

Cattedra

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

INDICE

Introduzione

Capitolo primo: Il contesto storico e politico degli anni di piombo

- 1.1. Gli anni di piombo e il terrorismo interno
- 1.2. La teoria del “doppio Stato” in Italia

Capitolo secondo: La teoria del doppio Stato e il contesto storico della sua nascita

- 2.1. Le radici del concetto di “doppio Stato”
- 2.2. Le prime manifestazioni del doppio Stato in Italia
- 2.3. Doppio Stato e strategia della tensione: una connessione

Capitolo terzo: La legislazione emergenziale e la sicurezza nazionale

- 3.1. Leggi emergenziali e repressione del terrorismo degli anni '70 e '80
- 3.2. La “legge Reale” e il dibattito sull’uso della forza
- 3.3. La riforma dei Servizi Segreti
- 3.4. I diritti costituzionali e le leggi antiterrorismo

Capitolo quarto: Temi controversi

- 4.1. “Gladio” e la strategia della tensione
- 4.2. Cossiga e la P2

Bibliografia

INTRODUZIONE

Il secondo dopoguerra italiano si caratterizza come una fase di forte instabilità politica e sociale, nella quale le contraddizioni del sistema repubblicano si manifestarono con particolare intensità. A partire dalla fine degli anni Sessanta, l'Italia fu attraversata da una stagione di violenza politica che, per durata e intensità, non trova paragoni nel panorama delle democrazie occidentali. Gli “anni di piombo” furono, infatti, segnati da un intreccio tra conflitti ideologici, crisi economiche e debolezza delle istituzioni, tutti elementi che contribuirono ad alimentare una spirale di violenza diffusa¹.

Alla base di questa dinamica si collocava una profonda crisi del sistema politico, incapace di dare risposte adeguate alle domande di rinnovamento provenienti dalla società civile. Il logoramento della “Repubblica dei partiti” minava progressivamente la capacità delle istituzioni di mediare i conflitti sociali e di mantenere la propria legittimità². A ciò si aggiunsero i traumi derivanti dalla crisi economica internazionale, lo shock petrolifero del 1973 e l'inflazione galoppante, i quali acuirono le tensioni tra classi sociali, rendendo ancora più fragile il tessuto democratico³.

La violenza politica, quindi, non si limitò a manifestazioni di piazza o a scontri spontanei, ma assunse i tratti di una vera e propria strategia eversiva. Da un lato, il terrorismo di estrema sinistra mirava a rovesciare l'ordine costituito in nome della rivoluzione socialista,

¹ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1995.

² P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1997.

³ S. Colarizi, *Un paese in movimento. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

dall'altro, il terrorismo neofascista perseguiva l'obiettivo di destabilizzare lo Stato democratico per favorire una svolta autoritaria.

La simultanea presenza di due fronti eversivi rese il caso italiano unico nel panorama europeo, aggravando la percezione di un Paese sospeso tra disgregazione sociale e collasso istituzionale.

La reazione dello Stato, segnata dall'adozione di misure emergenziali e dal ricorso a una legislazione speciale, contribuì a rafforzare l'idea che la democrazia italiana fosse attraversata da una tensione costante tra legalità e potere. Questo terreno fertile di ambiguità e opacità istituzionale avrebbe posto le basi per lo sviluppo e la diffusione della teoria del doppio Stato, intesa come chiave di lettura delle deviazioni del sistema politico-istituzionale⁴.

La riflessione storiografica e giuridica ha individuato nel concetto di "doppio Stato" una chiave interpretativa fondamentale per comprendere le anomalie del sistema politico-istituzionale italiano⁵. Accanto alle istituzioni democratiche, formalmente legittimate, emerse infatti un insieme di apparati e reti parallele, capaci di esercitare un'influenza determinante sul funzionamento della vita pubblica⁶.

L'adozione di leggi emergenziali segnò un momento cruciale in questo processo, strumenti normativi come la Legge Reale del 1975, formalmente concepiti per fronteggiare l'emergenza terroristica, introdussero misure straordinarie che finirono per erodere la sostanza dello Stato di diritto⁷. La centralità assunta dai servizi segreti, spesso operanti in una zona grigia tra legalità e clandestinità, accentuò ulteriormente l'impressione di un ordinamento caratterizzato da opacità e scarsa responsabilità democratica.

A completare questo quadro contribuì il ruolo della loggia massonica P2, emersa come simbolo di un potere occulto capace di condizionare settori cruciali delle istituzioni, dall'esercito alla magistratura, fino al mondo dell'informazione.

Il doppio Stato, quindi, mette in evidenza il divario tra la legalità costituzionale proclamata e l'uso di pratiche occulte, un contrasto che ha inciso in modo duraturo sulla

⁴ G. Galli, *il partito armato, gli "anni di piombo" in Italia 1968-1986*, Milano, Kaos Edizioni, 1993.

⁵ Ibidem.

⁶ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁷ V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

democrazia italiana e, la coesistenza di questi due livelli ha reso l'Italia un caso peculiare nel panorama europeo.

In nessun'altra democrazia occidentale si registrò una simile sovrapposizione tra apparati ufficiali e strutture parallele, né una così persistente tensione tra diritto e potere. Le istituzioni si trovarono a convivere con zone d'ombra in cui decisioni fondamentali venivano prese al di fuori di ogni controllo parlamentare, mentre la società civile subiva gli effetti di una legislazione emergenziale che, restringeva significativamente le libertà individuali⁸.

La gestione dell'emergenza si tradusse così in una compressione delle garanzie costituzionali e in una progressiva opacizzazione delle dinamiche istituzionali, alimentando un senso diffuso di sfiducia nei confronti dello Stato.

La democrazia italiana appariva quindi segnata da una costante tensione interna, essa rimaneva formalmente fondata sui principi della Costituzione del 1948, ma nei momenti di crisi si apriva a pratiche che ne erodevano la sostanza, mettendo in discussione la sua effettiva legittimità⁹.

La presente tesi si propone, dunque, di analizzare, attraverso una prospettiva storica e giuridica, le condizioni che hanno favorito lo sviluppo della teoria del "doppio Stato" in Italia¹⁰.

Nel primo capitolo viene delineato il contesto politico, sociale ed economico degli anni di piombo, con attenzione alle cause interne e internazionali che ne hanno favorito l'insorgere¹¹.

Il secondo capitolo ricostruisce la genesi teorica del concetto e le sue prime applicazioni al caso italiano, mostrando come esso si sia radicato nel dibattito storiografico e giuridico¹².

Il terzo capitolo si concentra sul ruolo delle istituzioni e dei servizi di sicurezza nella gestione dell'emergenza, mettendo in evidenza l'ambivalenza delle pratiche adottate¹³.

Il quarto capitolo, infine, prende in esame i casi più emblematici di deviazione istituzionale, come le grandi stragi e i depistaggi che hanno segnato la storia repubblicana,

⁸ Ibidem.

⁹ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹⁰ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

¹¹ S. Colarizi, *Un paese in movimento. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

¹² F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹³ V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

mostrando come tali eventi abbiano alimentato la percezione di una costante tensione tra legalità formale e potere sostanziale¹⁴.

L'obiettivo è quello di contribuire a una comprensione critica delle contraddizioni che hanno caratterizzato la Repubblica, mostrando come la convivenza di trasparenza e segretezza, di diritto e forza, abbia inciso sulla costruzione della fiducia istituzionale e sulla tenuta del sistema democratico nel lungo periodo.

¹⁴ G. Galli, *il partito armato, gli "anni di piombo" in Italia 1968-1986*, Milano, Kaos Edizioni, 1993.

IL CONTESTO STORICO E POLITICO DEGLI ANNI DI PIOMBO

1.1 Gli anni di piombo e il terrorismo interno

Gli anni di piombo possono essere collocati in un contesto di profonda trasformazione politica e sociale, caratterizzati da un'accentuata polarizzazione ideologica e da un clima di sfiducia crescente nelle istituzioni. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta fu attraversata da movimenti di contestazione che, pur nascendo come forme di protesta pacifica, finirono in alcuni casi per radicalizzarsi fino ad adottare l'uso della violenza come strumento di lotta politica. La crisi del sistema dei partiti, il conflitto tra il blocco conservatore e le spinte rivoluzionarie, la fragilità delle istituzioni democratiche alimentarono un senso diffuso di instabilità, percepito dalla popolazione come una minaccia alla sicurezza e alla coesione sociale

Uno degli elementi centrali nel processo di radicalizzazione fu la crisi economica che colpì l'Italia a partire dagli anni Settanta. Lo shock petrolifero del 1973, innescato dalla guerra del Kippur e dal conseguente embargo dei paesi dell'OPEC, provocò un aumento vertiginoso del costo dell'energia, con effetti devastanti sul sistema industriale italiano: il paese, fortemente dipendente dalle importazioni di petrolio, si trovò così a fronteggiare un'inflazione galoppante e una contrazione del potere d'acquisto che colpì soprattutto le classi lavoratrici. La disoccupazione aumentò drasticamente, aggravando il malcontento sociale e alimentando una radicalizzazione del conflitto tra operai e padronato. In questo contesto, le grandi proteste

sindacali dell' Autunno Caldo del 1969 assunsero un carattere sempre più antagonista, con la formazione di collettivi extraparlamentari che rifiutavano la mediazione politica tradizionale e vedevano nello sciopero selvaggio e nelle azioni dirette l'unico strumento efficace per ottenere risultati concreti¹⁵.

Parallelamente, l'università divenne un luogo di fermento ideologico e di scontro tra gruppi antagonisti: le proteste studentesche del Sessantotto, inizialmente ispirate ai movimenti di contestazione internazionali, presero piede in Italia in maniera più violenta rispetto ad altri paesi occidentali. Questo fenomeno fu in parte dovuto alla peculiare debolezza dello Stato italiano e alla sua incapacità di fornire risposte efficaci alle richieste di riforma. Il fallimento delle istituzioni nel garantire un adeguato ricambio generazionale nelle classi dirigenti alimentò la frustrazione di una generazione che vedeva nelle strutture di potere un ostacolo al cambiamento. La convinzione che il sistema fosse irrimediabile dall'interno portò alcuni settori della sinistra extraparlamentare a rifiutare il dialogo con le istituzioni e ad optare per strategie rivoluzionarie, mentre l'estrema destra, temendo un'involuzione socialista, rispose con azioni destabilizzanti e tentativi di golpe¹⁶.

Se la crisi economica e le tensioni sociali costituirono il terreno fertile per l'ascesa del terrorismo, i media giocarono un ruolo fondamentale nella costruzione della percezione di insicurezza. La copertura mediatica degli attentati, dei rapimenti e degli scontri di piazza contribuì a creare un senso di paura diffuso, alimentando la percezione di uno Stato inadeguato a gestire la crisi. La spettacolarizzazione della violenza politica fu un fenomeno particolarmente evidente in quegli anni: i giornali e le televisioni enfatizzavano la drammaticità degli eventi, spesso presentandoli come segnali di un imminente collasso della democrazia. Secondo Franco Ferraresi, il modo in cui la cosiddetta strategia della tensione venne raccontata dai giornali e dai mezzi di comunicazione contribuì a rafforzare la narrazione di un'Italia sull'orlo del baratro, dove il rischio di un colpo di Stato o di una rivoluzione socialista era percepito come imminente¹⁷.

Un aspetto significativo della comunicazione mediatica fu la politicizzazione delle testate giornalistiche. A differenza di quanto accadeva in altri paesi europei, la stampa italiana

¹⁵ P. Scoppola, *la repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁶R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

¹⁷ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

era fortemente schierata ideologicamente, con quotidiani vicini ai diversi partiti politici che fornivano letture diametralmente opposte degli eventi. Mentre giornali come «L'Unità» e «Il Manifesto» tendevano a ridimensionare il fenomeno della violenza di sinistra, attribuendo grande spazio alle inchieste sulle trame nere e sui rapporti tra l'estrema destra e gli apparati dello Stato, testate come «Il Giornale» e «Il Tempo» enfatizzavano il pericolo del terrorismo rosso e la minaccia comunista. Questa frammentazione informativa non solo rese più difficile una comprensione oggettiva degli eventi, ma contribuì a rafforzare la polarizzazione ideologica e il clima di diffidenza reciproca tra gli schieramenti politici¹⁸.

A livello internazionale, l'Italia dunque appariva un'anomalia nel panorama delle democrazie occidentali.

La combinazione di crisi economica, sfiducia istituzionale e tensioni ideologiche creò dunque un terreno fertile per il consolidamento di strategie terroristiche, che trovarono spazio sia nell'estrema destra, impegnata in un disegno eversivo volto a destabilizzare il paese, sia nell'estrema sinistra, che mirava alla rivoluzione sociale attraverso la lotta armata. Questo clima di insicurezza e instabilità rese l'Italia un caso unico nel panorama europeo, distinguendola dagli altri paesi occidentali per la durata e l'intensità della violenza politica.

L'espressione "anni di piombo" si impose nel discorso pubblico e nella storiografia per descrivere un periodo segnato dalla pervasività della violenza politica.

