

sul sistema di rappresentanza e sulla formazione della decisione politica, con il lobbyismo.

Anche se l'affermarsi di tali fenomeni... crea le condizioni per un intreccio impressionante ... tra personale politico, burocratico, economico-finanziario su cui è estremamente complicato intervenire, pure tale situazione non identifica il doppio Stato: tra i due fenomeni c'è un salto di qualità pari alla differenza registrabile tra le modalità di esercizio del Governo ed il contenuto generale di tale azione di Governo. Il doppio Stato interviene, opera, agisce su questo secondo piano, quando cioè emerge una questione di direzione politica complessiva nel senso forte; il fondamento del doppio Stato è la doppia lealtà, è relativo al costituirsi ed all'operare dei gruppi dirigenti. Nella categoria "doppio Stato" occorre dare al termine "Stato" il significato qualificante e specifico suo proprio, e questo che interessa ed investe funzioni statali...

... il doppio Stato non è identificabile in un luogo determinato e tanto meno può configurarsi come una struttura dormiente e segreta da attivare a seconda della necessità. La sua realtà ed apparente indeterminatezza è pari ai caratteri del nucleo duro di cui costituisce il controcanto, cioè la funzione dirigente. Il doppio Stato è dunque un farsi, può avere sedi privilegiate (i servizi)⁵⁷⁰ ma non esaustive e la sua estensione ed articolazione è tanto maggiore quanto più è profonda la crisi della funzione dirigente»⁵⁷¹.

Sin qui il modello teorico di cui, subito dopo, si tenta l'applicazione al caso italiano muovendo da questa considerazione basata sul nesso doppia lealtà-doppio Stato:

«Il nesso molto stretto che esiste tra queste due formulazioni ci permette anche di poter determinare quando tale fenomeno tende a rendersi manifesto: quando la doppia lealtà si divarica, quando la saldatura tra nazionale ed internazionale si fa più difficile o stentata, quando il circuito soluzione dei problemi interni e sua congruità/compatibilità con scelte internazionali è, o è ritenuto, problematico o impossibile.

Un approccio come quello sin qui sinteticamente proposto esclude in radice ogni ipotesi complottista nell'analisi del fenomeno, o il ricorso alla esistenza di un organismo di controllo, segreto e sovranazionale, il cui compito è quello di garantire gli assetti esistenti. All'inizio c'è solo il sistema della doppia lealtà, cioè l'orientamento complessivo di organismi nazionali integrati internazionalmente... Quando la doppia lealtà (o meglio una ipotesi, una formula) entra in crisi è questo intero ventaglio di forze ad essere coinvolto ed a proporsi come soggetto politico diretto, introducendo così accanto agli organismi e strumenti istituzionalmente deputati ad esprimere e contenere lo scontro politico altre sedi ed altri organismi.

Tale approccio esclude l'ipotesi che gli organismi del doppio Stato siano presenti fin dall'inizio, costituiscano strutture occulte, parallele e dormienti, da attivare nel momento del bisogno: essi al contrario nascono per gemmazione dall'apparato esistente, sono un aspetto dello scollamento e della riorganizzazione dell'intera struttura in cui si articola la funzione dirigente e non è quindi sorprendente che diventino strumenti di questa lotta di fazione»⁵⁷².

⁵⁷⁰ A proposito dei quali, si legge in altra parte del saggio: «Anche il tema analitico proposto da Lederer – l'esercito, strumento del Machtsstaat, canale di costituzione di una 'comunità' artificiale... – viene riproposto attraverso la crescente importanza che nelle democrazie contemporanee vanno assumendo i servizi segreti, come protagonisti stabili rilevanti ed in alcuni casi determinanti della vita politica. Tale ruolo è ricondotto alla permanenza del ritteriano 'volto demoniaco del potere o alla irriducibilità del nucleo cesareo, gli "arcana imperi"» (p. 502).

⁵⁷¹ Ivi p. 508.

⁵⁷² Ivi p. 525.

E poco più avanti:

«I fenomeni di doppio Stato costituiscono una spia della tensione e della crisi a cui tale sistema è sottoposto, ne esprimono per così dire la patologia, ma non sono affatto la condizione del suo svolgimento»⁵⁷³.

pertanto:

«nel caso italiano solo una forzatura potrebbe considerare omologhi il cosiddetto piano Solo, la ferocia dello stragismo delle bombe e la freddezza e lucidità politica del sequestro Moro... Sono tutti fenomeni riconducibili all'emergere, al consolidarsi, articolarsi del doppio Stato, ma registrano anche salti qualitativi, corrispondenti alla diversa acutezza con cui si presenta la crisi della direzione politica del paese»⁵⁷⁴.

De Felice esclude espressamente non solo ogni idea di «grande complotto» o «macchinazione, ma anche l'idea di speciali organismi *ad hoc*, magari "dormienti" e da usarsi nel momento del bisogno. La produzione di organismi del genere, quando se ne presenti il bisogno, avviene per "gemmazione" da quelli esistenti e il caso della P2 ne rappresenta la dimostrazione:

«... Più che un partito, sia pure occulto, la P2 si presenta ed opera come canale di riorganizzazione e di riorientamento di un'intera classe dirigente per un altro Stato... La P2 è un esempio molto limpido di doppio Stato, proprio perchè la crisi è profonda e la riorganizzazione necessaria allo scontro deve avere una dimensione statale: Rodotà ... ha ricordato la qualità alta del reclutamento alla P2, che indica una intelligenza molto realistica ed adeguata all'articolazione del potere e dei suoi snodi essenziali»⁵⁷⁵.

E, infatti, il saggio defeliciano culmina in una disamina del ruolo della P2 come centro dei processi di riorganizzazione dello Stato: essa esprime:

«la difficoltà di continuare a praticare il partito politico di massa, come strumento di organizzazione della società, da parte dei gruppi dirigenti»⁵⁷⁶.

In questa ottica, particolare enfasi è posta sul ruolo della loggia geliana nel caso Moro:

«... Perchè una manifestazione così pesante di impotenza ed inefficienza da parte dello Stato? Anni dopo, la risposta che venne data fu: il ruolo della P2... il ruolo della P2 è indubbio»⁵⁷⁷.

Per una critica dell'interpretazione di Franco De Felice

Il particolare spazio dedicato al saggio defeliciano è motivato dal suo particolare successo⁵⁷⁸, che ne ha fatto uno dei punti di riferimento costanti del dibattito sul tema.

⁵⁷³ Ivi p. 530.

⁵⁷⁴ Ivi p. 526.

⁵⁷⁵ Ivi, p. 562.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

⁵⁷⁷ Ivi, p. 557. Anche se, peraltro, l'autore non ritiene esaustiva tale risposta, indicando anche «l'inadeguatezza della volontà politica a penetrare e modificare l'amministrazione...»

⁵⁷⁸ Apprezzamento è stato espresso non solo da chi – come Tranfaglia, Santarelli o Biscione – ne condivide sostanzialmente le tesi, ma anche da studiosi – come Scoppola

Si tratta, infatti, di una importante sistematizzazione concettuale che esige attenzione, in particolare da chi – come l'autore di queste righe – non ne condivide gli esiti. Ed a tale dovere non intendiamo sottrarci.

