanno praticato la violenza e il banditismo armati contro paesi democratici come la Spagna post-franchista, la RFA, o appunto l'Italia.

Di più i repubblicani che sono anche membri di istituzioni infra-nazionali come Pe sono convinti che questa "paradossale omogeneità tra rifugiati politici che sfuggono alle dittature sanguinarie che tutti conosciamo, e "rifugiati politici" che invece mirano a destabilizzare paesi democratici dell'Occidente, comporta, per l'oggettiva concentrazione di criminalità politica organizzata, autentici rischi di contagio per tutta l'Europa.

Ecco perché il partito repubblicano, nella sua autonomia, si è rivolto all'opinione pubblica per svolgere una amichevole forma di persuasione nei confronti della Francia, la grande nazione amica ed alleata cui in uno spirito di secolare amicizia, i repubblicani hanno sempre guardato da Mazzini, attraverso Garibaldi, a Carlo Rosselli, come alla patria di tutte le libertà<sup>137</sup>.

Qualche giorno più tardi Andreani rispondeva ricordando che la Francia era stata ingiustamente rimproverata di essere compiacente nei riguardi di una scia di terrorismo della qualel aveva sofferto (e soffriva ancora). Egli teneva inoltre a ricordare che i due paesi trattavano insieme nell'ambito della repressione del crimine in un clima di cooperazione considerato soddisfacente da ambo le parti, e che quindi i francesi sarebbero stati anche disposti a trattare la questione ma «hors de toute mise en cause publique»<sup>138</sup>.

Nei medesimi giorni in cui questi scambi epistolari segnavano un mutamento di rotta nelle relazioni franco-italiane in materia di estradizione - modificazione dello scenario che si veniva a determinare a causa delle interdipendenze esistenti tra azione dell'opinione pubblica ed azione degli attori istituzionali -, Craxi incontrava a Roma l'Ambasciatore francese e sollevava «d'emblée» la questione delle domande di estradizione.

---

<sup>137</sup> Nell'ambito di questa ricerca è interessante rilevare l'ambiguità dell'espressione rifugiati politici così come essa è usata in questa missiva.

<sup>138</sup> Ivi, b. 5343, risposta dell'Ambasciatore Andreani, 3 febbraio 1985. In un telegramma al Quai d'Orsay (ivi, «Terrorisme – accusation du Ministre italien de la Defense contre la France», 29 gennaio 1985) egli scriveva anche che «il est probable que ces déclarations sont en partie à usage interne, M. Spadolini cherchant à affirmer sa détermination à lutter contre le terrorisme après la mise en cause de l'efficacité des services secrets a la suite de l'attentat du 23 décembre. Il est possible aussi qu'il souhaite occuper le terrain laissé libre par M. Scalfaro qui a opté pour une attitude plus coopérative avec notre pays et renonce depuis quelques temps à l'usage de l'imprécation en ce domaine».

Le Président du Conseil m'a indiqué que, lorsqu'il avait soulevé la question auprès du Président Mitterrand, celui-ci avait rappelé la tradition française d'asile mais avait ajouté que, si les autorités italiennes présentaient des dossiers bien documentés concernant des personnes impliquées personnellement dans des crimes, le gouvernement français pourrait les examiner d'une façon favorable.

M. Craxi se rendait compte que bien de sentences prononcées par exemple sur la base d'une notion de complicité entendue dans un sens trop large, étaient excessives, et qu'une bonne partie des demandes d'extradition n'étaient pas suffisamment étayées. Mais il demandait actuellement aux services du Ministre de la Justice de reprendre toutes ces affaires, dans le but d'établir une sélection rigoureuse des cas indiscutables. Une réponse positive à des demandes de la Justice italienne concernant ces quelques dossiers aurait un effet bénéfique sur les relations entre les deux pays<sup>139</sup>.

Alle sollecitazioni di Craxi, Andreani rispose ricordando che le domande - per avere una chance di essere accolte - dovevano riguardare fatti gravi, indicare la partecipazione diretta ed in prima persona dell'interessato («et non une simple appartenance à un groupe ou une connaissance plus ou moins vague d'un projet criminel»), ed essere corredate di elementi di prova significativi. L'Ambasciatore francese tenne inoltre a precisare che le domande sarebbero state esaminate «de façon précise au regard de la convention d'extradition – tel chef y-est il ou non mentionné», e poi successivamente sottoposte ad una valutazione giudiziaria sulla quale il governo non aveva alcun potere di controllo. A margine di tutto questo Andreani ricordò a Craxi

combien les déclarations de M. Spadolini étaient choquantes, venant d'un des principaux membres de son gouvernement, et à quel point des propos aussi inamicaux étaient en mesure de nuire à nos relations. J'ai ajouté que l'argument utilisé par M. Spadolini vis à vis de moi – c'était le Président du Parti Républicain qui avait parlé et non le Ministre de la Défense – était pour nous sans valeur. M. Craxi l'a admis, il a reconnu que les propos de son ministre étaient fâcheux et il m'a demandé si nous allions réagir. Comme je disais que nous l'avions déjà fait, par la voix de Mme Dufoix, il n'a rien répondu, mais m'a paru plutôt satisfait<sup>140</sup>.

Ancora una volta i canali lungo i quali si mossero opinione pubblica ed autorità furono differenti fra loro. Seppur fossero tesi, i rapporti istituzionali non erano così incandescenti come rappresentato dalla stampa. In quelle medesime settimane il Ministro dell'Interno italiano incontrò a Parigi il suo omologo Ministro Joxe, ed ancora una volta la linea politica dell'autorità italiana divergeva del tutto da quella proclamata in ambito pubblico. Il *dossier* preparato dal Gabinetto del Ministro conteneva un nota

---

<sup>139</sup> 5AG4/CD300, f. 4, telegramma di Andreani al Quai d'Orsay, «Terrorisme et extradition», 31 gennaio 1985.

<sup>140</sup> *Ibid.*

che parlava diffusamente dei latitanti italiani in Francia, dei loro contatti con Action Directe e delle domande di estradizione avanzate negli anni precedenti. Ciò nonostante il resoconto della riunione tra i due Ministri riferisce che per Scalfaro «non è nel conto parlare degli italiani in Francia non è che la cosa non abbia rilievo ma non rientra nella competenza del Ministro dell'Interno: estradizioni fanno capo (?) Ministro Giustizia: non interferenza – è stato scritto nella stampa che sarebbe stato trattato questo argomento. Problema che non ha rilievo determinante»<sup>141</sup>. A conclusione della riunione fu deciso di intensificare i contatti e la collaborazione tra i due Ministeri dell'Interno<sup>142</sup>.

Con tali premesse si aprì il mese di febbraio del 1985, momento chiave nella configurazione bilaterale italo-francese sul tema degli oppositori extra-parlamentari italiani in Francia dalla fine degli anni Settanta. Il primo di febbraio François Mitterrand dichiarò pubblicamente di aver deciso di procedere ad alcune estradizioni, e fissò i principi teorici di quella che conosciamo sotto il nome di “dottrina Mitterrand”

oui, j'ai décidé l'extradition, sans le moindre remord, d'un certain nombre d'hommes accusés d'avoir commis des crimes. Je n'en fais pas une politique. Le droit d'asile, dès lors qu'il est un contrat entre celui qui en bénéficie et la France qui l'accueille, sera toujours et a toujours été respecté; il n'était d'ailleurs pas demandé, dans la circonstance, en temps utile. Je refuse de considérer à priori comme terroristes actifs et dangereux des hommes qui sont venus, particulièrement d'Italie, longtemps avant que j'exerce les responsabilités qui sont miennes, et qui venaient de s'agrèger ici et là, dans la banlieue parisienne, repentis... à moitié, tout à fait,... je n'en sais rien, mais hors du jeu. Parmi eux, sans doute une trentaine de terroristes actifs et implacables. Ce sont justement ceux qu'on ne contrôle pas, c'est à dire qu'on ne sait pas où ils sont! On dit qu'ils sont en France? La France est quand même un pays - sans que je puisse préjuger en quoi que ce soit de ce qui se passera demain - dans lequel on a connu une trace moins sanglante qu'ailleurs, même si elle est encore trop sanglante. Mais je dis hautement: la France est et sera solidaire de ses partenaires européens, dans le respect de ses principes, de son droit: elle sera solidaire, elle refusera toute protection directe ou indirecte pour le terrorisme actif, réel, sanglant.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> ACS, MI, GAB (1981-1985), b. 283, f. incontro con Joxe, «Inizio incontro Ministri Interno – Direttore Polizia – Capo Gabinetto – Capo ingresso stranieri», 24 gennaio 1985. Sul comunicato della stampa cfr. *ivi*, comunicato Agence France Presse «Italie – Terrorisme – Vers un prochain sommet franco-italien sur le terrorisme», 19 dicembre 1985, «Les Ministres français et italien de l'Intérieur, MM Pierre Joxe et Oscar Luigi Scalfaro, pourraient se consulter dans les prochains jours sur le problème des terroristes italiens réfugiés en France, a-t-on déclaré mercredi à l'AFP de source italienne autorisée».

<sup>142</sup> *Ivi*, «richiesta di notizie sull'organizzazione territoriale dei servizi statali in Italia», lettera del capo gabinetto del Ministero dell'Interno alla direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale.

<sup>143</sup> IFM, «Discours au Palais des sports de Rennes», 1 febbraio 1985, consultabile anche sul sito della fondazione all'indirizzo: <http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html>, data ultima consultazione 12/3/2014.

Due sono gli elementi chiave da porre in rilievo in questo discorso, anche alla luce di quanto ricostruito nelle pagine precedenti. In primo luogo il valore dell'affermazione «non je n'en fais pas une politique», la quale assume un significato particolare laddove si pensi alla politica di assimilazione e di controllo perseguita negli anni precedenti; non pare pertanto casuale il fatto che poco dopo il Presidente affermi di rivolgersi a «ceux qu'on ne contrôle pas». E proprio rispetto a questi emerge il secondo elemento significativo della dichiarazione di Mitterrand, ovvero il riferimento alla solidarietà con gli altri paesi europei i quali – così come ormai anche la Francia – avevano subito l'attacco del terrorismo.

La questione non si risolse però in questo modo. Nemmeno una settimana dopo Craxi dovette intervenire alla Camera dei Deputati nel corso di un'interrogazione parlamentare originata dall'incontro tenutosi alcune settimane prima tra De Michelis e Scalzone a Parigi. Di fronte alla preoccupazione che tale episodio aveva suscitato nell'opinione pubblica italiana, Craxi affermò che «la colonia decisamente più numerosa di latitanti è quella che risiede in Francia dove è stata accertata la presenza di 117 soggetti; di altri 44 è stata segnalata la presenza» e che seppure la Francia difendeva «la sua grande tradizione morale e storico-politica del “diritto d'asilo”»

[...] su questa difesa non sarebbe giusto che si arenassero richieste da noi avanzate in modo assolutamente fondato, legittimo, rispondenti da esigenze di giustizia oltreché di sicurezza. Sono 120 le richieste di estradizione che sono state inoltrate presso le autorità francesi.

Continueremo a reiterare le richieste, ad inoltrare documentazione, nella convinzione che sarà possibile trovare un punto di incontro tra l'osservanza di una gloriosa tradizione che noi rispettiamo e l'esigenza di contrastare un terrorismo che non è più un fatto prevalentemente italiano ma si scaglia contro tutti i paesi liberi d'Europa e contro il quale è certamente impegnato in massimo grado anche il governo di Parigi<sup>144</sup>.

Due settimane più tardi il Primo Ministro italiano si recò in Francia in occasione di uno degli incontri semestrali che ormai da anni costituivano una routine diplomatica tra

---

<sup>144</sup> FBC, Bettino Craxi, Attività istituzionale, Pres. Consiglio, Discorsi parlamentari, discorso 14: Risposta a interrogazioni e interpellanze alla Camera dei deputati sul terrorismo, 07/02/1985. Consultabile alla pagina web: [http://www.archivionline.senato.it/scripts/GeaCGI.exe?REQSRV=REQPROFILE&REQCARDTYPE=14&ID=868016&Field\\_S\\_ALLSTR=craxi+terrorismo+francia](http://www.archivionline.senato.it/scripts/GeaCGI.exe?REQSRV=REQPROFILE&REQCARDTYPE=14&ID=868016&Field_S_ALLSTR=craxi+terrorismo+francia). Data ultima consultazione 15/03/2014. Cfr anche 5AG4/CD300/d. 4, Jean Musitelli, «note pour Jean Louis Bianco, a/s demande italiennes d'extradition» Musitelli riprende le statistiche citate alle pp. 162-166 di questo capitolo e commenta «cela ne correspond que très approximativement aux chiffres avancés par Craxi (120 demandes), sur une période, il est vrai, non précisée».

le due nazioni. Il giorno prima del suo arrivo a Parigi, Jean Musitelli inseriva la questione dell'opposizione italiana extra-parlamentare oltrefrontiera fra i temi che sarebbero stati verosimilmente evocati dal Primo Ministro italiano.

s'agissant des fugitifs italiens résidants en France, les choses se sont bien éclaircies à la suite de l'entretien que Roland Dumas a eu à Rome le 12 février avec M. Andreotti. Les polémiques de presse sont également retombées. Toutefois, après les deux arrestations opérées à Paris les 9 et 15 février (Sandrini e Tornaghi, tous deux sous le coup de mandat d'arrêt internationaux), les journaux italiens croient pouvoir annoncer que la France est disposée à remettre les présumés terroristes réfugiés chez elle<sup>145</sup>.

Ancora una volta è evidente lo stretto legame esistente tra opinione pubblica ed azione governativa. Se anche i due arresti avevano determinato una parziale distensione sul tema delle estradizioni, la questione del terrorismo venne comunque affrontata il giorno seguente nel corso del pranzo di lavoro, ed affrontata in primis dallo stesso Mitterrand «il faut que nous parlions du terrorisme. Là-dessus, je veux être très clair. Je considère que nous sommes injustement attaqués mais nous sommes prêts à agir de façon plus solidaire»<sup>146</sup>. Mitterrand continuava affermando che la Francia accoglieva all'incirca «300 Italiens réfugiés en France depuis 1976 et qui, depuis qu'ils sont chez

---

<sup>145</sup> 5AG4/CD304, f. 7, Jean Musitelli, note pour le Président de la République, «Votre entretien avec Bettino Craxi», 21 febbraio 1985. L'incontro tra Andreotti e Dumas, sul quale non sono state trovate fonti archivistiche, viene però confermato da un'altra nota del Quai d'Orsay, secondo la quale «l'arrestation à Paris les 9 et 15 février de deux "terroristes" italiens après l'entretien entre MM. Dumas et Andreotti à Rome, le 12 février, a modifié le climat. La presse italienne croit pouvoir annoncer que désormais la France est disposée à remettre à l'Italie les "terroristes" réfugiés chez elle»; cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5343, SDEM, fiche «Italiens "réfugiés" en France», 21 febbraio 1985, presumibilmente redatta da Godechot. Interessante rilevare che a margine della nota del 21 febbraio redatta da Jean Musitelli si trova scritto a penna «M. Le president - Il me semble que les déclarations de M. Craxi au Parlement italien étaient inadmissibles. Peut être Roland Dumas pourrait-il le dire poliment mais fermement au cours du déjeuner». Sul retro di un'altra nota nello stesso dossier leggiamo invece questo appunto, di cui non è possibile conoscere l'autore ma che rimane ciò nondimeno significativo del clima che le istituzioni stavano cercando di costruire: «auspicavano attenzione particolare alle numerose domande di estradizione perché vengono ? la sit. È certamente in movimento. Si deve consolidare o creare atmosfera di fiducia. Idea che si deve impostare futuro negoziato ha fatto molta strada.» Cfr. *ivi*, retro della nota «Note à l'attention de Jean Louis Bianco, sous couvert de Monsieur Hubert Vedrine – visite de M. Craxi, Président du Conseil des Ministres d'Italie, vendredi 22 février 1985, proposition de cadeau».

<sup>146</sup> 5AG4/CD300, f. 4, E. Guigou, «Compte rendu du déjeuner de travail avec M. Craxi, président du Conseil des Ministres d'Italie, le 22 février 1985», 25 febbraio 1985. Parteciparono al pranzo per la Francia Roland Dumas, Jean-Louis Bianco, Jacques Attali, Elisabeth Guigou; per l'Italia Bettino Craxi, Ruggeri (segretario generale Affari Esteri), Walter Gardini, Ambasciatore d'Italia in Francia, Antonio Badini, consigliere diplomatico di Craxi, Antonio Ghirelli, direttore servizio stampa Ministero Affari Esteri. Interessante rilevare che nel corso del pranzo Mitterrand, rivolgendosi a Dumas, chiedeva: «Avons nous des problèmes bilatéraux entre la France et l'Italie?». Dumas rispondeva «Non, nous n'avons pas de différends, seulement des projets en commun», *Ibid.*

nous, se sont “repentis” et auxquels notre police n’a rien à reprocher». Oltre a loro vi erano poi anche una trentina di italiani clandestini, ed effettivamente pericolosi.

Il faut donc d’abord les retrouver. Ensuite il ne seront extradés que s’ils ont commi des crimes de sang. Si les juges italiens nous envoient des dossiers sérieux prouvant qu’il y a eu crime de sang, et si la Justice française donne un avis positif, alors nous accepterons l’extradition. Pour les nouveaux arrivants, nous sommes prêts à être très sévères et à avoir le même accord qu’avec l’Espagne. Nous sommes prêts à extradere ou à expulser à l’avenir les vrais criminels sur la base des dossiers sérieux. Il y en a deux actuellement qui pourraient être extradés sous réserve de la Justice française<sup>147</sup>.

Mitterrand continuava affermando che era falso affermare che in Francia vi fossero dei *noyaux* di terrorismo, proponendo a Craxi che «vos hauts fonctionnaires viennent à Paris pour mettre leurs informations en commun avec les nôtres et pour nous aider à être plus efficaces»<sup>148</sup>.

Se si pone in relazione tale affermazione con quanto finora già analizzato, ci si rende immediatamente conto che Mitterrand non stava facendo altro che ribadire un atteggiamento ed un approccio di fatto già adottato negli anni precedenti; la collaborazione tra i Ministeri era un processo già avviato, e di cui le autorità avevano avuto modo di parlare a più riprese nei mesi precedenti. Allo stesso modo, la lotta alla clandestinità era un processo già intrapreso fin dall’inizio degli anni Ottanta, sulla scorta dei criteri istituiti da Louis Joinet, e con la collaborazione degli stessi avvocati degli italiani oltrefrontiera. La risposta apparentemente laconica di Craxi, «bien», potrebbe essere interpretata come una conseguenza del fatto che l’inasprimento della tensione bilaterale sul tema delle estradizioni, in quel particolare momento storico, non fosse da individuare nel rapporto tra le autorità dei due Stati, bensì nella pressione che l’opinione pubblica esercitava sulle autorità di entrambi i paesi. Così Craxi continuava affermando che effettivamente «il faut que notre Justice établisse des dossiers plus précis. Actuellement nous avons plus de 2000 terroristes dans nos prisons et cela nous pose des problèmes»<sup>149</sup>. Come abbiamo analizzato, la preparazione dei *dossiers* era un altro argomento che Andreani aveva già affrontato con lo stesso Craxi il mese precedente.

---

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

L'opinione pubblica necessitava però di chiarimenti, così in conferenza stampa Mitterrand affermò:

Les principes d'actions sont simples à définir. Ils sont souvent moins simples à mettre en œuvre. Il s'agit du terrorisme qui est par définition clandestin; c'est une véritable guerre. Nos principes sont simples.

Tout crime de sang sur lequel on nous demande justice - de quelque pays que ce soit et particulièrement l'Italie - justifie l'extradition dès lors que la justice française en décide. Tout crime de complicité évidente dans les affaires de sang doit aboutir aux mêmes conclusions.

La France, autant que d'autres pays, encore plus que d'autres pays mène une lutte sans compromis avec le terrorisme. Depuis que j'ai la charge des affaires publiques, il n'y a jamais eu de compromis et il n'y en aura pas<sup>150</sup>.

Circa il caso particolare rappresentato dagli italiani residenti in Francia da diversi anni, che avevano interrotto in modo chiaro il proprio legame con il terrorismo

Même s'ils se sont rendus coupables auparavant, ce qui dans de nombreux cas est probable, ils ont été reçus en France, ils n'ont pas été extradés, ils se sont imbriqués dans la société française, ils y vivent et se sont très souvent mariés. Ils vivent en tous cas avec la famille qu'ils ont choisie, ils exercent des métiers, la plupart ont demandé la naturalisation.

Ils posent un problème particulier sur lequel j'ai déjà dit qu'en dehors de l'évidence - qui n'a pas été apportée - d'une participation directe à des crimes de sang, ils ne seront pas extradés. Cela je l'ai répété à M. le Président du Conseil tout à l'heure, non pas en réponse à ce qu'il me demandait mais en réponse à un certain nombre de démarches judiciaires qui ont été faites à l'égard de la France.

Bien entendu, pour tout dossier sérieusement étayé qui démontrerait que des crimes de sang ont été commis ou qu'échappant à la surveillance, certains d'entre eux continueraient d'exercer des activités terroristes, ceux-là seront extradés ou selon l'ampleur du crime, expulsés<sup>151</sup>.

I principi di comportamento erano i medesimi che avevano guidato l'azione politico-giudiziaria degli anni precedenti; la vera novità risiedeva nel fatto che ora venivano proclamati dal massimo rappresentante dello Stato, rendendo chiara una linea politica che fino a quel momento era stata perseguita in modo disomogeneo dalle autorità che si erano dovute confrontare con il fenomeno. Basti pensare, ad esempio, all'apparente incoerenza del tentativo che i due Stati avviarono per rinnovare il trattato di estradizione, quando era chiaro che questo in realtà non avrebbe mutato la situazione

---

<sup>150</sup> IFM, Conférence de presse conjointe avec Bettino Graxi, 22 febbraio 1985, consultabile sul sito della fondazione all'indirizzo: <http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html> Data ultima consultazione 20/03/2014.

<sup>151</sup> *Ibid.*

degli italiani in Francia per ragioni politiche. Nella sua testimonianza Louis Joinet commenta significativamente in questo modo la nascita della “dottrina Mitterrand”:

à peine intronisé comme conseiller de Matignon, je me suis retrouvé chargé de suivre une première demande d’extradition d’un exilé italien en France. Dès lors, va se construire ce que des avocats qualifieront de “doctrines Mitterrand”. La presse a consacré cette expression, histoire de désigner de façon condensée un ensemble de pratiques que nous avons mises en œuvre, à partir de juin 1981, pour instaurer, à l’égard de ces Italiens, une contraignante règle du jeu, mais qui leur autorisait un *modus vivendi* en France, suspendant leurs extraditions<sup>152</sup>.

Secondo questa prospettiva di analisi, la “dottrina Mitterrand” non deve essere confusa con le dichiarazioni pubbliche del Presidente Mitterrand rilasciate nel mese di febbraio del 1985; essa deve essere piuttosto identificata con l’insieme delle pratiche e delle politiche che nei quattro anni precedenti erano state costruite dallo Stato in tutte le sue diverse istanze, e che erano significativamente state inserite da Robert Badinter all’interno di una cornice giuridica e politica chiara che affondava le sue radici nella legge e nella storia dello Stato francese. Le dichiarazioni di François Mitterrand fornirono una pubblica uniformità a questo eterogeneo insieme di fattori storici, politici e giuridici, contribuendo ad informare l’opinione pubblica di quanto era in realtà già in opera da tempo.