Il progressivo acuirsi del conflitto politico e sociale innescò, in altri termini, una spirale di violenza che si manifestò in modo eterogeneo e con obiettivi divergenti. Il terrorismo neofascista fu responsabile di una serie di attentati indiscriminati riconducibili alla strategia della tensione, un disegno eversivo volto a destabilizzare il paese e favorire un'evoluzione autoritaria del sistema politico¹⁹. Queste azioni, caratterizzate da una brutalità mirata a colpire indiscriminatamente la popolazione civile, avevano l'obiettivo di alimentare il caos e giustificare una risposta repressiva da parte dello Stato. Dall'altro lato, il terrorismo di estrema sinistra si sviluppò come reazione alla crescente espansione del conflitto sociale, mirando a rovesciare l'ordine costituito attraverso la lotta armata contro le istituzioni, i rappresentanti dello Stato e i simboli del capitalismo²⁰.

¹⁸ M.Dondi, *l'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

¹⁹ F.Ferraresi, *minacce alla democrazia, la destra radicale e la cosiddetta strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

²⁰ G.Galli, *il partito armato, gli "anni di piombo" in Italia 1968-1986*, Kaos Edizioni, Milano, 1993.

L'ondata di terrorismo che colpì l'Italia tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta si sviluppò in un contesto globale segnato dalla contrapposizione tra i due blocchi della Guerra Fredda. Membro della NATO e strettamente legata agli Stati Uniti, il paese ospitava il Partito Comunista più forte d'Europa, il cui crescente consenso elettorale destava preoccupazione sia tra le forze politiche interne che negli ambienti atlantici²¹.

Gli Stati Uniti temevano che un ingresso del Pci nel governo potesse rappresentare un pericolo nel contesto della Guerra Fredda. Sebbene il partito comunista italiano avesse progressivamente adottato una linea più autonoma rispetto a Mosca, il suo rafforzamento destava allarme a Washington, dove il rischio di una possibile influenza sovietica sull'Italia era percepito come una minaccia agli equilibri strategici europei²². Di conseguenza, gli USA adottarono una politica di contenimento, sostenendo le forze politiche moderate e, secondo alcune ricostruzioni, favorendo l'azione di apparati dello Stato volti a contrastare con ogni mezzo un'eventuale deriva socialista. Parallelamente, l'Unione Sovietica e i suoi alleati dell'Europa orientale seguirono con attenzione le dinamiche italiane, sostenendo vari movimenti rivoluzionari in tutto il mondo. L'effettivo coinvolgimento sovietico nel supporto ai gruppi terroristici italiani rimane, tuttavia, un tema dibattuto.

Sebbene l'Italia rappresenti il caso più emblematico per durata e intensità del terrorismo politico, fenomeni simili si verificarono anche in altri paesi europei, con gruppi che condividevano un orientamento eversivo contro il capitalismo, lo Stato e le istituzioni democratiche. In Germania Ovest, ad esempio, la Rote Armee Fraktion (RAF) condusse attentati e sequestri con l'obiettivo di destabilizzare il sistema e minare i rapporti con gli Stati Uniti. Attiva dagli anni Settanta ai primi anni Novanta, la RAF ricevette supporto logistico da alcuni paesi del blocco sovietico, in particolare la Germania Est. In Spagna, l'ETA (Euskadi Ta Askatasuna), nato come movimento di resistenza al regime di Franco, continuò la sua attività anche dopo la transizione democratica, con una lotta legata all'autodeterminazione basca²³. Nel Regno Unito, l'Irish Republican Army (IRA) condusse

²¹ S. Colarizi, *un paese in movimento, l'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

²² F. Ferraresi, *minacce alla democrazia, la destra radicale e la cosiddetta strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

²³ V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Bologna, 2017.

una guerriglia urbana e attentati contro il governo britannico, ricevendo sostegno finanziario da ambienti filo-repubblicani negli Stati Uniti e, in misura minore, da altri paesi²⁴.

Il caso italiano si caratterizzò però per la presenza simultanea di terrorismo di estrema sinistra, volto alla rivoluzione socialista, e terrorismo di estrema destra, finalizzato a destabilizzare le istituzioni democratiche per favorire una svolta autoritaria. Questa duplice minaccia rese la situazione particolarmente complessa da gestire e contribuì a creare un clima di instabilità permanente.

Uno degli aspetti più controversi degli anni di piombo riguarda il possibile sostegno internazionale ai gruppi eversivi italiani. Sul versante dell'estrema sinistra, alcuni studi suggeriscono che paesi come Cecoslovacchia e Germania Est abbiano fornito supporto logistico e addestramento a militanti italiani e tedeschi della RAF. Tuttavia, il ruolo diretto dell'Unione Sovietica nel finanziamento e coordinamento delle Brigate Rosse rimane incerto²⁵. Dall'altro lato, il terrorismo neofascista sembrerebbe aver goduto di una certa protezione, grazie anche alla complicità di settori deviati degli apparati statali. La rete *Gladio*, creata nel secondo dopoguerra con il supporto della NATO e della CIA, è stata al centro di numerose indagini storiche per i suoi possibili legami con ambienti della destra eversiva.

Questi elementi suggeriscono che il terrorismo italiano non fu un fenomeno isolato, ma si inserì in una più ampia dinamica internazionale. La competizione tra le superpotenze, le strategie di contenimento statunitensi e le influenze sovietiche contribuirono a modellare il contesto in cui la violenza politica si sviluppò. Sebbene le cause principali della radicalizzazione risiedano nelle dinamiche interne del paese, il contesto internazionale fu determinante nel definire le reazioni istituzionali e condizionare l'evoluzione del conflitto.

La risposta delle principali forze politiche alla minaccia terroristica fu dettata non solo dalla necessità di difendere lo Stato, ma anche dalle strategie di autoconservazione dei partiti stessi, che cercarono di gestire il fenomeno senza compromettere le proprie posizioni all'interno del quadro politico nazionale.

La Democrazia Cristiana, partito di governo per gran parte del periodo in esame, adottò una linea volta a garantire la stabilità istituzionale, promuovendo un rafforzamento degli apparati di sicurezza e cercando il sostegno delle forze moderate. La leadership democristiana

²⁴P.Scoppola, *la repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

²⁵M. Dondi, *l'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

fu particolarmente colpita dall'offensiva terroristica, come dimostrò il caso del rapimento e dell'assassinio di Aldo Moro, che segnò un punto di svolta nella percezione della minaccia rappresentata dalle Brigate Rosse. L'intransigenza mostrata dallo Stato nella gestione della crisi Moro fu il simbolo di una strategia di chiusura al dialogo con i gruppi eversivi, posizione che divenne dominante all'interno della DC negli anni successivi²⁶.

Il Partito comunista italiano, pur trovandosi in una posizione delicata per via della sua matrice marxista e del suo storico legame con il movimento operaio, si schierò apertamente contro il terrorismo di sinistra, percepito come un pericolo per la legittimazione democratica del partito. Enrico Berlinguer, segretario del Pci, fu uno dei principali sostenitori di una linea dura contro la lotta armata, nella convinzione che la violenza terroristica minasse non solo le istituzioni, ma anche la possibilità di un'effettiva integrazione del partito comunista nel governo. Il Pci si impegnò attivamente nel condannare le azioni dei gruppi eversivi e nel promuovere un'alleanza con le forze democratiche per contrastare il fenomeno, rafforzando la propria immagine di partito d'ordine.

Il Partito Socialista Italiano, pur condividendo con il Pci la condanna del terrorismo, mantenne una posizione più sfumata, cercando di coniugare la repressione della violenza con una maggiore apertura al dialogo con i movimenti extraparlamentari. Questa ambiguità, tuttavia, si ridusse progressivamente con il crescere della minaccia terroristica, portando il PSI ad allinearsi alle posizioni degli altri partiti democratici nel sostegno alle misure di sicurezza adottate dallo Stato.

Al di là delle singole strategie di partito, il terrorismo finì per accelerare un processo di convergenza tra le forze politiche tradizionali, che trovarono nella difesa delle istituzioni un terreno comune per superare le loro storiche divisioni. Questo avvicinamento si manifestò non solo nel contrasto alla lotta armata, ma anche nella ricerca di una maggiore stabilità politica, come testimoniato dal tentativo di collaborazione tra Pci e DC nel quadro del compromesso storico²⁷.

Se la risposta delle istituzioni fu segnata dall'adozione di misure di sicurezza sempre più stringenti, la società civile reagì al terrorismo attraverso un progressivo coinvolgimento nella difesa dei principi democratici e nella condanna della violenza politica. L'iniziale fase di incertezza e, in alcuni settori, di ambiguità nei confronti della lotta armata, lasciò

²⁶ M. Dondi, *l'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

²⁷ S. Colarizi, *un paese in movimento, l'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

gradualmente spazio a un rifiuto sempre più netto della violenza come strumento di azione politica.

Un ruolo centrale fu svolto dai movimenti pacifisti e dalle organizzazioni sindacali, che si impegnarono attivamente nella promozione di una cultura del rifiuto della violenza. Le principali confederazioni sindacali, come la CGIL, CISL e UIL furono tra le prime a prendere una posizione chiara contro il terrorismo, soprattutto quello di matrice brigatista, che cercava di presentarsi come un'estensione della lotta operaia²⁸. Le mobilitazioni sindacali e le campagne di sensibilizzazione svolsero un ruolo chiave nel delegittimare i gruppi armati agli occhi della classe lavoratrice, contribuendo a isolarli progressivamente dal loro presunto bacino di sostegno.

Parallelamente, nacquero numerose associazioni di vittime del terrorismo, che divennero un punto di riferimento per la società civile nel condannare la violenza politica e nel sostenere le famiglie colpite dagli attentati. L'attivismo di queste associazioni contribuì a dare visibilità al dramma umano causato dal terrorismo, contrapponendosi alla narrazione politica e ideologica dei gruppi eversivi²⁹. La reazione della società civile al terrorismo non fu immediata né uniforme, ma nel corso degli anni si rafforzò, contribuendo a creare un consenso sempre più ampio intorno alla necessità di difendere la democrazia. Se inizialmente il clima di tensione e l'ambiguità di alcuni settori avevano reso difficile una condanna unanime della lotta armata, con il tempo la crescente indisponibilità della società italiana ad accettare la violenza politica giocò un ruolo decisivo nell'isolamento dei gruppi eversivi. L'isolamento politico e culturale delle organizzazioni eversive, unito all'azione repressiva delle forze dell'ordine, determinò il progressivo declino della lotta armata, fino alla sua definitiva scomparsa negli anni Ottanta. L'esperienza del terrorismo lasciò un segno profondo nella società italiana, ma al tempo stesso rappresentò una prova di resistenza per il sistema democratico, che riuscì a superare la crisi mantenendo la sua continuità istituzionale³⁰

Accanto al terrorismo di matrice comunista si sviluppò, come accennato in precedenza, un fenomeno altrettanto pervasivo e destabilizzante: il terrorismo di estrema destra. A differenza delle organizzazioni rivoluzionarie di sinistra, che perseguivano il sovvertimento

²⁸ M. Dondi, *l'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

²⁹ R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

³⁰F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

dell'ordine capitalistico in favore di una società socialista, i gruppi neofascisti non miravano a una trasformazione radicale del sistema politico, bensì a una sua destabilizzazione, con l'obiettivo di favorire un'involuzione autoritaria dello Stato³¹.

Questa strategia, nota come *strategia della tensione*, mirava a generare un clima di insicurezza e terrore che minasse la fiducia nelle istituzioni democratiche e favorisse una reazione repressiva dello Stato. Attraverso attentati dinamitardi, omicidi politici e azioni di sabotaggio, le organizzazioni terroristiche di estrema destra intendevano diffondere il panico nella popolazione, rafforzare la percezione di instabilità e indurre il governo ad adottare misure eccezionali che restringessero le libertà democratiche³².

Il terrorismo neofascista andava ad inserirsi in una logica più sottile e indiretta: non cercava di abbattere il sistema democratico con un colpo di Stato diretto, ma piuttosto attraverso una destabilizzazione graduale dell'ordine pubblico, che portasse l'opinione pubblica e i vertici politici a invocare una svolta autoritaria. Secondo diverse inchieste giudiziarie e studi storiografici, questi gruppi avrebbero goduto del sostegno di settori deviati dello Stato e di apparati dei servizi segreti, i quali non solo avrebbero coperto le attività eversive, ma in alcuni casi ne avrebbero favorito l'attuazione per contrastare l'avanzata delle forze di sinistra e mantenere l'Italia saldamente ancorata al blocco occidentale³³.

I gruppi responsabili degli attentati di estrema destra affondavano le loro radici negli ambienti neofascisti legati al Movimento Sociale Italiano e alla destra extraparlamentare. Tra le organizzazioni più attive emersero Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale, due gruppi ufficialmente sciolti dallo Stato nel 1973 per attività sovversiva, ma che continuarono a operare clandestinamente³⁴. Ordine Nuovo, in particolare, si ispirava alle dottrine del radicalismo di destra e dell'anticomunismo militante, sostenendo la necessità di instaurare un regime autoritario e gerarchico, in opposizione ai principi della democrazia liberale. Questo gruppo si distinse per la sua capacità di infiltrarsi nelle istituzioni e per i legami con apparati deviati dei servizi segreti, nonché con ambienti della NATO, in particolare attraverso la rete clandestina Gladio, un'organizzazione paramilitare segreta creata nel contesto della Guerra Fredda con lo scopo ufficiale di contrastare un'eventuale invasione sovietica.

