

## *Il “doppio Stato”*

Raramente una formula storiografica è stata tanto fortunata e al tempo stesso (forse proprio per questo) così abusata e fraintesa come quella del “doppio Stato”. Formula che, assieme a quella (secondo me più pregnante ma meno fortunata) di “doppia lealtà”, figura nel titolo di un saggio di Franco De Felice, apparso su “Studi Storici” nel 1989<sup>1</sup>. Perché parlo di abuso e di fraintendimento? Perché di quella che nel saggio di De Felice era una concettualizzazione complessa e raffinata, applicata non senza sforzo a una realtà anch’essa complessa, l’uso giornalistico (e purtroppo non solo giornalistico) ha poi spesso finito col fare una formula buona a tutti gli usi, una specie di contenitore universale in cui inserire, e a cui ascrivere, tutte le trame oscure, tutti i misteri irrisolti della storia dell’Italia repubblicana: insomma il “doppio Stato” (ma in questo senso sarebbe più corretto parlare di “Stato parallelo”) come una sorta di superpotere, di *deus ex machina* in negativo che avrebbe manovrato terrorismi e mafie allo scopo di bloccare una altrimenti inevitabile trasformazione democratica del Paese. Il saggio di De Felice, pur affrontando la questione delle trame e dei “misteri d’Italia” e confrontandosi criticamente con la già nutrita letteratura sull’argomento, aveva in realtà tutt’altro taglio e tutt’altre ambizioni. E si inseriva nella più ampia riflessione sull’Italia repubblicana che l’autore andava svolgendo da almeno un decennio e che avrebbe continuato a svolgere anche negli anni Novanta<sup>2</sup>.

Ma torniamo alla formula. Com’è noto, De Felice non la inventò, ma la riprese attingendo al grande repertorio dei giuristi e politologi tedeschi nati tra la fine dell’Ottocento e l’inizio del Novecento e attivi negli anni fra le due guerre, prima nella Repubblica di Weimar, poi nell’esilio americano (dove in pratica fondarono o rifondarono le categorie della politologia contemporanea): personaggi come Carl Friedrich, Franz Neumann e, appunto, Ernst Fraenkel, già militante della Spd e autore, nel 1941, di un libro intitolato *The Dual State* (pubblicato in traduzione italiana da Einaudi nel 1983, con un’importante prefazione di Norberto Bobbio)<sup>3</sup>. Nel libro di Fraenkel, la formula serve a descrivere le modalità di funzionamento del regime nazista, in particolare la sovrapposizione di due strutture organizzative, di due gerarchie parallele e, entro certi limiti, indipendenti l’una dall’altra: l’una caratterizzata dal rispetto della legalità formale e capace di assicurare la continuità delle istituzioni (e degli equilibri sociali e dello stesso sistema economico), l’altra basata sull’arbitrio e sulla violenza indiscriminata contro i soggetti individuati come nemici. Ma i riferimenti di De Felice sono anche anteriori: la categoria della “doppia lealtà” (alle istituzioni “formali” e alle leggi del proprio Paese da un lato, ai suoi vincoli internazionali e ai suoi obiettivi

di politica estera o militare dall'altro) è ripresa soprattutto da un saggio di Emil Lederer<sup>4</sup> (uno studioso della generazione precedente a quella di Fraenkel) risalente addirittura al 1915 e tutto centrato sul caso della Germania guglielmina, pesantemente condizionata dal potere di pressione della casta militare. Vi sono poi riferimenti alla grande storiografia tedesca della prima metà del Novecento, da Hintze a Ritter, a Kehr. Insomma, il tema è affrontato "dall'alto" e da lontano, anche se poi si scende nell'analisi specifica dell'Italia repubblicana. E le categorie esplicative usate sono state pensate per altre storie e altri contesti istituzionali. Lo sforzo di De Felice, in questo saggio che, lo ripeto, è complesso, difficile, acuto e penetrante, sta nell'adattare queste categorie alla storia dell'Italia repubblicana, intrecciandole con una griglia interpretativa che lui stesso aveva elaborato negli anni precedenti.

Il tema del doppio Stato e della doppia lealtà si inserisce così nel filo di un ragionamento estremamente articolato che consente a De Felice di ricomprendere alcuni temi fondanti della storia d'Italia, e non solo dell'Italia repubblicana: il trasformismo, considerato (a mio avviso correttamente) come scelta di sistema e anche come piattaforma di ricomposizione moderata della classe dirigente; il "bipartitismo imperfetto" (formula giudicata troppo astratta per dar conto delle radici storiche del sistema politico repubblicano e dell'azione dei suoi protagonisti); la questione della continuità dello Stato e quella, strettamente connessa, della fondazione antifascista della Repubblica; i vincoli esterni imposti alla classe dirigente repubblicana dalle alleanze internazionali e dalla stessa scelta dell'apertura al mercato mondiale, che lascia alla politica un ruolo "residuale"; infine i caratteri della democrazia liberale nella loro accezione "schumpeteriana", ossia procedurale, un'accezione che, secondo De Felice, non può contenere gli aspetti più innovativi dell'esperienza repubblicana (è questo forse il punto principale di disaccordo fra me e lui, essendo io convinto che la democrazia si debba definire essenzialmente come sistema di regole, lasciando poi alla politica il compito di definirne i contenuti; ma è anche, come dirò fra poco, un punto fondamentale del suo ragionamento). Solo dopo aver affrontato questi temi di fondo, De Felice passa all'analisi di alcuni nodi della recente storia repubblicana e dei suoi lati oscuri: dal piano Solo al terrorismo, dal caso Moro alla P2.