Sulla base di tali considerazioni, risulta pertanto significativo valutare la tendenza delle domande di estradizione avanzate dall’Italia tra il 1985 ed il 1987; queste furono rispettivamente 13 nel 1985, 9 nel 1986, e 3 nel 1987<sup>153</sup>. La posizione politica dichiarata pubblicamente da Mitterrand ebbe esiti immediati, e fu in grado di interrompere il cortocircuito che si era venuto a creare a partire dalla fine del 1984 tra opinione pubblica ed autorità istituzionali<sup>154</sup>. Nei mesi successivi alla formulazione della dottrina, la questione del terrorismo smise di essere argomento all’ordine del giorno

---

<sup>152</sup> L. Joinet, *Mes raisons*, cit., p. 194.

<sup>153</sup> Ministère des Affaires Étrangères, «Préparation du sommet franco-italien. Naples 26 novembre 1987», 12 novembre 1987. Documentazione gentilmente concessa da M. Jean Musitelli. Su questo punto cfr. anche 5AG4/CD300, f. 4, «Extraditions demandées par le gouvernement italien», 31 gennaio 1985, secondo la quale «depuis le 1er Janvier l’Ambassade d’Italie n’a - contrairement aux années précédentes - présenté qu’un nombre restreint de demandes de “recherche en vue d’une éventuelle arrestation provisoire aux fins d’extradition”: 4 demandes toutes pour faits terroristes». Il decremento delle domande venne quindi percepito dagli stessi attori istituzionali prima ancora della formulazione della “dottrina Mitterrand”.

<sup>154</sup> Su questo punto cfr. J. Musitelli, *L’impact*, cit.

nelle relazioni bilaterali; essa rimase per lo più un fatto di attualità nella sola agenda francese, in particolar modo nei lavori e nelle riflessioni dei Ministeri coinvolti nella ratifica della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e della Convenzione europea di estradizione del 1957, cui la Francia giunse nemmeno un anno dopo.

Prima di procedere all'analisi di queste convenzioni e dei dibattiti che la ratifica delle medesime innescarono all'interno delle istituzioni francesi, è interessante rilevare che - sebbene dall'Italia fossero cessate le pressioni per il rimpatrio dei nuovi fuoriusciti - nel medesimo periodo i funzionari francesi continuarono a riflettere sulla questione. Il 14 giugno 1985 Jean-Louis Bianco ricevette da parte di Jean-Pierre Faye un *dossier* redatto da un gruppo di giuristi «amis du gouvernement», e che era significativamente intitolato «sur l'apparition en Italie de conditions favorables à un retour des réfugiés politiques dans leur pays». Secondo la nota trasmessa, in Italia stava terminando lo stato d'urgenza ed una serie di recenti provvedimenti legislativi testimoniavano la progressiva e sempre più pacifica uscita dell'Italia dalla spirale degli anni di piombo. Gilles Menage commentava la nota chiedendosi se il governo francese fosse dovuto intervenire affinché la legislazione in quel momento in discussione al Parlamento italiano contenesse delle disposizioni «permettant un retour effectif d'une partie de la colonie italienne réfugiée en France»; concretamente si sarebbe trattato di ottenere un allargamento della nozione di libertà provvisoria, e di ridefinire alcuni aspetti della legislazione penale nata negli anni Settanta<sup>155</sup>.

Ciò che più è interessante notare è il modo in cui tale eventualità venne commentata dai funzionari francesi: Gilles Menage scriveva che si sarebbe trattato di una vera ingerenza negli affari interni italiani, e che il documento era «assez flou» e traduceva un'intenzione politica, rimanendo difficile da apprezzare per chi non fosse uno specialista del diritto penale italiano. Per questo egli suggeriva una grande prudenza «Peut-être pourrait-on à partir de ce texte demander à notre Ambassade à Rome de se renseigner sur les intentions du gouvernement italien à l'égard des dispositions qu'il

---

<sup>155</sup> 5AG4/CD300, f. 4, lettera di Jean Pierre Faye a Jean Louis Bianco, 14 giugno 1985, con allegata «note sur l'apparition en Italie de conditions favorables à un retour des réfugiés politiques dans leur pays».

contient et qui doivent être sur la place publique en Italie»<sup>156</sup>. Il giorno seguente Paule Dayan<sup>157</sup>, pur dimostrandosi d'accordo con quanto affermato dal suo collega, scriveva «il ne me semble pas qu'il s'agisse d'ingérence dans les affaires italiennes puisqu'il y aurait accord, et sous réserve de difficulté, il est préférable que les Italiens dont il est question retournent en Italie, plutôt qu'il ne restent en France»<sup>158</sup>

Seppur non rappresentasse più una questione pendente a livello bilaterale, la vita in Francia della comunità di oppositori italiani continuava a rappresentare una realtà pratica con la quale le amministrazioni e le diverse istanze statali non potevano smettere di relazionarsi. Qualche vago riferimento è riscontrabile in poche note per gli anni 1986/1987; una nota del 5 maggio 1986 sullo stato delle relazioni bilaterali le descrive come «très bonnes, malgré de temps en temps des difficultés passagères (problème du vin, la question des extraditions...), sans conséquences pour le climat général»<sup>159</sup>. Le questioni bilaterali su cui sarebbero stati condotti i *pourparlers* avrebbero riguardato le relazioni culturali, il progetto di accordo sull'alleggerimento dei controlli alle frontiere, le relazioni in materia di audiovisivo e televisione, la cooperazione industriale, gli armamenti. In questo ambito spicca la questione della cooperazione in materia di terrorismo, che si configura ora secondo uno schema ben diverso da quello degli anni precedenti per cui

La coopération franco-italienne est importante, mais Rome souhaiterait lui donner un caractère plus formel, en signant avec nous un accord bilatéral de coopération. L'Italie souhaite également une action plus coordonnée sur le plan international<sup>160</sup>.

È importante rilevare che non solo non si fa riferimento alcuno alle estradizioni, ma che la questione del terrorismo non si declina più rispetto alla presenza in Francia di diversi oppositori italiani, quanto piuttosto rispetto al terrorismo internazionale ed alla necessità di sviluppare una cooperazione in ambito multilaterale. Qualche mese più tardi, preparando l'incontro che si sarebbe tenuto di lì a poco, Jean Musitelli scriveva di

---

<sup>156</sup> 5AG4/CD300, f. 4, note à l'attention de M. Jean Louis Bianco, di Gilles Menage 19 giugno 1985.

<sup>157</sup> Magistrato, incaricata per il settore giustizia, relazioni con il Parlamento, rapatriés, professionisti liberali dal 1981 al 1993.

<sup>158</sup> 5AG4/CD300, f. 4, note à l'attention de M. Jean Louis Bianco, di Paule Dayan 20 giugno 1985.

<sup>159</sup> ANF, 5AG4/CD300, f. 5, «Sommet de Tokio, projet d'entretien entre le President de la République et le Président du Conseil italien, questions susceptibles d'être abordées», 5 maggio 1986. Le questioni bilaterali veramente all'ordine del giorno sono relazioni culturali, liceo Chateaubriand di Roma, canale 5, negoziato di un accordo franco-italiano sul controllo delle frontiere.

<sup>160</sup> *Ibid.*

non credere che Craxi avrebbe evocato la questione dei “rifugiati” nel corso del tete-à-tete. «Le gouvernement italien joue, chez lui, la carte de l’apaisement, n’est pas demandeur. Ainsi le nombre des demandes d’extradition à coloration politique a nettement décru: de 62 en 1984 à 38 en 1985 et à 17 pour les 9 premiers mois de 1986»<sup>161</sup>. Nell’ambito della presente ricerca è estremamente significativo notare il fatto che lo stesso Musitelli non abbia considerato la “dottrina Mitterrand” come un elemento chiave per la successiva diminuzione delle domande di estradizione, bensì che abbia ritenuto che tale decremento si fosse prodotto in diretta conseguenza della politica interna italiana. Altri elementi della medesima nota arricchiscono il quadro interpretativo; Musitelli infatti faceva presente che la questione poteva essere evocata nel corso della conferenza stampa, e questo in parte per le recenti dichiarazioni del Ministro Pasqua «invitant les fugitifs italiens en France à “aller se faire pendre ailleurs” et M. Negri à quitter sa chaire à la Sorbonne (où il n’a jamais enseigné...)», d’altra parte «parce que la crainte s’est repandue dans le milieu des “réfugiés”, que le gouvernement veuille, dans le cadre de son action antiterroriste, faire un exemple à leur détriment (en particulier en signant l’ordre d’extradition de Scalzone ou d’autres)»<sup>162</sup>.

Il quadro in cui si inseriva la questione dell’opposizione italiana oltrefrontiera stava mutando rapidamente, e tale cambiamento si rifletteva tanto sulla vita della comunità italiana emigrata quanto sull’andamento delle relazioni prettamente bilaterali sul tema. Non solo la Francia aveva approntato una propria legislazione antiterrorismo, ma nel quadro delle relazioni diplomatiche la Convenzione europea di estradizione del 1957 - ratificata dalla Francia l’anno precedente - era già entrata in vigore, sostituendosi a partire dall’11 maggio del 1986 alla convenzione bilaterale del 1870. Inoltre, come ricordato dallo stesso Musitelli

En matière de lutte contre le terrorisme, vous avez accepté que soit présentée à la ratification du Parlement la Convention européenne pour la répression du Terrorisme adoptée le 27 janvier 1977 dans le cadre du Conseil de l’Europe assortie d’une réserve excluant tout effet rétroactif<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> ANF, 5AG4/CD302, f. 8, Jean Musitelli, nota «Questions judiciaires, réfugiés», 27 novembre 1986.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.* Musitelli aggiungeva anche che era recentemente stato firmato un accordo di cooperazione tra i Ministeri degli Interni dei due paesi per la lotta contro il terrorismo, il traffico di stupefacenti e la criminalità organizzata. «Ce dernier point ne vise pas directement ni exclusivement la présence sur le territoire français des “réfugiés”», *ibid.* Informazione confermata da un’altra nota, Ivi, SDEM, «Sommet

Come vedremo nel prossimo capitolo, un anno dopo venne ratificata anche la convenzione europea per la repressione del terrorismo, ed i due Stati uscirono dalla particolare configurazione che caratterizzò i loro rapporti rispetto all'opposizione italiana all'estero per tutto l'arco temporale oggetto di analisi in questa ricerca. Questa configurazione si caratterizzò per la particolare posizione occupata dagli Stati - all'incrocio tra gestione bilaterale e multilaterale - in relazione al fenomeno migratorio di matrice politica dall'Italia alla Francia.

Nel 1987, a seguito della ratifica delle due convenzioni europee di cui tratteremo nel prossimo capitolo, vennero arrestati in Francia tre fuggitivi italiani aderenti alle Brigate Rosse e a Prima Linea. L'unica fonte a disposizione sull'argomento è estremamente indicativa del nuovo clima all'interno del quale si stavano ormai muovendo i due Stati:

Ces interpellations surviennent à la suite des accords passés entre le Ministre de l'Intérieur et son homologue italien Luigi Scalfaro, en octobre 1986, dans le cadre du groupement TREVI, de la lutte contre le terrorisme, la drogue et le grand banditisme. Cette décision intervient également à la suite des échanges des Groupes de Travail qui réunissent différents représentants d'Etats, ou spécialistes de la lutte anti-terroriste. Dans le cadre des relations bilatérales, il convient de noter qu'un échange de fonctionnaires pour une durée d'un mois a été organisée entre l'Italie et la France. Ces échanges permettent d'instaurer des rapports de confiance indispensables pour une coopération plus étroite dans un domaine particulièrement sensible. Ces trois terroristes, placés sous écrou extraditionnel, laissent penser que se profile un horizon nouveau entre l'Italie et la France pour la lutte contre le terrorisme<sup>164</sup>.

La questione dell'opposizione extraparlamentare italiana in Francia non si presentava più come una questione bilaterale - da gestire pertanto nell'ambito della tradizione e della storia dell'asilo politico bilaterale -, bensì si configurava come un fatto eminentemente giudiziario da gestire nell'ambito della cooperazione europea contro il

---

franco-italien (Paris 28 novembre 1986), Réunion de cadrage à Matignon (13 novembre)», 12 novembre 1986, secondo cui «s'agissant du terrorisme, les relations franco-italiennes se sont renforcées. A la demande des Italiens, un accord portant création d'un comité de coopération bilatéral pour la lutte contre le terrorisme, le trafic des stupéfiants et de la criminalité organisée a été signé le 13 octobre dernier. Le Ministre français de la Justice recevra son homologue italien le 14 novembre. A cette occasion, M. Rognoni pourrait aborder la question des procédures d'extraditions engagées par l'Italie contre des terroristes présumés demeurant en France. Cette question pourrait être également évoquée lors du sommet, par la partie italienne».

<sup>164</sup> 5AG4/CD304, f. 8, «Trois terroristes italiens membres des BR et Prima Linea ont été interpellés le 19 mai 1987», 20 maggio 1987. Interessante rilevare che due dei tre mandati di arresto erano stati emessi prima del 1985, cioè prima della formulazione della dottrina Mitterrand.

terrorismo. Nel prossimo capitolo analizzeremo le modalità con le quali alla fine degli anni Settanta venne avviata tale cooperazione , ed i conseguenti rapporti che Francia ed Italia svilupparono con essa nella particolare congiuntura temporale appena analizzata.



## **Capitolo IV – Il trattamento dell’opposizione extraparlamentare italiana in Francia secondo una prospettiva multilaterale**

Nel 1977 il Consiglio di Europa pervenne alla firma della Convenzione Europea per la Repressione del Terrorismo. Tale strumento giuridico era stato pensato, dai diversi paesi riuniti in quel consesso, al fine di sviluppare una proficua collaborazione in ambito penale e giudiziario, che potesse consentire di reprimere la crescente ondata di violenza politica che si stava diffondendo e che caratterizzava la scena sociale e politica interna a diverse nazioni (in particolar modo in Germania, in Spagna e in Italia). La ramificazione internazionale di diversi movimenti politici violenti, ed i legami che si erano venuti a costituire tra loro, spinsero i paesi europei riuniti nel Consiglio a tentare una nuova forma di collaborazione, che potesse consentire la costituzione di un percorso preferenziale all’extradizione dei soggetti ritenuti colpevoli di crimini “terroristici”.

La Francia e l’Italia firmarono immediatamente la Convenzione, ma pervennero alla sua ratifica solo nel 1986, a seguito di un intenso dibattito interno alle istituzioni e alla società civile. In questo capitolo tratteremo le modalità attraverso le quali – soprattutto in Francia - la presenza dell’opposizione extra-parlamentare italiana si intrecciò al coevo dibattito sulla firma e la ratifica del trattato multilaterale, ponendo attenzione al contemporaneo impatto che la questione ebbe sulla società civile e sulle istituzioni. Verrà dapprima analizzato l’impianto della Convenzione, mettendo in rilievo l’approccio all’extradizione in essa contenuto. Nella seconda parte del capitolo analizzeremo la iniziale configurazione che amministrazioni ed istanze politiche francesi assunsero in relazione alla decisione di non ratificare la convenzione. La decisione di privilegiare questo aspetto sul coevo dibattito italiano è data da due ordini di fattori. In primo luogo le fonti italiane a disposizione sul tema sono meno ricche, e non permettono per questo di ricostruire l’intero dibattito interno all’Italia sul tema. In secondo luogo la ratifica della Convenzione avrebbe avuto un impatto sulla situazione degli italiani in Francia per ragioni politiche che venne analizzato in particolare dai funzionari francesi che per anni avevano seguito la questione. Nell’ultima parte del capitolo verrà infine analizzata la fase di ratifica della Convenzione.

#### IV.1. La Convenzione europea per la repressione del terrorismo

Il 27 gennaio del 1977, a Strasburgo, venne aperta alla firma la Convenzione europea per la repressione del terrorismo. Tale documento è stato il frutto di un lungo percorso di riflessione cui avevano partecipato i rappresentanti dei diversi Stati riuniti nel Consiglio di Europa, ed in cui il ruolo promotore della Francia e dell'Inghilterra aveva assunto particolare rilevanza<sup>1</sup>. La Convenzione poggiava il suo impianto sulla possibilità di creare uno spazio giudiziario europeo che facilitasse la cooperazione fra gli Stati membri nel reprimere tanto i crimini di matrice politica quanto quelli comuni. Il terrorismo - e più in generale la violenza politica che in quegli anni aveva colpito diverse nazioni europee - rappresenta il principale stimolo che indusse le istituzioni a riflettere, ed infine a creare, uno spazio all'interno del quale l'istituto dell'extradizione potesse rivestire un ruolo di primaria importanza; esso sarebbe dovuto divenire, nella mente dei membri del Consiglio, un procedimento sempre più rapido, efficace, se non addirittura automatico.

A tal fine, l'individuazione di un criterio condiviso per la definizione dei crimini politici, ed in particolare dei crimini di terrorismo, si rendeva non solo auspicabile ma di fatto necessaria: «aux fins de rejeter cette justification “politique” chaque fois que l'acte de terrorisme met en danger la vie des personnes innocentes»<sup>2</sup>. Definiti questi crimini, gli Stati avrebbero lavorato per l'ottenimento di una sostanziale depoliticizzazione degli stessi, la cui applicabilità si fondava sull'assunto che «certains crimes sont tellement odieux de par la méthode employée ou leurs résultats par rapport à leur mobile qu'il n'est plus justifié de les ranger dans la catégorie des “infractions politiques”, pour lesquelles l'extradition n'est pas possible»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla genesi della Convenzione e sul ruolo di Giscard nel portare avanti la creazione di uno spazio giudiziario europeo cfr. J. Charpentier, *Vers un espace judiciaire européen*, «Annuaire français de droit international», v. 24, 1978, pp. 927- 929.

<sup>2</sup> Cfr. Rapport explicatif della Convenzione, consultabile all'indirizzo dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/090.htm>. Data ultima consultazione 20/03/2014.

<sup>3</sup> *Ibid.* Come evidenziato dal rapporto esplicativo della Convenzione questo criterio emerse sin dal 1973. Nell'ambito di questa tesi è interessante rilevare che questa prassi era già stata utilizzata da diversi paesi europei, sia in ambito interno, che in ambito internazionale. Abbiamo visto il suo primo utilizzo nei

La Convenzione, elaborata dai Ministri della Giustizia dei diversi Stati e dai membri del comitato di esperti europei per i problemi criminali, «a pour but de faciliter la répression du terrorisme en complétant et, le cas échéant, en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les Etats membres du Conseil de l'Europe»<sup>4</sup>. Per quanto riguarda lo specifico caso di studio affrontato in questo lavoro, l'interesse ad analizzare la Convenzione è dato dal fatto che la sua eventuale ratifica avrebbe potuto modificare, in maniera sostanziale, il quadro giuridico all'interno del quale la Francia e l'Italia avevano gestito, a partire dal 1870 e fino a quel momento, l'emigrazione di matrice politica da uno Stato all'altro.

Di fronte al fatto che la circolazione dei soggetti tra i diversi Stati consentiva, sempre più di frequente, di identificare gli autori dei crimini di matrice terroristica in un territorio diverso da quello in cui il crimine era stato commesso, l'extradizione veniva concettualizzata come «une mesure particulièrement efficace pour combattre le terrorisme»<sup>5</sup>.

Il nuovo progetto di collaborazione internazionale si scontrò però con un tratto caratteristico di quell'istituto sin dall'inizio del XIX secolo. Infatti, molti dei trattati di estradizione in vigore - tanto a livello bilaterale (come ad esempio nel caso franco-italiano), quanto a livello multilaterale (come la convenzione europea di estradizione del 1957) - prevedevano che i crimini politici fossero esclusi dall'extradizione<sup>6</sup>. A complicare tale scenario si aggiungeva il fatto che nel 1977 non esisteva ancora una definizione comunemente accettata di infrazione politica<sup>7</sup> e che, nella maggior parte dei casi, ciascuno Stato richiesto aveva l'obbligo di attribuire la qualifica, politica o meno, al crimine per cui la domanda di estradizione veniva avanzata. Nel contesto politico interno ed internazionale, influenzato alla fine degli anni Settanta dal terrorismo, si era venuta a creare nella mente degli Stati promotori una grave lacuna «en ce qui concerne

---

confronti degli anarchici nella premessa alla prima parte di questo lavoro; e poi il suo utilizzo da parte dell'Italia fascista nel cap. 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Sulla genesi di questa clausola cfr. premessa alla prima parte della tesi, pp. 27 e seguenti.

<sup>7</sup> In proposito, e in particolare per la prospettiva dello Stato francese cfr. S. Dreyfus, *Généalogie du délit politique*, Paris, Varennes, 2012, *passim*.

la possibilité d'extrader des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme»<sup>8</sup>.

La Convenzione europea di repressione del terrorismo veniva concepita sia come uno strumento volto a colmare tale lacuna, che come un meccanismo utile a limitare la possibilità e la probabilità che gli Stati richiesti opponessero il carattere politico delle infrazioni per cui le domande di estradizione venivano avanzate dagli altri paesi membri del Consiglio. In tale prospettiva di analisi, la comune appartenenza a quell'istituzione multilaterale era la chiave su cui poggiava tutto il sistema che riconosceva proprio in questa appartenenza comune la condivisione degli stessi sistemi politici, valoriali e culturali. Ciò che è più interessante rilevare è il fatto che a fronte di questo afflato, gli Stati coinvolti trovarono considerevoli difficoltà nel confrontarsi sul termine "terrorismo", ritenuto particolarmente scivoloso in quanto "indefinito" in alcuni casi dal punto di vista interno, e in linea generale dal punto di vista multilaterale<sup>9</sup>.

L'esito delle discussioni in merito fu particolarmente interessante, soprattutto se esaminato nell'ottica dell'interrelazione presente tra definizioni politiche condivise e presenza di nuovi fenomeni migratori di matrice politica; il preambolo della Convenzione è già di per sé molto significativo. Gli Stati firmatari sottolineavano la necessità di addivenire alla firma del trattato

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;  
Conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme;  
Souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à la poursuite et au châtement;  
Convaincus que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat<sup>10</sup>.

Due sono gli elementi maggiormente rilevanti: in primo luogo l'accentuazione esplicita dell'efficacia dell'extradizione come mezzo per addivenire al risultato finale perseguito dagli Stati, ovvero la realizzazione «d'une union plus étroite entre ses

---

<sup>8</sup> Cfr. Rapport explicatif, cit.

<sup>9</sup> Cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5073, risposta della Direzione Affari Giuridici alla risoluzione del Parlamento europeo, novembre 1981.

<sup>10</sup> Cfr. Convention Européenne pour la Repression du Terrorisme, consultabile sul sito dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, alla pagina web: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/090.htm>. Data ultima consultazione 20/03/2014.

membres»; in secondo luogo, il riferimento al desiderio che i colpevoli di atti di terrorismo – crimine che tuttavia non veniva ancora definito – non si sottraessero ai procedimenti penali ed alla conseguente pena. La sovranità degli Stati cedeva in qualche modo di fronte al perseguimento di quell'accezione dell'asilo che Beccaria aveva già descritto sostenendo che «la persuasione di non trovare un palmo di terra che perdoni ai veri delitti sarebbe un mezzo efficacissimo per prevenirli»<sup>11</sup>.