³¹ F.Ferraresi, *minacce alla democrazia, la destra radicale e la cosiddetta strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995

³² A.Giannuli, *la strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

³³ M. Dondi, *l'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

³⁴ G.Galli, *il partito armato*, Kaos Edizioni, Milano, 1993.

L'escalation della violenza terroristica di estrema destra si articolò in una serie di attentati dinamitardi che colpirono indiscriminatamente obiettivi civili e strategici, mirando a diffondere un senso di insicurezza nella popolazione e a dimostrare l'incapacità dello Stato democratico di garantire la sicurezza. Tra i principali attacchi ricordiamo il 12 dicembre 1969, a Milano, un ordigno esplose nella sede della Banca Nazionale dell'Agricoltura in Piazza Fontana, causando 17 morti e 88 feriti: fu l'inizio della cosiddetta strategia della tensione. Il 28 maggio 1974, a Brescia, durante una manifestazione antifascista in Piazza della Loggia, un altro attentato provocò 8 vittime e oltre 100 feriti. Pochi mesi dopo, il 4 agosto 1974, un attentato dinamitardo colpì il treno Espresso Roma-Brennero, detto Italicus, causando 12 morti e 48 feriti. Infine, il 2 agosto 1980, la strage alla stazione di Bologna rappresentò il più grave attentato terroristico nella storia della Repubblica: morirono 85 persone e oltre 200 rimasero ferite.

Uno degli elementi distintivi del terrorismo neofascista fu il coinvolgimento, diretto o indiretto, di settori dello Stato e delle forze di sicurezza. In diversi casi, le indagini sugli attentati vennero ostacolate, al punto da sollevare dubbi sulla reale volontà delle istituzioni di perseguire i responsabili. Il caso della loggia massonica P2, guidata da Licio Gelli, portò alla luce l'esistenza di una rete di potere parallela che operava all'interno delle istituzioni democratiche e che intratteneva rapporti con settori della destra eversiva. Le inchieste giudiziarie rivelarono come esponenti della P2 avessero avuto un ruolo attivo nel depistaggio delle indagini su diversi attentati, contribuendo a insabbiare responsabilità e garantire l'impunità ai responsabili degli attacchi.

L'ondata di violenza politica che investì l'Italia tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta non si limitò a sconvolgere le istituzioni e il sistema politico, ma influenzò profondamente anche la vita quotidiana dei cittadini, modificando abitudini, percezioni e comportamenti. Il terrorismo alterò il senso di sicurezza collettivo, portando a misure di controllo più rigide e a un clima di sospetto diffuso³⁵.

La crescente ondata di attentati, sequestri e omicidi modificò la percezione della sicurezza tra i cittadini italiani. Se nei primi anni della radicalizzazione politica le violenze si manifestavano prevalentemente nelle piazze e negli scontri tra gruppi estremisti, a partire

³⁵ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

dagli anni Settanta il terrorismo divenne una minaccia costante nella vita quotidiana, colpendo figure pubbliche, membri delle forze dell'ordine, magistrati e giornalisti³⁶. L'insicurezza si diffuse nelle città, portando all'adozione di misure di emergenza, come il rafforzamento della presenza delle forze di polizia nelle strade, l'introduzione di controlli più serrati negli uffici pubblici e il potenziamento della sorveglianza nei luoghi ritenuti più a rischio³⁷. Uno degli ambiti maggiormente colpiti dalle restrizioni fu, come accennato in precedenza, l'università, che rappresentava un centro di mobilitazione politica e di confronto ideologico. Con l'intensificarsi della violenza, molte sedi universitarie divennero teatro di scontri tra fazioni opposte e alcune istituzioni accademiche furono costrette a introdurre misure restrittive, come la chiusura anticipata degli edifici o l'intervento delle forze dell'ordine per prevenire episodi di violenza. Anche il mondo del lavoro risentì dell'instabilità del periodo: alcune aziende adottarono sistemi di sicurezza più rigidi, mentre il clima di conflitto sociale portò alla diffusione di una crescente diffidenza tra lavoratori e dirigenti, con un aumento degli episodi di minacce e intimidazioni³⁸.

L'effetto più evidente della violenza terroristica sulla popolazione fu la normalizzazione della paura. La presenza costante di notizie relative a rapimenti, attentati e attacchi dinamitardi alimentò una percezione di instabilità che si rifletté anche nella vita sociale. La riduzione della frequentazione di luoghi pubblici, la diffidenza nei confronti di chi esprimeva opinioni politiche radicali e il crescente senso di insicurezza cambiarono profondamente il modo di vivere degli italiani in quegli anni³⁹.

La drammaticità degli anni di piombo trovò ampio spazio nella produzione culturale del periodo. La letteratura, il cinema e la musica furono strumenti attraverso i quali artisti e intellettuali cercarono di interpretare il clima di tensione e di fornire una chiave di lettura della violenza politica.

In ambito letterario, il terrorismo divenne un tema centrale in molte opere che riflettevano la complessità delle scelte individuali in un contesto di estrema polarizzazione ideologica. Alcuni autori adottarono uno stile narrativo che mirava a ricostruire le dinamiche

³⁶ R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

³⁷ S. Colarizi, *Un paese in movimento, l'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

³⁸ P. Scoppola, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

³⁹ M. Dondi, *L'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

psicologiche che portarono giovani militanti alla lotta armata, mentre altri offrirono una prospettiva più ampia, analizzando il rapporto tra violenza, istituzioni e società civile⁴⁰. Anche il cinema si fece interprete della crisi, contribuendo a creare un immaginario visivo degli anni di piombo che ancora oggi influenza la percezione di quel periodo. Registi e sceneggiatori affrontarono il tema del terrorismo con approcci differenti: da una parte vi furono film che mettevano in scena ricostruzioni realistiche di eventi realmente accaduti, dall'altra si sviluppò un filone più simbolico, in cui la violenza politica veniva rappresentata come il riflesso di un malessere sociale più profondo. Il cinema di denuncia si affermò come uno dei generi più influenti del periodo, con opere che mettevano in discussione non solo le azioni dei terroristi, ma anche il ruolo dello Stato e la gestione della crisi da parte delle istituzioni.

Sebbene non originariamente legata all'Italia, la formula degli anni di piombo, divenne popolare dopo l'uscita del film *Die bleierne Zeit* (1981) della regista Margarethe von Trotta, incentrato sulla radicalizzazione della Rote Armee Fraktion (RAF) nella Germania Ovest. In Italia, il termine assunse una connotazione specifica, evocando il peso opprimente della violenza sul tessuto sociale e sulle istituzioni democratiche. Il richiamo al metallo non si limitava alla materialità delle armi impiegate, ma simboleggiava anche il clima di tensione e paura che paralizzava il paese, esasperato dalla continua esposizione mediatica agli atti terroristici e alla loro narrazione frammentata e polarizzata⁴¹.

Anche la musica risentì delle tensioni del periodo, con la nascita di generi e canzoni che esprimevano il senso di disagio e di contestazione tipico di quegli anni. Il rock politico, la canzone d'autore e la musica popolare divennero strumenti di espressione di una generazione segnata dal conflitto sociale, con testi che affrontavano tematiche legate alla repressione, alla libertà e alla violenza dello Stato⁴².

Uno degli aspetti meno analizzati ma fondamentali dell'impatto del terrorismo sulla vita quotidiana riguarda il rapporto tra violenza politica e mezzi di comunicazione. La copertura mediatica degli attentati e delle azioni terroristiche contribuì a creare una narrazione pubblica degli anni di piombo, ma al tempo stesso fu soggetta a pressioni esterne e a forme di autocensura. I giornalisti e gli organi di informazione si trovarono in una posizione delicata: da un lato, il dovere di raccontare la realtà senza distorsioni; dall'altro, il rischio di amplificare

⁴⁰ G. Galli, *Il partito armato*, Milano, Kaos Edizioni, 1993.

⁴¹ M. Dondi, *L'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

⁴² A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

la propaganda eversiva o di diventare bersaglio di intimidazioni. Alcuni gruppi terroristici utilizzarono i media per diffondere i loro comunicati e le loro rivendicazioni, costringendo i giornali e le televisioni a decidere come gestire la pubblicazione di tali contenuti. La scelta di riportare o meno i comunicati delle organizzazioni terroristiche divenne un tema di dibattito, con accuse rivolte ad alcuni giornali di legittimare la lotta armata e ad altri di occultare informazioni per ragioni politiche.

Oltre alla censura istituzionale, si sviluppò un fenomeno più sottile di autocensura, per cui alcuni giornalisti e intellettuali evitarono di affrontare temi considerati troppo rischiosi o scomodi. Le minacce ricevute da parte di gruppi estremisti, insieme alla diffidenza dello Stato nei confronti di alcune figure del mondo dell'informazione, contribuirono a creare un clima di paura che limitò la libertà di espressione in diversi ambiti.

1.2 La teoria del "doppio Stato" in Italia

In un contesto segnato da un'escalation di violenza politica, da una crescente sfiducia nelle istituzioni e da una narrazione mediatica frammentata e polarizzata, iniziò a farsi strada l'idea che la crisi italiana non potesse essere spiegata unicamente nei termini della contrapposizione tra forze eversive e Stato democratico. A emergere fu piuttosto la percezione che alcuni settori dello Stato, lungi dall'essere meri bersagli del terrorismo, potessero aver giocato un ruolo attivo – o quantomeno ambivalente – nella gestione dell'emergenza. È in questo clima di ambiguità, sospetti e opacità istituzionale che si sviluppa, sul piano teorico, la riflessione sul concetto di “doppio Stato”, come chiave interpretativa delle contraddizioni strutturali che attraversano la Repubblica italiana nel secondo dopoguerra.

Il concetto di "doppio Stato" si sviluppa a partire da una riflessione teorica sulla natura del potere e sul funzionamento delle istituzioni nei momenti di crisi, alla base di questa elaborazione vi è l'analisi di Carl Schmitt, secondo cui ogni Stato moderno è attraversato da una tensione costante tra una dimensione normativa, fondata sul diritto e sull'ordine legale, e una dimensione eccezionale, che si attiva nei momenti di emergenza attraverso la sospensione delle garanzie e l'adozione di strumenti straordinari. Questa distinzione, pensata in chiave generale, ha trovato un'applicazione specifica nel contesto italiano grazie al lavoro di Giorgio Galli che, ha evidenziato come, nel secondo dopoguerra, accanto all'apparato democratico

formale, si sia progressivamente consolidata una struttura parallela del potere, alimentata dall'intreccio tra istituzioni ufficiali e reti informali. La massoneria, i servizi segreti e gruppi eversivi, erano capaci di incidere in profondità sulle dinamiche politiche e istituzionali del Paese, spesso al di fuori di ogni trasparenza e controllo democratico.

Questo concetto, se trasposto al contesto italiano, non si esaurisce però in una fase temporanea, ma si istituzionalizza in una forma perenne di ambiguità tra legalità e potere. L'Italia repubblicana, in particolare nel corso degli anni Settanta, è stata teatro di una coesistenza sistemica tra istituzioni democratiche e apparati informali di potere, una dinamica che Franco Ferraresi ha analizzato mostrando come il doppio Stato italiano si sia costituito attraverso una tensione costante tra norme costituzionali e pratiche emergenziali⁴³.

In questo scenario, il diritto costituzionale è stato spesso svuotato della sua funzione regolativa e trasformato in un insieme di norme formali, aggirabili attraverso strumenti eccezionali, la Legge Reale del 1975, introdotta per fronteggiare l'emergenza terroristica, ha rappresentato uno snodo centrale in questo processo: essa ha attribuito ampi poteri alle forze dell'ordine, tra cui la possibilità di sparare in presenza di minacce non chiaramente definite e di procedere a fermi senza mandato. Come ha osservato Vittorio Frosini, si è trattato di una norma in evidente tensione con la Costituzione repubblicana, in quanto ha alterato profondamente il principio di proporzionalità nell'uso della forza pubblica e quello di tutela delle libertà individuali⁴⁴. In tal modo, l'eccezione è divenuta norma, e l'ordinamento ha incorporato dispositivi repressivi che, pur formalmente legittimi, hanno finito per erodere la sostanza dello Stato di diritto.

Una delle caratteristiche fondamentali del doppio Stato è infatti proprio la presenza di zone d'ombra, in cui il potere si esercita senza rispondere alle logiche della responsabilità democratica. I servizi segreti rappresentano una delle espressioni più emblematiche di questa dimensione: come sottolineato da Aldo Giannuli, la loro attività nel periodo della strategia della tensione ha superato ampiamente i limiti costituzionali, operando spesso in collegamento con ambienti eversivi, talvolta anche con la tolleranza o il coinvolgimento di settori dello Stato⁴⁵. Il controllo parlamentare su questi apparati si è rivelato debole, se non del tutto assente, e ciò ha consentito la proliferazione di reti informali di comando e influenza.

⁴³F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁴⁴V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1976.