Ma vediamo come lo schema interpretativo della doppia lealtà e del doppio Stato si applica alla situazione italiana. Alla base di tutto, c'è il discorso sulle origini della Repubblica. E c'è il rifiuto – argomentato più ampiamente già nel saggio di dieci anni prima su *La formazione del regime repubblicano*<sup>5</sup> – delle chiavi interpretative di matrice azionista basate sulla "continuità dello Stato". Delle tesi di Pavone e di Quazza, peraltro non esattamente sovrapponibili, De Felice (in questo all'unisono con tutta

la storiografia allora vicina al Pci, da Racionieri a Spriano) contesta non tanto la diagnosi sull'effettiva persistenza di uomini e apparati del vecchio Stato nel passaggio dal fascismo alla Repubblica, quanto la sottovalutazione dell'elemento di radicale discontinuità rappresentato dalla presenza dei partiti di massa, e segnatamente dal forte insediamento sociale del movimento operaio. Questo elemento connotativo degli equilibri politico-istituzionali repubblicani diventa però – dopo la rottura del 1947, e ancor più dopo le elezioni del '48 e soprattutto dopo l'adesione alla Nato nel '49 – un fattore di interna contraddizione del sistema. In tempo di guerra fredda, la lealtà alle istituzioni della Repubblica può entrare (e spesso effettivamente entra) in conflitto con la fedeltà alle scelte governative di politica estera ed economica (che in molti casi fanno tutt'uno) e con il funzionamento degli apparati deputati al rispetto di questa fedeltà. Quella disegnata nel saggio di De Felice non è dunque una "controstoria", non è (o non è principalmente) la trama di un complotto permanente: è piuttosto la ricostruzione di una contraddizione oggettiva, di un contrasto di fondo che è dovuto non tanto a fattori sistemici (quelli evidenziati dai politologi), quanto piuttosto a un'effettiva discrasia fra le logiche internazionali e gli strumenti nazionali di governo, che tocca i temi della «direzione politica del paese» e del «governo dello sviluppo» (per riprendere i termini usati dall'autore in questo e in altri saggi successivi).

Da questa discrasia nasce in sostanza il fenomeno della doppia lealtà, che a sua volta è un fenomeno duplice, coinvolgendo sia i comportamenti delle classi dirigenti e degli apparati istituzionali sia quelli dell'opposizione. Anche se De Felice si occupa essenzialmente del primo aspetto, considerando l'azione del Pci (e ciò è comprensibile, dal suo punto di vista di studioso-militante) soprattutto sotto il profilo del contrasto alla doppia lealtà altrui. La sua analisi, del resto, è tutt'altro che neutra: non si limita a constatare la contraddizione oggettiva di cui sopra, ma ne descrive, in termini fortemente critici, le conseguenze negative per lo sviluppo democratico del Paese: l'affermarsi, in una situazione di «assedio reciproco» (formula gramsciana), di quello che più tardi definirà un «modello militarizzato» di controllo delle tensioni (modello che si sovrappone a quello "acquisitivo", ossia consumistico, sperimentato parzialmente negli anni del miracolo economico e del primo centro-sinistra); le deviazioni, anche criminali, di spezzoni degli apparati militari e di *intelligence*; l'emergenza-terrorismo che culmina nel caso Moro. Per usare le sue parole:

la sottolineatura del carattere strutturale del fenomeno del doppio Stato [...] ripropone [...] la centralità di una componente tragica (nel senso di compresenza di contrasti non componibili) connessa alla questione della direzione politica di questo paese<sup>6</sup>.

Dunque una «componente tragica», da cui scaturiscono eventi ugualmente e concretamente tragici. A un'analisi, peraltro non sistematica, di questi eventi è dedicata, come ho detto, la seconda parte del saggio. Non provo nemmeno a riassumerla, anche perché consta di una serie di spunti interpretativi, più che di una ricostruzione organica. Voglio solo ricordare che De Felice, pur non essendo affatto incline a un'interpretazione riduttiva dei fenomeni presi in esame (e tanto meno a ipotesi assolutorie nei confronti dei ceti dirigenti), respinge con decisione le chiavi di lettura semplificatrici e monocausali che imputano deviazioni e crimini a un indifferenziato «partito del golpe» e li riconducono a un unico disegno operante lungo l'intero arco della storia repubblicana (al contrario, viene decisamente «esclusa l'ipotesi che gli organismi del doppio Stato siano presenti sin dall'inizio, costituiscano strutture occulte, parallele, dormienti, da attivare al momento del bisogno»)<sup>7</sup>. Al di là dell'accordo o del disaccordo su singoli punti da questo o da quell'autore, la presa di distanza è netta ed esplicita:

voler comprendere dentro uno stesso denominatore fenomeni dichiaratamente differenziati significa privilegiare il disegno complessivo permanente sulle forme che assume, valorizzando cioè il carattere processuale e sperimentale, contraddittorio e concorrenziale, convulso ed anche artificioso che la crescita di elementi del doppio Stato e della loro possibilità di incidenza presenta<sup>8</sup>.