Questo nuovo spazio giuridico veniva concepito sulla massima *aut dedere aut iudicare* per cui, qualora uno Stato non avesse proceduto all'extradizione, avrebbe dovuto comunque prendere in carico il procedimento penale contro l'individuo nei confronti del quale era stata avanzata la richiesta. Al fine di creare tale spazio - in cui la valenza politica di un atto terroristico non sarebbe stata sufficiente a garantire la protezione e, di conseguenza, l'impunità del singolo - gli Stati convenivano, all'articolo 1, che ai fini dell'extradizione non sarebbero state considerate «comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques»:

les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;  
les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971;  
les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques;  
les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire:  
les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes;  
la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction<sup>12</sup>.

Se quanto previsto dall'articolo 1 rivestiva carattere di obbligatorietà, quanto statuito all'articolo 2 aveva invece natura facoltativa: gli Stati convenivano che, sempre ai fini dell'extradizione tra Stati contraenti, una nazione poteva non considerare

comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas

---

<sup>11</sup> C. Beccaria, *Dei delitti*, cit., p. 75. Cfr. premessa I parte, p. 27 e seguenti.

<sup>12</sup> Cfr. Convention Européenne pour la Répression du Terrorisme, cit.

visé à l'article 1<sup>er</sup> et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

Il en sera de même en ce qui concerne tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1<sup>er</sup>, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes.

Il en sera de même en ce qui concerne la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction<sup>13</sup>.

Come si evince da questa enumerazione di crimini, il campo di applicabilità della Convenzione era molto esteso. Tuttavia, tale strumento prevedeva la possibilità per gli Stati firmatari di apporre delle riserve che consentissero di preservare parzialmente la sovranità di ciascuna nazione, sì da rispettare gli eventuali obblighi legislativi o costituzionali che avrebbero potuto impedire ad uno Stato richiesto di conformarsi *in toto* all'impostazione dei primi due articoli. Secondo l'articolo 13, ogni Stato avrebbe potuto avvalersi di questa possibilità, riservandosi il diritto di rifiutare l'estradizione

en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1<sup>er</sup> qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:

qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien

qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation<sup>14</sup>.

Tale cavillo normativo rallentò il processo di integrazione fra le diverse nazioni, non consentendo un pieno ed immediato funzionamento della Convenzione. Infatti, sia la Francia che l'Italia si avvalsero immediatamente delle facoltà concesse dall'articolo 13 della Convenzione; questo determinò, nell'immediato, che non si creassero le premesse di una modifica degli equilibri alla base dei rapporti franco-italiani in materia di estradizione e di gestione della presenza in Francia di tanta opposizione extra-parlamentare italiana, oggetto di domande di estradizione. A tale riguardo è importante rilevare anche che, al momento della firma, quel particolare tipo di emigrazione - sebbene già iniziato - non sembrava ancora essere un argomento all'ordine del giorno nell'agenda diplomatica bilaterale, non essendo riconosciuto né come un fatto

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

problematico né come un elemento di discussione, come invece sarebbe stato negli anni seguenti<sup>15</sup>.

Certamente è interessante rilevare l'impostazione delle riserve apposte dai due paesi. Nella formulazione della sua riserva, la Francia rilevava che firmando la convenzione il Governo aveva voluto «marquer sa solidarité avec les autres pays européens dans la lutte contre un fléau qui a fait - et continue de faire - nombre de victimes innocentes et soulève à juste titre l'émotion de l'opinion publique»<sup>16</sup>. La firma era, sempre secondo tale riserva, la conseguenza logica di un'azione intrapresa già da molti anni che aveva condotto la Francia a rinforzare la propria legislazione interna e a ratificare le convenzioni dell'Aja e di Montreal relative al terrorismo aereo internazionale. Tuttavia, si sottolineava

Il va de soi que l'efficacité de la lutte à mener doit se concilier avec le respect des principes fondamentaux de notre droit pénal et de notre Constitution, laquelle proclame dans son préambule que "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République".

Il est bien évident aussi qu'une solidarité aussi poussée que celle qui est prévue par la Convention du Conseil de l'Europe ne peut s'exercer qu'entre Etats qui partagent les mêmes idéaux de liberté et de démocratie<sup>17</sup>.

La Francia avrebbe quindi apposto alcune condizioni all'applicazione del Trattato. In particolare, al momento della ratifica, sarebbero state formulate le riserve necessarie a far sì che le preoccupazioni dianzi espresse venissero pienamente rispettate e, soprattutto, perché «à aucun moment les Droits de l'Homme ne risquent d'être mis en danger». Lo Stato francese si diceva molto interessato all'analisi di quanto emergeva a livello di cooperazione dei Nove; si metteva inoltre in rilievo che un'azione contro le manifestazioni del terrorismo non potesse dispensare alcun paese europeo dall'analizzare il problema politico di fondo, ovvero dal cercare di comprendere le cause ultime del terrorismo. «A bien des égards, en effet», si concludeva la riserva, «le

---

<sup>15</sup> Cfr. cap. III, pp. 143 e seguenti.

<sup>16</sup> Cfr. *liste des déclarations formulées au titre du traité n. 090*, consultabile alla pagina web dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE&VL=0>. Data ultima consultazione 20/03/2014.

<sup>17</sup> *Ibid.*

vrai combat contre ce dernier est avant tout le combat pour une paix juste, qui garantisse les droits légitimes de chacun»<sup>18</sup>.

D'altra parte l'Italia dichiarava che si sarebbe riservata il diritto di rifiutare l'estradizione

ainsi que l'entraide judiciaire, en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1er qu'elle considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques ; dans ces cas, l'Italie s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:

- a. qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ; ou bien,
- b. qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée ; ou bien,
- c. que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation<sup>19</sup>.

Di fatto moltissimi Paesi europei apposero riserve di questo tipo all'applicazione della Convenzione<sup>20</sup>. Tali riserve, unitamente alla mancata ratifica della Convenzione da parte di molti Stati, nonostante avessero rallentato il processo di integrazione e di cooperazione penale tra paesi membri, non riuscirono però a fermarlo del tutto: nel 1975 venne infatti istituito il gruppo Trevi cui prendevano parte tutti i Ministri degli Interni dei diversi paesi del Consiglio, il cui scopo ultimo era quello di addivenire ad una efficace repressione del fenomeno terroristico. Allo stesso modo, a due anni dalla firma della Convenzione (rivolta ai Ventuno), venne firmato l'accordo di Dublino, strumento necessario a tentare una immediata applicazione della Convenzione almeno fra i Nove. Il Parlamento Europeo non smise di formulare raccomandazioni volte ad invitare gli Stati alla comune ratifica dello strumento multilaterale del 1977, che

---

18

Cfr.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE&VL=0>. Data ultima consultazione 10/04/2014. Nell'analizzare la posizione della Francia è importante rilevare il contesto internazionale del momento, caratterizzato da una crescente internazionalizzazione del fenomeno terrorista, dall'importanza assunta dal terrorismo mediorientale e dall'impatto violento che esso ebbe proprio in Francia in quegli anni. In proposito cfr. in particolare la testimonianza di G. Ménage, *L'oeuil du pouvoir, cit., v. 3, Face au terrorisme moyen-oriental (1981-1986)*, pp. 9-26; e capp. II-III-IV, pp. 67-318.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> cfr. *Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 090*, consultabile alla pagina web: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE&VL=0>. Cfr. ad esempio riserva belga e svedese.

rimaneva infatti l'unico mezzo *super-partes* in mano agli Stati per addivenire al successo nella lotta a quella particolare forma di delinquenza<sup>21</sup>.

Date queste premesse, vedremo adesso come la questione della ratifica si pose all'attenzione dei Ministeri francesi della Giustizia, dell'Interno e degli Affari Esteri a partire dal 1981, quando la questione dell'opposizione extra-parlamentare italiana e delle domande di estradizione avanzate dall'Italia divennero argomenti all'ordine del giorno nell'agenda politica interna e bilaterale.

#### **IV. 2. Una soluzione multilaterale al problema bilaterale? L'opposizione extraparlamentare italiana all'estero e la convenzione di Strasburgo**

##### *- La posizione italiana*

La riserva italiana era motivata dalle difficoltà che la Convenzione creava a livello costituzionale, in particolare in riferimento agli articoli 10 e 26 della Costituzione, relativi al diritto d'asilo e alla non estradizione dei crimini politici<sup>22</sup>. Come rilevava Arnaldo Squillante, capogabinetto del Ministero dell'Interno, qualche mese prima della firma:

Posto, quindi, che la soluzione migliore è quella di aderire senza riserva alla Convenzione, occorre ben considerare, d'altro canto, i riflessi di ordine costituzionale che deriverebbero da una tale incondizionata adesione. Invero, potendo il reato terroristico configurarsi come politico, verrebbero a determinarsi situazioni di contrasto con gli articoli 10 e 26 della Costituzione. [...] Quanto sopra premesso, si ritiene pertanto indispensabile che il Governo assuma l'iniziativa per la presentazione di un disegno di legge costituzionale, con il quale si stabilisca che l'ultimo comma dell'art. 10 e l'ultimo comma dell'art. 26 della Costituzione non si applicano a reati di natura terroristica<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Di particolare rilevanza fu la raccomandazione 916 (1981) relative à la Conférence sur la Défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe – Tâches et problèmes, in AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5073.

<sup>22</sup> Sulla genesi dei due articoli cfr. premessa alla seconda parte della tesi, p. 131 e seguenti.

<sup>23</sup> ACS, MI, G (1976-1980), b. 69, «Progetto di convenzione europea per la repressione del terrorismo», 13 agosto 1976. Da un'altra nota rileviamo che dello stesso avviso erano anche l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno e la Direzione Generale Pubblica Sicurezza. Cfr. *ivi*, «appunto», 24 luglio 1976.

Lo stesso parere si evince anche da un'altra nota della Direzione Generale pubblica Sicurezza, Ufficio Studi e Legislazione, del 28 giugno 1977, che rilevava anche che

in alternativa potrebbe, forse, configurarsi la “depoliticizzazione” di alcuni delitti, in considerazione della loro particolare gravità, ma per tale via non si dovrebbe comunque prescindere anche da una revisione dell'art 8, ultimo comma, del codice penale che fissa la nozione di delitto politico in termini estremamente ampi. La riserva di cui trattasi invece, per sua natura, comporta la necessità di una valutazione della natura politica del soggetto da effettuare caso per caso anche alla stregua di criteri fissati nella riserva stessa – “il suo carattere di particolare gravità, ivi compreso il fatto che esso ha creato un danno collettivo per la vita, per l'integrità corporale o per la libertà delle persone; oppure per il fatto di aver colpito persone straniere, o per i motivi che l'hanno ispirato o per il fatto che sono stati usati mezzi crudeli e sleali per realizzarlo” – che divergono dalla nozione di reato politico accolta dal nostro codice penale e che, per tale verso, pongono diversi problemi di legittimità costituzionale in termini di efficacia novativa di una legge recante la ratifica di una convenzione<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia si deduce quindi che la Convenzione, seppure interessante agli occhi delle amministrazioni coinvolte nella lotta al terrorismo e alla repressione dello stesso, poneva problemi di ordine giuridico la cui soluzione era alquanto articolata visto il doppio legame che essa aveva con la Costituzione e con il codice penale, ed in particolare con l'art. 8 di quest'ultimo relativo ai crimini politici<sup>25</sup>. Come rilevato da Mario Chiavario «non è stato facile né breve l'iter di ratifica della Convenzione del 1977 [...]; e ciò, principalmente proprio per le perplessità suscitate dall'impostazione che vi si dà al problema dei rapporti tra “politicalità” del reato ed estradizione»<sup>26</sup>.

Il 22 novembre del 1979 il Ministro degli Affari Esteri Malfatti, di concerto con il Ministro dell'Interno Virginio Rognoni e con quello di Grazia e Giustizia Morlino,

---

<sup>24</sup> Ivi, Direzione Generale pubblica Sicurezza, Ufficio Studi e Legislazione, «appunto», 28 giugno 1977.

<sup>25</sup> Ai fini di questa ricerca è interessante rilevare che l'art. 8 era stato concepito in piena epoca fascista, e pensato in un legame di stretta connessione con il fenomeno dell'antifascismo all'estero. In proposito cfr. cap. I. Sul dibattito che la Convenzione creò in merito cfr. Camera dei Deputati, *Estradizione e reati politici. Il problema della Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, Roma, Camera dei Deputati, 1981. Il volume, pubblicato quattro anni dopo la firma della Convenzione, e un anno dopo la presentazione del disegno di legge per la ratifica della stessa in Parlamento, conteneva una raccolta di documenti sul dibattito internazionale in materia, una parte dedicata ai riferimenti normativi in Italia (contenente anche parte degli atti parlamentari relativi al dibattito costituzionale sull'asilo di cui si è trattato nella premessa alla seconda parte della tesi), un'analisi della situazione negli altri paesi europei, nonché infine alcuni saggi di F. Mosconi, S. Senese, E. Alessandrini, P. Calogero, P. L. Vigna, A. Cassese e R. Quadri, significativamente raccolti sotto il titolo *Il dibattito dottrinario in Italia*.

<sup>26</sup> Cfr. M. Chiavario, *Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti*, «Il Foro Italiano», 109, 6, giugno 1986, p. 270.

presentavano alla Camera il disegno di legge per la ratifica della Convenzione affermando che «in molti Paesi europei negli ultimi anni si sono posti gravi problemi in tema di sicurezza, a causa del verificarsi di drammatici episodi di violenza terroristica. Questa attività criminosa che si autodefinisce politica e che spesso rivela effettivamente motivazioni di tale natura, presenta caratteristiche assai diverse dal tradizionale delitto politico». Di fronte a questa realtà gli Stati europei avevano posto mente a diverse forme di collaborazione internazionale, tanto più necessarie in quanto «gli autori degli atti terroristici si avvantaggiano della libertà di circolazione fra gli Stati e della rapidità degli odierni mezzi di trasporto»<sup>27</sup>.

Il 21 febbraio 1980 il progetto di legge per la ratifica della Convenzione venne assegnato alla Commissione Affari Esteri della Camera<sup>28</sup>; sette mesi più tardi la Quarta Commissione Giustizia chiedeva di poter prendere in carico congiuntamente alla III Commissione Esteri il progetto, e riceveva un parere affermativo da parte della Presidenza della Camera<sup>29</sup>. Come vedremo si giunse alla ratifica solo cinque anni più tardi.

*- La posizione francese*

Nel 1981 il cambio al vertice della Presidenza della Repubblica francese, unitamente all'emergere della questione dell'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia come argomento all'ordine del giorno nelle relazioni bilaterali, portò la questione della ratifica della Convenzione del 1977 tra i temi di attualità nel dibattito interno ed esterno allo Stato francese; la ratifica di quello strumento avrebbe infatti potuto supplire all'inadeguatezza del trattato bilaterale di estradizione di cui le amministrazioni ed i vertici politici franco-italiani discussero più volte tra il 1981 ed il 1984, portando a un sostanziale mutamento del quadro giuridico in cui gli Stati avevano gestito sino a quel momento la presenza in Francia di una parte della opposizione politica extra-parlamentare italiana. La particolare configurazione assunta dagli Stati in relazione al fenomeno migratorio di matrice politica, già analizzato nel precedente capitolo, si

---

<sup>27</sup> CDD, AP, Disegni di legge e relazioni, Documenti, n. 1021, Disegno di legge presentato dal Ministro degli Esteri Malfatti di concerto con il Ministro dell'Interno Rognoni e con il Ministro di Grazia e Giustizia Morlino, 22 novembre 1979, pp. 1-2.

<sup>28</sup> Cfr. CDD, AP, Discussioni, seduta del 21 febbraio 1980, p. 9967.

<sup>29</sup> CDD, AP, Discussioni, seduta del 7 luglio 1980, p. 15949.

arricchì di nuove sfumature. La questione dell'eventuale ratifica della Convenzione di Strasburgo verrà adesso analizzata nella particolare relazione che essa poteva avere, e di fatto ebbe, con la presenza in Francia dell'opposizione extra-parlamentare italiana.

Anche in questo caso, come avvenuto nel corso delle relazioni interne e bilaterali già trattate, le diverse istanze statali si configurarono in modo composito ed articolato, perseguendo finalità non sempre coerenti e/o conciliabili fra loro. Più nel dettaglio, in Francia emersero sin da subito - ovvero a partire dall'inizio del 1982 - due diverse "fazioni": una rappresentata dal Ministero della Giustizia, in particolare nella persona e nelle concezioni difese da Robert Badinter; l'altra identificabile con il Ministero dell'Interno, nella persona di Gaston Defferre. Il Guardasigilli, che abbiamo visto seguire da molto vicino e da subito la questione dell'opposizione extra-parlamentare in Francia, si disse immediatamente sfavorevole all'ipotesi di ratificare gli strumenti multilaterali concepiti in ambito europeo. Il Ministro dell'Interno, a sua volta coinvolto attivamente nelle questioni amministrative e giudiziarie relative all'immigrazione politica italiana, sembrava invece difendere una posizione più conciliante nei confronti dei partner del Consiglio d'Europa e di quello ristretto dei Dieci. In tale scenario, fatto di frizioni e di continui momenti di confronto sul tema, il Ministero degli Affari Esteri perseguiva una politica articolata, che potremmo definire dinamica. La mobilità e la duttilità di tale posizione - che di fatto non è mai stata incoerente o in contraddizione con sé stessa - venne determinata dalla particolare posizione avuta dal Quai d'Orsay, più che dagli altri Ministeri. Trovandosi ad agire nel complesso punto di intersezione tra esigenze di politica interna, diplomazia bilaterale, e cooperazione multilaterale, Claude Cheysson fu uno degli interlocutori privilegiati dagli altri Ministeri e dalla Presidenza della Repubblica al fine di determinare la linea politica francese sulla ratifica della Convenzione di Strasburgo. Claude Cheysson adottò pertanto una duplice posizione: mentre nelle note interne scambiate con gli altri Ministeri francesi, e in particolare con quello della Giustizia, sottolineava instancabilmente ed esplicitamente il proprio accordo rispetto alla linea interpretativa sostenuta da Robert Badinter, in sede diplomatica bilaterale e multilaterale doveva necessariamente aprire uno spiraglio alla possibilità che anche la Francia ratificasse almeno uno di quei due strumenti, dimostrando così una sostanziale solidarietà con i paesi che da anni richiedevano l'estradizione dei propri militanti armati.

In questo ambito, caratterizzato da una continua alternanza da momenti di pressione a momenti di almeno apparente conciliazione, due furono i periodi che potremmo dire maggiormente significativi: il tornante costituito dal 1981/1982 e poi il periodo compreso tra il 1985 e l'inizio del 1986, anno in cui la Francia, e anche l'Italia, addivennero alla ratifica della convenzione europea di estradizione e di quella di repressione del terrorismo.

*- Il Ministero della Giustizia:*

Nei primi mesi del gennaio 1982 il dibattito tra Quai d'Orsay ed il Ministero della Giustizia sulle due convenzioni si fece particolarmente intenso. La posizione sostenuta da Robert Badinter era molto chiara ed articolata. Volendo approfondire quanto già accennato in precedenza, il Guardasigilli riteneva che la questione del terrorismo non andasse trattata in modo isolato, bensì che dovesse essere inserita in un ambito cooperativo europeo di più ampio respiro, capace di prendere di mira la grande criminalità nel suo insieme<sup>30</sup>. Fermo restando il principio e la necessità di essere solidali con i paesi che erano stati sconvolti nei dieci anni precedenti da atti di matrice terroristica – paesi come la Spagna, la Germania e l'Italia – e che si trovavano pertanto nella posizione di richiedere numerose estradizioni alla Francia, Robert Badinter propose un approccio differente per portare avanti questa necessaria solidarietà.

Nel mese di agosto del 1982 il Ministro della Giustizia preparò la nota esaminata nel capitolo precedente sul tema delle estradizioni, definendo per la prima volta i criteri in base ai quali la Francia avrebbe agito in ambito bilaterale. Allegata a questa prima nota, ne inviò una seconda, relativa alle convenzioni multilaterali e alla creazione di un tribunale europeo. Rispetto alle due convenzioni, di estradizione e di repressione del terrorismo, Badinter sosteneva che entrambe non potevano essere ratificate per due ordini di ragioni. Esse, in primo luogo, limitavano eccessivamente il potere di valutazione degli Stati richiesti rispetto ai crimini politici, disposizione di per sé non ammissibile per uno Stato, come la Francia, «soucieux de préserver sa souveraineté et le

---

<sup>30</sup> Interessante rilevare che nonostante questa posizione era la stessa portata avanti dalla Presidenza Giscard d'Estaing al momento della formulazione delle proprie riserve alla ratifica della Convenzione di Strasburgo. Sull'idea di affrontare la questione del terrorismo unitamente a quella della grande criminalità, cfr. relazione di Robert Badinter alla conferenza sulle relazioni tra criminalità e crisi economica, XIII Conferenza del Consiglio di Europa, Atene 25-27 maggio 1982.

droit d'asile»<sup>31</sup>. In seconda istanza, entrambi i trattati riposavano sul principio per cui, in caso di mancata estradizione, lo Stato richiesto avrebbe dovuto perseguire davanti alle proprie giurisdizioni le persone reclamate (*aut dedere aut iudicare*). Secondo il Ministro «or la France est un pays importateur de terroristes et non exportateur»<sup>32</sup>. Negli ultimi anni il paese aveva infatti ricevuto molte più domande di quante non ne avesse formulate. La ratifica della Convenzione avrebbe quindi messo la Francia nella posizione di giudicare le persone reclamate dalle autorità turche, cipriote, spagnole (convenzione di Strasburgo) o dall'Inghilterra e dall'Italia (accordo di Dublino) nella misura in cui lo Stato richiesto fosse stato condotto a rifiutare le estradizioni.

Les magistrats et les jurés français se trouveraient dans l'impossibilité, en toute conscience, de se prononcer dans de telles affaires dont le contexte politique leur échapperait complètement. De surcroît l'incarcération en France créerait une situation d'une dangerosité extrême (menaces de prise d'otage, incidents graves, etc)<sup>33</sup>.

Per questo Badinter tendeva a privilegiare lo spazio di manovra offerto dalla creazione e attuazione di uno spazio di giustizia europeo. Esso, così come presentato nel 1978, offriva alcuni vantaggi importanti. In primo luogo non distingueva il caso particolare del terrorismo dalla delinquenza comune, «en faisant simplement des reserves convenables s'agissant d'actes politiques»<sup>34</sup>.