Il merito maggiore di De Felice è certamente quello di aver tagliato corto con le impostazioni «complotistiche» e con l'identificazione delle patologie del nostro sistema politico con la presenza di una misteriosa «entità» – un organismo occulto nazionale o sovranazionale – che, nascosta chissà dove, ha tirato i fili di tutta la trama⁵⁷⁹.

La spiegazione è da cercare nelle modalità stesse di funzionamento delle istituzioni vigenti, quella «logica del sistema», cui facevamo riferimento in altra parte di questi appunti («Regia Unica») concordando perfettamente con tale impostazione che, peraltro, non è del solo De Felice.

Detto questo, il modello proposto appare criticabile per più aspetti, molti dei quali, probabilmente, sono conseguenti alle scelte di metodo del suo autore.

Infatti, De Felice – storico più incline alle ardite concettualizzazioni che all'umile lavoro d'archivio⁵⁸⁰ – formula l'idea di «doppio Stato» come «categoria a priori», derivata non dall'esame delle singole vicende e dal tentativo di fornirne una spiegazione unitaria⁵⁸¹, ma ricavandola dallo sviluppo delle intuizioni di Lederer e Fraenkel adattate al contesto

o Sabbatucci – che hanno posizioni divaricanti da esso. Mentre, più critico si è mostrato Craveri, parlando di *«impianto concettualmente fragile e rischioso»*.

⁵⁷⁹ Anche se, su questo punto, l'autore è poco cauto nell'escludere l'esistenza di «organismi particolari».

Infatti, l'esistenza di tali organismi non è affatto necessaria al manifestarsi del fenomeno del doppio Stato – su questo concordiamo perfettamente con quanto si legge a p. 525 – ma questo non significa automaticamente che essi non siano esistiti e non vi siano stati una delle modalità in cui si è espressa quella fenomenologia.

Qui e lì lo storico barese sembra considerare l'idea dell'esistenza di una sorta di servizio parallelo (pp. 527/41/45) ma mostra molte insicurezze e approssimazioni che, probabilmente, traggono origine dalla non conoscenza diretta delle carte processuali dell'inchiesta sulla «Rosa dei Venti».

L'argomento è ancora da approfondire adeguatamente.

⁵⁸⁰ Particolarmente significativo, sul piano metodologico, ci sembra il suo *«Fascismo, Democrazia Fronte Popolare»* De Donato, Bari 1973, che richiama alla mente – per associazione – la polemica di Foscolo col Monti.

⁵⁸¹ Anzi, in questo senso, affiorano qui e lì delle imprecisioni: Pièche non ha condito, con De Nozza e Beneforti, l'esperienza nel Territorio Libero di Trieste, come, invece, si afferma a p. 535; così come l'archivio del SIFAR è cosa ben distinta da quello dell'Ufficio Affari Riservati, mentre, sempre a p. 535, l'autore pasticcia con entrambi, ipotizzando che i fascicoli del secondo siano stati raccolti nell'archivio del primo ecc. Molte anche le omissioni di casi (da Portella della Ginestra al MAR, alla strage di Brescia) la cui considerazione avrebbe posto diversi problemi all'impostazione generale del modello.

In particolare, colpiscono nel saggio defeliciano:

a) la totale assenza di fonti documentarie di prima mano (al più vi sono 19 citazioni di atti di Commissioni parlamentari di inchiesta, mentre non è citato un solo atto giudiziario);

b) la povertà dell'impianto bibliografico riguardante l'eversione in Italia: in tutto una quindicina di volumi sull'eversione di destra ed una dozzina su quella di sinistra, mentre mancano del tutto testi rilevanti come quelli di RUBINI (Bellini), SASSANO, CORSINI, ILARI e persino *«La strage di Stato»* ed il libro di FAENZA e FINI *«Gli americani in Italia»* Feltrinelli, Milano 1976 che, pure, sarebbe risultato utile per chiarire alcuni meccanismi della «doppia fedeltà».

successivo alla seconda guerra mondiale: un metodo legittimo, ma, a nostro avviso, non particolarmente produttivo in casi – come quelli qui esaminati – in cui il problema prioritario, prima ancora di spiegare e interpretare, è quello di sapere cosa sia accaduto.

D'altra parte, un metodo tutto deduttivo, che individua una categoria e poi cerca corrispondenze nel caso a cui essa viene applicata, è plausibile, ma espone, come sempre, al rischio di obbligare i fatti a coincidere con le proprie opinioni.

Il secondo aspetto di metodo, che sta alla base dell'intero lavoro, è il modo con cui viene risolto il nesso nazionale-internazionale, fortemente sbilanciato sul secondo termine, che porta a teorizzare una sorta di primato della politica estera su quella interna⁵⁸². Una opzione di grande spessore teorico, che è stata propria di storici del livello di von Ranke e Droysen e di tutta la scuola prussiana, ma che non è certo l'unica possibile e che, comporta, inevitabilmente, la centralità dello Stato nei processi storici e la parallela marginalizzazione della dimensione sociale⁵⁸³.

Non è certo questa la sede per riprendere la disputa fra sostenitori del primato della politica estera e sostenitori del primato della politica interna, fra storiografia «statalista» e storiografia sociale⁵⁸⁴; più semplicemente, ci limitiamo a segnalare il problema in relazione agli esiti dell'applicazione, fatta da De Felice, di quello schema al caso italiano: scompare totalmente ogni dato relativo alla dialettica sociale di quegli anni⁵⁸⁵, riassorbita nelle dinamiche di formazione dei gruppi dirigenti e nei problemi connessi ai meccanismi della doppia fedeltà.

L'esame della documentazione storica, invece, suggerisce una corposa dimensione di politica interna nelle vicende dello stragismo, anche in relazione allo scontro sociale di quegli anni⁵⁸⁶.

⁵⁸² Ci sembra di cogliere una garbata, quanto implicita, critica in questo senso nella relazione di Leonardo Paggi al convegno dell'Istituto Gramsci sul «doppio Stato» svoltosi a Roma nel maggio 1998: «Violenza e democrazia nella storia della Repubblica» in «Studi Storici» n. 4, ottobre-dicembre 1998, pp. 942-3.

⁵⁸³ La prossimità a questo indirizzo storiografico, peraltro, non stupisce affatto in De Felice, la cui produzione, infatti, è costantemente segnata da un marcato politicismo.

⁵⁸⁴ Chi scrive queste note resta marxianamente convinto che le scelte di politica estera siano sempre la proiezione degli equilibri di politica interna, anche in contesti storici, come quello presente, in cui il limite fra nazionale ed internazionale si fa più labile ed incerto.

⁵⁸⁵ Unici due aspetti «interni» considerati – peraltro assai sommariamente – sono l'antifascismo ed i rapporti DC-PCI. L'antifascismo, carattere fondante della democrazia italiana, ad avviso di De Felice (pp. 510-8) ha agito come «*limite e condizionamento degli effetti collegati al sistema della doppia fedeltà (anticomunismo)*» (p. 518). Mentre dei rapporti fra sinistra e coalizione dominante, De Felice sottolinea il carattere di «insidia alla doppia lealtà» rappresentata da un movimento operaio orientato verso Est, e l'irriducibilità di esso alla dimensione trasformistica della lotta politica – peculiare del sistema politico italiano – che sfocia nel «reciproco assedio» fra DC e PCI.