⁴⁵A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

Un caso emblematico è rappresentato dalla loggia massonica Propaganda Due (P2), che costituisce forse l'esempio più significativo di Stato parallelo. Come evidenziato da

Gianfranco Cipriani e Sergio Flamigni, la P2 era in grado di condizionare settori cruciali dell'apparato statale – dai vertici militari alla magistratura, dall'informazione ai servizi di sicurezza – creando un sistema opaco di potere che si muoveva al di fuori dei circuiti della rappresentanza politica⁴⁶; questa rete clandestina ha operato in evidente violazione dei principi di trasparenza e legalità, determinando un cortocircuito tra autorità formale e potere effettivo. Il Parlamento, di fronte a tali dinamiche, si è spesso trovato in una posizione subordinata, incapace di esercitare una funzione di indirizzo o di controllo.

In questo quadro, la separazione dei poteri – fondamento della democrazia costituzionale – è stata più volte compromessa e funzioni giudiziarie sono state ostacolate da segreti di Stato, depistaggi e ostruzionismi, come emerso dalle vicende processuali legate alle stragi di Stato.

L'analisi di Sabino Cassese è illuminante, nel suo saggio *Lo Stato introvabile*, l'autore descrive come l'ordinamento italiano sia spesso caratterizzato da un deficit strutturale di responsabilizzazione e trasparenza, che favorisce la proliferazione di "istituzioni parallele" e pratiche decisionali non formalizzate⁴⁷. Questo fenomeno mina la certezza del diritto e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, generando un senso diffuso di estraneità nei confronti della sfera pubblica.

In ultima istanza, l'intero impianto costituzionale ne risulta indebolito. Se il diritto perde la capacità di essere criterio di giudizio e limite al potere, viene meno la sua funzione essenziale di garanzia, il diritto nelle democrazie deve essere "mite", ovvero capace di porre limiti al potere senza trasformarsi in uno strumento di oppressione⁴⁸. Ma in un contesto dominato dal doppio Stato il diritto rischia di diventare complice dell'arbitrio, strumento formale per legittimare decisioni sostanzialmente extra-legali.

Le implicazioni giuridiche del doppio Stato rivelano una tensione irrisolta tra forma e sostanza della democrazia, l'esistenza di apparati paralleli e l'uso politico dell'emergenza mettono in discussione non solo la legalità delle istituzioni, ma anche la loro legittimità. È in questa frattura tra diritto scritto e potere effettivo che si colloca la crisi dello Stato costituzionale italiano nella seconda metà del Novecento.

⁴⁶ G. Cipriani, *P2 e Stato parallele, la rete occulta del potere in Italia*, Roma, Castelvecchi, 2015, Sergio Flamigni, *Trame Atlantiche, storia della P2*, Milano, Kaos Edizioni, 2005.

⁴⁷ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli, 1998.

⁴⁸ Gustavo Zagrebelsky, *Il diritto mite, legge, diritti, giustizia* Torino, Einaudi, 1992.

L'applicazione del concetto di doppio Stato al contesto italiano trova fondamento nella peculiare traiettoria politica del Paese nel secondo dopoguerra. L'Italia, pur essendo formalmente una democrazia costituzionale, ha vissuto un periodo di forte instabilità politica, contraddistinto dalla cosiddetta "strategia della tensione"⁴⁹. Franco Ferraresi ha sottolineato come lo Stato italiano abbia operato su due livelli: da un lato, le istituzioni democratiche e parlamentari e, dall'altro, una rete di poteri che ha agito nell'ombra, con il coinvolgimento dei servizi segreti, della P2 e di gruppi terroristici di diversa matrice⁵⁰. Questa duplicità si sarebbe manifestata anche nell'uso del diritto e delle norme: mentre ufficialmente il Paese si regge su una Costituzione democratica, nella pratica si è assistito a un uso politico delle leggi di emergenza che hanno introdotto misure straordinarie per contrastare il terrorismo, limitando le libertà individuali.

Come sottolineato, questa dinamica si inserisce all'interno del contesto più ampio della Guerra Fredda, favorendo lo sviluppo di una realtà politica caratterizzata dalla coesistenza di un sistema democratico formale e di un sistema di potere informale, che ha influenzato pesantemente l'evoluzione della Repubblica italiana. Come dimostrato da Marco Dondi e Aldo Giannuli, questo sistema ha portato alla creazione di una rete di complicità tra istituzioni ufficiali e apparati clandestini, che hanno operato spesso fuori dal controllo parlamentare e giudiziario⁵¹.

Il concetto di doppio Stato in Italia emerge, dunque, come una chiave interpretativa fondamentale per comprendere le anomalie del sistema politico nazionale nel secondo dopoguerra. L'intreccio tra istituzioni legittime e poteri occulti ha caratterizzato un lungo periodo della storia repubblicana, lasciando un'eredità che, secondo molti, ancora oggi solleva interrogativi sulla trasparenza e la legittimità delle istituzioni democratiche. Il lascito di questa struttura parallela del potere è visibile ancora oggi in episodi di opacità istituzionale, nella difficoltà di accesso agli archivi di Stato e nelle resistenze alla completa trasparenza su eventi cruciali della storia repubblicana, come il caso Moro e le stragi di Stato.

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta iniziarono ad emergere, nella società italiana e in alcune frange dell'opinione pubblica più consapevoli, i primi segnali di una profonda anomalia nel funzionamento delle istituzioni democratiche, che sarebbero poi stati interpretati

⁴⁹ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

retrospettivamente come le prime manifestazioni di un doppio Stato. A fronte della crescente conflittualità sociale e politica, alimentata dalle mobilitazioni studentesche e operaie da un lato e dall'emergere di gruppi eversivi dall'altro, le risposte dello Stato italiano cominciarono ad assumere tratti sempre più ambigui, generando sospetti circa l'esistenza di una zona grigia di potere non riconducibile ai canali legittimi dell'autorità costituzionale.

Un primo indizio di questa deviazione si può rintracciare, come anticipato precedentemente, nell'adozione di strumenti legislativi straordinari, come la Legge Reale del 1975, introdotta formalmente per contrastare l'escalation della violenza politica. Tale provvedimento, tuttavia, segnò un punto di rottura nella continuità dell'ordinamento democratico, introducendo elementi di sospensione delle garanzie costituzionali che andarono ben oltre l'ordinario funzionamento dello Stato di diritto. Come osservato da Vittorio Frosini, la Legge Reale alterava in modo sostanziale l'equilibrio tra esigenze di sicurezza e diritti fondamentali, legittimando un ampliamento dei poteri di polizia e una compressione delle libertà individuali in assenza di un'effettiva proclamazione dello stato d'emergenza⁵².

Parallelamente, iniziò a prendere forma nella pubblicistica e nella ricerca storica l'ipotesi che segmenti dello Stato agissero secondo logiche autonome, sottratte al controllo parlamentare e all'opinione pubblica. In questa direzione, l'analisi di Franco Ferraresi ha mostrato come, sin dal periodo immediatamente successivo al boom economico, si stesse consolidando una cultura della sicurezza che privilegiava la gestione riservata e l'intervento preventivo, anche a costo di derogare ai principi costituzionali⁵³. La progressiva opacizzazione delle dinamiche decisionali, in particolare nell'ambito delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza, alimentava l'impressione che la legalità formale potesse essere aggirata per proteggere un ordine politico percepito come minacciato.

Tale deviazione istituzionale si accompagnava a un mutamento nella struttura del potere interno allo Stato: Sabino Cassese, nel già richiamato lavoro, definisce questo processo come un «dissolvimento delle responsabilità», una condizione in cui le competenze diventano fluide, i confini tra legalità e illegalità si assottigliano, e l'effettività del controllo politico sul potere amministrativo viene meno⁵⁴. Questa crisi di governabilità non era solo il prodotto della frammentazione dei partiti o dell'instabilità parlamentare, ma rifletteva una più

⁵² V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione* Milano, Giuffrè, 1976.

⁵³ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁵⁴ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

profonda disfunzione degli ingranaggi istituzionali, che sembravano ormai incapaci di gestire la complessità della società italiana contemporanea.

La violenza politica di quegli anni non può allora essere compresa senza considerare il ruolo attivo o passivo di alcune componenti dello Stato. Dondi, ha evidenziato come già nella seconda metà degli anni Sessanta esistessero segnali di una strategia volta a creare un clima di tensione, attraverso il quale giustificare l'adozione di misure eccezionali⁵⁵; Giannuli ha invece approfondito il nesso tra cultura della sicurezza e logiche di potere non formalizzate, sottolineando come i servizi di intelligence si muovessero spesso in uno spazio di ambiguità normativa, in cui la linea di demarcazione tra difesa dello Stato e manipolazione della realtà politica diventava sempre più labile⁵⁶.

In questo contesto, la fiducia nelle istituzioni repubblicane iniziò a erodersi, dando origine a un clima di sospetto generalizzato: la percezione di una "verità nascosta" dietro gli eventi più drammatici del periodo – dalle stragi alle coperture istituzionali – rese evidente che non tutte le decisioni venivano prese alla luce del sole, e che in Italia si stava progressivamente instaurando un sistema in cui le regole valevano solo per alcuni, mentre altri potevano operare in una condizione di immunità politica e giuridica.

Sebbene i contorni di questo fenomeno non fossero ancora completamente visibili negli anni Sessanta e Settanta, l'insieme dei segnali raccolti in questo periodo costituisce la premessa storica e concettuale del successivo dibattito sul doppio Stato; si trattava, in sostanza, dei primi indizi di una deviazione dalla forma costituzionale, destinata a svilupparsi in modo più strutturato e visibile nei decenni successivi. A consolidare il clima di instabilità e le prime deviazioni istituzionali contribuì in maniera determinante la progressiva crisi del sistema dei partiti, che costituiva il pilastro del parlamentarismo italiano del dopoguerra. Come osserva Pietro Scoppola, l'Italia repubblicana si era fondata su un modello di "Repubblica dei partiti", in cui i partiti di massa non solo organizzavano il consenso, ma fungevano da veri e propri mediatori tra istituzioni e società. Questo sistema, però, iniziò a mostrare segnali di logoramento già a partire dagli anni Sessanta, con l'emergere di forti contraddizioni interne, clientelismi e un'incapacità crescente di rispondere alle domande di partecipazione provenienti dalla società civile⁵⁷. La perdita di rappresentatività del sistema

⁵⁵ M. Dondi, *L'eco del boato, storia della cosiddetta strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

⁵⁶ A. Giannuli, *Storia segreta della Repubblica. Da Gladio ai giorni nostri*, Rizzoli, Milano, 2010.

⁵⁷ P. Scoppola, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

partitico aprì così varchi significativi all'ingresso di attori non legittimati nel gioco politico-istituzionale, favorendo, da un lato, l'ascesa di poteri paralleli e, dall'altro, la ricerca di soluzioni extra-costituzionali per il mantenimento dell'ordine. In tal senso, come evidenziato da Piero Craveri, la crisi del sistema parlamentare si tradusse in una forma di “non governo”, in cui la debolezza delle maggioranze e la frammentazione politica resero difficile l'esercizio di un potere decisionale stabile, spingendo verso la ricerca di centri alternativi di regolazione del conflitto, spesso collocati fuori dal circuito parlamentare⁵⁸.

In questo contesto, si fece centrale il ruolo della Presidenza della Repubblica quale garante dell'equilibrio costituzionale; tuttavia, la funzione presidenziale, lungi dal configurarsi come un contrappeso efficace alle derive del sistema, si mosse spesso in una logica di adattamento agli equilibri di potere, piuttosto che di tutela rigorosa dell'ordine costituzionale⁵⁹. Possono essere menzionate le presidenze di Saragat e Leone che si distinsero per una certa attitudine accomodante nei confronti delle pressioni esercitate dagli ambienti militari e di sicurezza, spesso in nome della stabilità e della fedeltà atlantica. La Presidenza appariva così più impegnata a salvaguardare l'equilibrio generale del sistema, anche a costo di tollerare pratiche ambigue, che a intervenire per contrastare l'erosione delle garanzie costituzionali.

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, l'apparato dei servizi segreti italiani ha progressivamente assunto un ruolo di primo piano nella gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, ma la crescente centralità di questi organi ha evidenziato una serie di ambiguità, legate sia alla loro strutturazione interna sia alle modalità operative impiegate in un contesto politico attraversato da profonde tensioni interne e da pressioni geopolitiche esterne. La storia dell'intelligence italiana in quegli anni non può essere compresa se non in relazione alla crisi di legittimità che colpì le istituzioni repubblicane, e che contribuì alla formazione di quel fenomeno oggi definito come “doppio Stato”.

La struttura dei servizi italiani nel secondo dopoguerra è stata segnata come evidenzia Mario De Lutiis da una forte continuità con l'apparato repressivo del regime fascista: , il Servizio Informazioni Forze Armate (SIFAR), poi ridenominato SID (Servizio Informazioni Difesa), mantenne sin dagli anni Cinquanta un'impostazione rigidamente verticale, caratterizzata da un forte legame con le gerarchie militari e da un'impostazione fortemente

⁵⁸ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.

⁵⁹ P. Guzzanti, *I presidenti della Repubblica da De Nicola a Cossiga*, Laterza, Roma-Bari, 1992.

anticomunista⁶⁰. Questa eredità istituzionale ha pesato profondamente sulla cultura operativa dei servizi, spesso orientata più alla tutela dell’“ordine” che alla difesa dello Stato di diritto.