Badinter proponeva alla Direction Affaires Juridiques del Quai d'Orsay l'esame di un nuovo progetto che comprendesse un insieme di disposizioni riguardanti l'extradizione «en renforçant par rapport au projet de 1978 les garanties offertes en matière politique»; si trattava di un disegno che non sanciva nessun obbligo tra la sua applicazione e la ratifica della Convenzione di Dublino, e che «surtout, à défaut de l'extradition par l'Etat requis, et si celui n'a pas compétence pour juger l'infraction (par exemple pour la France pas de victime française, d'auteur ou de complice français dans l'infraction), alors l'Etat requis devrait saisir la Cour pénale européenne qui aurait à juger la personne réclamée»<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> ANF, 5AG4/PM34, f. 1, «Notes sur les conventions européennes d'extradition et sur la création d'une cour de justice criminelle européenne ou cour pénale européenne», 25 agosto 1982.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

La Corte europea, nel progetto di Badinter, avrebbe dovuto essere incaricata di esaminare i casi più gravi, in particolare i crimini contro l'umanità e i crimini di sangue, e avrebbe dovuto essere composta da giudici designati da ogni Stato, di nazionalità differente fra loro e anche rispetto alle vittime e agli accusati. Gli stessi principi avrebbero dovuto essere applicati alla procura, e la difesa degli imputati avrebbe dovuto essere presa in carico da avvocati di tutti i paesi membri. La legge penale di fondo doveva essere quella dello Stato in cui era stata commessa l'infrazione, l'esecuzione della condanna effettuata in una prigione internazionale che poteva avere sede a Lussemburgo, «pour éviter la livraison à l'Etat réquerant, dont le système carcéral à l'encontre des terroristes a pu faire l'objet de critiques, telles que celles adressées à certaines prisons de la RFA – Stamheim, par exemple – ou l'Italie»<sup>36</sup>. La grazia poteva essere eventualmente accordata solo con l'approvazione unanime dei capi di tutti gli Stati membri.

Come per le estradizioni, era desiderio di Badinter che la definizione di una linea politica unitaria avvenisse attraverso il confronto con gli altri Ministeri francesi. Sin dai primi mesi del 1982, il Guardasigilli sollecitò pertanto i suoi colleghi in tale direzione<sup>37</sup>, scontrandosi però con le posizioni dissenzienti di taluni altri dicasteri.

*- Il Ministero degli Esteri:*

Il 1 settembre 1981, il Ministro degli Esteri Claude Cheysson scriveva a Badinter la sua risposta alle note ricevute in merito alla questione delle estradizioni e a quella delle convenzioni multilaterali, annotando significativamente che

Tu sais combien je suis d'accord avec ton orientation. Tu sais également que je souhaite pouvoir en précipiter l'examen au niveau européen. Si le Président de la République te donne son agrément, je me propose donc, sauf objection de ta part, de m'en entretenir avec quelqu'un de mes collègues des affaires étrangères à l'occasion d'une très prochaine réunion et avant même la rencontre des Ministres de la Justice de la Communauté<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> ANF, 5AG4/PM34, f. 1, Lettera di Robert Badinter a Claude Cheysson, 9 marzo 1982. Il metodo di lavoro proposto incontrava il favore del Quai d'Orsay. Cfr. *ivi*, «visite du Ministre de la Justice allemand a/s coopération pénale européenne, note pour le Ministre», 7 gennaio 1982.

<sup>38</sup> ANF, 4AG5/PM34, f. 1, Lettera di Claude Cheysson a Robert Badinter, 1 settembre 1982.

Cheysson continuava informando il collega del fatto che avrebbe trasmesso le due note a Gilbert Guillaume «que tu connais bien et dont tu apprécies les mérites, à entrer en contact avec tes services pour faire part des observations éventuelles sur ta note»<sup>39</sup>. Nella sua risposta, Gilbert Guillaume annotava innanzitutto che sarebbe stato utile per la Francia eliminare ogni ambiguità nei *pourparlers* con gli altri paesi europei, precisando in modo definitivo di non avere intenzione di procedere alla ratifica di alcuno dei testi multilaterali, ed in particolare della Convenzione europea per la repressione del terrorismo e della Convenzione di estradizione del 1957<sup>40</sup>.

La Direction des Affaires Juridiques del Quai d'Orsay riprendeva quindi punto per punto il progetto proposto dalla Cancelleria. Rispetto a quanto elaborato da quest'ultima, si rilevava il fatto che il testo proposto avrebbe permesso di unificare e modernizzare le convenzioni di estradizione esistenti tra i Dieci. Questo avrebbe consentito di evitare l'inizio di discussioni bilaterali funzionali a rivedere gli accordi di estradizione già esistenti che, come visto in particolare per il caso italiano, si rivelavano inadatti al nuovo contesto storico-politico interno e internazionale. Rispetto all'impostazione del progetto della Giustizia, la Direzione era sostanzialmente d'accordo e poneva di fatto poche osservazioni; l'unico rilievo veniva posto in relazione alla creazione di una prigione internazionale con sede a Lussemburgo<sup>41</sup>.

Come già accennato, la posizione del Quai d'Orsay – ben più di quella di altri Ministeri – era però una posizione in qualche modo dinamica, perché costretta a rispondere alle diverse pressioni interne e esterne allo Stato francese. Così, se nella nota appena analizzata Guillaume proponeva un sostanziale allineamento del Ministero degli Esteri sulle proposte della Giustizia, in un'altra nota dello stesso periodo possiamo leggere i diversi piani della linea politica portata avanti dal Quai d'Orsay. In questa seconda nota, redatta all'indomani di un incontro tra Badinter e il Ministro della Giustizia tedesco, la Direction des Affaires Juridiques rilevava che, senza disconoscere l'interesse che poteva avere una collaborazione penale multilaterale, era comunque opportuno non sottovalutare l'ipotesi di procedere a soluzioni bilaterali. La Direction teneva in tal senso a sottolineare che le convenzioni bilaterali avevano, rispetto a quelle

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Ivi, Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Affaires Juridiques, «Cour de justice criminelle européenne», note pour le Ministre, 13 settembre 1982.

<sup>41</sup> *Ibid.*

multilaterali, il vantaggio di «“coller” le plus possible» alla realtà giuridica e politica degli stati coinvolti, mentre gli strumenti multilaterali erano spesso difficili da elaborare e assortiti di numerose riserve che ne minavano l’efficacia. Ciò premesso, nella stessa nota la Direction des Affaires Juridiques sottolineava comunque di non avere nulla in contrario al rilancio della cooperazione a livello dei Dieci, tanto più che, come la Cancelleria, credeva più efficace una convenzione più generalista non solo contro il terrorismo, ma contro la criminalità nel suo complesso. Certo è, rilevava la Direction in conclusione, che il problema dei crimini complessi, ovvero dei crimini comuni commessi con un movente politico, non era mai stato risolto da nessun trattato multilaterale<sup>42</sup>.

Le fonti analizzate restituiscono - nonostante le possibili divergenze attinenti non tanto la linea politica di fondo, quanto piuttosto le modalità di perseguimento della stessa - un clima di crescente collaborazione tra le due istanze statali. L’unico momento di parziale tensione sembra databile all’inizio del 1982, quando Guillaume scriveva che il progetto di Badinter aveva poche *chances* di essere accettato in sede europea<sup>43</sup>. Nell’agosto dello stesso anno Guillaume scriveva – in sintonia con la posizione della Giustizia – che la Convenzione di Strasburgo, seppur emblema degli sforzi fatti in sede europea per giungere alla repressione del terrorismo attraverso la collaborazione tra i paesi del Consiglio, prevedeva – in particolare in tema di estradizione - degli automatismi «difficilement acceptables dans un cadre multilatéral regroupant des Etats à systèmes politiques et juridiques disparates»<sup>44</sup>.

Il vero nodo della questione, nelle osservazioni del Direttore degli Affari Giuridici del Quai d’Orsay, era che il problema fosse continuamente risollevato nel quadro delle relazioni bilaterali: la questione del diritto d’asilo – con il suo corollario della non estradizione in materia politica – presentava una particolare acuità nelle relazioni con Stati limitrofi quali la Spagna, l’Italia o la Germania.

---

<sup>42</sup> ANF, 4AG5/PM34, f. 1, «Visite du ministre de la Justice de la RFA – coopération pénale européenne», note pour le ministre, rédacteur Christine Chanet, 7 gennaio 1982.

<sup>43</sup> Ivi, Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Affaires Juridiques, «Note pour le Ministre», 29 gennaio 1982.

<sup>44</sup> Ivi, f. 2, Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Affaires Juridiques, Gilbert Gullaume, «Terrorisme», 16 agosto 1982.

En vue de limiter les difficultés qui naîtraient à cette occasion et d'assurer une coopération efficace entre Etats ayant des systèmes politiques et juridiques voisins, le Département comme la Chancellerie, estime que le cadre plus approprié pour traiter cette question est celui de Dix. [...] Or, M. Badinter estime que les auteurs d'infractions politiques ne doivent être ni extradés ni jugés par les juridictions françaises. Pour sortir de ce dilemme il propose que soit créée une juridiction pénale européenne<sup>45</sup>.

Rispetto a questa iniziativa, il Ministero degli Affari Esteri assicurava il Ministero della Giustizia della sua approvazione, nonché della piena collaborazione della Direction des Affaires Juridiques. Secondo quest'ultima il problema dei rifugiati politici

Il est sans rapport avec celui du terrorisme, ainsi que le Directeur des Français à l'Etranger et des Etrangers en France le souligne dans sa note du 13 août 1982 sur le droit d'asile. Certes, les réfugiés bénéficiant de la Convention de 1951, ne peuvent être expulsés ni extradés vers les pays dans lesquels leur vie ou leur liberté sont menacées. Mais ce droit d'asile restreint garanti internationalement ne les met pas à l'abri d'une extradition vers d'autres pays dans les mêmes conditions que tout étranger se réclamant ou non du droit d'asile garanti par la Constitution<sup>46</sup>.

Vista la sua particolare posizione, il Ministero degli Affari Esteri era interessato ad un secondo ordine di questioni, oltre a quelle puramente tecnico-giuridiche relative all'impostazione dei diversi trattati o progetti di collaborazione. In particolare, le diverse fonti analizzate riflettono l'attenzione che questa istanza statale dedicò all'individuazione di luoghi e tempi di presentazione della proposta del Ministero della Giustizia. A seguito delle discussioni interne ai diversi uffici del Quai d'Orsay e della Cancelleria, la Direction des Affaires Juridiques procedette all'identificazione del luogo deputato a questo nuovo dibattito internazionale. Il Consiglio dei Dieci sembrò la soluzione migliore, per due ordini di ragioni: innanzitutto, come già accennato, i Dieci collaboravano già in quello stesso ambito operativo con il gruppo TREVI; in secondo luogo quella stessa tribuna aveva già accolto il piano Genscher-Colombo contro il terrorismo. Il Consiglio ristretto sembrava quindi un'istituzione dinamica e già adusa ad operare secondo pratiche affini a quelle che Badinter avrebbe proposto<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Ivi, f. 1, Ministère des Affaires Etrangères, Direction Europe, Sous-direction Europe occidentale, Note pour le cabinet du Ministre, a/s Tribunal Européen, 23 agosto 1982, all'attenzione di M. Bernard. Sugli studi portati avanti del Quai d'Orsay per rendere la proposta particolarmente efficace in ambito diplomatico multilaterale cfr. anche ivi, Ministère des Affaires Juridiques, Direction Affaires Juridiques, Cour de justice criminelle européenne, Gilbert Guillaume, 13 settembre 1982. Una parte della nota è dedicata non solo all'arena in cui avanzare la proposta, ma anche alle modalità che avrebbero permesso di ottenere un risultato migliore.

Nel settembre del 1982 Guillaume scriveva che qualora gli sforzi di cooperazione non avessero portato ai risultati sperati, e si fosse allora deciso di procedere alla ratifica di uno degli strumenti multilaterali, sarebbe comunque stato meglio attendere qualche tempo per poter così presentare quell'opzione come un progresso sensibile nella cooperazione penale<sup>48</sup>.

Prima che il progetto fosse presentato in sede europea era comunque necessario che la Presidenza della Repubblica e tutti gli altri Ministeri avallassero la linea preparata dal Ministero della Giustizia e dal Quai d'Orsay. Il comitato interministeriale riunitosi il 26 agosto del 1981, di cui abbiamo già trattato nel capitolo precedente, si concluse con la definizione dei quattro criteri alla base della politica interna in materia di estradizione e con l'affermazione chiara del principio secondo cui :

Parallèlement le gouvernement français engagera une action diplomatique pour parvenir à la mise en place d'une juridiction européenne spécialisée. En effet, s'il est clair que nous devons affirmer notre solidarité européenne face au terrorisme international, nous ne pouvons toutefois ratifier la convention de Strasbourg: la France est une terre d'asile et cette convention aurait pour conséquence de faire juger par les tribunaux français et de détenir dans des prisons françaises les terroristes que nous renverraient les Etats moins accueillants<sup>49</sup>.

Lo studio della questione continuò, a livello interministeriale francese, per il successivo anno e mezzo<sup>50</sup>; alle linee di tendenza emerse sin dall'inizio del 1981, si affiancò la non facile contrapposizione tra Ministero della Giustizia e Ministero

---

<sup>48</sup> Ivi, f. 1, MAE, Direction des Affaires Juridiques, «Note pour le Cabinet du Ministre délégué chargé des Affaires Européens a/s coopération pénale européenne», 14 settembre 1982.

<sup>49</sup> ANF, 5AG4/PM34, f.1, s.f.1, relevé des décisions du comité interministériel du 26 août 1981, transmise le 2 septembre, «Politique à l'égard des réfugiés basques et politique d'extradition». Ricordiamo che il comitato vide la partecipazione del Ministro dell'Interno, Gastone Defferre, del Ministro della Giustizia, Robert Badinter, del ministro degli Esteri Claude Cheysson, del consigliere tecnico del Gabinetto del Primo Ministro, Bernard Garcia, del direttore generale della Polizia Nazionale, Bernard Couzier, e infine del direttore aggiunto del Gabinetto del Ministero degli Esteri, Philippe Petit. Sull'esito del comitato rispetto alla questione delle estradizioni cfr. cap. III, pp. 170-173.

<sup>50</sup> Cfr. ANF, 5AG4/PM34, f. 1, Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Affaires Juridiques, «compte rendu de la reunion du 22 septembre 1982». Presenti alla riunione erano il Ministro degli Affari Esteri, il Ministro della Giustizia, M. Bernard, M. Goeau Brissonière, M. Guillaume, M. Sauve. Esito della riunione, dedicata al tema della cooperazione europea e della creazione di una corte penale europea, fu la decisione che la corte sarebbe stata interpellata nei casi di rifiuto di estradizione, che avrebbe avuto la competenza nel caso di crimini contro la vita, l'integrità o la libertà delle persone puniti con pena superiore a cinque anni di reclusione, che la legge penale applicabile dalla Corte sarebbe stata la più dolce fra quella in vigore nello Stato richiedente e quella in vigore nello Stato richiesto; che sarebbe comunque stata proposta la creazione di una prigione europea, ed infine che la proposta francese avrebbe distinto tra due strumenti, uno relativo all'extradizione ed uno relativo alla Corte.

dell'Interno e la parziale opposizione della Presidenza della Repubblica all'ipotesi di non procedere in ogni caso alla ratifica della Convenzione di Strasburgo. Così, mentre il 13 settembre del 1982 Gilbert Guillaume scriveva che la firma di una convenzione non implicava per forza la sua ratifica e che non era necessario far conoscere agli altri firmatari l'intenzione di non ratificarla<sup>51</sup>, all'incirca nello stesso periodo Jean-Yves Goeau Brissonière riportava le tensioni che questa linea politica suscitava in seno alla Presidenza della Repubblica. Secondo quanto riportato dal responsabile del Gabinetto del Ministro per gli Affari Europei, i collaboratori di François Mitterrand condividevano le perplessità che il suo stesso ufficio aveva rispetto al progetto da presentare al Consiglio dei Dieci. A creare particolari difficoltà era il principio sostenuto da Badinter e riassunto da Brissonière nella formula «on n'extrade pas on ne juge pas» che sarebbe stata applicata ai crimini complessi<sup>52</sup>.

Secondo Brissonière, per evitare l'*impasse* in cui si sarebbe potuti cadere, era preferibile manifestare un rinnovato interesse per i trattati multilaterali che, se ratificati, sarebbero stati oggetto delle riserve funzionali a difendere la concezione francese dell'asilo. Il funzionario rilevava inoltre il fatto che

Ce changement d'orientation, conforme à la volonté du Chef de l'Etat qui entend que l'on ratifie ce qui a été signé, et que l'on signe ce qui peut l'être, lui permettrait, parlant à Strasbourg le 30 septembre prochain, de redresser la barre à temps<sup>53</sup>.

L'esito di questo percorso in sede europea fu alquanto composito e originò un intenso dibattito all'interno del Consiglio d'Europa, tra i Ministri della Giustizia e nello stesso Parlamento. Tuttavia, come testimoniato da Robert Badinter nelle sue memorie «je décidai de soumettre mon projet à une réunion des Ministres de la Justice à Luxembourg. Ma proposition rencontra un accueil glacial». Secondo la sua stessa interpretazione «en 1982, les Etats européens n'avaient pas encore conscience que la lutte contre le terrorisme international et les crimes commis contre l'humanité

---

<sup>51</sup> Cfr. *ivi*, Ministère des Affaires Etrangères, Direction Affaires Juridiques, «Cour de Justice criminelle européenne», Note pour le Ministre, 13 settembre 1982.

<sup>52</sup> *Ivi*, Ministère des Affaires Etrangères, Cabinet du Ministre délégué aux Affaires Européens, Jean-Yves Goeau Brissonière, «Tribunal pénal européen», 31 agosto 1982.

<sup>53</sup> *Ibid.*

représentent une cause commune pour les démocraties, et qu'une juridiction chargée de les juger est l'expression de leur nécessaire solidarité»<sup>54</sup>.

Nell'ambito di questa ricerca è interessante rilevare il modo in cui i rappresentanti italiani in sede europea reagirono agli impulsi provenienti dalla Francia. Particolarmente esemplificativo in tal senso è un intervento di Franco Calamandrei che, in qualità di membro della Giunta per gli Affari europei della Camera dei Deputati, presentò al Consiglio d'Europa un approfondito rapporto sul tema della repressione del terrorismo. Secondo Calamandrei la separazione degli spazi giuridici europei offriva ai terroristi una serie di facilitazioni, sia dal punto di vista pratico – come quella di evitare una punizione sotto la copertura di un'etichetta politica -, che dal punto di vista psicologico - poiché l'assenza di sanzioni e l'impotenza del sistema giuridico contribuivano a creare nell'opinione pubblica e nella società civile un clima di frustrazione che non poteva che giovare ai nemici della democrazia. Particolarmente rilevante, ai fini di questa ricerca, è l'osservazione del rappresentante italiano secondo cui il ritardo più importante riguardava l'elaborazione di basi solide per un'intesa giuridica e giudiziaria capace di superare gli ostacoli all'estradizione, resi invece possibili dalla nozione di delitto politico e dalla pratica dell'asilo politico. «Questa nozione e questa pratica sembrano, sempre più, non solo anacronistiche ma ugualmente sprovviste di senso qualora si tenga conto degli scopi perseguiti dalla violenza sovversiva nella dimensione democratica dell'Europa occidentale». A tale riguardo, la questione più urgente era proprio la ratifica della Convenzione di Strasburgo, che forniva uno strumento capace, almeno in una

---

<sup>54</sup> Cfr. R. Badinter, *Les épines, cit.*, p. 95, in proposito è interessante rilevare il resoconto della riunione tra Robert Badinter e il Ministro tedesco della Giustizia Schmude, in ANF, 5AG4/PM34, f. 1, *Compte rendu de la reunion avec M. Schmude du 7 décembre 1981*, inviato il 24 dicembre 1981 dal Ministro della Giustizia Robert Badinter al Ministro degli Affari Esteri Claude Cheysson. Nell'incontro la posizione portata avanti da Badinter tendeva a mettere in evidenza il fatto che le convenzioni bilaterali non erano di norma sufficienti o adatte per fronteggiare la situazione con cui si stavano confrontando gli Stati europei. Le convenzioni multilaterali, secondo Badinter, erano però spesso ugualmente inadeguate, poiché volte a fronteggiare unicamente il terrorismo, preso come fenomeno isolato. Inoltre trattati come quello di Strasburgo prestavano il fianco alla critica: «elle apparaissent comme l'instrument que le pouvoir politique utilise contre un pouvoir politique antagoniste». Badinter riconosceva il particolare problema costituito dai crimini complessi, ovvero dai crimini comuni ispirati da moventi o scopi politici. Nonostante questa difficoltà la Francia si faceva promotrice di un'azione volta a non abbandonare il concetto di spazio giuridico europeo che, tuttavia, non doveva essere inteso e usato con una connotazione politica ripudiata dallo Stato francese. L'unico punto su cui i due Ministri non si trovavano d'accordo era costituito proprio dalla questione dell'infrazione politica, che secondo Schmude andava affrontata secondo un'ottica restrittiva nel senso che «le simple mobile politique ne doit pas faire echec à extradition». Come già trattato nel capitolo precedente, questa posizione era del tutto affine a quella che l'Italia perseguiva nel richiedere alla Francia l'estradizione dei propri militanti armati oltrefrontiera.

certa misura, di ridurre e aggirare quegli ostacoli. Secondo Calamandrei era importante e urgente impedire la circolazione dei terroristi, estradandoli rapidamente e senza eccezioni ingiuste, avanzate sulla base di una definizione giuridica comune del delitto di terrorismo<sup>55</sup>.

A fronte di questa critica, non troppo velata, al paese che in quello stesso periodo aveva iniziato ad intrattenere rapporti sempre più complessi con l'Italia rispetto al tema dell'estradizione degli ex-militanti rifugiati oltralpe, Doise<sup>56</sup> scriveva agli uffici centrali del Quai d'Orsay che il rapporto di Calamandrei era stato lungamente dibattuto e che «au cours des discussions la France a été à la fois l'objet d'assurances de soutien et de blâme sans équivoque». Il sostegno si era espresso con la ferma condanna degli attentati terroristici che avevano sconvolto anche lo Stato francese; «le ton a cependant changé par la suite lorsque certains parlementaires ont voulu porter jugement sur l'attitude française à l'égard des instruments de lutte concertée contre le terrorisme au niveau des vingt et un». Poiché nello stesso consesso si chiedeva ai Ministri di volgere tutta la loro attenzione alla ratifica della convenzione di Strasburgo, «le fait que nous n'ayons pas ratifié cette convention, notre position en matière de droit d'asile ont été vivement critiqués pas la délégation parlementaire espagnole [...] Toutes tendances confondues, ils ont déploré le laxisme français dans le problème du terrorisme basque»<sup>57</sup>.

Le discussioni a livello interno e multilaterale non cessarono. All'incirca un anno dopo Giuseppe Amadei<sup>58</sup> presentava un nuovo memorandum al Consiglio d'Europa in cui evidenziava come, rispetto alla cooperazione intergovernativa in sede europea, il dibattito fosse impostato da diversi mesi sulle proposte avanzate da Robert Badinter. Dopo aver ripercorso quanto abbiamo analizzato – ovvero la proposta francese di creare una corte europea, unitamente alla costruzione dei criteri che la Francia aveva dichiarato essere la guida della propria politica in materia di estradizione – Amadei commentava in

---

<sup>55</sup> Cfr. AQO, E, ITA (1981-1985), b. 5073, rapporto sulla difesa della democrazia contro il terrorismo in Europa, presentato da Franco Calamandrei al Consiglio il 21 aprile 1982.

<sup>56</sup> René Doise, rappresentante permanente della Francia con rango di Ambasciatore presso il Consiglio d'Europa, nominato il 13 maggio 1980.

<sup>57</sup> Cfr. *ivi*, telegramme à l'arrivé du Ministère des Affaires Etrangères, «debat et adoption d'une recommandation et d'une directive sur le terrorisme à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe», f.to Doise, 29 aprile 1982.