⁵⁸⁶ Qui, però, va detto che una parte rilevante di tale documentazione è emersa nel corso delle inchieste degli anni Novanta (Casson, Salvini, Mastelloni, Lombardi ecc.), e, cioè, posteriormente al saggio in questione. Dunque, non se ne può fare addebito a De Felice, ma solo rilevare i segni di «invecchiamento» del suo modello interpretativo rispetto alle emergenze successive. Beninteso: chi scrive queste note non ignora affatto il peso dei condizionamenti internazionali, nella vicenda dell'Italia repubblicana, in generale, e della

Fatte queste premesse di metodo, un primo rilievo che può essere formulato allo schema defeliciano è il suo carattere abbozzato, non completamente sviluppato. Infatti, molte incertezze restano sull'interpretazione da dare alla doppia lealtà ed ai suoi concreti meccanismi di funzionamento.

De Felice, in uno dei passi citati, definisce la doppia lealtà come «*lealtà al proprio Paese e lealtà ad uno schieramento*» per cui «*la funzione dirigente consiste nel garantire la complementarietà e la funzionalità fra interno ed esterno*». E, infatti, i due termini attenuano le distanze e «*si ridefiniscono a partire dalla doppia lealtà*.» (p. 507).

Dunque, doppia lealtà non significa subordinazione degli interessi nazionali a quelli dello schieramento di appartenenza, ma capacità di combinare gli interessi in modo da assicurare gli uni tramite gli altri.

In questa prospettiva, sorge una prima domanda: la lealtà «esterna» è da intendersi come lealtà allo schieramento nel suo complesso, o al Paese-guida in particolare⁵⁸⁷? O, forse, le lealtà sono tre – al proprio Paese, allo schieramento nel suo complesso ed al Paese-guida – e bisogna pensare ad una gerarchia di esse? E, in questo caso, si tratta di una gerarchia permanente o definita, di volta in volta, in base alla materia di riferimento o alla contingenza politica? E chi viene prima dell'altra?

La cosa non ci sembra marginale, soprattutto in riferimento al momento della crisi: quando comporre le diversità di interesse non è più possibile ed occorre scegliere fra una lealtà e l'altra.

Infatti, andrebbero considerati anche i casi in cui gli interessi specifici degli USA si sono diversificati rispetto a quelli della alleanza nel suo complesso, o sono stati conflittuali con parti rilevanti di essa: si pensi alla crisi di Suez, nel 1956, in cui gli USA si trovarono in forte dissenso dagli alleati anglo-francesi, o alla questione algerina, al colpo di stato contro Mossadeq. Soprattutto, si pensi allo scontro monetario, a cavallo fra gli anni Sessanta ed i primissimi Settanta, culminato nella decisione di sospendere la convertibilità del dollaro in oro (1971) che scaricò sull'Europa le tensioni inflazionistiche attratte dalla guerra vietnamita.

Di fronte a questa divaricazione di interessi, i singoli Paesi dell'Alleanza hanno avuto reazioni differenziate: la Francia di De Gaulle uscendo dalla NATO, l'Inghilterra di Mc Millan, Heath e Wilson assorbendo gli insuccessi e, nello stesso tempo, cercando di mantenere una propria posizione autonoma, la Germania di Brandt attraverso la *Ostpolitik* contrappesata da un solerte allineamento alle posizioni americane su quasi tutte le altre questioni di politica internazionale.

Come si vede, un groviglio di problemi e situazioni su cui l'impostazione defelicianiana risulta scarsamente utile, limitandosi ad una indicazione generalissima e di problematico impiego senza ulteriori approfondimenti.

stagione delle stragi, in particolare (come si ha modo di dire più diffusamente in altre parti del presente lavoro), semplicemente, non ritiene che tale dimensione sia esaustiva dell'intera problematica.

⁵⁸⁷ O, se si preferisce, al «nazionalismo imperiale» per usare l'espressione di Nico Perrone «*De Gasperi e l'America*» Sellerio, Palermo 1995, pp. 182-3.

Un altro aspetto poco sviluppato è il reciproco intrecciarsi della doppia fedeltà atlantica con le altre.

Infatti, da un lato resta poco sviluppato il nesso con la doppia lealtà della sinistra verso il campo orientale⁵⁸⁸, dall'altro, ed è più rilevante, nulla è detto rispetto ad un'altra doppia lealtà: quella del gruppo dirigente DC fra «lealtà al proprio Paese» e lealtà alla Chiesa cattolica ed alle sue gerarchie.

Anche se, in linea di massima, la scelta di campo della Chiesa – ed ancor più della diplomazia della Santa Sede – fu certamente nel campo occidentale, questo non vuol dire che vi sia stata sempre perfetta coincidenza di interessi fra l'una e l'altro.

Anzi, in particolare con l'avvio di una *Ostpolitik* vaticana nel 1969, le posizioni della Santa Sede andarono spesso differenziandosi da quelle atlantiche, in generale, e americane, in particolare⁵⁸⁹.

E, dunque, soprattutto per il partito cattolico, comprendere i meccanismi attraverso i quali veniva retto questo complesso gioco fra tre diverse fedeltà (nazionale, di schieramento, vaticana), non è affatto secondario per comprendere le dinamiche del sistema politico in quegli anni⁵⁹⁰. Ed anche qui, il modello defeliciano resta allo stato di un abbozzo tutto da svolgere per poter essere fruttuosamente impiegato nell'esame del contesto italiano.

Per cui, se si comprende il carattere sistemico del funzionamento della doppia fedeltà, ben poco si dice sui suoi concreti meccanismi: quale è la camera di compensazione in cui si mediano gli interessi nazionali, e quelli dello schieramento? Dove è il «centro» dello schieramento, in sede NATO o in sede USA? O, forse, in una mezzadria fra l'una e l'altra cosa? Quanto pesano, in tale centro di elaborazione, le pressioni dei gruppi di interesse nazionali? Attraverso quali catene di comando si trasmettono gli impulsi dal «centro» alla «periferia»? Quali sono le modalità attraverso cui si esercita una pressione sui gruppi dirigenti nazionali eventualmente riottosi? Si tratta solo di alcuni esempi di domande che il modello defeliciano lascia invase.

Dunque, abbiamo una prima categoria – la «doppia fedeltà» – che si presenta poco definita (come lo stesso autore ammette) e di problematico utilizzo, che fonda quella successiva di «doppio Stato»:

«La difficoltà di un approccio analitico adeguato alla novità e rilevanza del fenomeno del doppio Stato derivano, a mio avviso.... in primo luogo dal fatto che non

⁵⁸⁸ Per la verità, alla questione è dedicato un rapido cenno a p. 516 dove il «*legame di ferro con l'Unione Sovietica*» è risolto come «una specificazione dell'antifascismo» e come fattore di unificazione di un grande esercito ecc.... Il che lascia molto perplessi, perché liquida in poche battute un problema assai rilevante almeno sino al 1956, e, comunque persistente – almeno nella percezione degli avversari del PCI – per almeno un altro ventennio.