A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, in coincidenza con l’emergere della cosiddetta strategia della tensione, i servizi segreti italiani iniziarono a operare in modo sempre più disinvolto, in ambiti al limite – o al di fuori – della legalità costituzionale. Il quadro che emerge dalle ricostruzioni storiche è quello di un uso politico dell’intelligence, spesso funzionale alla conservazione di determinati equilibri di potere interni e internazionali. Marco Dondi sottolinea come già nel 1965 – con l’organizzazione del convegno dell’Istituto Pollio presso l’Hotel Parco dei Principi di Roma – si fosse delineata una strategia politico-militare anticomunista che vedeva la partecipazione congiunta di militari, politici e analisti legati agli ambienti dell’intelligence⁶¹. Questo evento, per quanto non riconducibile a un piano univoco e formalmente definito, segnala la progressiva saldatura tra servizi e frange della destra radicale, unite dalla volontà di contrastare l’ascesa del Partito Comunista Italiano e la crescita dei movimenti di protesta.

L’ambiguità dei servizi non risiedeva tanto nell’illegalità esplicita delle loro azioni, quanto nella loro collocazione, come sottolineato in precedenza, in una zona grigia tra diritto e potere, dove la segretezza operativa si traduceva in irresponsabilità politica. Come sostenuto da Aldo Giannuli, il SID operava spesso con una notevole autonomia rispetto al potere politico, agendo secondo logiche proprie e stabilendo rapporti diretti con apparati stranieri, in particolare con la CIA e la NATO⁶², questa autonomia, unita all’assenza di reali meccanismi di controllo parlamentare, ha favorito una dinamica di auto-legittimazione dell’intelligence, che si è sovente considerata portatrice di un interesse “superiore” rispetto a quello espresso dalle istituzioni democraticamente elette.

La mancanza di trasparenza nell’azione dei servizi ha trovato il suo corrispettivo nell’assenza di accountability: lo Stato italiano in quegli anni si caratterizzava per una “fuga dalle responsabilità”, che coinvolgeva tanto l’amministrazione quanto il potere esecutivo⁶³ e, i servizi segreti, in particolare, sembravano operare in un vuoto normativo e costituzionale, protetti dal segreto di Stato e da una cultura della riservatezza che impediva ogni forma di scrutinio esterno. Ciò ha reso estremamente difficile, anche in sede giudiziaria, accertare

⁶⁰ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all’intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

⁶¹ A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

⁶² Ibidem.

⁶³ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

responsabilità e ricostruire catene di comando in occasione di eventi traumatici come le stragi di Piazza Fontana (1969) e Piazza della Loggia (1974).

Franco Ferraresi ha definito questa dinamica come una vera e propria “deviazione istituzionale”, nel senso di un allontanamento sistemico dalle regole costituzionali a favore di pratiche di governo informali e, talvolta, clandestine⁶⁴. L'apparato di sicurezza tendeva a interpretare sé stesso come una sorta di “guardiano dello Stato”, legittimato ad agire anche in contrasto con la legalità formale in nome di una presunta ragion di Stato. Questa visione si rifletteva anche nella scarsa separazione tra i piani di intelligence e quelli operativi, con conseguente rischio di cointeressenze con ambienti eversivi.

Le anomalie nell'operato dei servizi segreti italiani non possono essere liquidate come deviazioni isolate o come effetti collaterali dell'emergenza, esse vanno invece interpretate come espressione di un sistema politico-istituzionale che, nei momenti di crisi, ha tollerato la sovrapposizione tra legalità e clandestinità, giustificando il ricorso a pratiche opache come necessarie alla conservazione dell'ordine pubblico e della stabilità⁶⁵.

L'ambiguità dei servizi segreti si configura quindi non come un'eccezione, ma come una componente funzionale del doppio Stato. La conseguenza principale di tale assetto fu una progressiva mancanza di fiducia dei cittadini nello Stato democratico, alimentata dalla percezione diffusa che alcuni settori dell'apparato statale fossero coinvolti – direttamente o indirettamente – in attività contrarie allo spirito della Costituzione. Tale percezione, oltre ad avere un impatto devastante sulla credibilità delle istituzioni, contribuì a creare un clima di polarizzazione e sospetto che avrebbe segnato profondamente la storia politica italiana nei decenni successivi.

L'interdipendenza tra intelligence nazionale e reti occidentali di sicurezza, riprendendo il contesto della guerra fredda, contribuì a rafforzare l'autonomia dei servizi italiani, che si sentirono spesso legittimati ad agire in modo indipendente dal controllo politico interno, forti della protezione e del supporto di alleati internazionali. In alcuni casi, tale autonomia si tradusse in una marginalizzazione del Parlamento e della Presidenza del Consiglio nella definizione delle priorità operative e nella valutazione delle responsabilità. Le

⁶⁴ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁶⁵ *Ibidem*.

relazioni bilaterali, specialmente con la CIA e con le strutture NATO, divennero canali preferenziali di cooperazione e scambio, che sfuggivano a qualsiasi verifica democratica.

L'impatto di questa dinamica fu duplice; da un lato, rese l'Italia uno dei Paesi europei con la più intensa attività di intelligence in chiave antiterroristica e anticomunista; dall'altro, indebolì i meccanismi di controllo interno, generando uno squilibrio istituzionale che contribuì alla formazione di un "doppio Stato". Le pressioni esterne, lungi dall'essere secondarie, agivano come fattore di legittimazione di pratiche non trasparenti, giustificate dalla necessità di difendere lo schieramento occidentale ma spesso lesive dell'ordinamento democratico italiano.

Accanto alla violenza politica visibile e alla risposta istituzionale più o meno formalizzata, un ulteriore elemento ha contribuito a rendere opaco e complesso il quadro della crisi democratica italiana: il sospetto, mai del tutto dissipato, di una connessione ambigua tra alcuni settori dello Stato e le organizzazioni terroristiche attive nel periodo. Tale nesso, già accennato in precedenza, merita ora un approfondimento più puntuale, poiché rappresenta uno degli snodi più controversi e dibattuti della storia repubblicana. Si tratta infatti di un tema centrale nella riflessione pubblica e storiografica sugli anni di piombo, che continua a suscitare interrogativi irrisolti, alimentando ipotesi, inchieste e interpretazioni contrastanti circa il ruolo effettivo dello Stato nella gestione e, talvolta nella strumentalizzazione, della minaccia terroristica.

Sin dagli anni Settanta, numerose inchieste giudiziarie e parlamentari hanno tentato di far luce sull'eventuale collusione, tolleranza o strumentalizzazione del terrorismo da parte di segmenti dell'apparato statale. L'ipotesi – mai del tutto provata in modo univoco, ma suffragata da numerosi elementi indiziari – è che in determinati casi la violenza politica sia stata non soltanto subita, ma anche indirettamente favorita o manipolata, nell'ottica di rafforzare l'adozione di leggi eccezionali o di colpire determinati equilibri politici.

Una parte della letteratura si è concentrata, in particolare, sull'ambiguità delle strategie di contrasto al terrorismo, osservando come esse siano state talvolta utilizzate in modo selettivo o siano intervenute con sospetta inefficacia. Carlo Bonini, ad esempio, ha messo in evidenza il rischio di una "giustizia a doppio binario", in cui le forme di repressione risultavano più efficaci verso alcuni gruppi piuttosto che verso altri, sollevando interrogativi

sulla neutralità dello Stato nel gestire l'emergenza⁶⁶. Ciò ha contribuito a rafforzare, soprattutto a sinistra, la convinzione che lo Stato non fosse un attore neutrale, ma parte in causa in una dinamica di repressione politica.

Franco Ferraresi va ad insistere sull'importanza del considerare il clima geopolitico della Guerra Fredda, in cui la politica interna italiana si intrecciava con interessi sovranazionali, in particolare delle potenze atlantiche. In questo quadro, la possibilità che alcune forme di violenza e destabilizzazione fossero almeno in parte tollerate – se non incoraggiate – da apparati statali in funzione anticomunista, entra a far parte di una cornice più ampia, che travalica il solo contesto nazionale⁶⁷. Sebbene non sia corretto affermare l'esistenza di una strategia unitaria da parte dello Stato, le evidenze raccolte mostrano l'esistenza di zone di ambiguità istituzionale, in cui l'obiettivo della difesa dell'ordine prevaleva su quello della legalità costituzionale.

In un'ottica più giuridica, si possono vedere anche gli effetti che l'emergenza terroristica ha avuto sulla tutela dei diritti fondamentali, evidenziando come la paura e l'urgenza abbiano portato a una compressione delle garanzie democratiche, questo slittamento ha avuto ripercussioni profonde sulla cultura giuridica italiana, favorendo l'idea che, in situazioni straordinarie, lo Stato possa derogare alle proprie regole fondanti in nome della sicurezza. Tale concezione, per quanto giustificata dall'eccezionalità del periodo, apre tuttavia la strada a una visione "decisionista" del potere, in cui la forza prende il sopravvento sulla norma.

Anche Guido Panvini si è interrogato sulle interazioni tra gruppi cattolici radicalizzati, settori dell'intelligence e frange della destra extraparlamentare, suggerendo l'esistenza di un terreno comune di lotta contro "il nemico interno", rappresentato soprattutto dalla sinistra rivoluzionaria⁶⁸. Sebbene tali relazioni siano spesso difficili da documentare con chiarezza, esse indicano la possibilità che l'apparato statale non si sia limitato a contrastare il terrorismo, ma abbia talvolta agito con logiche selettive, contribuendo, anche involontariamente, a un'escalation del conflitto.

⁶⁶ G. Fiandaca, *Il diritto penale dell'emergenza*. Giuffrè, Milano, 1983.

⁶⁷ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁶⁸ G. Panvini, *Cattolici e violenza politica. L'altro album di famiglia del terrorismo italiano*, Marsilio, Venezia, 2014.

La questione che si pone, in conclusione, riguarda la capacità di uno Stato democratico di fronteggiare minacce gravi senza compromettere i propri principi fondativi. I fenomeni analizzati mostrano come, in determinati contesti, il confine tra legalità e potere possa divenire estremamente labile, aprendo spazi di ambiguità in cui l'eccezione rischia di trasformarsi in prassi. L'equilibrio tra sicurezza e tutela dei diritti, tra ordine pubblico e garanzie costituzionali, si rivela in questi casi particolarmente fragile, sollevando interrogativi sulla tenuta dello Stato di diritto quando quest'ultimo è chiamato a difendersi con strumenti che, seppur formalmente legittimi, possono alterarne la natura democratica.

All'interno del quadro interpretativo che lega il concetto di doppio Stato alla strategia della tensione, un ruolo centrale è occupato dalle grandi stragi attribuite alla destra eversiva, avvenute, come già ricordato, tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta: Piazza Fontana, il treno Italicus, la stazione di Bologna. Questi eventi non rappresentano solo episodi di violenza politica particolarmente efferati, ma sono divenuti veri e propri snodi simbolici e operativi nella lettura delle deviazioni istituzionali del periodo.

La strage di Piazza Fontana, avvenuta il 12 dicembre 1969 a Milano, segna l'inizio del ciclo della strategia della tensione e, per molti studiosi, l'inizio tangibile di un processo di manipolazione della violenza da parte di settori dello Stato. Come hanno evidenziato Giannuli e Biscione, le indagini successive furono oggetto di ripetuti depistaggi, con piste false, testimoni manipolati e occultamento di prove, spesso imputabili a funzionari dei servizi segreti o ad ambienti contigui alle forze dell'ordine⁶⁹. Il risultato fu un'inchiesta frammentata, lunga decenni, che non portò mai alla piena individuazione dei responsabili istituzionali dei depistaggi, alimentando la percezione di una verità protetta da un patto di silenzio interno allo Stato.

Un secondo momento cruciale si registra con l'attentato al treno Italicus, il 4 agosto 1974, nei pressi di Bologna. L'attacco – attribuito alla formazione neofascista Ordine Nero – provocò 12 morti e 48 feriti, ma anche in questo caso le indagini furono ostacolate da comportamenti reticenti da parte degli apparati dello Stato, secondo Franco Ferraresi, la matrice dell'attentato non lascia spazio a equivoci: si tratta di un episodio riconducibile alla destra eversiva, tuttavia inserito in una rete di protezioni e tolleranze che impedì un'adeguata

⁶⁹ A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

risposta giudiziaria⁷⁰. Alcuni dei soggetti coinvolti erano già noti ai servizi, o comunque attenzionati da tempo, ma nulla fu fatto per prevenirne l'azione e, questo alimentò il sospetto di una gestione strumentale della minaccia, in funzione di obiettivi politici e di stabilizzazione autoritaria.

La strage alla stazione di Bologna, il 2 agosto 1980, è l'attentato più sanguinoso nella storia della Repubblica italiana, con 85 morti e oltre 200 feriti, anche in questo caso, la matrice è di destra, e coinvolge ambienti collegati all'eversione neofascista. Ma ciò che colpisce è, ancora una volta, la sistematicità dei depistaggi messi in atto da apparati statali, come emerso in processi e sentenze, in particolare, le inchieste giudiziarie hanno documentato l'interferenza attiva di membri dei servizi segreti – in particolare del SISMI – nel tentativo di deviare le indagini su false piste, come quella del terrorismo internazionale palestinese⁷¹. Gli stessi esecutori materiali, benché individuati, vennero protetti da una rete di complicità e reticenze che ha reso estremamente difficile la ricostruzione della verità giudiziaria e storica. Tali episodi mostrano una costante: l'interferenza di segmenti dello Stato, o di strutture parallele ad esso, nel nascondere o alterare la verità sugli attentati, l'obiettivo non sarebbe stato soltanto quello di tutelare i singoli colpevoli, ma di evitare che emergesse un quadro di responsabilità politiche e istituzionali più ampio, che avrebbe messo in crisi la legittimità dello Stato stesso.