<sup>58</sup> Giuseppe Amadei, socialista, sottosegretario all'Industria nei governi Andreotti (II e V), nel governo Rumor (IV e V), e poi nei governi Cossiga, Forlani e Spadolini, membro del Consiglio d'Europa dal 1976 al 1985, poi eletto al Parlamento europeo.

termini fortemente critici la condotta francese nel suo insieme, ponendo un riferimento esplicito alla situazione che nel frattempo veniva trattata a livello bilaterale.

Donnons un exemple concret: un Italien qui a perpétré un attentat terroriste en Italie contre un Italien, se réfugie en France. Les tribunaux français ne sont pas habilités à juger cet individu, et la France peut lui accorder l'asile, ce qui revient à lui assurer l'impunité, mais en risquant d'entrer en conflit avec le pays d'origine du terroriste. La solution proposé par le Gouvernement français consiste à confier ce cas à une instance européenne qui offrirait des garanties d'impartialité<sup>59</sup>.

La proposta che in quel momento era al vaglio dei rappresentanti europei della Giustizia non era stata accolta in modo molto favorevole; le delegazioni infatti insistevano perché venisse ratificata la convenzione di Strasburgo del 1977 che avrebbe risolto, nell'immediato, la questione delle estradizioni pendenti tra paesi membri del Consiglio, e quindi soprattutto tra la Germania, la Spagna, l'Italia e la Francia<sup>60</sup>.

Di fronte alle crescenti difficoltà che la posizione sostenuta dal Ministro della Giustizia creava alla rappresentanza francese in sede multilaterale, il chargé de mission auprès du Ministre délégué chargé des Affaires Européennes suggeriva di mantenere fermamente la linea consistente nell'affermare che il governo francese, che cooperava già in seno al gruppo TREVI, si sarebbe adoperato nella lotta contro il terrorismo, sforzandosi di regolare i differendi esistenti a livello bilaterale ma che non avrebbe potuto andare oltre, «notamment en signant la Convention européenne sur le terrorisme»<sup>61</sup>.

Il dibattito si protrasse senza sostanziali mutamenti fino alla fine del 1985. La campagna mediatica alimentata dalla stampa, in particolare in Italia e in Spagna, determinò allora un aggravarsi delle frizioni diplomatiche, sia a livello bilaterale che multilaterale<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> AQO, E, ITA, b. 5073, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions politiques, Defense de la démocratie contre le terrorisme en Europe, Memorandum présenté par M. Amadei, 4 febbraio 1983, p. 10.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Ivi, le chargé de mission auprès du Ministre délégué chargé des Affaires européennes, «Lutte contre le terrorisme», 2 marzo 1983.

<sup>62</sup> In proposito cfr. ivi l'incomprensione tra rappresentanti spagnoli e francesi del marzo 1984. Nello stesso periodo ricominciarono le note interne alla Presidenza della Repubblica francese sulla ratifica della convenzione di Strasburgo. Cfr. ad esempio ANF, 5AG4/7175, f. Convention européenne repression du terrorisme, nota di Paule Dayan al Presidente della Repubblica, settembre 1984.

### **IV. 3. La ratifica della convenzione e la mobilitazione della società civile.**

Il 5 marzo del 1985 Robert Badinter scriveva una nota al Primo Ministro francese sull'ipotesi di ratificare la convenzione europea di estradizione del 1957, ipotesi che veniva definita dal Guardasigilli come «tout à fait souhaitable». L'eventuale utilità a procedere con tale ratifica fondava la sua ragion d'essere sul coevo dibattito europeo sulla repressione del terrorismo. La convenzione di estradizione presentava un vantaggio:

Sur aucun point elle n'est contraire à nos principes d'extradition. Elle nous laisse pleine liberté de manœuvre pour la mise en œuvre de la politique que nous avons définie. Et la ratification témoignerait de ce que nous n'entendons pas nous tenir à l'écart de la lutte contre les crimes sous toutes les formes, y compris le terrorisme. [...] La ratification de cette convention nous mettrait à l'aise pour expliquer pourquoi nous ne ratifions pas la convention de Strasbourg contre le terrorisme, texte que nous avons toujours critiqué à juste titre et dont la mise en œuvre serait très dangereuse pour la France, pays importateur de terroristes. Il demeure qu'au sein de l'Europe nous ne pouvons plus rester longtemps à l'écart des autres pays quand il s'agit d'extradition<sup>63</sup>.

Qualche mese più tardi all'interno della Presidenza della Repubblica iniziarono a circolare nuove note relative anche alla ratifica della Convenzione di Strasburgo. Il complesso intreccio tra la mobilitazione della società civile, la campagna mediatica sul tema della repressione del terrorismo, e i contemporanei accadimenti politici ebbero quindi un duplice esito nell'ambito del tema di questa ricerca. Dal punto di vista bilaterale abbiamo potuto analizzare il percorso attraverso cui questo complesso di fattori portò alle dichiarazioni pubbliche di Mitterrand sul tema degli italiani "rifugiati" in Francia. Come già evidenziato in precedenza, nel febbraio 1985 il Presidente proclamò i criteri che avrebbero guidato, e che di fatto già guidavano da anni, la politica francese sul tema. Nel quadro multilaterale invece, l'accendersi della tensione causata dal complesso intreccio dei fattori citati, determinò la volontà - se non la necessità - di procedere ad un gesto politico che sancisse la determinazione di porre fine a quello che gli altri paesi europei interpretavano come un gesto di chiusura nei loro confronti.

La questione della ratifica si pose, come quella delle estradizioni, e come quella della creazione del tribunale europeo, all'interno di una configurazione composita, fatta

---

<sup>63</sup> ANF, 5AG4/7175, f. Convention européenne d'extradition – dossiers émanant de la Justice, Lettera di Robert Badinter al Primo Ministro, 6 marzo 1985.

dell'incontro/scontro tra i Ministeri francesi che più degli altri sarebbero stati toccati dal cambiamento. Il 13 giugno del 1986 si tenne una riunione interministeriale sul tema della Convenzione di Strasburgo. Nel corso della riunione il Ministero degli Affari Esteri, pur sottolineando il ruolo propulsore avuto dalla Francia a metà degli anni Settanta, in particolare nell'avvio del percorso che aveva portato alla firma della convenzione di Strasburgo, ribadì le difficoltà che la ratifica della Convenzione avrebbe determinato per lo Stato francese. Dal punto di vista del Quai d'Orsay era importante valutare un dato su tutti, ovvero che la ratifica avrebbe legato la Francia a paesi che non avevano la stessa politica e lo stesso atteggiamento nei confronti del terrorismo. Dal canto suo, il Ministero della Giustizia confermava la posizione tradizionalmente riservata rispetto alla ratifica delle due convenzioni, per le stesse ragioni esposte dal collega degli Esteri. Badinter teneva inoltre a sottolineare che la ratifica sembrava in qualche modo prematura visto che proprio in quel periodo il Consiglio d'Europa sembrava finalmente orientarsi verso una più ampia convenzione di cooperazione penale, che rispondeva in misura maggiore al progetto che il Ministero aveva perseguito sin dall'inizio degli anni Ottanta. Il Ministero dell'Interno, che ricordiamo aveva sempre propeso per una linea politica dissonante rispetto a quella portata avanti dalla Giustizia, concludeva la riunione rilevando che sarebbe stato pronto a «se ranger aux reserves juridiques et politiques» espresse dagli altri Ministeri, ma facendo soprattutto osservare il fatto che un ulteriore rifiuto alla ratifica sarebbe stato molto difficile da giustificare presso l'opinione pubblica e sarebbe sembrato del tutto contrario agli impegni che nel frattempo il Governo aveva assunto nella lotta contro il terrorismo interno alla Francia.

In seguito a questo confronto i partecipanti alla riunione decisero che la questione delle ratifiche sarebbe stata sottoposta alla valutazione del Primo Ministro e che, nell'immediato - vista la prossima interrogazione parlamentare che vi sarebbe stata sul tema - il Ministero degli Affari Esteri avrebbe preparato una risposta «conservatoire, mais dynamique» alla questione, che facesse riferimento alla priorità accordata dalle istituzioni ad una cooperazione concreta ed efficace con i paesi stranieri<sup>64</sup>.

Il ruolo del Governo, che in quegli stessi mesi era passato dalla guida di Laurent Fabius a quella di Jacques Chirac, dando inizio ad un importante esperimento politico

---

<sup>64</sup> ANF, 5AG4/7175, f. Notes au Président, «compte-rendu réunion interministerielle», 17 giugno 1986.

come la *cohabitation*, era del tutto rilevante nella determinazione della nuova linea politica francese rispetto al tema della convenzione di Strasburgo, come testimoniato da una nota di Hubert Vedrine – che abbiamo visto seguire da vicino anche la questione delle estradizioni – risalente al settembre del 1986<sup>65</sup>. Secondo Vedrine, la riunione interministeriale del mese di giugno aveva in ultima istanza deciso di rinviare la questione della ratifica, «compte tenu du climat politique créé par l’offensive terroriste le gouvernement a modifié sa position»<sup>66</sup>. Ciò nonostante, riprendendo le posizioni del Direttore del Gabinetto del Primo Ministro – che adesso analizzeremo - anche Vedrine rilevava che in quella particolare congiuntura politica due erano le motivazioni che consigliavano, se non imponevano, di procedere alla ratifica: in primo luogo la necessità di portare avanti una posizione coerente rispetto al contesto politico europeo - contrassegnato da una crescente solidarietà nella lotta al terrorismo - e, in secondo luogo, le attese che ormai l’opinione pubblica<sup>67</sup> provava in merito. Secondo Vedrine gli argomenti contrari alla ratifica della Convenzione erano ancora gli stessi, ed in particolare

en présence des ressortissants des autres pays signataires (par exemple turcs et italiens) nous ne pourrions plus adopter la solution consistant à ne pas extraditer et à ne pas juger avec les conséquences que cela peut entraîner. Se pose, d’autre part, le problème des étrangers qui sont déjà en France dans cette situation: est-ce que la convention aurait un effet rétroactif à leur égard même sans nous faire de demandes d’extradition? Il y a ainsi en France environ 150 italiens dont l’extradition avait été demandée et refusée et qui n’ont pas pour autant été jugés<sup>68</sup>.

Secondo quanto testimoniato da Hubert Vedrine la ratifica della Convenzione avrebbe potuto incidere in modo diretto sulla comunità di oppositori extra-parlamentari italiani in Francia. Alla prudenza da lui dimostrata si contrapponeva però la fermezza dell’Esecutivo, deciso invece a procedere alla ratifica. Un paio di settimane prima Maurice Ulrich, direttore del Gabinetto del Primo Ministro, scriveva proprio a Vedrine affermando che l’attualità del fenomeno terrorista imponeva un riesame dell’insieme dei mezzi a disposizione della Francia per opporsi a quella movenza. Tra questi mezzi

---

<sup>65</sup> Ivi, Hubert Vedrine, «Ratification eventuelle de la convention européenne de repression du terrorisme», 29 settembre 1986.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Sulla nozione di “opinione pubblica” in questo contesto storico-politico cfr. III. 3, pp. 180-181.

<sup>68</sup> Ivi, Hubert Vedrine, «ratification eventuelle de la convention européenne de repression du terrorisme», 29 settembre 1986.

figuravano la convenzione di Strasburgo e l'accordo di Dublino. Secondo Ulrich le obiezioni presentate alla ratifica di quegli strumenti multilaterali erano ormai «largement dépassés»<sup>69</sup>. Il Direttore rilevava inoltre come le obiezioni fondate sull'incongruenza tra i nuovi strumenti e la tradizione francese dell'asilo sarebbero state annullate rinnovando le dichiarazioni già espresse dalla Francia al momento della firma, ed in particolare avvalendosi delle facoltà offerte dall'art. 13 della Convenzione. Inoltre, secondo il funzionario, la ratifica era auspicabile essendo compatibile con quanto stabilito nel comunicato del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1982<sup>70</sup>. Agli occhi del Direttore del Gabinetto del Consiglio dei Ministri, lo strumento multilaterale si sarebbe potuto sostituire alle vecchie convenzioni di estradizione, ormai inattuali se non del tutto inadeguate, dando però allo Stato francese due ordini di vantaggi: da una parte esso non avrebbe minato la linea politica francese in materia di estradizione, dall'altra esso avrebbe al contempo testimoniato la solidarietà della Francia agli altri paesi europei nella repressione del terrorismo.

Negli stessi giorni in cui i segretari generali della Presidenza della Repubblica e del Consiglio dei Ministri avviarono tale corrispondenza - in cui risultavano sin da subito evidenti i legami tra ratifica della Convenzione e sorti della comunità italiana in Francia - si riuniva un nuovo comitato interministeriale. Questa volta, a dare il resoconto di quanto avvenuto, era Gilles Menage, altro personaggio da sempre vicino alla questione dell'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia. In quel momento si era riunito il Conseil de Sécurité Intérieur e, secondo quanto riportato da Menage, «le gouvernement aurait retenu le principe de la ratification de la Convention de Dublin qui prévoit pour lutter contre le terrorisme l'obligation d'extrader ou à défaut de juger l'étranger poursuivi. Jusqu'à présent les Ministres de Relations Extérieures s'était toujours opposé à ce mécanisme qui a pour conséquence première d'importer le terrorisme, ainsi la France devrait, soit juger soit extrader les terroristes italiens jugés sur son sol»<sup>71</sup>. «Bref.

---

<sup>69</sup> Ivi, lettera di Maurice Ulrich a Hubert Vedrine, 15 settembre 1986. Maurice Ulrich, vicino a Jacques Chirac, direttore di Gabinetto dal 1986 al 1988, poi eletto al Senato nel Groupe Union pour un Mouvement Populaire.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Ivi, f. Convention européenne repression du terrorisme, Lettera di Gilles Menage a François Mitterrand, 10 settembre 1986.

Les choses bougent», concludeva significativamente Gilles Menages, «mais les hésitations demeurent (et le maladroites persistent)»<sup>72</sup>.

Da questa lettera si evince che, come Chirac, anche François Mitterrand propendeva ormai per la ratifica della Convenzione, conformemente a quanto era già emerso un paio di anni prima quando il Capo dello Stato aveva ribadito che intendeva che venisse firmato ciò che poteva esserlo. A riconferma di questa interpretazione, qualche settimana dopo Jean-Louis Bianco, della Segreteria Generale della Presidenza della Repubblica, scrisse a Maurice Ulrich in risposta alla richiesta di quest'ultimo di conoscere il parere della Presidenza sulla ratifica della Convenzione. Secondo Bianco, questa eventualità avrebbe portato pochi mezzi giuridici complementari a quelli già esistenti nella lotta contro il terrorismo, creando invece nuovi problemi. Tuttavia la Presidenza stimava che

la détermination dans la lutte contre le terrorisme et l'affirmation claire et sans ambiguïté de cette détermination doivent l'emporter sur les autres considérations. Il<sup>73</sup> souhaite donc que soit présentée à la ratification du Parlement la Convention Européenne de Répression du Terrorisme signée dans le cadre du Conseil de l'Europe, assortie de la réserve et de la déclaration de la France qui ont été préparées pour exclure tout effet rétroactif<sup>74</sup>.

In che modo la ratifica avrebbe inciso sulla sorte dell'opposizione extra-parlamentare italiana in Francia dalla fine degli anni Settanta? Nel mese di giugno del 1986 l'Italia aveva ratificato la Convenzione di Strasburgo che, quindi, in caso di una ratifica da parte della Francia, avrebbe sostituito lo strumento del 1870 e sarebbe stata immediatamente applicabile ai “fuoriusciti”<sup>75</sup>. Nel mese di ottobre Louis Joinet, che

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> François Mitterrand (n.d.r.)

<sup>74</sup> Ivi, lettera di Jean-Louis Bianco a Maurice Ulrich, direttore del Gabinetto del Primo Ministro, 3 novembre 1986.

<sup>75</sup> L'Italia procedette alla ratifica il 28 febbraio 1986. La convenzione entrò in vigore il 1 giugno dello stesso anno. Cfr. pagina dell'Ufficio trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE>, data ultima consultazione 15/04/2014. Mario Chiavario nota la particolarità del disegno di legge con cui infine venne ratificata la convenzione, cfr. M. Chiavario, *Estradizione, cit.*, p. 270. Al momento della ratifica l'Italia riconfermò la propria riserva, in base alla quale si sarebbe avvalsa delle possibilità aperte dall'articolo 13. Sarebbero quindi state rifiutate le infrazioni, enumerate all'articolo 1, considerate come politica, fermo restando il principio per cui in questi casi sarebbero stati presi in considerazione i caratteri di particolare gravità dei crimini per cui l'estradizione era stata richiesta. In proposito cfr. liste des reserves, cit., alla pagina web: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE&VL=0>, data ultima consultazione 15/04/2014.

abbiamo visto al centro del sistema giuridico-amministrativo creato per far fronte ai problemi tecnici posti dalla comunità italiana in Francia per ragioni politiche, indirizzava a Hubert Vedrine una nota informativa volta a chiarire le conseguenze della ratifica rispetto a quel fenomeno. Relativamente all'ipotesi di ratifica della convenzione di Strasburgo ed alla sua retroattività, Joinet metteva in rilievo il fatto che

il existe un risque certain de voir la convention antiterroriste de 1977 s'appliquer dès sa ratification, par exemple aux quelques 120 demandes d'extradition actuellement pendantes à la Chancellerie et qui concernent des Italiens dont certains résident en France depuis plus de dix ans. Procéder à leur extradition risquent d'encombrer considérablement les Chambres d'Accusation. Au cas de non extradition il faudrait organiser une bonne centaines de procès. Comment contourner cette difficulté<sup>76</sup>?

L'unica possibilità per ovviare alla difficoltà creata dalle centinaia di processi che si sarebbero aperti in seguito alla ratifica, era di fare una dichiarazione interpretativa con cui la Francia avrebbe stabilito che la Convenzione sarebbe stata applicata unicamente ai fatti intervenuti dopo la ratifica della stessa che quindi, in sostanza, non avrebbe avuto alcuna retroattività. Secondo Joinet

la décision de ratifier est une pure question d'opportunité politique car depuis que nous venons de ratifier la convention européenne de 1957 (convention de droit commun) toutes le demandes habituellement faites pourraient être exécutées dès lors que les faits visés ne seraient pas qualifiés politiques ainsi qu'en décident, dans l'immense majorité des cas, les Chambres d'Accusation, dans les affaires de terrorisme<sup>77</sup>.

Nel mese di giugno la Francia procedette infine alla ratifica della Convenzione. La volontà del Presidente di procedere in tal senso fu quindi del tutto determinante, ed ebbe la meglio sulle discordie tra i diversi Ministeri secondo un meccanismo caratteristico del sistema istituzionale della V Repubblica. Da quanto sin qui analizzato, emerge che tra le ragioni che mossero il governo, la Presidenza della Repubblica e tutti i Ministeri in questa direzione, possono essere incluse le dinamiche interne alla società civile e al mondo dei media – analizzate nel capitolo precedente –, unitamente alle pressioni che in ambito europeo la Francia ricevette dai paesi richiedenti, che poterono sfruttare quel particolare ambito diplomatico per rinnovare le domande avanzate in ambito prettamente bilaterale. Se la ratifica può quindi essere intesa come una risposta a questo

---

<sup>76</sup> Ivi, nota manoscritta di Louis Joinet a Hubert Vedrine, «Convention antiterroriste», 7 ottobre 1986.

<sup>77</sup> *Ibid.*

multiforme mondo di spinte e pressioni, risulta allora di grande interesse rilevare l'esito che essa ebbe presso una parte della società civile.

Il 13 novembre, quando divenne chiaro che il governo avrebbe proceduto alla ratifica della Convenzione, la Commission de sauvegarde du droit d'asile – nata all'indomani della firma<sup>78</sup> - scriveva una lettera alla Presidenza della Repubblica in cui affermava che tutte le associazioni ivi riunite, pur condividendo la generale indignazione nei confronti degli atti di terrorismo che avevano recentemente sconvolto il paese e la conseguente necessità di lottare efficacemente contro questa movenza, credevano che fosse di fondamentale importanza che venissero usati i mezzi giuridici più appropriati e soprattutto conformi «à nos idéaux en matière des droits de l'homme»<sup>79</sup>. Il nodo fondamentale, agli occhi della Commissione, era costituito dalla questione delle infrazioni politiche, depoliticizzate dall'impianto del trattato.

C'est dire que les réfugiés ou asilés originaires des pays parties à la Convention - même lorsque tel ou tel de ces pays a fait l'objet des blâmes ou des suspensions de la part du conseil de l'Europe en raison des violations de Droits de l'homme constatées – ne jouiraient plus d'aucune espèce de protection et garantie dans les autres Etats européens. [...] Nos motivations ne peuvent en aucun cas prêter à confusion car nous réaffirmons la nécessité de lutter efficacement contre le terrorisme, tout en préservant les caractères essentiels de la démocratie dont le droit d'asile est l'un des éléments fondamentaux. Nous appelons donc toutes les associations et organisations soucieuses de préserver le droit d'asile à se mobiliser contre la ratification de la convention de Strasbourg<sup>80</sup>.

Secondo un repertorio di azione collettiva che abbiamo già avuto modo di analizzare<sup>81</sup>, l'opera di sensibilizzazione della Commissione non era indirizzata solamente alla società civile ma anche alle istituzioni, rappresentanti della tradizione

---

<sup>78</sup> La Commissione nacque nel 1977, con lo scopo di ribadire la necessità di difendere il diritto d'asilo, così come concepito nella tradizione politica francese, dalle minacce costituite dalla Convenzione europea per la repressione del terrorismo firmata a Strasburgo. In particolare, la Commissione intendeva «faire prendre conscience aux pouvoirs publics et à l'opinion publique, des dangers que cette convention faisait courir au droit d'asile». (Cfr. ANF, 5AG4/7175, f. Convention européenne de repression du terrorisme, Commission de sauvegarde du droit d'asile, c/o France terre d'asile, lettera indirizzata a François Mitterrand, 9 aprile 1987). Alla Commissione aderirono sin da subito numerose associazioni da sempre schierate nella difesa dell'asilo politico e dei rifugiati, come la Ligue des Droits de l'Homme, la CIMADE, France Terre d'Asile, il GISTI (Groupe d'Information et Soutien des Travailleurs Immigrés). Interessante ricordare che quest'ultimo gruppo pubblicava, e pubblica tutt'ora una serie di volumi utili agli stranieri in Francia. Ricordiamo ad esempio GISTI, *Le guide des étrangers face à l'administration*, Paris, Gisti, 1997, oppure id, *Le guide de la protection sociale des étrangers*, Paris, GISTI, 1988.

<sup>79</sup> ANF, 5AG4/7175, f. Notes au Président, Commission de sauvegarde du droit d'asile, «Appel», 13 novembre 1986.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Cfr. cap. II. 3, pp. 120 e seguenti.

francese dell'asilo e incaricate di tutelare quello che in molte missive si ricorda essere uno dei principi fondanti della Costituzione repubblicana francese. Nel mese di aprile, qualche giorno prima che si aprisse il dibattito parlamentare sulla ratifica della Convenzione, la Commissione inviava un nuovo appello alla Presidenza, unitamente a un ampio dossier relativo agli elementi che, agli occhi delle associazioni riunite nella Commissione medesima, erano in grado di mettere in pericolo il diritto d'asilo<sup>82</sup>.