⁵⁸⁹ A chi ci obiettasse che qui si sta parlando di doppia fedeltà in riferimento al *Machtsstaat* (Stato-Potenza) – una definizione che mal si attaglia alla Santa Sede – risponderemmo che non è sintomo di grande intelligenza tornare a chiedere «*Quante divisioni ha il Papa?*».

⁵⁹⁰ Non ci sembra perfettamente un caso che il filo atlantismo dei partiti laici sia sempre stato più netto e privo di remore di quello della DC nel suo complesso.

si è ancora neanche impostata un'analisi articolata della costruzione e del modo di funzionare del sistema della doppia lealtà che è il dato strutturale di novità: i fenomeni di doppio Stato costituiscono una spia della tensione e della crisi a cui tale sistema è sottoposto, ne esprimono, per così dire la patologia ma non sono affatto la codizione del suo svolgimento»⁵⁹¹.

Passo di lettura non univoca, non rischiarato da uno successivo nel quale leggiamo:

«La categoria di doppio Stato indica l'operare simultaneo di due ipotesi di sistemazione del nesso nazionale-internazionale in cui la radice della differenziazione è interna ed investe questioni strategiche essenziali che sinteticamente possono ridursi a due: 1) la forma della direzione del Paese; 2) il grado di legittimità nazionale del personale politico dirigente. È appena il caso di sottolineare che i due punti sono inseparabili e costituiscono una diversa formulazione del nesso nazionale-internazionale»⁵⁹² (p. 547).

Dunque, sembrerebbe di capire che la fenomenologia del doppio Stato coincida con l'affermarsi di due diverse soluzioni del «nesso internazionale-nazionale» (cioè, due diversi assetti per rendere compatibili gli interessi del Paese con quelli dello schieramento), che produce la spaccatura del gruppo dirigente in due pezzi in gara fra loro per ottenere la legittimazione come titolare esclusivo del ruolo dirigente.

L'ipotesi non ci sembra molto convincente, anche perché innanzitutto non precisa se alla divisione del gruppo dirigente interno debba corrispondere anche una divisione simmetrica nel gruppo dirigente dello schieramento internazionale. In caso negativo, l'esperienza concreta smentirebbe l'assunto: quando in Italia la *leadership* dei partiti di centro si spacca sull'opzione del centro sinistra, il gruppo dirigente dell'Alleanza non era affatto compatto ma attraversato dalla medesima divisione, e dunque era in atto uno scontro fra due schieramenti internazionali – pure interni all'Alleanza –. Dunque dovremmo rispondere affermativamente: alla divisione interna nel gruppo dirigente nazionale, ne corrisponde una analoga nell'Alleanza, ma, allora, occorrerebbe comparare la situazione italiana con le altre per verificare se fenomenologie analoghe di doppio Stato si siano verificate anche nella RFT che passava dai Governi a guida DC a quelli a guida SPD o nella Gran Bretagna che passava dai conservatori ai laburisti, o nel Belgio che sperimentava il primo centro sinistra⁵⁹³. Può darsi che le cose siano andate effettivamente in questo modo, ma:

1) occorre affrontare un esame comparativo di cui, nel saggio de-feliciano, non si intravede neppure l'ombra;

2) occorre definire in cosa consista la fenomenologia del doppio Stato.

⁵⁹¹ Ivi p. 530.

⁵⁹² Ivi p. 547.

⁵⁹³ Per non dire della Francia gaullista che risolveva i problemi di compatibilità fra gli interessi nazionali e quelli dell'Alleanza, uscendo dalla NATO e chiedendo il ritorno al *golden standard*.

E, infatti, questo è il punto più debole dell'intera costruzione defeliciana: si può parlare di doppio Stato quando si manifesti «*scollamento, autonomizzazione di settori dell'apparato dello Stato contro una politica per sostenerne un'altra*» come leggiamo a p. 531? O quando maturi un'ipotesi di riassetto istituzionale, come si lascia intendere a proposito del ruolo della P2? O nel caso si assista ad una contrapposizione fra l'amministrazione e la politica, fra gli apparati di sicurezza in quanto tali e l'autorità politica in quanto tale, come si adombra a proposito della questione dei fascicoli del SIFAR⁵⁹⁴? O quando sorgano, per gemmazione delle istituzioni esistenti, «particolari organismi» – sorta di unità di crisi – con compiti di riorientamento della classe politica⁵⁹⁵? O forse, caratteristica inconfondibile di questa fenomenologia è il ricorso – dall'interno del sistema di potere – a pratiche di violenza politica? O è necessario che si verifichino più manifestazioni di questo tipo?

Senza una definizione più precisa del modello risulta impossibile ogni comparazione. Infatti, può darsi che l'impennata dell'ambasciatore Fenoaltea o il Piano Solo di De Lorenzo siano manifestazioni di questa «patologia», al pari degli attentati dell'OAS a De Gaulle, dello scandalo "Profumo" in Inghilterra e del caso Strauss-*Der Spiegel*, ma se non si stabilisce prima sulla base di quali criteri è verificabile una fenomenologia di doppio Stato, ogni comparazione non ha senso.

Ugualmente poco chiarito è il modo di funzionare del doppio Stato: l'attivazione dei meccanismi parte dall'interno o dall'estero? Esaurita la funzione per cui esso si è manifestato, in che modo il doppio Stato rifluisce? Vi sono sedimenti di esso nel funzionamento del sistema politico? L'emergere di fenomenologie di doppio Stato, comporta necessariamente il ricorso a comportamenti penalmente rilevanti⁵⁹⁶?

C'è poi un altro aspetto che andrebbe chiarito: nello schema defeliciano, il doppio Stato è un fenomeno che si manifesta nei momenti di crisi. Stando alla ricostruzione storica fatta da De Felice⁵⁹⁷ si identificano ripetuti e prolungati periodi di crisi che, nello sviluppo dello schema proposto da L. Paggi⁵⁹⁸, sono così indicati:

- a) 1947-53 fase del contenimento della democrazia di massa
- b) 1960-64 fase di contenimento del centrosinistra
- c) 1969-78 fase di contenimento della politica e di crisi dei partiti.

⁵⁹⁴ A p. 535-6.

⁵⁹⁵ Come si legge a p. 537 o a proposito della P2.

⁵⁹⁶ Il punto, apparentemente marginale, è essenziale per comprendere l'eventuale sedimentamento nel funzionamento del sistema politico: è evidente che, se durante la crisi si è fatto ricorso a comportamenti illegali, questo, con ogni verosimiglianza, darà seguito ad una lunga scia di ricatti reciproci che condizioneranno il funzionamento successivo del sistema politico e, dunque, la fenomenologia di doppio Stato non rientrerà del tutto, diventando una presenza permanente di lungo periodo.

⁵⁹⁷ Peraltro assai incompleta; ad esempio non si comprende perché la crisi del luglio 1964 occupi qualche pagina, mentre non è dedicata alcuna attenzione specifica alle stragi.