La storiografia più attenta, come quella di Sergio Flamigni ha parlato di una «regia occulta» che, pur non identificabile in un singolo centro decisionale, ha agito per indirizzare la violenza verso obiettivi di destabilizzazione controllata⁷², l'intento non era quello di abbattere lo Stato, ma di modificarne l'equilibrio interno, rafforzandone l'apparato repressivo a scapito delle sue componenti più democratiche e partecipative.

Il nesso tra doppio Stato e strategia della tensione ha suscitato, nel corso degli anni, un ampio e articolato dibattito storiografico e politico. Le interpretazioni che individuano nell'intreccio tra apparati istituzionali deviati e violenza neofascista una strategia deliberata di destabilizzazione controllata sono, per certi versi, convincenti nel far emergere elementi di continuità e di sistematicità, ma espongono anche il rischio di scivolare in una narrazione monocausale o eccessivamente dietrologica. Per questo motivo, una parte della storiografia

⁷⁰ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁷¹ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

⁷² S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

ha cercato di mantenere una posizione critica ed equilibrata, interrogandosi sulla tenuta epistemologica del concetto di doppio Stato in relazione ai fatti accaduti.

Una delle principali obiezioni mosse all'ipotesi del doppio Stato riguarda la sua scarsa falsificabilità: si tratta di una categoria interpretativa potente, ma talvolta difficilmente delimitabile, che rischia di assorbire ogni evento critico in una logica di cospirazione. Anche tra gli studiosi più cauti, esiste una consapevolezza condivisa dell'anomalia italiana: un'anomalia che non si esaurisce nella presenza di terrorismo, ma si manifesta nella persistente opacità delle istituzioni, nella frequenza dei depistaggi e nell'utilizzo reiterato del segreto di Stato.

Un elemento rilevante del dibattito riguarda inoltre il ruolo delle commissioni parlamentari d'inchiesta, spesso istituite proprio per fare chiarezza sugli episodi di stragismo e sull'eventuale coinvolgimento di apparati istituzionali. Come osservato nel volume collettaneo curato da Brizzi, Ceci, Panvini e altri, queste commissioni hanno operato in un ambiente fortemente politicizzato, nel quale l'accertamento della verità storica è stato spesso subordinato a equilibri tra partiti e alla tutela di interessi internazionali⁷³. Ciò ha reso difficile distinguere tra verità processuale, verità politica e verità storica, alimentando ulteriormente il sospetto verso lo Stato.

A fronte di questa complessità, appare più utile considerare il concetto di doppio Stato non come una verità assoluta, ma come una categoria interpretativa utile per cogliere le contraddizioni interne del sistema politico italiano: la convivenza tra legalità e deroga, tra trasparenza e segreto, tra democrazia e autoritarismo strisciante. Una democrazia che tollera aree di impunità e di extra-legalità, pur senza abbandonare formalmente i propri principi, si avvicina pericolosamente a una forma ibrida di regime.

⁷³ R. Brizzi, G. Ceci, M. Marchi, G. Panvini e E. Taviani, eds, *L'Italia del terrorismo, partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

LA TEORIA DEL DOPPIO STATO E IL CONTESTO STORICO DELLA SUA NASCITA

2.1 Le radici del concetto di "doppio Stato"

Il concetto di "doppio Stato" affonda le sue radici in una riflessione teorica sulla natura del potere e delle istituzioni politiche, sviluppata da studiosi come Carl Schmitt e Giorgio Galli. Schmitt, nella sua analisi dello Stato moderno, introduce l'idea di una dicotomia tra Stato normativo e Stato eccezionale, in cui il primo si basa sul diritto e sulla legalità, mentre il secondo interviene nei momenti di crisi con strumenti straordinari, spesso al di fuori del perimetro costituzionale. Questo meccanismo consente di comprendere il modo in cui uno Stato possa, in determinate situazioni, sospendere le proprie regole democratiche per affrontare minacce percepite come esistenziali. Giorgio Galli, invece, applica questo principio alla storia politica italiana, evidenziando come nel dopoguerra si sia sviluppata una struttura parallela del potere, caratterizzata dall'interazione tra istituzioni ufficiali e reti occulte di influenza, come la massoneria, i servizi segreti e gruppi eversivi⁷⁴.

L'emergere della nuova nozione di "doppio Stato" nel contesto italiano del secondo dopoguerra comporta una serie di implicazioni giuridiche che investono direttamente il diritto costituzionale, in particolare nella sua funzione garantista, e la separazione dei poteri come principio fondante dello Stato democratico. L'esistenza di strutture parallele, capaci di

⁷⁴G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

esercitare un'influenza politica e istituzionale significativa al di fuori del perimetro legale e costituzionale, pone infatti interrogativi di fondo sulla tenuta del principio di legalità e sulla stessa legittimità democratica dell'ordinamento⁷⁵.

Nel quadro della teoria dello Stato, Carl Schmitt aveva già teorizzato la distinzione tra "Stato normativo" e "Stato eccezionale", indicando come ogni ordinamento giuridico si fondi, in ultima istanza, sulla capacità di sospendere il diritto nei momenti di crisi. Questo concetto, se trasposto al contesto italiano, non si esaurisce però in una fase temporanea, ma si istituzionalizza in una forma perenne di ambiguità tra legalità e potere. L'Italia repubblicana, in particolare nel corso degli anni Settanta, è stata teatro di una coesistenza sistemica tra istituzioni democratiche e apparati informali di potere⁷⁶.

In questo scenario, il diritto costituzionale è stato spesso svuotato della sua funzione regolativa e trasformato in un insieme di norme formali, aggirabili attraverso strumenti eccezionali, la Legge Reale del 1975, introdotta per fronteggiare l'emergenza terroristica, ha rappresentato uno snodo centrale in questo processo: essa ha attribuito ampi poteri alle forze dell'ordine, tra cui la possibilità di sparare in presenza di minacce non chiaramente definite e di procedere a fermi senza mandato.

In tal modo, l'eccezione è divenuta norma, e l'ordinamento ha incorporato dispositivi repressivi che, pur formalmente legittimi, hanno finito per erodere la sostanza dello Stato di diritto.

Una delle caratteristiche fondamentali del doppio Stato è infatti proprio la presenza di zone d'ombra, in cui il potere si esercita senza rispondere alle logiche della responsabilità democratica, i servizi segreti rappresentano una delle espressioni più emblematiche di questa dimensione, come evidenziato da Aldo Giannuli, la loro attività nel periodo della strategia della tensione ha superato ampiamente i limiti costituzionali, operando spesso in collegamento con ambienti eversivi, talvolta anche con la tolleranza o il coinvolgimento di settori dello Stato⁷⁷. Il controllo parlamentare su questi apparati si è rivelato debole, se non del tutto assente, e ciò ha consentito la proliferazione di reti informali di comando e influenza.

⁷⁵G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

⁷⁶F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁷⁷A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

Un caso emblematico è quello della loggia massonica Propaganda Due (P2), che costituisce forse l'esempio più strutturato di Stato parallelo, la P2 era in grado di condizionare settori cruciali dell'apparato statale, dai vertici militari alla magistratura, dall'informazione ai servizi di sicurezza, creando un sistema opaco di potere che si muoveva al di fuori dei circuiti della rappresentanza politica⁷⁸. Questa rete clandestina ha operato in evidente violazione dei principi di trasparenza e legalità, determinando un cortocircuito tra autorità formale e potere effettivo. Il Parlamento, di fronte a tali dinamiche, si è spesso trovato in una posizione subordinata, incapace di esercitare una funzione di indirizzo o di controllo.

In questo quadro, la separazione dei poteri, è stata più volte compromessa, le funzioni giudiziarie sono state ostacolate da segreti di Stato, depistaggi e ostruzionismi, producendo una giustizia "a due velocità", in cui alcuni fatti risultano perseguibili, mentre altri restano impenetrabili a causa dell'interferenza di poteri occulti⁷⁹.

Quindi l'intero impianto costituzionale risulta indebolito, se il diritto perde la capacità di essere criterio di giudizio e limite al potere, viene meno la sua funzione essenziale di garanzia e rischia di trasformarsi in strumento di legittimazione di decisioni sostanzialmente extra-legali⁸⁰.

Autori quali Franco Ferraresi e Francesco Biscione hanno analizzato come lo Stato italiano abbia operato su due livelli, da un lato, le istituzioni democratiche e parlamentari, dall'altro, una rete di poteri paralleli che ha agito nell'ombra, con il coinvolgimento dei servizi segreti, della P2 e di gruppi terroristici di diversa matrice⁸¹. Questa duplicità si manifesta anche nell'uso del diritto e delle norme.

Questa dinamica si inserisce all'interno del contesto più ampio della Guerra Fredda, in cui l'Italia rappresentava un punto strategico per l'equilibrio geopolitico tra blocco occidentale e blocco sovietico. Gli Stati Uniti, attraverso la NATO e la CIA, hanno sostenuto politiche volte a contenere l'avanzata del Partito Comunista Italiano, spesso favorendo operazioni di intelligence e strategie di destabilizzazione per evitare un'influenza sovietica sulla Penisola⁸². Parallelamente, l'URSS cercava di sostenere i movimenti comunisti e rivoluzionari, contribuendo a un clima di forte polarizzazione politica. Questo scenario ha

⁷⁸S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

⁷⁹S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

⁸⁰G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

⁸¹S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

⁸²M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

favorito lo sviluppo di una realtà politica caratterizzata dalla coesistenza di un sistema democratico formale e di un sistema di potere informale, che ha influenzato pesantemente l'evoluzione della Repubblica italiana. Questo sistema ha portato alla creazione di una rete di complicità tra istituzioni ufficiali e apparati clandestini, che hanno operato spesso fuori dal controllo parlamentare e giudiziario⁸³.

2.2 Le prime manifestazioni del doppio Stato in Italia

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta iniziarono ad emergere, nella società italiana e in alcune frange dell'opinione pubblica più consapevoli, i primi segnali di una profonda anomalia nel funzionamento delle istituzioni democratiche, che sarebbero poi stati interpretati retrospettivamente come le prime manifestazioni di un doppio Stato. A fronte della crescente conflittualità sociale e politica, alimentata dalle mobilitazioni studentesche e operaie da un lato e dall'emergere di gruppi eversivi dall'altro, le risposte dello Stato italiano cominciarono ad assumere tratti sempre più ambigui, generando sospetti circa l'esistenza di una zona grigia di potere non riconducibile ai canali legittimi dell'autorità costituzionale.

Un primo indizio di questa deviazione si può rintracciare nell'adozione di strumenti legislativi straordinari, come la Legge Reale del 1975, introdotta formalmente per contrastare l'escalation della violenza politica. Tale provvedimento, tuttavia, segnò un punto di rottura nella continuità dell'ordinamento democratico, introducendo elementi di sospensione delle garanzie costituzionali che andarono ben oltre l'ordinario funzionamento dello Stato di diritto.

La Legge Reale alterava in modo sostanziale l'equilibrio tra esigenze di sicurezza e diritti fondamentali, legittimando un ampliamento dei poteri di polizia e una compressione delle libertà individuali in assenza di un'effettiva proclamazione dello stato d'emergenza⁸⁴.

Parallelamente, iniziò a prendere forma nella pubblicistica e nella ricerca storica l'ipotesi che segmenti dello Stato agissero secondo logiche autonome, sottratte al controllo parlamentare e all'opinione pubblica, consolidando una cultura della sicurezza che privilegiava la gestione riservata e l'intervento preventivo, anche a costo di derogare ai principi costituzionali⁸⁵. La progressiva opacizzazione delle dinamiche decisionali, in

⁸³A. Giannuli, *Storia segreta della Repubblica. Da Gladio ai giorni nostri*, Rizzoli, Milano, 2010.

⁸⁴V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

⁸⁵F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

particolare nell'ambito delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza, alimentava l'impressione che la legalità formale potesse essere aggirata per proteggere un ordine politico percepito come minacciato.

Tale deviazione istituzionale si accompagnava a un mutamento nella struttura del potere interno allo Stato, Sabino Cassese ha definito questo processo come un dissolvimento delle responsabilità, una condizione in cui le competenze diventano fluide, i confini tra legalità e illegalità si assottigliano, e l'effettività del controllo politico sul potere amministrativo viene meno⁸⁶.

In questo contesto, la fiducia nelle istituzioni repubblicane iniziò a erodersi, dando origine a un clima di sospetto generalizzato. La percezione di una "verità nascosta" dietro gli eventi più drammatici del periodo, dalle stragi alle coperture istituzionali, rese evidente che non tutte le decisioni venivano prese alla luce del sole, e che in Italia si stava progressivamente instaurando un sistema in cui le regole valevano solo per alcuni, mentre altri potevano operare in una condizione di immunità politica e giuridica.