È interessante rilevare il modo in cui Gilles Menage commentava, qualche giorno dopo, con Paule Dayan il dossier ricevuto. Secondo Menage «le débat autour de cette convention est largement un faux problème, ou si l'on veut, un problème quasiment philosophique». Menage non trovava molto convincenti gli argomenti addotti dalla Commissione «dans la mesure où ils accumulent les griefs en faisant une lecture "catastrophique" du texte». Secondo il funzionario era vero, quasi in modo inverso, il contrario, ovvero che nel momento in cui la Francia si fosse avvalsa di tutte le possibilità offerte dall'articolo 13 e dalle riserve, allora «on n'aperçoit plus l'intérêt de la signature de ce texte». Oltre a questi rilievi, di stampo tecnico e inerenti alla sola firma della convenzione, Gilles Menage rilevava in modo molto significativo che

Sur le plan pratique, je ne vois pas quoi répondre à nos interlocuteurs qui demandent au Président de refuser de ratifier; car soit nous disons : le Président est d'accord, soit nous insistons sur les garanties offertes par les réserves et en ce cas nous défendons la politique du gouvernement.

On imagine de surcroît l'usage qui pourrait être fait d'une lettre émanant de la Présidence de la République à la veille d'un débat parlementaire et dans l'opinion qui s'annonce "animé"<sup>83</sup>.

Lo stesso Ménage, in un'altra nota indirizzata a Jean-Louis Bianco il 27 aprile, scriveva che «il paraît difficile que la Présidence de la République justifie la position prise par une correspondance circonstanciée reprenant les argument juridiques pour ou

---

<sup>82</sup> Ivi, Commission de sauvegarde du droit d'asile c/o France terre d'asile, lettera indirizzata al Presidente della Repubblica François Mitterrand da parte dei rappresentanti della Cimade (M. Brunchweiller), di France Terre d'Asile (M. Taviani), del Gisti (M. Lochak), della Ligue des Droits de l'Homme (M. Jouffa), 9 aprile 1987.

<sup>83</sup> ANF, 5AG4/7175, f. Notes au Président, Gilles Menages, «Note à l'attention de Paule Dayan», 27 aprile 1987. Interessante rilevare che Paule Dayan, in una nota al Presidente della Repubblica del 10 giugno, sottoponeva all'attenzione del Presidente il fatto che anche insieme alle associazioni schierate in difesa del diritto di asilo, anche il gruppo socialista era ostile alla ratifica della Convenzione di Strasburgo, il che avrebbe potuto porre dei problemi in sede di dibattito parlamentare. Cfr. ivi, nota di Paule Dayan al Presidente della Repubblica, «ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme», 10 giugno 1987.

contre la ratification»<sup>84</sup>. Menage rilevava che, prendendo una posizione ufficiale, la Presidenza sarebbe stata condotta a giustificare una posizione che era quella del Governo – a riconferma di quanto emerso nelle pagine precedenti sulla multiformità delle posizioni sostenute dalle diverse istanze -, oppure ad insistere sulle riserve che gli ispirava questo testo, operazione che avrebbe però indebolito di molto la decisione cui infine il complesso delle istanze statali era pervenuto. «Tout ceci», concludeva Menage, «conduit à préconiser la plus grande prudence dans la phase actuelle; après tout la correspondance reçue n'appelle pas obligatoirement de réponse»<sup>85</sup>.

Le fonti della Presidenza della Repubblica non contengono effettivamente alcuna lettera di risposta inviata alla Commissione. Il 21 settembre 1987, dopo un dibattito parlamentare molto intenso, la Francia procedette alla ratifica della Convenzione di Strasburgo, che entrò in vigore il 22 dicembre dello stesso anno<sup>86</sup>. In quello stesso periodo, come già visto in precedenza, anche l'Italia aveva proceduto alla ratifica.

In questo modo i due Stati posero fine alla particolare configurazione in cui, sino a quel momento, avevano trattato la presenza degli oppositori italiani in Francia, e cioè in una “terra di confine” tra i due ambiti diplomatici e normativi, bilaterale e multilaterale. Il primo di questi ambiti cedeva definitivamente il posto al secondo, alla fine del percorso durato sessant'anni che è stato analizzato in questa tesi.

---

<sup>84</sup> Ivi, Gilles Menage, nota per Jean-Louis Bianco, «Correspondance de la Commission de sauvegarde du droit d'asile», 27 aprile 1987.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Cfr. Convention européenne pour la répression du terrorisme, situation au 15/4/2014, sulla pagina dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE>, data ultima consultazione 15/04/2014.

## Conclusioni

Attraverso la disamina effettuata si spera di aver risposto in modo esaustivo ai quesiti posti in introduzione al presente lavoro. Si era partiti dal desiderio di comprendere se la politica dell'asilo concepita e attuata dallo Stato francese tra 1981 e 1984 nei riguardi di quella che è stata considerata come un'emigrazione politica particolare, se non proprio atipica, fosse un fatto del tutto inedito. Ci siamo chiesti quali fossero le origini storiche di pratiche e concezioni sottese a quel particolare modo di agire che, sino a tempi del tutto recenti, ha fatto parlare di sé alcune parti della società civile e delle istituzioni francesi e italiane<sup>1</sup>.

Abbiamo osservato agire – nel lungo periodo compreso tra 1920 e 1986 – quattro attori: gli Stati, la società civile, i media, e le istanze internazionali. È stata analizzata la loro azione rispetto all'emigrazione in Francia di parte dell'opposizione italiana. Tale azione è stata esaminata ricostruendo i legami, le interconnessioni e le interdipendenze che hanno caratterizzato la particolare configurazione, mobile e agente, di tutti gli attori rispetto al fenomeno migratorio.

Tre gli assi che hanno permesso di effettuare questo tipo di disamina:

- lo studio del modo in cui l'emigrazione politica è stata trattata nell'ambito delle relazioni diplomatiche bilaterali franco-italiane
- l'analisi dei diversi strumenti che nel tempo hanno costruito e costituito il perimetro d'azione delle istanze statali
- l'esame del particolare status giuridico che gli oppositori italiani in Francia hanno avuto a seguito dello strutturarsi degli elementi analizzati grazie ai primi due assi della ricerca.

Questa storia di lungo periodo, che è stata anche un'azzardata comparazione tra periodi storici diversi, ha – come ogni comparazione – messo in luce assonanze e divergenze che intendiamo adesso mettere in luce.

---

<sup>1</sup> Cfr. in proposito l'ampio dibattito innescato da alcuni casi di estradizione avvenuti negli ultimi dieci anni, in particolare quelli di Paolo Persichetti (2002), Cesare Battisti (2004), Marina Petrella (2008).

Il passaggio dalla Terza alla Quinta Repubblica in Francia, e la conseguente diversa preminenza della figura presidenziale, ha influito in modo determinante sulla capacità di far divenire “dottrina”, se non vera e propria “Politica” una dichiarazione pubblica come quella che François Mitterrand fece nel febbraio del 1985. Solo in un tessuto come quello della Quinta Repubblica quella presa di posizione pubblica avrebbe potuto sortire l’efficace risultato che di fatto ebbe. Se questa è una faccia della medaglia, l’altra – che pur completandola non le corrisponde in una piatta identità – è molto diversa. Il processo analitico effettuato in questo lavoro ha messo in luce i multiformi, compositi e variegati elementi stratificati sotto quella presa di posizione: elementi afferenti a diversi piani e ambiti dell’azione politica e amministrativa, dell’immaginario sociale, della tradizione repubblicana, dell’identità nazionale francese.

Dal canto italiano, il passaggio dal regime fascista a quello repubblicano ha a sua volta costituito un tornante che non può essere trascurato. Episodi efferati come il delitto Rosselli non si sono mai più ripetuti, e la legge sulla cittadinanza o il reato di espatrio clandestino determinato da motivi politici vennero, seppur con un certo ritardo, abrogati. Tuttavia quando si guardi al fenomeno nel suo complesso, decostruendo il vertice politico e l’istituzione e penetrando all’interno delle sue diverse stratificazioni, ci si rende conto delle plurime sedimentazioni che hanno contraddistinto le pratiche, le dinamiche e finanche il linguaggio con cui ci si è rivolti, da una parte e dall’altra delle Alpi, all’emigrazione dell’opposizione italiana.

Prendendo la “dottrina Mitterrand” come punto di partenza, per ripercorrere a ritroso quanto è stato analizzato, vedremo allora innanzi tutto che le spinte che portarono alla nascita di quella presa di posizione furono sostanzialmente due: da un lato la complessa interazione tra l’opportunità politica perseguita dalle autorità e le contemporanee divergenti pressioni provenienti dai media e da una parte del tessuto sociale; dall’altra la conseguente necessità di sopire queste pressioni attraverso una dichiarazione che avesse un certo, sostanziale, peso specifico.

Questo complesso oscillare dei vertici politici tra silenzio e clamore, proclamate intenzioni di fermezza e poi di liberalità ha continuativamente modellato l’andamento delle relazioni bilaterali franco-italiane in materia. L’alterna importanza attribuita dalla diplomazia alla “questione emigrazione” ha, in questo modo, cambiato colori e

sfumature di un fenomeno invece costante nel suo permanere. Le ragioni di questo oscillare, seppur specifiche di ogni fase storico-diplomatica, possono essere riassunte in una espressione che – come molte altre – ha incessantemente definito il lessico della diplomazia: “l’opportunità politica”. Opportunità politica che ha, di volta in volta, imposto una rapida e conclamata soluzione al problema dell’emigrazione oppure una silente risoluzione amministrativa del fenomeno, se non addirittura una forma di oblio premeditato su un argomento di per sé alquanto spinoso. I massimi vertici dello Stato, Presidenti del Consiglio e della Repubblica, e insieme a loro Ambasciatori e Ministri degli Esteri, furono gli attori di questo primo piano di azione, corrispondente alla prima scala di analisi intrapresa. Nelle loro corrispondenze abbiamo visto, in un periodo e nell’altro, comparire e scomparire la voce “emigrazione politica”, “fuoriusciti”, “rifugiati italiani”. All’inizio degli anni Trenta la firma degli accordi Mussolini-Laval impose un velo di silenzio sul “fuoriuscitismo”. In modo del tutto affine, all’inizio degli anni Ottanta l’avvicinamento franco-italiano – ricercato da entrambi i paesi – impose il silenzio negli incontri al vertice sulla questione dell’opposizione extra-parlamentare italiana oltrefrontiera.

Le cause e le conseguenze di questa composita dinamica possono essere individuate nella costante precarietà che ha caratterizzato la permanenza in Francia degli oppositori italiani. Il terreno su cui, dal punto di vista giuridico e amministrativo, essi hanno fondato la propria vita oltrefrontiera è stato quanto mai scivoloso, tanto negli anni Venti e Trenta quanto negli anni Settanta e Ottanta del Novecento. L’ “impossibile definizione” descritta da Gerard Noiriel ha informato di sé la vita oltralpe di questi cittadini italiani, che non furono “emigrati”, non furono “rifugiati” ma furono, in ultima istanza “oppositori all’estero”. Come accennato a più riprese nel corso di questo lavoro “l’uscita”, che caratterizzò la loro forma di opposizione allo Stato italiano<sup>2</sup>, seppur significativa dal punto di vista politico, li inserì in una sorta di terra di nessuno. Questa ambiguità rese, in ogni periodo storico, difficile e spinoso il riferimento ufficiale alla questione, per questo alternativamente taciuto o strumentalizzato secondo le necessità del caso.

---

<sup>2</sup> Sull’uscita come modalità di protesta politica cfr. A. O. Hirschmann, *Lealtà, defezione, protesta, rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani, 1982, in particolare pp. 130-134.

La *no man's land* in cui vissero gli oppositori all'estero fu elemento che ebbe ad un tempo cause e conseguenze interconnesse tra loro secondo una particolare dinamica che, a prescindere dal mutare di alcune caratteristiche interne agli Stati, sembra essere rimasta costante nel tempo. Da questo punto di vista il rapporto tra le diverse arene in cui gli Stati si sono mossi sembra essere stato elemento determinante nel tratteggiare le caratteristiche fondanti dell'ambiguità, a questo punto statutaria, della forma che assunse la presenza all'estero degli oppositori italiani.

In introduzione al presente lavoro abbiamo tracciato l'etimologia delle parole dell'emigrazione, analizzando la loro incapacità di narrare il fenomeno in tutte le sue multiformi sfaccettature. Se gli oppositori italiani all'estero non furono "rifugiati", pur venendo spesso e volentieri chiamati così, fu anche e soprattutto perché essi vissero in Francia in quel particolare tornante della storia europea in cui questa categoria vedeva la sua progressiva affermazione, e poi l'incrementale uniformarsi degli Stati alla definizione internazionale di quella categoria. Il modo in cui la Francia e l'Italia si rapportarono a questo cammino condiviso ebbe un determinante impatto sullo status del nucleo sociale di cui abbiamo analizzato le modalità di permanenza all'estero. Sospesi nel punto in cui la sovranità degli Stati cedeva il passo all'internazionalizzazione delle modalità di concessione dell'asilo politico, gli oppositori italiani in Francia hanno vissuto in prima persona il passaggio dalla "tirannia del nazionale"<sup>3</sup> all'affermarsi della cooperazione multilaterale in diversi ambiti.

Al centro di questo secondo asse della ricerca abbiamo analizzato le istanze internazionali e l'azione dei rappresentanti di ogni Stato presso le stesse. Questa disamina è servita a comprendere le evoluzioni dell'asilo politico internazionale e le conseguenze che esso avrebbe potuto avere sulla comunità italiana in Francia per ragioni politiche. Per gli anni Venti e Trenta si è osservato il modo in cui le delegazioni italiane e francesi si relazionarono, nell'ambito della Società della Nazioni, all'impatto che i progetti da essa esaminati avrebbero potuto avere sugli antifascisti italiani oltrefrontiera. Secondo una dinamica parallela a questa, all'inizio degli anni Ottanta il Consiglio d'Europa, e il progetto di convenzione europea di repressione del terrorismo,

---

<sup>3</sup> Fortunata espressione di Gerard Noiriel. Cfr. prima edizione del volume *Réfugiés et sans papiers*, più volte citato: *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calman-Levy, 1993.

furono nuovamente il teatro di un implicito scontro tra le due nazioni, coscienti dell'impatto che la firma di quello strumento avrebbe avuto sulla sorte degli oppositori extra-parlamentari italiani in Francia dalla fine degli anni Settanta.

A far da sfondo a questo quadro in costante e circolare movimento abbiamo visto la cornice giuridica disegnata dal trattato di estradizione del maggio del 1870 che, in linea con il percorso fatto dall'asilo politico alle sue origini, prevedeva che «les crimes et delits politiques sont exceptés de la presente convention». Alla fissità di questa affermazione è corrisposta, nel lungo periodo analizzato, la perenne mobilità e fluidità del suo soggetto: il delitto politico. L'intrinseca indefinitezza di questo concetto ci ha permesso di entrare in uno dei livelli più profondi dell'azione degli Stati e di quella fetta di società che di volta in volta ha partecipato dei dibattiti sui casi di estradizione più ambigui.

Rispetto alla società civile abbiamo potuto osservare la costanza con cui alcuni particolari stereotipi e/o repertori di azione collettiva sono stati riscoperti e messi in circolo. Abbiamo visto la regolarità con cui le associazioni mobilitate in difesa degli emigrati hanno difeso la tradizione della Francia "terra dei diritti dell'uomo", il vigore con cui il primato francese nella difesa dei rifugiati è stato invocato dalle stesse associazioni e dalla società civile, ed utilizzato come mezzo di pressione sui vertici politici. Istanze e lettere di petizione firmate dai diversi comitati e inviate ai Ministri dell'Interno, della Giustizia, ai Presidenti della Terza e poi della Quinta Repubblica ci hanno permesso di entrare appieno nel composito mondo delle istituzioni e di osservarlo nel suo relazionarsi ai concetti di "delitto politico", "asilo politico", "diritto dei rifugiati".

La breccia aperta da queste manifestazioni ci ha permesso di osservare la miriade di uffici, amministrazioni, persone che stavano dietro a quello che sembrava un fatto assodato: l'esilio politico in Francia. Entrando nello Stato, abbiamo osservato la molteplicità di pratiche messe in atto da quegli uffici che hanno spesso perseguito finalità diverse con tempistiche non sempre coincidenti tra loro. I singoli organismi amministrativi e statali sono stati in questo caso i protagonisti della storia narrata: in particolare le diverse Direzioni e Sotto-Direzioni che presso i Ministeri dell'Interno, della Giustizia e degli Affari Esteri dei due paesi hanno seguito la traiettoria dei singoli

e del gruppo sociale nel suo insieme. Osservando ogni ufficio nel suo agire quotidiano abbiamo potuto vedere l'azione statale decostruirsi e ricostruirsi secondo diversi giochi di scala. Si è così avuto modo di vedere il mondo sfaccettato che si è, di epoca in epoca, celato dietro all'azione e alle dichiarazioni dei vertici.

In alcuni casi la permanenza di talune particolari istanze è stata evidente, si pensi ad esempio alla Direzione Affari Generali e Riservati del Ministero dell'Interno, o alle diverse direzioni dei Ministeri degli Esteri e delle loro Ambasciate, o ancora agli uffici coinvolti nella gestione delle pratiche di estradizione. Il rapporto tra questi singoli apparati nel lungo periodo è stato contrassegnato da una sostanziale continuità di cui un tratto caratteristico sembra essere stata la burocratizzazione dei linguaggi e la miriade di comunicazioni innescate da ogni singola pratica. Il labirinto disegnato da queste relazioni sembra in qualche modo essere stato il riflesso della statutaria ambiguità che ha contraddistinto la permanenza all'estero dell'opposizione italiana. All'interno di questo groviglio abbiamo analizzato il modo in cui la pratica e la politica si sono relazionate tra di loro, rilevando l'importanza della cornice giuridica definita da trattati, normative e legislazioni.

Secondo questa prospettiva di analisi, è stato analizzato il modo in cui ognuno di questi strumenti giuridici è stato oggetto di un'interpretazione politica e tecnica al contempo, se non addirittura – in alcuni particolari circostanze – primariamente politica. Negli anni Venti, la concessione del passaporto Nansen ad alcune particolari categorie di emigrati divenne il pretesto per una discussione tutta politica sulla comunità italiana in Francia. Negli anni Ottanta, secondo una dinamica affine, la decisione tra rinnovare il trattato bilaterale di estradizione o ratificare gli strumenti multilaterali – di estradizione e repressione del terrorismo – si polarizzò rispetto ad un tema tutto politico: la maggiore efficacia che le diverse ipotesi avrebbero avuto nella soluzione della “questione delle estradizioni” degli oppositori extraparlamentari oltrefrontiera.

Alla luce di quanto analizzato possiamo dire che queste particolari forme di continuità informarono, sotto i diversi punti di vista proposti, la configurazione statale italo-francese attorno all'emigrazione politica. Questa assonanza tra epoche diverse non va certamente appiattita in una forzata identità, ma vista nel suo sfumarsi e temperarsi con il passare delle epoche e dei contesti storici. Certo è che il 1986 segnò una cesura

rispetto a questo complesso di fattori, con il definitivo prevalere del multilaterale sul nazionale.

Fatti e avvenimenti più recenti, come i delitti Biagi e D'Antona e l'attentato alle Torri Gemelle hanno spinto gli Stati ad interrogare nuovamente strumenti e concetti che in questa tesi sono stati analizzati: la categoria di terrorismo interno e internazionale, quella di delitto politico e di cooperazione penale. L'applicazione del mandato d'arresto europeo – nel 2004 – è, secondo questa prospettiva di analisi, l'emblema del passaggio ad un nuovo modo di concepire la cooperazione penale in ambito europeo. Esso, basandosi sul principio della reciprocità tra Stati membri dell'Unione, «dovrebbe sostituire tra gli Stati membri tutti i precedenti strumenti in materia di estradizione» e rendere la procedura sempre più semplice, spingendo le giurisdizioni verso una forma di automatismo che sembra avere poco in comune con quanto è stato analizzato in questo lavoro. Se osservato da questo punto di vista il perimetro disegnato dai nuovi strumenti non lascia più spazio, all'interno dell'Unione, a forme di esilio come quelle che in questa tesi sono state raccontate, venendo però a riconfermare il fatto che quel particolare sessantennio che abbiamo analizzato potrebbe essere interpretato come un lungo momento di passaggio: da una concezione e una pratica tutte ottocentesche dell'asilo politico verso strumenti e idee proprie al nuovo millennio.