⁵⁹⁸ «Violenza e democrazia...» cit. pp. 943-50.

Cioè, 22 anni su circa mezzo secolo di vita repubblicana. E a questi 22 anni andrebbero aggiunti, anche quelli fra il 1992 ed il 1994 che segnano il tramonto della Prima Repubblica, cioè 25 anni su 48 (dal 1946 al 1994). A questo punto ci si chiede: che senso ha parlare di crisi del sistema, quando il periodo di durata di tali crisi è pari, *grosso modo*, a metà dell'intero periodo: crisi è una parola che sottintende una fase eccezionale nella vita normale di un Paese, ma qui siamo di fronte a comportamenti che occupano stabilmente quasi la metà del tempo di vita del sistema. Peraltro, come si fa ad immaginare che, finita la crisi, le strutture del doppio Stato, gemmate dalle istituzioni ordinarie, si scioglano così come si scioglierebbe una «unità di crisi» una volta passata l'emergenza? Ad esempio, la P2, tanto per fare un «esempio molto limpido di doppio Stato»⁵⁹⁹, sopravvisse sino al 1981 – data del suo scioglimento di autorità – e cioè tre anni dopo la fine del periodo di crisi indicato da Paggi. Così come, fra il 1964 ed il 1969 non sembra davvero che si possa parlare di ritorno alla normalità e di riassorbimento delle strutture del doppio Stato⁶⁰⁰.

E dunque, ci si chiede: il doppio Stato è una fenomenologia intermittente, legata ai momenti di particolare crisi, o un modo di essere del nostro sistema politico con fasi di maggiore o minore intensità?

Ci sembra di poter affermare che questa mancata definizione del modello dipenda da un dato molto semplice: nello schema defeliciano il doppio Stato è un elemento innecessario, in quanto la tesi di fondo è già espressa dalla categoria della doppia fedeltà che riassume al suo interno tutto il resto del discorso.

L'equivoco sorge dal titolo che l'autore ha voluto dare al suo saggio «*Doppia lealtà e doppio Stato*» il che fa sorgere l'aspettativa di un modello basato sulla connessione delle due categorie, mentre in realtà il testo è essenzialmente un saggio sulla doppia lealtà, con una appendice⁶⁰¹ – non necessaria ed abbastanza confusa – su qualcosa che l'autore chiama doppio Stato, e che, ha ben poco da dividere con la categoria proposta da Fraenkel.

D'altra parte, il saggio defeliciano, per essere apprezzato pienamente nella sua reale portata, va ricondotto al momento in cui esso è stato scritto ed alle intenzioni del suo autore. Illuminanti, in questo senso ci paiono le pagine di Francesco M. Biscione⁶⁰² che mette in relazione il saggio di De

⁵⁹⁹ Come la definisce De Felice a p. 562 del suo saggio.

⁶⁰⁰ Ricordiamo solo alcune delle emergenze di quel quinquennio: convegno di Parco dei Principi, passaggio in clandestinità di Avanguardia Nazionale, nascita dei Nuclei di Difesa dello Stato, scoppio dello scandalo SIFAR, stragi di Prato Stelvio, Malga Sasso e Cima Vallona, attentato all'Alpen Express, avvio dei rapporti fra ON ed Aginter Presse, eccidio di Avola, attentati di AN del novembre 1968, viaggio in Grecia dei 58 militanti della destra extraparlamentare, per non dire del '68 in quanto tale.

Questo sarebbe un periodo di normalità fra due periodi di crisi.

⁶⁰¹ Infatti, nello schema di De Felice, il doppio Stato è attivato solo da una crisi nel rapporto di doppia fedeltà. Pertanto, il secondo è solo una manifestazione dipendente, epifenomenica e non necessaria della seconda.

⁶⁰² «All'origine del concetto di doppio Stato. Il PCI e la sconfitta della solidarietà nazionale» in S. PONS (a cura di) «Novecento Italiano» Carocci, Roma 2000, pp. 325-33.

Felice con la sconfitta della politica di unità nazionale e con il successivo dibattito nel PCI sui motivi di tale sconfitta. Lo scritto del valente storico barese⁶⁰³ aveva, in questo senso, lo scopo di rendere conto degli errori del PCI in quella stagione e che vengono identificati nell'incomprensione delle profonde radici dell'assetto di potere esistente nel nostro Paese, che aveva attivato la crisi di rigetto nei confronti dell'assimilazione del PCI all'area di Governo.

Dunque, un saggio con intenti prioritariamente politici – prima ancora che scientifici – ed interno ad un dibattito di partito. E, con ogni probabilità, è questa origine del saggio che sta a monte delle scelte metodologiche e degli esiti cui esso perviene, in particolare, relativamente alla attenzione prioritaria assegnata al tema della doppia fedeltà ed al modo con cui esso è trattato⁶⁰⁴.

Alcune critiche alla teoria del doppio Stato ed alla sua applicazione al caso italiano

Sin qui abbiamo svolto le nostre critiche al paradigma defeliciano, ma dobbiamo render conto anche di quelle di chi ha criticato De Felice non per il modo con il quale ha risolto il problema, ma per la stessa assunzione della categoria di doppio Stato, accomunando, in tale critica, anche (*si parva licet..*) chi ha collaborato alla redazione di queste note⁶⁰⁵.

⁶⁰³ Che, a parere di Biscione, riprende alcune intuizioni avanzate da Ferdinando Di Giulio nel 1979-81, subito prima della sua morte.

Leggiamo, sul finire del saggio di Biscione: «*In questo senso Doppia Lealtà e doppio Stato rende definitiva la consapevolezza degli spazi e dell'azione del PCI nella società e nella storia italiana.... esso costituisce anche l'ultima riflessione del PCI sulla propria storia, l'ultimo saggio teorico della tradizione comunista italiana, che, dunque, chiude degnamente un percorso straordinario che nei suoi momenti più elevati (vengono in mente, tra gli altri, gli scritti gramsciani dai 'Temì sulla questione meridionale' ai 'Quaderni dal Carcere' o le 'Lezioni sul Fascismo' di Togliatti) riuscì a definire acutamente alcune linee di tendenza della società, della politica e della cultura, e dunque a ridislocare di conseguenza le energie.*

Ora, spostando il centro della riflessione sul nesso nazionale-internazionale e sullo Stato, l'impostazione di De Felice riverbera una luce nuova, oltre che sul PCI, su una serie di momenti e di connessioni decisive. È ancora presto per valutare il peso di questo aspetto del pensiero di De Felice nella cultura, e non solo nella storiografia.» p. 330.

⁶⁰⁴ E che, come abbiamo già detto, non ci trova concordi.