A consolidare il clima di instabilità e le prime deviazioni istituzionali contribuì in maniera determinante la progressiva crisi del sistema dei partiti, l'Italia repubblicana si era fondata su un modello di "Repubblica dei partiti", in cui i partiti di massa non solo organizzavano il consenso, ma fungevano da veri e propri mediatori tra istituzioni e società.

Questo sistema, però, iniziò a mostrare segnali di logoramento già a partire dagli anni Sessanta, con l'emergere di forti contraddizioni interne, clientelismi e un'incapacità crescente di rispondere alle domande di partecipazione provenienti dalla società civile⁸⁷.

La perdita di rappresentatività del sistema partitico aprì così varchi significativi all'ingresso di attori non legittimati nel gioco politico-istituzionale, favorendo, da un lato, l'ascesa di poteri paralleli e, dall'altro, la ricerca di soluzioni extra-costituzionali per il mantenimento dell'ordine. In tal senso, la crisi del sistema parlamentare si tradusse in una forma di "non governo", in cui la debolezza delle maggioranze e la frammentazione politica resero difficile l'esercizio di un potere decisionale stabile, spingendo verso la ricerca di centri alternativi di regolazione del conflitto, spesso collocati fuori dal circuito parlamentare⁸⁸.

⁸⁶S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

⁸⁷P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁸⁸P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.

Si fece centrale quindi il ruolo della Presidenza della Repubblica, quale garante dell'equilibrio costituzionale, la sua funzione presidenziale, lungi dal configurarsi come un contrappeso efficace alle derive del sistema, si mosse spesso in una logica di adattamento agli equilibri di potere, piuttosto che di tutela rigorosa dell'ordine costituzionale. In particolare, le presidenze di Saragat e Leone si distinsero per una certa attitudine accomodante nei confronti delle pressioni esercitate dagli ambienti militari e di sicurezza, spesso in nome della stabilità e della fedeltà atlantica.

La struttura dei servizi italiani nel secondo dopoguerra è stata segnata da una forte continuità con l'apparato repressivo del regime fascista, il Servizio Informazioni Forze Armate (SIFAR), poi ridenominato SID (Servizio Informazioni Difesa), mantenne sin dagli anni Cinquanta un'impostazione rigidamente verticale, caratterizzata da un forte legame con le gerarchie militari e da un approccio fortemente anticomunista⁸⁹. Questa eredità istituzionale ha pesato profondamente sulla cultura operativa dei servizi, spesso orientata più alla tutela dell'"ordine" che alla difesa dello Stato di diritto.

L'ambiguità dei servizi non risiedeva tanto nell'illegalità esplicita delle loro azioni, quanto nella loro collocazione dentro una zona grigia tra diritto e potere, dove la segretezza operativa si traduceva in irresponsabilità politica. Il SID operava spesso con una notevole autonomia rispetto al potere politico, agendo secondo logiche proprie e stabilendo rapporti diretti con apparati stranieri, in particolare con la CIA e la NATO⁹⁰. Questa autonomia, unita all'assenza di reali meccanismi di controllo parlamentare, ha favorito una dinamica di auto-legittimazione dell'intelligence, che si è sovente considerata portatrice di un interesse "superiore" rispetto a quello espresso dalle istituzioni democraticamente elette.

La mancanza di trasparenza nell'azione dei servizi ha trovato il suo corrispettivo nell'assenza di accountability. lo Stato italiano in quegli anni si caratterizzava per una "fuga dalle responsabilità", che coinvolgeva tanto l'amministrazione quanto il potere esecutivo⁹¹. I servizi segreti, in particolare, sembravano operare in un vuoto normativo e costituzionale, protetti dal segreto di Stato e da una cultura della riservatezza che impediva ogni forma di scrutinio esterno. Questo ha reso estremamente difficile, anche in sede giudiziaria, accertare

⁸⁹G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

⁹⁰A. Giannuli, *Storia segreta della Repubblica. Da Gladio ai giorni nostri*, Rizzoli, Milano, 2010.

⁹¹S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

responsabilità e ricostruire catene di comando in occasione di eventi traumatici come le stragi di Piazza Fontana (1969) e Piazza della Loggia (1974).

Durante questi anni, si sviluppò una regia internazionale della sicurezza che influenzò le scelte degli apparati italiani, determinando una sovrapposizione tra interessi nazionali e obiettivi strategici delle potenze occidentali⁹².

L'impatto di questa dinamica fu duplice. Da un lato, rese l'Italia uno dei Paesi europei con la più intensa attività di intelligence in chiave antiterroristica e anticomunista; dall'altro, indebolì i meccanismi di controllo interno, generando uno squilibrio istituzionale che contribuì alla formazione di un "doppio Stato".

Le pressioni esterne, lungi dall'essere secondarie, agivano come fattore di legittimazione di pratiche non trasparenti, giustificate dalla necessità di difendere lo schieramento occidentale ma spesso lesive dell'ordinamento democratico italiano.

Sin dagli anni Settanta, numerose inchieste giudiziarie e parlamentari hanno tentato di far luce sull'eventuale collusione, tolleranza o strumentalizzazione del terrorismo da parte di segmenti dell'apparato statale. L'ipotesi, mai del tutto provata in modo univoco, ma suffragata da numerosi elementi indiziari, è che in determinati casi la violenza politica sia stata non soltanto subita, ma anche indirettamente favorita o manipolata, nell'ottica di rafforzare l'adozione di leggi eccezionali o di colpire determinati equilibri politici.

Una parte della storiografia si è concentrata, in particolare, sull'ambiguità delle strategie di contrasto al terrorismo, osservando come esse siano state talvolta utilizzate in modo selettivo o siano intervenute con sospetta inefficacia.

Il sospetto di un utilizzo politico della violenza, pur in assenza di prove definitive, è stato inoltre alimentato dalla ripetuta presenza di depistaggi, omissioni e reticenze nel corso delle indagini su alcune delle principali stragi del periodo. Possiamo confermare quindi come l'assenza di trasparenza istituzionale, unita alla difficoltà di accedere a documenti riservati, abbia favorito la proliferazione di ipotesi dietrologiche, alcune delle quali supportate da elementi di fatto, altre invece più speculative⁹³. Ciò ha prodotto un clima di sfiducia generalizzata che ha messo in crisi l'autorità morale e giuridica dello Stato democratico.

⁹²V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Milano, 2017.

⁹³S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

In un'ottica giuridica, l'emergenza terroristica ha inciso profondamente sulla tutela dei diritti fondamentali. La paura e l'urgenza hanno spesso condotto a una compressione delle garanzie democratiche, generando uno slittamento che ha lasciato tracce durature nella cultura giuridica italiana e rafforzato l'idea che, in situazioni straordinarie, lo Stato possa derogare alle proprie regole fondanti in nome della sicurezza. Tale concezione, per quanto giustificata dall'eccezionalità del periodo, apre tuttavia la strada a una visione "decisionista" del potere, in cui la forza prende il sopravvento sulla norma.

Guido Panvini stesso si è interrogato sulle interazioni tra gruppi cattolici radicalizzati, settori dell'intelligence e frange della destra extraparlamentare, suggerendo l'esistenza di un terreno comune di lotta contro il "nemico interno", rappresentato soprattutto dalla sinistra rivoluzionaria⁹⁴. Sebbene tali relazioni siano spesso difficili da documentare con chiarezza, esse indicano la possibilità che l'apparato statale non si sia limitato a contrastare il terrorismo, ma abbia talvolta agito con logiche selettive, contribuendo, anche involontariamente, a un'escalation del conflitto.

Il concetto di "doppio Stato" si è rivelato una chiave interpretativa fondamentale per comprendere l'andamento della politica italiana durante la stagione della cosiddetta strategia della tensione, un periodo, compreso grossomodo tra il 1969 e il 1980, segnato da attentati terroristici, gravi crisi istituzionali e un diffuso senso di instabilità. Secondo una parte della storiografia e della politologia italiana, esisterebbe un nesso strutturale tra queste due dinamiche: da un lato, un sistema costituzionale formalmente democratico, dall'altro l'emersione di pratiche e reti di potere che, pur operando in seno allo Stato, hanno agito in contrasto con i principi di legalità e trasparenza.

Il primo a sviluppare in modo compiuto questa ipotesi fu Francesco Biscione, che ha definito il doppio Stato come una configurazione politica in cui le istituzioni ufficiali convivono con una struttura parallela, capace di indirizzare le scelte strategiche fondamentali attraverso strumenti informali o addirittura illegali⁹⁵. Secondo questa lettura, la strategia della tensione non sarebbe stato solo un fenomeno riconducibile alla violenza politica delle frange neofasciste, ma piuttosto uno strumento funzionale alla conservazione degli assetti di potere dominanti, volto a impedire che l'instabilità sociale e la crescita elettorale del Partito

⁹⁴G. Panvini, *Cattolici e violenza politica. L'altro album di famiglia del terrorismo italiano*, Marsilio, Venezia, 2014.

⁹⁵S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

Comunista Italiano (PCI) potessero condurre a una svolta politica percepita come pericolosa da alcuni settori dello Stato e dell'Occidente.

La strategia della tensione quindi ha rappresentato una forma di “guerra interna”, nella quale segmenti dell'apparato statale hanno agito in modo deviante rispetto alla propria funzione istituzionale, favorendo o lasciando che attentati e atti di terrorismo di matrice neofascista venissero portati a termine per creare un clima di paura e giustificare una stretta repressiva⁹⁶. In questa prospettiva, lo Stato non sarebbe stato semplicemente vittima di una minaccia terroristica, ma anche, almeno in parte, co-produttore del conflitto, attraverso la manipolazione della violenza ai fini di contenimento sociale.

Tale legame tra doppio Stato e strategia della tensione si fonda su alcune ricorrenze sistematiche, emerse nel corso di varie inchieste giudiziarie e commissioni parlamentari: depistaggi, inquinamenti delle prove, omertà istituzionale, coperture offerte a esponenti dell'eversione di destra. La reiterazione di questi comportamenti ha alimentato l'idea che esistesse una volontà politica occulta di impedire l'accertamento della verità, ritenuta destabilizzante per gli equilibri nazionali e internazionali. La strategia della tensione, in questa chiave, non rappresenta un fenomeno spontaneo, ma una vera e propria “tecnica politica”, messa in atto con l'obiettivo di bloccare sul nascere ogni ipotesi di cambiamento radicale della struttura del potere in Italia⁹⁷.

Dal punto di vista teorico, questa interpretazione si collega alla riflessione di Carl Schmitt sullo “Stato di eccezione”, secondo cui ogni ordinamento giuridico presuppone la possibilità di sospendere la norma per salvaguardare la propria esistenza. Tuttavia, nel caso italiano, questa sospensione non è stata dichiarata apertamente, ma è avvenuta attraverso pratiche informali che si sono sovrapposte alla legalità costituzionale, generando uno scarto sistemico tra diritto scritto e prassi effettiva. Il doppio Stato, in questo quadro, si manifesta proprio nella convivenza anomala tra Stato legale e Stato clandestino, tra norme democratiche e strategie extralegali di difesa dell'ordine.

Queste ipotesi non pretendono di riscrivere in senso cospirativo la storia della Repubblica, ma propongono di considerare la possibilità che la violenza politica degli anni Settanta non sia spiegabile solo attraverso le categorie del terrorismo e della devianza, ma

⁹⁶F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

⁹⁷M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965–1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

debba essere letta anche come strumento di governo dell'emergenza, funzionale alla conservazione di determinati assetti interni ed esterni. Il legame tra strategia della tensione e doppio Stato resta una delle chiavi più potenti – e più controverse – per leggere le anomalie della democrazia italiana nella seconda metà del Novecento.

All'interno del quadro interpretativo che lega il concetto di doppio Stato alla strategia della tensione, un ruolo centrale è occupato dalle grandi stragi attribuite alla destra eversiva, avvenute tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta: Piazza Fontana (1969), il treno *Italicus* (1974), la stazione di Bologna (1980). Questi eventi non rappresentano solo episodi di violenza politica particolarmente efferati, ma sono divenuti veri e propri snodi simbolici e operativi nella lettura delle deviazioni istituzionali del periodo.

La strage di Piazza Fontana, avvenuta il 12 dicembre 1969 a Milano, segna l'inizio del ciclo della strategia della tensione e, per molti studiosi, l'inizio tangibile di un processo di manipolazione della violenza da parte di settori dello Stato. Le indagini successive furono oggetto di ripetuti depistaggi, con piste false, testimoni manipolati e occultamento di prove, spesso imputabili a funzionari dei servizi segreti o ad ambienti contigui alle forze dell'ordine. Il risultato fu un'inchiesta frammentata, lunga decenni, che non portò mai alla piena individuazione dei responsabili istituzionali dei depistaggi, alimentando la percezione di una verità protetta da un patto di silenzio interno allo Stato.

Un secondo momento cruciale si registra con l'attentato al treno *Italicus*, il 4 agosto 1974, nei pressi di Bologna. L'attacco – attribuito alla formazione neofascista Ordine Nero – provocò 12 morti e 48 feriti, ma anche in questo caso le indagini furono ostacolate da comportamenti reticenti da parte degli apparati dello Stato. Secondo Franco Ferraresi, la matrice dell'attentato non lascia spazio a equivoci: si tratta di un episodio riconducibile alla destra eversiva, tuttavia inserito in una rete di protezioni e tolleranze che impedì un'adeguata risposta giudiziaria⁹⁸. Alcuni dei soggetti coinvolti erano già noti ai servizi, o comunque attenzionati da tempo, ma nulla fu fatto per prevenirne l'azione. Questo alimentò il sospetto di una gestione strumentale della minaccia, in funzione di obiettivi politici e di stabilizzazione autoritaria.