## Bibliografia

### *Monografie, scritti autobiografici e opere collettanee:*

G. Agamben, E. De Luca, J. Derrida, *Vingt ans après, réfugiés italiens, vies en suspens*, Paris, Nautilus, 2003

E. Agriolanski, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945: sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan, 2002

M. Amar, P. Milza, *L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Colin, 1990

P. Audenino, A. Bechelloni, *L'esilio politico fra Otto e Novecento*, in P. Corti, M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 24, Migrazioni*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 343- 369

A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 2003

R. Badinter, *Les épines et les roses*, Paris, Fayard, 2011

M. Bargis, E. Selvaggi, *Mandato d'arresto europeo: dall'extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005

L. Beauchet, *Traité de l'extradition*, Paris, Chevalier-Marescq, 1899

C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, Milano, Società tipografica dei classici italiani, 1821

C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, a cura di P. Calamandrei, Firenze, Le Monnier, 1945

A. Bechelloni, P. Milza (a cura di), *L'immigration italienne en France dans les années 20, actes du colloque organisé par le CEDEI les 15-16-17 octobre 1987 à Paris*, Paris, CEDEI, 1987

M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano, Un'introduzione*, Padova, CEDAM, 2007

M. Bettati, *L'asile politique en question, un statut pour les réfugiés*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985

P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, *Storia dell'emigrazione italiana, Partenze, Arrivi*, 2 vv., Roma, Donzelli, 2001

A. Billot, *Traité de l'extradition suivi d'un recueil de documents étrangers et des conventions d'extradition conclues pas la France et actuellement en vigueur*, Paris, Plon, 1874

L. Bolesta-Koziebrodzki, *Le droit d'asile*, Leyde, Sythoff, 1962

L. Boltanski, E. Clavérie, N. Offenstadt, *Affaires, scandales et grandes causes: de Socrate à Pinochet*, Paris, Stock, 2007

E. Bomboy, H. Gilbrin, *Traité pratique de l'extradition: suivi des instructions ministérielles, des conventions d'extraditions et des déclarations de réciprocité actuellement en vigueur*, Paris, Larose et Forcel, 1886

J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics et l'immigration, dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976

P. Bozzi, *Fisica ingenua*, Torino, Garzanti, 1990

B. Buozzi, *Scritti dell'esilio*, Opere nuove, 1958

G. Burgess, *Refuge in the land of liberty. France and its refugees, from the Revolution to the End of Asylum (1787-1939)*, New York, Palgrave Mac Millan, 2008

Camera dei Deputati, Servizi Studi e ricerche e statistiche parlamentari, *Estradizione e reati politici: il problema della Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, Roma, Camera dei Deputati, 1981

- S. Cassese, *Lo stato fascista*, Roma, Il Mulino, 2010
- M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo, *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000
- Y. Chauvy, *L'extradition, que-sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981
- G. Claude, *Dai due versanti delle Alpi: studi sull'emigrazione italiana in Francia*, Alessandria, edizioni Dell'Orso, 1991
- F. Colao, *Il delitto politico tra Otto e Novecento: da delitto fittizio a nemico dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1986
- F. Colao, A. Santosuosso, *Politici e amnistia, tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall'unità ad oggi*, Verona, Bertani, 1986
- P. Corti, M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 24, Migrazioni*, Torino, Einaudi, 2009
- C. Cournil, *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Paris, Harmattan, 2005
- S. De Prospro, R. Priore, *Chi manovrava le BR? Storia e misteri dell'Hyperion di Parigi*, Firenze, Ponte alle Grazie, 2013
- V. Del Tufo, *Estradizione e reato politico*, Napoli, Jovene, 1985
- M. Degl'Innocenti (a cura di), *L'esilio nella storia del movimento operaio e la crisi economica*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1992
- H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, 1928
- M. Dreyfus, P. Milza, *Un siècle d'immigration italienne en France (1850-1950)*, Paris, CEDEI, 1987

- S. Dreyfus, *Généalogie du délit politique*, Paris, Fondation Varennes, 2011
- E. Duflot de Mofras, *Traité de l'extradition par M. Billot, compte rendu extrait du "Mémorial diplomatique"*, Paris, E. Brière, 1874
- J.-B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *L'emigrazione italiana in Francia prima del 1914*, Milano, Franco Angeli, 1978
- J.-B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *Italia e Francia dal 1919 al 1939*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1981
- Ecole Française de Rome, *L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École Française de Rome, 1991
- N. Elias, *Che cos'è la sociologia*, Torino, Rosenberg&Seller, 1990
- P. Favier, M. Martin-Rolland, *La décennie Mitterrand*, 2 voll., Paris, Seuil, 1990
- E. Franzina, *Stranieri d'Italia. Studi sull'emigrazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Vicenza, Odeon, 1994
- E. Franzina, M. Sanfilippo, *Il fascismo e gli emigrati*, Roma Bari, Laterza, 2003
- M. Franzinelli, *Il delitto Rosselli, 9 giugno 1937, Anatomia di un omicidio politico*, Milano, Mondadori, 2007
- D. Gabaccia, *Emigranti, le diaspore degli italiani dal Medio Evo ad oggi*, Torino, Einaudi, 2003
- A. Galotti, *Mémoires de Antonio Galotti, officier napolitain condamné trois fois à mort écrites par lui-même*, Paris, Delaunay libraire, 1831
- E. Gallo, E. Musco, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, Patron, 1986
- A. Garosci, *Storia dei fuorusciti*, Bari, Laterza, 1953

- A. Garosci, *Vita di Carlo Rosselli*, Firenze, Vallecchi, 1973
- D. Gentelle, *La presse de l'émigration italienne pendant l'entre-deux-guerres*, thèse sous la direction de J.-B. Duroselle, Paris, Université Panthéon Sorbonne, 1980
- A. Giannini, *Le memorie di un fesso*, Parigi, 1934
- GISTI, *Le guide des étrangers face à l'administration*, Paris, Gisti, 1997
- GISTI, *Le guide de la protection sociale des étrangers*, Paris, GISTI, 1988
- J.-J. Godechot (a cura di), *Constitution de 1793 ou de l'an Ier* in *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995
- N. Green, F. Weil, *Citoyenneté et émigration, les politiques du départ*, Paris, EHESS, 2006
- V. Grementieri, G. Vitta, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, Giuffré, 1981
- F. Guasi, F. Loreto, M.L. Righi (a cura di), *Sotto stretta sorveglianza, Di Vittorio nel Casellario politico centrale*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Annali 2008-2009, Roma, Ediesse, 2010, pp. 27-35;
- F. Helie, *Traité de l'instruction criminelle*, Paris, Ingray, 1860
- A. O. Hirschmann, *Lealtà, defezione, protesta, rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani, 1982
- L. Joinet, *Mes raisons d'Etat*, Paris, La Decouverte, 2013
- D. Kevonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004

H. Lammasch, *De l'influence des lois pénales nationales sur les conventions internationales d'extradition antérieurement conclues, à propos d'un différend judiciaire austro-italien*, «*Révue Générale de droit international public*», 3, 1, 1896

H. Lammasch, *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques*, Paris, Thorin, 1885

M. Lazar, M.-A. Matarò Bonucci, *Il libro degli anni di piombo*, Milano, Rizzoli, 2012

A. Le Pors, *Le droit d'asile, Que sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, p. 12

F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani, l'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009

M. Livian, *Le parti socialiste et l'immigration. Le gouvernement Léon Blum, la main d'œuvre immigrée et les réfugiés politiques (1920-1940)*, Paris, Anthropos, 1982

M. Livian, *Le régime juridique des étrangers en France, Recueil des lois, décrets et arrêtés en vigueur*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1936

A. Le Pors, *Le droit d'asile, Que sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005

G. Martinet, *L'observateur engagé*, Paris, Lattès, 2004

A. Mathiez, *La France et les étrangers, cosmopolitisme et défense nationale*, Paris, La Renaissance du Livre, 1918

G. Menage, *L'oeuil du pouvoir*, Paris, Fayard, 2000, 3 vv. *Les affaires de l'Etat (1981-1986); Face aux terrorismes, 1981-1986: Action directe, Corse, Pays basque; Face au terrorisme moyen-oriental (1981-1986)*, Paris, Fayard, 2001

O. Milza, *Les français devant l'immigration*, Bruxelles, Complexe, 1988

P. Milza (a cura di), *Les italiens en France de 1914 à 1940*, Rome, Ecole française de Rome, 1986

- P. Milza, *Voyage en ritalie*, Paris, Payot, 2005
- P. Milza, D. Peschanski (a cura di), *Exils et migrations italiens et espagnols en France 1938-1946*, Paris, L'Harmattan, 1994
- P. Milza, R. Schor, E. Vial, *Italiani di Francia, L'emigrazione fra le due guerre*, Firenze, Giunti, 1989
- L. Minervini L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 14, Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1998
- V. Modigliani, *Esilio*, Milano, Garzanti, 1946
- M.-R. Mouton, *La Société des Nations et les interets de la France (1920-1924)*, Berne Berlin Frankfurt, Peter Lang, 1995
- B. Mussolini, *Scritti e discorsi, Vol III – L'inizio della nuova politica*, Milano, 1934
- E. Naquet, *La ligue des droits de l'homme: une association en politique (1898-1940)*, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2005
- F.S. Nitti, *Meditazioni dell'esilio*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1947
- G. Noiriel, *Etat, nation, immigration, une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001
- G. Noiriel, *La tyrannie du national, le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, Paris, Calman-Levy, 1991
- G. Noiriel, *Le creuset français, histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1988
- G. Noiriel, *Réfugiés et sans papiers, la République face au droit d'asile, XIX-XX siècles*, Paris, Hachette, 2006
- S. Panagia, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, Padova, CEDAM, 1980

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'Italia in esilio. L'emigrazione italiana in Francia tra le due guerre – L'Italie en exil. L'emigration italienne en France entre les deux guerres*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1993

G. Perona (a cura di) *Gli italiani in Francia (1938-1946)*, «Mezzosecolo, Materiali di ricerca storica», 9, Milano, Franco Angeli, 1991

P. Persichetti, *Exil et châtiments, coulisses d'une extradition*, Paris, Textuel, 2005

P. Persichetti, O. Scalzone, *La revolution et l'état*, Paris, Roma, Dagorno, 1998

E. Puccioni, *Le Convenzioni d'estradizione del Regno d'Italia*, Roma, Ippolito Sciolla, 1882

M.L. Righi (a cura di), *Sotto stretta sorveglianza, Di Vittorio nel Casellario politico centrale*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Annali 2008-2009, Roma, Ediesse, 2010

P. Rygiel, *Une impossible tache? L'institut de Droit International et la régulation des migrations internationales*, scaricabile online dal Centre pour la Communication Scientifique Directe (<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00657654/>), data ultima consultazione 4/07/2013

R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995

B. Sagrario, *Eta entre Espana y Francia*, Madrid, Complutense, 1997

G. Salvemini, *Dai ricordi di un fuoriuscito*, Milano, Bollati Boringhieri, 2002

G. Salvemini, *Mussolini diplomatico*, Roma Bari, Laterza, 1952

G. Salvini, *La legge sui terroristi pentiti: un primo bilancio*, Milano, Unicopli, 1983

M. Sanfilippo, *Problemi di storiografia dell'emigrazione italiana*, Viterbo, Sette città, 2005

G. Sanna, *Il riscatto dei lavoratori. Storia dell'emigrazione italiana nel sud-est francese (1880-1914)*, Roma, Ediesse, 2011

F. Santi, *I repubblicani in esilio nella lotta contro il fascismo, 1926-1940*, Firenze, Le Monnier, 1989

F. Santi, *Storia della concentrazione antifascista*, Milano, Feltrinelli, 1976

M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia; scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano, Giuffr , 2009

R. Schor, *L'opinion française et les  trangers, 1919-1939*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985

R. Schor, *Histoire del'immigration de la fin du XIXe siècle   nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996

C. Schwarzenberg, *Diritto e Giustizia nell'Italia fascista*, Milano, Mursia, 1977

R. Silvi, C. Calvi, *Le ragioni dell'altro*, Colibr , 2004

P.T. Sinha, *Asylum and international law*, The Hague, Nijhoff, 1971, p. 20.

L. Solidoro Maruotti, *Profili storici del delitto politico*, Napoli, Jovene, 2002

I. Sommier, *La violence politique et son deuil, l'après 68 en France et in Italie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998

E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unit  alla seconda guerra mondiale, Roma, Il Mulino, 1979*

S. Tombaccini, *Storia dei fuorusciti italiani in Francia*, Milano, Mursia, 1988

H. Torres, *Accusés hors série*, Paris, Gallimard, 1957

M. Tubiana, *Qu'est-ce que la Ligue des droits de l'homme?*, Paris, L'archipel, 2003

F. Turati, *Lettere dell'esilio*, Milano, Pan, 1968

H. Vedrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

E. Vial, *LIDU '23-'34: une organisation antifasciste en exil, la Ligue Italienne des Droits de l'Homme, de sa fondation à la veille des fronts populaires*, Lille, ANRT, 1987

S. Vinciguerra (a cura di), *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova, Cedam, 1993

L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 12, La criminalità*

P. Weil, *La France et ses étrangers, L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Folio, 2004

***Articoli e contributi in opere collettanee:***

J.-C. Bonichot, *L'évolution récente de l'extradition passive en France In: Annuaire français de droit international*, «Annuaire français de droit international», 30, 1984. pp. 19-42.

P. V. Cannistraro, G. Rosoli, *Fascist emigration policy in the 1920s: an interpretative framework*, «International migration Review», 48, Winter 1979, pp. 673-692

P. Carucci, *L'organizzazione dei servizi di polizia dopo l'approvazione del T.U. delle leggi di PS nel 1926*, «Rassegna degli Archivi di Stato», 31, 1976, pp. 82-115

J. Charpentier, *Vers un espace judiciaire européen*, «Annuaire français de droit international», 24, 1978, pp. 927-941

M. Chiavario, *Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti*, «Il Foro Italiano», 109, 6, giugno 1986, pp. 267-274

P. Corti, *L'emigrazione italiana in Francia: un fenomeno di lunga durata*, in «Altreitalie», 26, 2003, pp. 4-24

R. De Felice, *Alcuni temi per la storia dell'emigrazione italiana*, «Affari sociali internazionali», 1, 3, 1973, pp. 3-10

A. De Vito, *Relazioni dell'Ufficio centrale del Senato (17 dicembre 1925)*, in *Dizionario Penale*, 1926, Vol. II, Parte I, Fascicolo I, pp. 127-128

C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Y a-t-il des politiques migratoires nationales? De quelques leçons des années Vingt*, «Cahiers du Centre de Recherches Historiques», 42, 2008, *Circulations et frontières*, pp. 97-105

A. Fiori, *La stampa nel Casellario politico centrale*, «Rassegna degli Archivi di Stato», 61, 2001, n. 1-3, pp. 226-243

A. Galante Garrone, *L'emigrazione politica italiana del Risorgimento*, «Rassegna storica del Risorgimento italiano», 1954, pp. 223-242

B. Groppo, *Entre immigration et exil: les réfugiés politiques italiens dans la France de l'entre-deux-guerres*, «Matériaux pour l'histoire de notre temps», 44, Octobre-décembre 1996, pp. 27-35

B. Groppo, *Exilés et réfugiés: l'évolution de la notion de réfugié au XXe siècle*, in «Historia Actual Online», 2, 2003, consultabile online <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewArticle/21>, data ultima consultazione 30/11/2013

G. Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, «International Review of the Red Cross», 83, 2001, n. 843, pp. 727-737

P. Milza, *Le fascisme italien à Paris*, «Revue d'histoire moderne et contemporaine», 30, 3, 1983, pp. 420-475

P. Milza, «*Emigrés politiques*» et «*émigrés du travail*»: *italiens en France d'après les fonds du Casellario politico centrale*, «Melanges de l'École française de Rome, Moyen-Age, Temps modernes», T. 100, 1, 1988, pp. 181-186

A. Nobile, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo*, in «Il Ponte», 1974, XXX, 11/12, numero speciale *Emigrazione, Cento anni. 26 milioni*, pp. 1322-1337

G. Perona (a cura di) *Gli italiani in Francia (1938-1946)*, «Mezzosecolo, Materiali di ricerca storica», 9, Milano, Franco Angeli, 1991

E. Reale, *Le droit d'asile*, in Académie de droit international, *Recueil des cours*, Paris, Hachette, T. 63, 1938, pp. 530-600

E. Reale, *Le problème des passeports*, in Académie de droit international, *Recueil des cours*, Paris, Hachette, T. 50, 1934, p. 85-188

H. Reiter, *Diritto individuale o privilegio dello stato? lo sviluppo dell'asilo politico tra rivoluzione e reazione nell'Ottocento*, «Società e storia», 69, 1995, pp. 530-580

M. Salvati (a cura di), «Parolechiave», *Esilio*, 41, 2009

A. Sani, *Le legge contro i fuorusciti*, in Dizionario Penale, 1926, Vol. II Parte I Fascicolo I, pp. 59/60.

M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 2, 1973, pp. 607-702

C. Tilly, *Les origines du repertoire d'action collective en France et en Grande Bretagne*, «Vingtième siècle. Revue d'histoire contemporaine», 4, 1984, pp. 89-108

G. Tosatti, *Il Ministero degli Interni. Le origini del Casellario politico centrale*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, *Le riforme crispine*, vol. I, Amministrazione statale, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 447-485

G. Tosatti, *L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, «Le carte e la storia», 2, 1997, pp. 133-150

G. Tosatti, *La banca dati del Casellario politico centrale presso l'Archivio centrale dello Stato*, «Archivi e computer», 1992, n. 2, pp. 134-144

G. Tosatti, *Pericolosi per la sicurezza dello Stato: le schedature della polizia tra periferia e centro*, in «Percorsi Storici», 0, 2011, consultabile online: [<http://www.percorsistorici.it/component/content/article/10-numeri-rivista/numero-0/15-giovanna-tosatti-pericolosi-per-la-sicurezza-dello-stato-le-schedature-della-polizia-tra-periferia-e-centro>], data ultima consultazione 30/11/2013

E. Vial, *Le traitement statistique des dossiers du Casellario politico centrale*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Moyen Age, Temps modernes», V. 100, 1, 1988, pp. 273-284

L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stato d'assedio e giustizia militare*, «Rivista di storia contemporanea», 5, 1976, pp. 481-524

N. Scattoni, *Il diritto d'asilo in Italia e in Francia: quali sfide per il diritto europeo?* «Quaderni Costituzionali, Rivista Italiana di Diritto Costituzionale», 1/2009, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 65-87

#### **Dizionari e repertori utilizzati:**

*Dictionnaire de français, Larousse*, edizione online, consultabile alla pagina web: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, data ultima consultazione 20/02/2014

*Dictionnaire de la langue française*, Paris, Larousse, 1988

*Dictionnaire des synonymes et des contraires*, Paris, Le Robert, 1996

*Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2009

*Dizionario biografico degli italiani*, consultabile online all'indirizzo: <http://www.treccani.it/biografie/>, data ultima consultazione 29/04/2014

*Dizionario della lingua italiana*, Hoepli, edizione online, consultabile alla pagina web [http://www.grandidizionari.it/dizionario\\_italiano.aspx](http://www.grandidizionari.it/dizionario_italiano.aspx), data ultima consultazione 30/03/2014

*Dizionario italiano*, Garzanti linguistica, edizione online: pagina <http://garzantilinguistica.sapere.it/it/>

*Encyclopédie de la franc-maçonnerie*, Paris, La Pochothèque, 2002

*L'Enciclopedia Treccani*, edizione online, consultabile alla pagina web:  
<http://www.treccani.it/enciclopedia/>

*Il Nuovo etimologico*, Milano, Zanichelli, 1999

*Il Sabatini Coletti, dizionario della lingua italiana*, edizione online, consultabile alla pagina web: [http://dizionari.corriere.it/dizionario\\_italiano/D/dizionario.shtml](http://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/D/dizionario.shtml) data ultima consultazione 7/7/2013.

*Il vocabolario Treccani*, edizione online, consultabile alla pagina web <http://www.treccani.it/vocabolario/>, data ultima consultazione 7/7/2013

*Le Petit Robert*, Paris, Le Robert, 2011

A. Albertazzi, L. Arbizzani, N. S. Onofri (a cura di), *Dizionario Biografico Gli antifascisti, i partigiani e le vittime del fascismo nel bolognese (1919-1945)*, consultabile online alla pagina web dell'Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea nella Provincia di Bologna, consultabile alla pagina: <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/isrebo/strumenti/C6.pdf>. Data ultima consultazione 30/03/2014.

E. Fuzier-Herman, *Repertoire général alphabétique du droit français, contenant sur toutes les matières de la science et de la pratique juridiques l'exposé de la législation, l'analyse critique de la doctrine et les solutions de la jurisprudence*, T. 22, Paris, Larose, 1901

D. Ligou, *Dictionnaire de la franc-maçonnerie*, Paris, Puf, 1991

***Articoli a stampa su quotidiani, riviste, blog, siti internet:***

- *Un comizio anarchico a Parigi*, «La Stampa», 1/6/ 1898, p. 3.

- *I rifugiati temono che ora la Francia non li ospiterà più*, «La Stampa», 22/1/1985, p. 2

- *Le procès de Bonomini*, «L'Echos de Paris», 23 octobre 1924
- P. Persichetti, *Il Merlo, il Dissociato e il Fuoruscito*, articolo pubblicato sul blog dello stesso autore alla pagina web: <http://paolopersichetti.over-blog.com>, data ultima consultazione 6/6/2013, s.d.
- *Il caso Scalzone divide la Francia*, «La Stampa», 4/9/1982, p. 6;
- V. Zucconi, *Francia, choc da terrorismo*, «La Repubblica», 27/01/1985.
- Christian Chardon, *Appréhendé à Paris l'Italien Scalzone vivait jusqu'à présent en toute légalité*, «Le Parisien», 31 agosto 1982
- *Une lettre de Cesare Battisti, la parole reniée*, «L'Humanité», Culture, 26 febbraio 2004

***Database e motori di ricerca:***

- motore di ricerca del Casellario Politico Centrale, consultabile alla pagina web <http://151.12.58.148/cpcview/>, data ultima consultazione 27/7/2013.
- Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, progetto AU.G.U.STO: <http://augusto.digitpa.gov.it>

## Fonti consultate

### *Archives du Quai d'Orsay:*

#### **- C, Administrative :**

- bb. 268-269: passeports et visas, dossier général 1930-1937
- bb. 271: statut des réfugiés, dossier général (Russes, Géorgiens, Sarrois, Rhenans), juin 1933-juin 1938
- b. 366: loi de 1927 sur la nationalité, cas des italiens

#### **- Direction des Affaires Juridiques:**

- b. 1946: coopération transfrontière (1973-1986)
- b. 2000: frontières France-Italie (1949-1985)

#### **- Contentieux :**

- bb. 1288 /1289 ; bb. 1344/1344 ; bb. 1397/1398: Italie, extraditions (1921-1924)

#### **- Correspondance politique et commerciale – Italie (1920-1940)**

- b. 100: relations France-Italie (1927)
- b. 101: relations France-Italie (1927)
- b. 102: relations France-Italie (1927-1928)
- b. 187: justice, procès (1918-1929)
- bb. 219/220/220b: frontières, passeports
- bb. 354/355: questions administratives, émigration italienne, rapatriement des italiens à l'étranger
- b. 356: justice, dossier général (1930-1937)
- b. 357: justice, dossier général 1937-1939
- bb. 368/369: questions consulaires, italiens en France (1930-1940)
- b. 380: italiens en France (1918-1924)
- b. 381: italiens en France, dossier général (1924-1926)
- b. 382: italiens en France (1926)
- b. 383: italiens en France (1927)
- b. 384: italiens en France, dossier général (1927)
- b. 385: italiens en France (1928)

- bb. 386/387: italiens en France (1929)
- b. 399: justice, naturalisations, contentieux
- **Direction des Affaires Juridiques cooperation transfrontières (1973-1986):**
  - b. 1946
- **Direction des Affaires Juridiques, Frontières France-Italie (1949-1985):**
  - b. 2000
- **Europe, Cee (1976-1980)**
  - b. 4091: Conseil d'Europe, suite à la déclaration du conseil européen des 12-13 juillet 1976 sur le terrorisme; sessions des communautés européennes, assemblée parlementaire européenne (questions orales et écrites)
  - b. 4217: terrorisme, dossier général et conseil justice
  - b. 4218: terrorisme, espace judiciaire européen, comité politique; Conseil de l'Europe: espace judiciaire européen; Questions parlementaires sur le terrorisme et l'espace judiciaire européen
  - b. 4219: terrorisme: espace judiciaire européen; réunion des hauts fonctionnaires
  - b. 4220: terrorisme: espace judiciaire européen; réunion interministérielle 23 octobre 1980; espace judiciaire européen, septembre 1979, conférence des Ministres la Justice
  - b. 4221: terrorisme: convention contre la prise d'otages; convention européenne sur la répression du terrorisme; convention sur le terrorisme, accord des Neufs; négociation sur la convention additionnelle à la convention européenne d'entraide judiciaire
- **Europe, Cee (1981-1985):**
  - b. 5023: domaine d'activité de la coopération politique européenne, réunions ministres Interieur (terrorisme)
- **Europe, Italie (1949-1955):**
  - b. 268, Questions administratives – Italiens en France et à l'étranger
- **Europe, Italie (1961-1970):**
  - b. 356, Italiens en France
- **Europe, Italie (1976-1980)**
  - b. 4532: relations politiques France – Italie , entretiens : entretien du Ministre avec M. Malfatti, ministre italien Aff. Etr. (Lusignan, 10 octobre 1979), Entretien du ministre avec M, Forlani, Ministre italien Aff. Etr. (13 septembre 1976)
  - b. 4533: relations politiques France – Italie, visites de personnalités italiennes en France : Ruffini a Paris (février 1980), Cossiga a Paris (1979), Andreotti à Paris ( 1977), Forlani à Paris

- b. 4534: affaires administratives, judiciaires et consulaires ; affaire Piperno, Affaire Martinez, convention d'extradition franco-italienne

**- Europe, Italie (1981-1985) :**

- b. 5314: situation intérieure: terrorisme, dossier général, procès d'Aldo Moro, assassinat du Général Dalla Chiesa (3.09.1982), Hypérion, Vanni Mulinaris

- b. 5335: relations politiques avec La France: dossier général

- b. 5336: consultations politiques; dossier général; entretien avec ambassadeur d'Italie; visite de travail en Italie de Giscard d'Estaing (22-23/01/1981); entretiens franco-italiens: visite à Paris de M. Spadolini (12/11/1982); rencontre entre MM. Mitterrand et Craxi (Milan 20/02/1984); entretiens entre MM. Mitterrand et Craxi (Paris 22/02/1985); entretien entre MM Mitterrand et Craxi (Rome 14/11/1985)

- b. 5342: affaires administratives techniques et judiciaires: généralités et accords, convention d'extradition – extraditions; Français et bien français en Italie

- b. 5343: affaires administratives techniques et judiciaires, italiens et biens italiens en France, italiens en France liés au terrorisme, associations italiennes, étrangers et bien étrangers en Italie, italiens et biens italiens à l'étranger, circulation passeports visas

**- Conseil de l'Europe (1976-1980)**

- b. 4298: domaine d'activité du Conseil de l'Europe, questions politiques - terrorisme

**- Conseil Europe (1981-1985)**

- b. 5073: affaires juridiques: réunions Ministres Justice, terrorisme, projet Tribunal Européen pour lutter contre le terrorisme

***Archives de Paris:***

**- Fonds privés:**

- b. D81Z 1 : Etrangers, papiers Torrès

***Archives Nationales de France:***

**- Archives Parlementaires:**

- I.2, T. 60, séance du 18 juin 1829

**- Ministère de l'Intérieur:**

**- F7 – Police Générale :**

- b. 13457: Italie, I semestre 1926
- b. 13458: Italie, II semestre 1926
- b.14774: faux passeports, faux visas 1920-1940
- b. 14823: liste établie des réfugiés politiques connus pour leur loyalisme à l'égard de la France
- b. 15173: réglementation du régime des étrangers et affaires particulières pour chaque pays – Italie
- b. 14745: étrangers par nationalités et surtout Allemands, Espagnols, Italiens, Russes et Yougoslaves; Italiens
- b. 15751: dossiers de détenus politiques (1926-1931).