⁶⁰⁵ Il riferimento è al tentativo di definizione formulato nella premessa all'antologia «*Lo stato parallelo*», curato da Aldo Giannuli con Paolo Cucchiarelli. Infatti, se uno storico come Nicola Tranfaglia («*Un capitolo del doppio stato*» in Aaav «*Storia dell'Italia Repubblicana*» Einaudi, Torino 1999, p. 9) ha fatto sua tale definizione, altri autori, parimenti autorevoli, come Giovanni Sabbatucci («*Il golpe in agguato e il doppio stato*» in Aavv «*Miti e storia dell'Italia Unita*» il Mulino, 1999, pp. 203-16), Pietro Scoppola («*La Costituzione contesa*» Einaudi, Torino 1998, p. 70; tuttavia, Scoppola cita la definizione riprendendola dal saggio di Tranfaglia, dunque, non avendo a disposizione il testo da cui essa è tratta), Piero Craveri («*Commissione Stragi e Storia*» in «*Nuova Storia Contemporanea*» anno II, numero 2, marzo-aprile 1999, p. 151-4) e Francesco Sidoti (op. cit. p. 215) hanno mosso consistenti rilievi critici ad essa. E, sin qui, nulla da osservare, il problema sorge dalla constatazione che le critiche si basano su una interpretazione di quanto affermato diversa da quella che era nelle intenzioni. Indubbiamente, questo è dipeso da

Giovanni Sabbatucci imputa a De Felice un

«certo squilibrio fra la prima parte del saggio, dove il fenomeno della doppia lealtà è esaminato in quanto categoria analitica ... e la seconda parte relativa all'Italia del dopoguerra, dove si adottano fonti e punti di vista della pubblicistica e della polemica politica coeva»⁶⁰⁶.

pur riconoscendo il livello teorico del saggio che lo pone al di sopra della pamphlettistica in argomento, e che segna la presa di distanza dalle teorie del «grande complotto». Subito dopo aggiunge:

«È accaduto però che, nella vulgata accolta dalla pubblicistica successiva... queste cautele e questi distinguo siano caduti senza lasciare traccia; e che l'espressione "doppio Stato" sia stata per lo più usata disinvoltamente come sinonimo di "potere occulto" o di "centrale golpista" laddove, semmai, sarebbe opportuno parlare di "Stato parallelo"⁶⁰⁷: sia assurda, insomma, a chiave universale capace non solo di collegare tra loro trame e misteri e di spiegarli in un'ottica monocausale, ma anche di trasformare le congetture in certezze, le ricostruzioni ipotetiche nei dati di fatto»⁶⁰⁸.

Dunque la critica non riguarda tanto l'elaborazione della categoria di doppia fedeltà⁶⁰⁹, quanto quella di doppio Stato che, nella vulgata successiva⁶¹⁰, è vista come la riproposizione dei teoremi della «centrale unica», «potere occulto» («Regia Unica»).

Più netto ed esplicito è Sidoti che scrive:

«Nella interpretazione della recente storia italiana, è dominante lo schema interpretativo dei "due Stati", ovvero dello "Stato duale", o del "doppio Stato"... Questo

scarsa chiarezza; ciò persuade della necessità di una nuova formulazione, sperabilmente più nitida.

Inoltre, Francesco Maria Biscione, nel suo eccellente *«All'origine del concetto di doppio Stato»* cit. indica il tentativo come «revisionismo defeliciano»: una definizione nella quale gli autori non si riconoscono, sia perchè sono pervenuti alla identificazione di questa categoria interpretativa già nel 1988, attraverso un percorso molto diverso da quello di Franco De Felice, sia perchè non ritengono la formulazione una revisione ma una ipotesi del tutto alternativa all'altra, per la quale riconoscono un debito intellettuale, piuttosto, nei confronti di Alessandro Pizzorno, oltre che – scontatamente – di Fraenkel.

⁶⁰⁶ *«Il golpe in agguato ed il doppio Stato»* cit. p. 211.

⁶⁰⁷ A questo punto, Sabbatucci inserisce una nota: «L'espressione 'Stato Parallelo' ricorre in effetti nel titolo del libro di Cucchiarelli e Giannuli».

Altri hanno pensato che il titolo esprimesse il tentativo di cercare un equivalente appena attenuato di «doppio Stato» o che indicasse una sua variante interna. Nulla di tutto questo: gli autori avrebbero preferito come titolo *«Lo Stato duale»*, mentre l'editore scelse *«Lo Stato parallelo»* solo per ragioni commerciali, ritenendo che la prima espressione sarebbe parsa troppo accademica ed avrebbe scoraggiato il pubblico meno specialistico; pubblico, peraltro, spaventato molto più efficacemente dal prezzo e dalla scelta dell'illustrazione di copertina, cose tutte per le quali gli autori si dichiaravano innocenti.

⁶⁰⁸ Ivi p. 211.

⁶⁰⁹ A conferma di quanto dicevamo poc'anzi a proposito dello scarso peso assunto dalla categoria di doppio Stato nell'articolo defeliciano, notiamo che anche Sabbatucci coglie la doppia fedeltà come l'idea forte del saggio e il doppio Stato come l'aspetto fragile su cui appunta le critiche.

⁶¹⁰ Nella quale, immaginiamo, Sabbatucci includa anche lo *«Stato Parallelo»*.

schema pecca almeno per difetto: i poteri occulti all'opera nella storia dell'Italia repubblicana non sono stati due. Non sono stati neanche tre. Sono stati tantissimi.

Si tratta di uno schema erroneo, ideologico, fuorviante.

Erroneo, perchè c'è stata innegabilmente eterogeneità di organizzazioni illegali (diverse per scopi, struttura, continuità); *ideologico* perchè ricostruisce la storia d'Italia in maniera da enfatizzare le responsabilità dei settori atlantici, rivelando incomprendimento consapevole o inconsapevole dei meriti provvidenziali dell'alleanza atlantica; *fuorviante* perchè induce a pensare che colpiti alcuni personaggi e alcune cordate, l'eccezionalità italiana sarebbe ridotta alla normalità.

È uno schema completamente fuori dalla realtà: non è esistito un dottor Jekyll informale di un irreprensibile Stato italiano ufficiale; è esistito questo Stato italiano, tutto intero, così com'è e come quotidianamente lo frequentiamo, con un grumo spaventoso di problemi irrisolti, che sono stati causa e non conseguenza dell'illegalità: dalla questione meridionale all'ipertrofia del politico, dal medioevo giudiziario all'arretratezza di quasi tutte le strutture politiche»⁶¹¹ (p. 216).

Rispondiamo puntualmente:

a) doppio Stato non vuole affatto dire «due Stati», uno legale e manifesto e l'altro illegale ed occulto. E tale rilievo non può essere fatto né a De Felice – che esplicitamente e ripetutamente esclude che il doppio Stato implichi un... raddoppio delle strutture statali – e neanche a chi scrive queste note che non ritiene assolutamente che doppio Stato possa essere interpretato in questo modo⁶¹².

b) conseguentemente cade il rilievo di erroneità perché non vi è alcuna difficoltà ad ammettere che vi sia stata una «*eterogeneità di organizzazioni illegali, diverse per scopi, struttura, continuità*»: il doppio Stato non presuppone affatto una unicità di agenti o una identità di scopi e strutture fra agenti diversi;

c) meno che mai ci sembra calzante la critica di vizio ideologico: l'idea di una indicazione esclusiva verso i settori atlantici o verso i partiti di maggioranza, dipende in larga parte dal fatto che sin qui la fenomenologia del doppio Stato ha trovato occasione di esprimersi in riferimento all'analisi delle stragi e dell'eversione negli anni Settanta – materia nella quale le responsabilità atlantiche e dei partiti di centro sono schiaccianteamente prevalenti, anche se non esclusive⁶¹³ – ma la fenomenologia del doppio Stato non si esaurisce solo in questo campo, investendo anche la presenza sistemica della corruzione, l'intreccio fra settori istituzionali e grande criminalità, la burocratizzazione della vita politica ecc. che riguardano, evidentemente il funzionamento dell'intero sistema politico e non solo del suo settore di maggioranza⁶¹⁴;

⁶¹¹ Op. cit. p. 216.