Come dovrebbe fare ogni buono storico, De Felice si preoccupa soprattutto di distinguere all'interno dei fenomeni esaminati, di ricostruire le trame diverse che vi confluiscono. Ad esempio: nella prima metà degli anni Sessanta, ai tempi dei dossier Sifar e del piano Solo, non c'è un unico disegno autoritario, ce ne sono due distinti (uno più istituzionale, l'altro più radicale) in concorrenza fra loro. Le Brigate rosse non sono un blocco unico, quelle che rapiscono Moro sono cosa diversa dal nucleo storico. Nella stessa vicenda del sequestro Moro (e della sua gestione da parte delle forze di governo) si intrecciano piani diversi, non tutti riconducibili a un unico disegno (anche se in questo caso De Felice dà credito all'ipotesi di una regia politica, mirante a interrompere la trama della solidarietà nazionale).

Sul caso Moro, De Felice si sofferma a lungo, in questo e in altri scritti. Quella vicenda, a prescindere dai suoi misteri e dai suoi risvolti inquietanti, rappresenta per lui la conclusione tragica e fallimentare dell'ultimo e più serio tentativo compiuto dalla classe dirigente repubblicana per venire a capo dell'irrisolto rapporto fra dimensione nazionale e dimensione internazionale, per superare l'antinomia originaria (risalente alla rottura del '47 e alla guerra fredda) che separa, e talvolta pone in contrasto, i valori fondanti della Costituzione e della democrazia dei partiti ad essa consustanziale con le scelte di campo operate da maggioranze ed esecu-

tivi (peraltro legittimati dal voto popolare) nel senso dell'integrazione (politica, economica e militare) nel campo occidentale. Pur con tutti i limiti e le contraddizioni che gli riconosce, De Felice vede nel progetto di Moro (in quanto *leader* e garante della Dc) e nella formula di solidarietà nazionale l'ultima occasione per i partiti di massa di riappropriarsi delle proprie prerogative, di far uscire la politica italiana da quella dimensione "residuale" in cui la logica della guerra fredda l'aveva costretta, di restituire alla Repubblica i caratteri originari con cui era nata e che non erano mai stati del tutto cancellati<sup>9</sup>.

È un'interpretazione su cui si può essere d'accordo o meno (personalmente, penso che quel progetto non fosse realizzabile, non comunque sui tempi lunghi, e che la sua realizzazione non fosse nemmeno auspicabile). Ma è un'interpretazione forte, di ampio respiro e perfettamente coerente con tutta la riflessione profonda e sofferta sulla storia repubblicana che occupò gli ultimi anni della vita, e non solo degli studi, di Franco De Felice.

Giovanni Sabbatucci

### Note

1. F. De Felice, *Doppia lealtà e doppio Stato*, in "Studi Storici", xxx, 1989, n. 3, pp. 493-563, ora anche in Id., *La questione della nazione repubblicana*, Prefazione di L. Paggi, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 41-153.
2. Si vedano soprattutto i due lunghi saggi apparsi nell'einaudiana *Storia dell'Italia repubblicana* coordinata da F. Barbagallo: *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto* (vol. 2, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, pp. 783-882) e *Nazione e crisi: le linee di frattura* (vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale dell'ultimo ventennio*, t. 1, pp. 7-127), usciti rispettivamente nel 1995 e nel 1996.
3. E. Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Einaudi, Torino 1983.
4. E. Lederer, *Zur Sociologie des Weltkrieges*, in *Kapitalismus, Klassenstruktur und Probleme der Demokratie in Deutschland 1910-1940*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1979.
5. F. De Felice, *La formazione del regime repubblicano*, in L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, vol. 1, *Formazione del regime repubblicano e società civile*, Einaudi, Torino 1979, pp. 43-77.
6. De Felice, *Doppia lealtà e doppio Stato*, cit., p. 106 (del volume laterziano citato alla n. 1).
7. Ivi, p. 92.
8. Ivi, p. 120.
9. Su questo punto cfr. soprattutto l'intervento su *Aldo Moro e la "democrazia difficile"*, pubblicato postumo in "Europa Europe", 1997, n. 3, pp. 121-33 e poi in De Felice, *La questione della nazione repubblicana*, cit., pp. 203-22.