**- Cabinet et services rattachés ; Service de l'Information et des Relations Publiques**

- b. 19b60586: Rapports, dépêches, coupures sur personnalités et événements politiques en rapport avec le Ministère de l'Intérieur :
  - art 1-2 : le président de la République, le gouvernement, la vie politique (1980-1986)
  - art 10-22: la sécurité, la criminalité, le terrorisme (1972-1985)

**- Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques; Sous-Direction Etrangers, Passeports (1946-1963) – Sous-Direction Etrangers, Circulation Transfrontière (1964-):**

- b. 19980547: dossiers classés par pays, concernant notamment : le contrôle de l'immigration, la vie et le séjour des étrangers en France, le contrôle des activités politiques des communautés étrangères en France, l'information sur la situation des pays étrangers, les relations et accords bilatéraux. (art 1-26 : 1929-1936, 1940-1994)

**Ministère de la Justice:**

**- Direction des affaires criminelles et des grâces; Sous-direction de la justice criminelle; Bureau de l'entraide répressive internationale, de l'extradition et des frais de justice en matière pénale**

- b. 19960283 : Relations avec les pays étrangers en matière d'extradition:

**- Direction des affaires criminelles et des grâces; Sous-direction de la justice criminelle; Bureau de l'entraide répressive internationale, de l'extradition et des frais de justice en matière pénale: registres d'ordre relatifs aux extraditions:**

- b. 2003040: (art 3-6): séries t4 et t5, extraditions demandées par les pays étrangers (1946-1987)

**- BB 18:**

- b. 14196 dossier 9158. Demande d'extradition par l'Italie de Bucci et autres. Intervention de la Ligue des Droits de l'Homme qui estime que Bucci n'est pas coupable des crimes dont on l'accuse et a le seul tort d'être communiste.
- b. 14209 dossier 10410 Extradition de l'antifasciste G. Gessi poursuivi pour tentative d'assassinat demandé par l'Italie. Intervention de la Ligue des Droits de l'Homme. Intervention de la Ligue des Droits de l'Homme en raison du caractère politique du délit.
- b. 14212/1 dossier 10735 : refus de l'extradition demandé par l'Italie et concernant les frères Prado, accusés d'être des dirigeants de la mafia, mais qui affirment d'être poursuivis pour leur sentiments antifascistes, 1926.1927

**- Présidence François Mitterrand:**

**- Archives de Paule Dayan:**

- b. 7175: convention européenne des droits de l'homme, coupures de presse, telex; divers; notes et courrier du Ministère des Relations Exterieures et de la Justice; protocole n. 6 et 8 protocole addtionnel à la Convention européenne, convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957; convention sur la torture; repression du terrorisme, 1987; acte unique européen, 1986; Mme Ahrweiller, 1984; notes au Président de la République et notes des conseillers, 1983-1987

**- Cellule diplomatique:**

- b. 299:
  - f. 30: Italie – Dossier pays (1981)
- b. 300:
  - f. 1: Italie – Dossier pays (1982)
  - f. 2: Italie – Dossier pays (1983)
  - f. 3: Italie – Dossier pays (1984)
  - f. 4: Italie – Dossier pays (1985)
  - f. 5: Italie – Dossier pays (1986)
  - f. 6: Italie – Dossier pays (1987)
- b. 302:
  - f. 4: Préparation sommet franco-italien (14-15/02/1983)
  - f. 5: Préparation sommet franco-italien (17-18/11/1983)
  - f. 6: Préparation sommet franco-italien (9/11/1984)
  - f. 7: Préparation sommet franco-italien (13/14-6/1985)
  - f. 8: Préparation sommet franco-italien (28/11/1986)

- f. 9: Préparation sommet franco-italien (9/11/1987)
- b. 303:
  - f. 1: Préparation sommet franco-italien (27/10/1988)
  - f. 8: Préparation du voyage de François Mitterrand à Rome (26-27/02/1982)
  - f. 9: Italie – Préparation du voyage de François Mitterrand à Florence (1/7/1986)
  - f. 10: Italie – Préparation du voyage de François Mitterrand à Rome (25/2/1987)
- b. 304:
  - f. 2: Italie – Préparation de la visite officielle en France de Sandro Pertini (5-9/7/1982)
  - f. 3: Italie – Préparation audience de Giovanni Spadolini (19/11/1981)
  - f. 4: Italie – Préparation audience Nilde Iotti (21/10/1982)
  - f. 5: Préparation audience Amintore Fanfani (18/5/1983)
  - f. 6: Préparation audience Bettino Craxi (15/9/1983)
  - f. 7: Préparation audience Bettino Craxi (22/2/1985)
  - f. 8: Préparation audience Amintore Fanfani (20/05/1987)
  - f. 9: Préparation audience Giovanni Spadolini (20/05/1987)
  - f. 10: Préparation audience Ciriaco De Mita (3/06/1988)

**- Archives Elisabeth Guigou:**

- b. 215:
  - f. 6: Italie – Dossier pays (1981-1990)

**- Archives de Pierre Morel:**

- b. PM34:
  - f. 1: cour de Justice des Communautés européennes – Mise en place et suivi d'une coopération pénale européenne (1980-1984)
  - f. 2: application de la convention européenne du 4 décembre 1979 concernant la repression du terrorisme (1980-1982)

***Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine:***

## **Fonds Ligue des Droits de l'Homme :**

### **- F Delta rés 798/**

- b. 75: Ministère des Affaires Etrangères, Interventions diverses : (...) propagande fasciste des consulats italiens ; réfugiés politiques en France ou à l'étranger (visas, autorisations de séjour, projets de statut légal, passeport Nansen)
- b. 98: réfugiés politiques : réfugiés autrichiens, italiens et polonais en instance d'expulsion (...)
- b. 128: Société des Nations : régime des passeports (...); rapports du Haut Commissariat pour les réfugiés
- b. 282 : droits des étrangers : Visas, permis de séjour, autorisation de résidence, expulsion, extradition, carte de travailleur étranger, naturalisation. Italie (282-440)

### ***Conseil d'Etat:***

- Arrêt rendu par Conseil d'Etat ;2 et 1 sous-sections réunies;15 juin 2001 ;n° 224008 : compatibilité de la procédure italienne de contumace avec l'ordre public français et la Conv. EDH ;
- Arrêt rendu par Conseil d'Etat,Assemblée,18 mars 2005,n° 273714 : extradition d'un ancien terroriste italien installé depuis de nombreuses années en France au su des autorités françaises ;
- Arrêt rendu par Conseil d'Etat,2 et 6 sous-sections réunies,24 février 1995,n° 161930 : dans l'appréciation que l'Etat requis porte sur le caractère politique de l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée, cet Etat n'est pas lié par la définition de l'infraction dans le droit de l'Etat requérant. Application à l'infraction de droit italien de participation à bande armée, qui.. ,
- Arrêt rendu par Conseil d'Etat,2 et 6 sous-sections réunies,24 mai 1985,n° 65207 : il résulte des principes généraux du droit de l'extradition qu'il n'appartient pas aux autorités françaises, lorsqu'elles se prononcent sur une demande d'extradition, de vérifier si les faits ont reçu, de la part des autorités de l'Etat réclamant, une exacte qualification juridique au regard de la..,
- Arrêt rendu par Conseil d'Etat,5 et 3 sous-sections réunies,13 octobre 1982,n° 20707 : si, contrairement à l'article 13 de la loi du 10 mars 1927 qui exige une notification dans les 24 heures, le mandat d'arrêt décerné contre M. P. lui a été notifié huit jours après la transmission par le gouvernement requérant des pièces produites à l'appui de la demande d'extradition, cette..,

***Institut François Mitterrand:***

- «Discours au Palais des sports de Rennes», 1 febbraio 1985, consultabile anche sul sito della fondazione all'indirizzo: <http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html>. Data ultima consultazione 12/3/2014

- Conférence de presse conjointe avec Bettino Graxi, 22 febbraio 1985, consultabile sul sito della fondazione all'indirizzo: <http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html> Data ultima consultazione 20/03/2014

***Prefecture de Police de Paris:***

**- BA – Cabinet :**

- b. 2162 : comités antifascistes 1930 - 1940

- b. 2163: rapports France – Italie, immigration italienne en France, ressortissants italiens (1939-1947)

- b. 2167: Italie dossiers divers

**- DA : Réglementation et vie quotidienne :**

- b. 742: circulaires du Ministère de l'Intérieur 1925-1930

**- DB : Préfecture de Police. Documents administratifs et coupures de presse**

- b. 299: extraditions

- b. 300: réfugiés politiques en France

**- ROMA:**

***Archivio Centrale dello Stato:***

**Ministero della Giustizia:**

**- Direzione Generale Affari Penali Grazie e Casellario, Miscellanea (1862-1925):**

- b. 126: Estradizioni, Francia (1903-1905)

- b. 127: Reati contro ordine pubblico e anarchismo

- b. 141: Rogatorie, estradizioni: disposizioni generali di massima (1913-1926)

- b. 142: Rogatorie, estradizioni (1919-1921)

- b. 145:

**- Gabinetto:**

- b. 1: Atti e documenti relativi all'attività svolta da S.E il Prof. Alfredo Rocco, Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto (1925-1932)

**- Direzione Generale Affari Penali Grazie e Casellario. Ufficio II – estradizioni:**

- b. 5: estradizioni richieste dall'Italia alla Francia. 1926-1937.

- b. 6: estradizioni richieste dall'Italia alla Francia. 1926-1937.

- b. 7: estradizioni richieste dall'Italia alla Francia. 1926-1937.

- b. 8: estradizioni richieste dall'Italia alla Francia. 1926-1937.

**- Direzione Generale Affari Penali, Grazie e Casellario, Uffici I-II-III. 1938 – 1944:**

- b. 133: estradizioni

**- Ministero dell'Interno**

**- Massime:**

- Cat. A5 – Movimento dei sovversivi:

- b. 5: agitatori politici – segnalazioni segretissime con polizia e stera (1923/1924)

- Cat. B6 – Movimento dei sovversivi:

- b. 6: movimento dei sovversivi: oppositori, elenco circolari su sorveglianza oppositori, individui pericolosi per ordine nazionale, iscritti alla rubrica di frontiera (1926-1929), processi di carattere politico a carico di sovversivi

- b. 7: Rimpatrio di sovversivi pericolosi (1927-1930); fuorusciti; sovversivi residenti all'estero

- b. 8: risposte a circolari (1932 e anni seguenti)

- b. 10: sovversivi pericolosi capaci di commettere attentati

- b. 23: carte d'identità

- Cat. E4 – Emigrazione:

- b. 25: affari da trattare con rappresentanti esteri

- b. 29: estradizioni dalla Francia, disposizioni di massima (1928/1929); espatri clandestini determinati da motivi politici; emigrazione in Francia (1933); connazionali rimpatriati dall'estero. Arresti o fermo di connazionali

- b. 94: cittadinanza (1925-1930)

- Cat S2 – Sovversivi:

- b. 214: circolare del 1930 su arresto o fermo di persone responsabili di reati e fatti di carattere politico; partecipazioni da darsi alle R. Procure, arrestati e fermati per motivi politici, disposizioni

- Cat. T7 – Trattati e convenzioni internazionali:

- b. 257: trattamento italiani in Francia, estratto del Journal Officiel (sett. 1925); Francia modus vivendi italo-francese; convenzione di stabilimento italo-francese

**- Polizia Politica Materia:**

- b. 13: espulsioni fuoriusciti (1929-1931)

- b. 14: Conferenza internazionale antifascista indetta dalla Concentrazione

- b. 23: Francia, fuoriusciti e sovversivi (1932-1936)

- b. 24: Francia, fuoriusciti e rapporti italo-francesi

- b. 26: Lega Italiana dei Diritti dell'Uomo

- b. 27: espulsione fuoriusciti (1932-1939)

- b. 70: attentati terroristici

- b. 73: attentati antifascisti commessi all'estero (1932)

- b. 101: Soccorso rosso internazionale

- b. 123: Adam Angelo, terrorismo

- b. 141: rimpatrio di fuoriusciti (1934-1938)

- b. 185: espatri clandestini espatri clandestini in Francia come testimoni processi giudiziari (1930-1931); falsificazioni documenti

- b. 187: cittadini italiani ai quali viene negato il visto dall'autorità francese, espulsioni dalla Francia

**- Gabinetto (1971-1975)**

- b. 402: emigrazione – Affari Generali

- b. 413: Francia visite

**- Gabinetto (1976-1980)**

- b. 69: criminalità, terrorismo e convenzione europea per la repressione del terrorismo

- b. 255: discorsi del Ministro

- b. 289: Francia, notizie

- b. 305: Francia, scambi di visite

**- Gabinetto (1981-85)**

- b. 22: criminalità e cooperazione internazionale, disegni di legge
- b. 283: Francia rapporti Ministero
- b. 326: Francia notizie

**- Casellario Politico Centrale:**

- Andreis Carlo
- Cassani Giovanni Antonio
- Gessi Giacomo
- Labriola Antonio
- Lussu Emilio
- Nitti Francesco Fausto

**- Archivio Aldo Moro:**

- b. 120: Consigli europei
- b. 121: Consigli europei
- b. 122: Consigli europei

***Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri:***

**- Rappresentanza diplomatica in Francia (1861-1950)**

- b. 22:
- b. 44: rapporti politici, Francia (1922)
- b. 51: antifascismo
- b. 61: rapporti politici, Francia (1923)
- b. 73: antifascismo, fuorusciti (1924)
- b. 85: antifascismo (1925)
- b. 114: antifascismo, sovversivi, attentati (1927)
- b.104: cittadinanza (1926)
- b. 116: passaporti, cittadinanza (1927)
- b. 206: pratiche privati
- b. 296: espulsioni (1938 con documenti di anni precedenti)

### ***Camera dei Deputati:***

#### **- Gazzette Ufficiali:**

- G.U. n. 28, 4 febbraio 1926
- G.U. n. 81, 7 aprile 1926
- G.U. n. 243, 19 ottobre 1926.
- Testo Unico delle Leggi per la Pubblica Sicurezza (TULPS), emanato con Regio Decreto n. 1848 del 6 novembre 1926

#### **- Atti parlamentari:**

- Gazzetta Storia del Regno d'Italia, Discussione del 25 gennaio 1926 sul disegno di legge sulla modifica alla legge n. 555 sulla cittadinanza italiana.
- Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 18, Resoconto sommario della seduta di venerdì 24 gennaio 1947.
- Assemblea Costituente, Seduta plenaria, LXXXIII, seduta antimeridiana 11 aprile 1947
- Atti parlamentari, Disegni di legge e relazioni, Documenti, n. 1021, Disegno di legge presentato dal Ministro degli Esteri Malfatti di concerto con il Ministro dell'Interno Rognoni e con il Ministro di Grazia e Giustizia Morlino, 22 novembre 1979, pp. 1-2.
- Atti parlamentari, Discussioni, seduta del 21 febbraio 1980
- Atti parlamentari, Discussioni, seduta del 7 luglio 1980

### ***Fondazione Bettino Craxi:***

- Bettino Craxi, Attività istituzionale, Pres. Consiglio, Discorsi parlamentari, discorso 14: Risposta a interrogazioni e interpellanze alla Camera dei deputati sul terrorismo, 07/02/1985. Consultabile alla pagina web: [http://www.archivionline.senato.it/scripts/GeaCGI.exe?REQSRV=REQPROFILE&REQCARDTYPE=14&ID=868016&Field\\_S\\_](http://www.archivionline.senato.it/scripts/GeaCGI.exe?REQSRV=REQPROFILE&REQCARDTYPE=14&ID=868016&Field_S_)

ALLSTR=craxi+terrorismo+francia . Data ultima consultazione  
15/03/2014.

## **GINEVRA:**

### *League of Nations Archive:*

#### **- Conférence des passeports, Genève, 1926:**

- b. R1166

- b. R1167

- Documents de travail: C.P. 1 - C.P. 39:

- Procès-verbaux provisoires des séances plénières C.P/PV 1 -  
C.P/PV9:

- Procès-verbaux de l'Assemblée et du Conseil de la SdN (1919-  
1939)

#### **- Transit – General, Commission Communications et Transit, Sous- commission pour le regime des passeports; Passport regime in various countries (1928-1932):**

- b. R2501

- b. R2502

- b. R2508

#### **- Death of doctor Nansen:**

- b. R1173

### *Trattati e convenzioni consultate online:*

- Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio  
1951, scaricabile dal sito internet dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i  
Rifugiati, alla pagina web:  
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>, data  
ultima consultazione 3 luglio 2013

- Convenzione europea di estradizione: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&CM=8&NT=024>. data ultima consultazione 28/04/2014
  
- Convenzione europea per la repressione del terrorismo: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&NT=090> . data ultima consultazione 28/04/2014
  
- Liste des déclarations formulées au titre du traité n. 090, consultabile alla pagina web dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE&VL=0>. data ultima consultazione 20/03/2014
  
- Rapporto esplicativo della Convenzione europea per la repressione del terrorismo: Rapport explicatif della Convenzione, consultabile all'indirizzo dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/090.htm>. data ultima consultazione: 20/03/2014
  
- Costituzione italiana: Testo consultabile online al link <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html> data ultima consultazione 20/02/2014
  
- Risoluzioni dell'Istituto di Diritto Internazionale: [http://www.idi-iiil.org/idiF/navig\\_res\\_them.html#e](http://www.idi-iiil.org/idiF/navig_res_them.html#e), data ultima consultazione 7/7/2013



## ***Ringraziamenti***

*Alla fine di questo percorso devo molti ringraziamenti*

*In primo luogo ai miei due tutor, la Prof.ssa Maria Turchetto e il Prof. Marc Lazar, per l'attenzione con cui hanno seguito la ricerca in tutte le sue fasi, per la disponibilità con cui mi hanno ascoltata, e per i preziosi consigli che mi hanno saputo dare.*

*Ringrazio i professori che, presso le due Università Ca' Foscari e Sciences Po, hanno seguito la mia formazione in questi tre anni, e in particolare i coordinatori dei due dottorati, i proff. Mario Infelise e Paul-André Rosental.*

*Un ringraziamento particolare va alla Prof.ssa Alessandra Rizzi, per aver supervisionato la mia attività di tutorato agli studenti e per la disponibilità e la gentilezza con cui mi ha ascoltata e sostenuta in questi ultimi due anni e mezzo.*

*Ringrazio Monsieur le Conseiller d'Etat Jean Musitelli, che mi ha gentilmente permesso di discutere con lui di diversi aspetti della mia ricerca, concedendomi anche la possibilità di consultare alcune delle sue fonti archivistiche.*

*Un ringraziamento speciale va ai miei genitori, che mi hanno sostenuta e incitata a perseverare, anche quando la strada sembrava in salita, e a tutta la mia famiglia, che anche da lontano è sempre stata vicina.*

*Grazie ai miei amici, sparsi un po' ovunque, ma comunque presenti e sempre capaci di un sorriso.*

*Un grazie di cuore a Tommaso, per tre motivi in particolare.*



## **Estratto per riassunto della tesi di dottorato**

**Studente:** Costanza Di Ciommo Laurora      **matricola:** 955789

**Dottorato:** Storia sociale europea dal Medioevo all'età contemporanea

**Ciclo:** XXVI

### **Abstract:**

La tesi analizza il modo in cui gli Stati italiano e francese si sono rapportati alla gestione e al controllo dell'opposizione italiana in Francia. L'arco cronologico prescelto va dal 1920 al 1986. In questi anni due ondate migratorie di matrice politica furono oggetto dell'attenzione degli Stati: l'emigrazione antifascista e quella di diversi ex-militanti della sinistra rivoluzionaria degli anni Settanta. La tesi analizza secondo una prospettiva di lungo periodo il modo in cui gli apparati istituzionali francesi e italiani si rapportarono al fenomeno, portando particolare attenzione alla questione dello status giuridico che venne attribuito agli oppositori all'estero. Nel periodo esaminato la Francia e l'Italia si trovarono ad agire in un particolare contesto diplomatico, contrassegnato dal moltiplicarsi dei legami di tipo non solo bilaterale, ma anche multilaterale: questi legami furono progressivamente sempre più determinanti nell'influire sul rapporto fra gli Stati e il fenomeno migratorio di matrice politica. L'analisi effettuata è funzionale a mettere in rilievo continuità e fratture di questo rapporto.

This thesis analyses how Italy and France dealt with handling and controlling Italian opposition in France. Chosen time interval elapses from 1920 to 1986. During these years two political opponents' migratory waves were monitored by the two nations: anti fascist emigration and several revolutionary left wing former militants of the Seventies emigration. The thesis analyses, by a long period perspective, how French and Italian institutions confronted with such a phenomenon, particularly considering the issue of juridical status conferred to Italian opponents abroad.

During analysed period Italy and France operated in a precise diplomatic context characterised by the multiplication of bilateral and multilateral interrelations that progressively became more and more crucial with regards to the states' management of political emigration. Carried out analysis will underline continuity and breaches of this relation.

Firma dello studente

---