⁶¹² È probabile, tuttavia, che sul punto non sia stato sufficientemente chiaro nel saggio premesso all'antologia in questione. Cercheremo fra breve di chiarire meglio la questione.

⁶¹³ In proposito si rinvia a «*PCI e stragi – la politica del silenzio*» in «*Libertaria*» n. 1, ottobre-dicembre 1999, pp. 10-31.

⁶¹⁴ E, per la verità, il saggio introduttivo allo «*Stato Parallelo*» faceva un breve ma esplicito riferimento a questa pluralità di manifestazioni (pp. 18-9). Forse con troppa timidezza.

d) infine, né De Felice, né chi scrive queste righe, ha mai pensato che le anomalie ed i problemi della società italiana troverebbero una loro soluzione colpendo alcuni personaggi o alcune cordate e, per la verità, si desume con sufficiente chiarezza dalla lettura dei rispettivi saggi.

In altra parte del saggio di Franco Sidoti si avverte un dubbio strisciante: che le teorie sullo Stato duale rispondano ad un tentativo di delegittimare la democrazia occidentale – presentandola come falsa e tendenzialmente criminale – e, di riflesso, cercare una riabilitazione del grande antagonista di essa, il modello sovietico da pochissimo scomparso. Tale dubbio si avverte anche nelle frequentissime rampogne del tipo «Si vuol ridurre mezzo secolo di storia nazionale ad un groviglio criminale».

Se il problema è questo – pur segnalando la stranezza di questo argomento – è facile tranquillizzare i nostri critici:

a) il peggiore degli stati duali dell'Occidente resta comunque preferibile al migliore dei «socialismi reali», non foss'altro perché i Paesi a democrazia liberale possono essere affetti da questa patologia politico-istituzionale che comporta un conflitto fra principi democratici e spinte autoritarie, quelli a «democrazia popolare» non possono esserlo, per la semplice ragione che si è trattato di stati omogeneamente oppressivi senza alcun conato democratico. Inoltre, il modello sociale del cosiddetto «socialismo reale» non solo conculcava le più elementari libertà, ma si basava sul più bestiale sfruttamento dei lavoratori, assai peggiore di quello realizzato in qualsiasi Paese dell'Occidente industrializzato⁶¹⁵.

Dunque nessuna nostalgia⁶¹⁶ e tantomeno alcun tentativo di legittimare l'impresentabile, ma, tutto questo che c'entra con le patologie del nostro sistema democratico? Se esse ci sono o non ci sono non dipende certo dal tipo di sistema politico vigente in Russia o in qualsiasi altra parte del mondo.

b) e qui veniamo all'altro punto: nessuno ha intenzione né di ridurre la complessità di mezzo secolo di storia repubblicana ad un grumo di crimini⁶¹⁷, né di delegittimare la democrazia liberale e parlamentare che, con tutti i suoi innegabili difetti, resta ancora il regime politico più favorevole anche a chi crede in una trasformazione socialista della società. Questo, però non implica che non si debba parlare delle eventuali pecche (che ci sono e non piccole, ci si concederà). Né si può ritenere un argomento convincente quello di chi dice: «una democrazia non può averlo fatto»⁶¹⁸: in certe materie non esistono giudizi a priori, dunque neanche

⁶¹⁵ Non vi è dubbio alcuno che lo stakanovismo rappresentasse una forma particolarmente arretrata e vessatoria di lavoro intensivo, decisamente peggiore di ogni forma di cottimo.

⁶¹⁶ Peraltro, chi qui scrive, non ha atteso il 1989 per esprimere, in tutte le sedi possibili, questo giudizio sul socialismo «reale».

⁶¹⁷ Anzi, su questo punto, concordiamo con il giudizio del sen. Cossiga che, nell'audizione del novembre 1997, definiva il mezzo secolo di storia repubblicana come una somma algebrica il cui saldo è tuttavia positivo. Cosa sulla quale conveniamo, ma questo non vuol dire che non si debba mai parlare degli addendi negativi.

assoluzioni a priori. Per sapere se una persona, una organizzazione o un sistema politico possa essersi macchiata di un determinato crimine non c'è altro sistema che quello di indagare sugli indizi esistenti per giungere ad una certezza, positiva o negativa che sia. E, dunque, le invocazioni di «lesa democrazia» lasciano il tempo che trovano: quello che conta è misurarsi sulle risultanze documentali.

Ma, forse, il problema è un altro e sottintende un retropensiero inesperto: proprio perché occorre resistere al pericolo di un sistema oppressivo di questo genere, è stato lecito assumere alcune misure straordinarie che, anche se difforni dallo spirito e dalla lettera della democrazia liberale, sono state utili a salvare questa stessa democrazia, e, dunque, alla fine sono legittimate dal fine. Su questo ci limitiamo ad osservare che, se il punto è questo, sarebbe bene dichiararlo apertamente.

Per una riformulazione della teoria del doppio Stato

Non è questa la sede per una messa a punto teorica del problema del doppio Stato, più semplicemente, qui si intende chiarire alcuni punti e porre le premesse per una formulazione più chiara da presentare al confronto.

Riassumendo:

a) il doppio Stato non si identifica con una piccola o grande congiura, più o meno duratura, e neppure con una serie successiva di complotti: trame e cospirazioni sono avvenute, ma esse sono state la manifestazione epifenomenica del doppio Stato, non la sua ontologia e neppure la sua causa.

b) il doppio Stato non si identifica con una qualche organizzazione istituzionale (come i servizi di sicurezza) o no (come la P2), legale o illegale: organismi del genere possono esistere, ma non caratterizzano necessariamente lo Stato duale perchè esso non è un soggetto ma un processo;

c) lo Stato duale non si identifica con una doppia rete istituzionale, una ufficiale e legale, l'altra parallela, segreta e illegale: la dualità non è delle strutture ma delle funzioni della struttura che rimane la stessa, anche se, occasionalmente, essa può dar luogo – e probabilmente ciò accadrà – ad organismi paralleli, illegali ed occulti;

d) il doppio Stato non coincide con la doppia lealtà, intesa come contemporanea lealtà agli interessi dello Stato nazionale ed a quelli dell'alleanza o dello Stato egemone di essa o di forme di «sovranità limitata»: questi fenomeni possono accompagnarsi fra loro e condizionarsi a vicenda, ma non sono in rapporto necessario l'uno rispetto all'altro; diver-

⁶¹⁸ Il che richiama alla nostra memoria infauste assonanze con analoghe frasi dette di fronte alle prime imprese del terrorismo, quando un abbaglio collettivo indusse a parlare di «sedicenti Br».

samente, il doppio Stato sarebbe una fenomenologia dei soli *partner* minori delle alleanze politico-militari;

e) il doppio Stato non è riducibile solo alla dialettica nazionale-internazionale che ne costituisce un aspetto, ma non la totalità del problema.

Fatte queste precisazioni, ci sembra opportuno qualche ragguaglio sui percorsi attraverso i quali, chi scrive queste note è giunto alla identificazione di questa possibile categoria interpretativa.

L'analisi dei singoli casi di strage e, più in generale, della documentazione afferente ai fenomeni di eversione, ci ha portati a concludere che, pur essendoci evidenti regolarità di comportamento, non si può parlare di una «regia unica» e, dunque, la ricorrenza degli eventi non trovava spiegazione nel dato soggettivo. Conseguentemente, l'attenzione si spostava verso i fattori ambientali che possono aver favorito tali fenomeni.

La lettura del libro di Fraenkel suggeriva una diversa linea di riflessione.

Per Fraenkel, il «doppio Stato» non si identifica con un insieme di istituzioni differenziate da quelle usuali, o con la costituzione di «catene di comando parallele» ad esse e neppure con la presenza di un qualche nucleo «occulto» al centro della rete istituzionale, ma con una duplice funzionalità delle strutture statali, ispirata alla presenza contemporanea di due diverse serie di finalità: da un lato garantire, attraverso lo Stato di diritto, la regolarità che il sistema capitalistico richiede, dall'altro garantire la stabilità del sistema – anche oltre i limiti fissati dalla Costituzione – nei confronti del «nemico interno».

La manifestazione del «doppio Stato» per Fraenkel, dunque, non coincide affatto con un qualche «potere invisibile», ma, anzi, al contrario, postula la totale pubblicità della sua funzione, attraverso la dichiarazione dello «stato di emergenza»⁶¹⁹.

Se sostituiamo a *Rechtsstaat* «Stato ordinamentale» e a *Machtsstaat* «Stato apparato», lo schema si riformula in questi termini: il dualismo si pone fra «Stato ordinamentale» e «Stato apparato», il primo in quanto espressione del dato astratto e formale, il secondo in quanto dato concreto e materiale.

Superato lo Stato duale con la monarchia assoluta prima e la rivoluzione democratica dopo⁶²⁰, che, con indirizzi opposti, postulavano una

⁶¹⁹ Si tratta di uno dei non molti punti su cui concordiamo con le tesi di De Felice (p. 498)

⁶²⁰ Alludiamo essenzialmente all'ipotesi di democrazia radicale espressa dalla fase più alta della rivoluzione francese. In questo senso, l'assorbimento di ogni potere nella Assemblea Nazionale – negando quindi il principio della separazione dei tre poteri – corrispondeva all'esigenza di affermare il principio della titolarità esclusiva della sovranità da parte del popolo. La separazione dei poteri, infatti, non nacque, in Inghilterra, come soluzione di ingegneria costituzionale per garantire l'imparzialità dell'amministrazione o l'indipendenza della magistratura, ma come prodotto di una situazione di fatto per cui il potere legislativo era nelle mani della società civile (o meglio, della parte di essa che pagava tributi), il potere esecutivo era nelle mani della monarchia e la magistratura esercitava un ruolo di mediazione. Peraltro, anche nella teorizzazione fattane da Montesquieu la se-

concezione monistica dello Stato, il dualismo si ripropose con il «compromesso costituzionale» della monarchia costituzionale: la borghesia rinunciava ad una formulazione intransigente della democrazia⁶²¹, dunque all'affermazione esclusiva del principio della sovranità popolare, ed accettava di dividere il potere con la monarchia che si poneva quale garanzia della sopravvivenza dello Stato apparato (burocrazia, esercito, diplomazia) al riparo dal processo di costituzionalizzazione. Questo significò la formula «Re per Grazia Divina e volontà della Nazione»⁶²², e la connessa soluzione costituzionale, per cui il potere esecutivo spettava esclusivamente al Re⁶²³.

La trasformazione in monarchia parlamentare, avvenne più tardi, nella seconda metà del XIX secolo affermandosi, prevalentemente, nella prassi, senza essere sancita in sede costituzionale.

Questo sviluppo della storia costituzionale, comportò una serie di conseguenze.

Innanzitutto, l'istituto monarchico divenne lo scudo che lasciava lo Stato apparato fuori dai processi di costituzionalizzazione.

In secondo luogo, la parlamentarizzazione del sistema ripropose l'istituto monarchico quale «potere neutro»⁶²⁴, cioè arbitro fra i tre poteri, comportando con questo una concettualizzazione fortemente astratta della sua funzione: la Monarchia non era un istituto dello Stato, essa era la «Statualità» stessa, il principio efficiente dell'intero ordinamento. È qui che si pongono le premesse dell'identificazione del «Capo dello Stato come «Custode della Costituzione», che troverà la sua proiezione concreta nello sviluppo dell'istituto dello «stato d'assedio»⁶²⁵.

parazione dei poteri era molto meno rigida di quanto non si immagini (sul punto, si veda ALTHUSSER «*Montesquieu* » Samonà e Savelli, Roma 1969.)

⁶²¹ Sia per l'esigenza di prendere le distanze dagli eccessi giacobini, sia per la diffidenza verso le ali più radicali e socialisteggianti che, nel processo rivoluzionario, avevano affiancato i giacobini.

⁶²² Evidente formulazione di un doppio principio di legittimazione, dall'alto e dal basso.

⁶²³ Modello, in questo senso, fu la Costituzione belga del 1831 che, nell'art. 29 stabiliva che «*Al Re spetta il potere esecutivo, così come è regolato dalla Costituzione*»; la formula, con le opportune varianti, venne ripresa in tutte le altre costituzioni europee del XIX secolo (escluso, ovviamente quelle repubblicane, come quella francese e quella svizzera).

⁶²⁴ Secondo la definizione di Benjamin Constant.

⁶²⁵ All'origine, lo «stato d'assedio» era un ordinamento che veniva applicato solo nel caso di guerra, per le città fortificate che restassero tagliate fuori dai collegamenti con le proprie forze armate ad opera del nemico esterno, e comportava la concentrazione dei poteri nelle mani del capo militare della piazzaforte.

Successivamente, ad opera del regime rivoluzionario francese la nozione di «stato d'assedio» venne applicata anche per le città isolate ad opera di ribelli o briganti, il che faceva sorgere la nozione di assedio ad opera del «nemico interno»; immediatamente dopo, la nozione veniva ulteriormente estesa, per cui, si formalizzava una procedura instaurativa di un regime di emergenza in funzione esclusiva della repressione di un nemico interno.

Significativamente, in questi casi, si parlerà di «stato d'assedio fittizio», cioè di una *factio iuris* che consentiva di operare: a) sospendendo le garanzie costituzionali, b) di decretare i pieni poteri nelle mani di una singola autorità di solito militare.