La strage alla stazione di Bologna, il 2 agosto 1980, è l'attentato più sanguinoso nella storia della Repubblica italiana, con 85 morti e oltre 200 feriti. Anche in questo caso, la

⁹⁸F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

matrice è di destra, e coinvolge ambienti collegati all'eversione neofascista. Ma ciò che colpisce è, ancora una volta, la sistematicità dei depistaggi messi in atto da apparati statali, come emerso in numerosi processi e sentenze. Le inchieste giudiziarie hanno documentato l'interferenza attiva di membri dei servizi segreti – in particolare del SISMI – nel tentativo di deviare le indagini su false piste, come quella del terrorismo internazionale palestinese⁹⁹. Gli stessi esecutori materiali, benché individuati, vennero protetti da una rete di complicità e reticenze che ha reso estremamente difficile la ricostruzione della verità giudiziaria e storica.

Tali episodi mostrano una costante: l'interferenza di segmenti dello Stato, o di strutture parallele ad esso, nel nascondere o alterare la verità sugli attentati. L'obiettivo non sarebbe stato soltanto quello di tutelare i singoli colpevoli, ma di evitare che emergesse un quadro di responsabilità politiche e istituzionali più ampio, che avrebbe messo in crisi la legittimità dello Stato stesso. La nozione di “doppio Stato” risulta così pertinente perché descrive non solo la compresenza tra legalità e illegalità, ma anche la loro interconnessione funzionale: l'azione terroristica non solo non veniva efficacemente contrastata, ma in alcuni casi sembrava servire a consolidare logiche di emergenza.

La storiografia più attenta, come quella di Sergio Flamigni, ha insistito su questo punto, parlando di una regia occulta che, pur non identificabile in un singolo centro decisionale, ha agito per indirizzare la violenza verso obiettivi di destabilizzazione controllata¹⁰⁰. L'intento non era quello di abbattere lo Stato, ma di modificarne l'equilibrio interno, rafforzandone l'apparato repressivo a scapito delle sue componenti più democratiche e partecipative.

Il nesso tra doppio Stato e strategia della tensione ha suscitato, nel corso degli anni, un ampio e articolato dibattito storiografico e politico. Le interpretazioni che individuano nell'intreccio tra apparati istituzionali deviati e violenza neofascista una strategia deliberata di destabilizzazione controllata sono, per certi versi, convincenti nel far emergere elementi di continuità e di sistematicità, ma espongono anche il rischio di scivolare in una narrazione monocausale o eccessivamente dietrologica. Per questo motivo, una parte della storiografia più attenta ha cercato di mantenere una posizione critica ed equilibrata, interrogandosi sulla tenuta epistemologica del concetto di doppio Stato in relazione ai fatti accaduti.

⁹⁹G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

¹⁰⁰S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

Una delle principali obiezioni mosse all'ipotesi del doppio Stato riguarda la sua scarsa falsificabilità, si tratta di una categoria interpretativa potente, ma talvolta difficilmente delimitabile, che rischia di assorbire ogni evento critico in una logica di cospirazione. Come osserva Marco Revelli, il rischio maggiore è quello di trasformare la complessità della storia repubblicana in una sequenza di “regie occulte” e “centri di potere invisibili”, attribuendo agli attori istituzionali un grado di coerenza e intenzionalità che non sempre è riscontrabile nelle fonti¹⁰¹. Revelli invita piuttosto a distinguere tra deviazioni, ambiguità e vere e proprie strategie, mantenendo un approccio empirico e contestualizzato.

Tuttavia, esiste una consapevolezza condivisa dell'anomalia italiana: un'anomalia che non si esaurisce nella presenza di terrorismo, ma si manifesta nella persistente opacità delle istituzioni, nella frequenza dei depistaggi e nell'utilizzo reiterato del segreto di Stato. In tal senso, le opere di studiosi come Francesco Biscione e Sergio Flamigni hanno il merito di documentare con precisione le zone d'ombra del potere repubblicano, senza per forza aderire a una visione complottista¹⁰².

Un elemento rilevante del dibattito riguarda inoltre il ruolo delle commissioni parlamentari d'inchiesta, spesso istituite proprio per fare chiarezza sugli episodi di stragismo e sull'eventuale coinvolgimento di apparati istituzionali. Come osservato nel volume collettivo curato da Brizzi, Ceci, Panvini e altri, queste commissioni hanno operato in un ambiente fortemente politicizzato, nel quale l'accertamento della verità storica è stato spesso subordinato a equilibri tra partiti e alla tutela di interessi internazionali¹⁰³. Ciò ha reso difficile distinguere tra verità processuale, verità politica e verità storica, alimentando ulteriormente il sospetto verso lo Stato.

A fronte di questa complessità, appare più utile considerare il concetto di doppio Stato non come una verità assoluta, ma come una categoria interpretativa utile per cogliere le contraddizioni interne del sistema politico italiano: la convivenza tra legalità e deroga, tra trasparenza e segreto, tra democrazia e autoritarismo strisciante. Una democrazia che tollera aree di impunità e di extra-legalità, pur senza abbandonare formalmente i propri principi, si avvicina pericolosamente a una forma ibrida di regime.

¹⁰¹M. Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

¹⁰²S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

¹⁰³R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

Questo quadro si inserisce perfettamente nel contesto delineato all'inizio del capitolo, dove si è evidenziato come gli anni di piombo rappresentino non solo una stagione di violenza politica, ma un vero e proprio laboratorio di crisi democratica. Come descritto nei paragrafi precedenti, la radicalizzazione ideologica, l'instabilità sociale, l'ingerenza internazionale e la debolezza strutturale delle istituzioni hanno concorso a creare un terreno fertile per l'emersione di dinamiche eversive da entrambe le estremità dello spettro politico.

Tuttavia, ciò che distingue il fenomeno italiano da altre esperienze europee è la particolare articolazione di queste tensioni dentro e attraverso lo Stato stesso, dando corpo a una "democrazia sorvegliata" in cui la sicurezza nazionale ha finito per prevalere sulla trasparenza e sul diritto.

2.3 Doppio Stato e strategia della tensione: una connessione

Il legame tra la teoria del doppio Stato e la strategia della tensione costituisce una delle chiavi interpretative più incisive per comprendere la crisi della democrazia italiana tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Ottanta. Francesco Biscione e Franco Ferraresi hanno descritto il doppio Stato come una configurazione istituzionale in cui convivono due dimensioni: da un lato, uno Stato legale basato su regole democratiche; dall'altro, una struttura parallela, opaca e informale, capace di agire oltre i limiti costituzionali per preservare l'ordine politico esistente¹⁰⁴.

Secondo la suddetta relazione, il doppio Stato non si traduce necessariamente in un colpo di Stato palese o nella sospensione ufficiale delle garanzie costituzionali.

Al contrario, come analizzato anche nei paragrafi precedenti, la sua efficacia risiede proprio nella capacità di operare all'interno della legalità formale, mantenendo intatti i meccanismi della democrazia rappresentativa mentre, di fatto, introduce pratiche emergenziali e decisioni extra-legali che svuotano di contenuto i diritti civili e politici. La stabilità interna, la tutela degli equilibri geopolitici, in particolare l'allineamento atlantico durante la Guerra Fredda, e la salvaguardia degli assetti di potere consolidati vengono così anteposti al rispetto integrale delle procedure democratiche¹⁰⁵.

¹⁰⁴S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

¹⁰⁵S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

Il doppio Stato assume i tratti di una configurazione fluida e adattabile, capace di attivarsi selettivamente nei momenti in cui le trasformazioni sociali o politiche appaiono minacciare la stabilità dell'ordine costituito.

L'apparato di sicurezza, segmenti dei servizi segreti e altre reti di potere informale diventano strumenti di una "difesa occulta", legittimata non da norme esplicite, ma dalla convinzione che, in nome della sopravvivenza dello Stato stesso, sia lecito derogare, in modo non dichiarato, ai principi fondanti dell'ordinamento. Con questa espressione si indica una dinamica in cui la violenza terroristica, in particolare di matrice neofascista, non è concepita esclusivamente come un atto di rottura antisistemica, ma come uno strumento funzionale a creare instabilità sociale, paura diffusa e disorientamento collettivo¹⁰⁶. Tale clima di insicurezza avrebbe favorito l'adozione di politiche emergenziali e repressive, giustificando un rafforzamento degli apparati di sicurezza e una graduale erosione delle libertà democratiche, sotto la pressione di una emergenza percepita come permanente.

Le principali ipotesi che emergono nel dibattito storiografico sul legame tra doppio Stato e strategia della tensione si fondano su una serie di elementi ricorrenti che suggeriscono l'esistenza di una complicità, o almeno di una tolleranza, da parte di settori devianti degli apparati istituzionali nei confronti della violenza neofascista. Un primo elemento riguarda il ruolo dei servizi segreti, i cui segmenti meno controllabili avrebbero agito coprendo o favorendo operazioni eversive dirette a creare instabilità sociale, come evidenziato dalle anomalie nelle indagini relative alle stragi di Piazza Fontana, dell'Italicus e della stazione di Bologna¹⁰⁷.

In tutti questi casi, si riscontrano non soltanto gravissimi depistaggi e manipolazioni investigative, ma anche una chiara incapacità, o non volontà, di colpire in modo efficace i circuiti della destra eversiva, favorendo così la costruzione di un clima di paura. Tale gestione emergenziale del conflitto interno sarebbe stata ulteriormente incoraggiata dal contesto geopolitico della Guerra Fredda¹⁰⁸.

¹⁰⁶F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹⁰⁷A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

¹⁰⁸V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Milano, 2017.

L'utilizzo della strategia della tensione, in questa prospettiva, non si configurerebbe come un fallimento dello Stato democratico, bensì come una sua deviazione sistemica, la destabilizzazione controllata avrebbe consentito di introdurre misure eccezionali e di rafforzare gli apparati repressivi, alterando in modo sostanziale, seppur non formalmente, l'equilibrio costituzionale e riducendo gli spazi effettivi della partecipazione democratica.

Autori quali Revelli sottolineano infatti come l'Italia degli anni di piombo debba essere compresa tenendo conto della frammentazione degli interessi, delle divisioni interne agli apparati di sicurezza e della molteplicità degli attori coinvolti, piuttosto che ricorrendo a un modello rigidamente cospirazionista. Allo stesso modo, il volume collettivo curato da Brizzi, Ceci, Panvini e Taviani evidenzia la necessità di distinguere tra deviazioni gravi, connivenze e vere e proprie strategie sistemiche, invitando a una lettura pluralistica che tenga conto della complessità dei contesti istituzionali e geopolitici¹⁰⁹.

Questo concetto quindi rimane una chiave interpretativa utile per cogliere le tensioni profonde della democrazia italiana, a condizione di essere applicato con rigore metodologico, più che descrivere una congiura onnipervasiva, esso consente di illuminare le zone d'ombra e le disfunzioni sistemiche di uno Stato che, pur dichiarandosi democratico, ha tollerato al suo interno pratiche sostanzialmente incompatibili con i principi costituzionali.

Nonostante le differenze di contesto e modalità operative, le stragi di Piazza Fontana, del treno Italicus e della stazione di Bologna presentano una serie di elementi comuni che ne suggeriscono una matrice politica riconducibile a una medesima logica strategica. Il primo tratto distintivo è la scelta deliberata di colpire obiettivi civili, luoghi quotidiani come banche, stazioni ferroviarie o treni passeggeri, allo scopo di massimizzare l'impatto emotivo sulla popolazione e diffondere un senso di insicurezza generalizzata¹¹⁰. A differenza delle azioni di terrorismo "mirato" o "rivoluzionario", le stragi della destra eversiva puntano a destabilizzare l'intera società civile, non a rivendicare obiettivi politici immediati.

Un secondo elemento di continuità è rappresentato dalla riconducibilità ideologica degli attentati a formazioni della destra neofascista, in particolare ad ambienti legati a Ordine Nuovo e ad altre sigle minori dell'eversione nera. In ciascuno dei tre casi, gli sviluppi giudiziari e le inchieste parlamentari, pur tra mille difficoltà, hanno confermato l'origine

¹⁰⁹R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

¹¹⁰F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

neofascista della violenza, evidenziando anche l'esistenza di reti di protezione istituzionale che ne hanno garantito l'operatività o l'impunità¹¹¹.

Le tre stragi condividono l'obiettivo implicito di alimentare un clima di paura e di emergenza permanente, funzionale alla giustificazione di politiche repressive e all'irrigidimento dell'ordine democratico. In tal senso, esse non vanno interpretate come episodi isolati di violenza politica, ma come tasselli di una strategia più ampia, volta a minare la fiducia nella capacità dello Stato di garantire sicurezza attraverso i soli strumenti ordinari della legalità costituzionale.

Un elemento trasversale ai tre principali episodi di stragismo neofascista, Piazza Fontana, Italicus e Bologna, è rappresentato dalla presenza sistematica di depistaggi e coperture istituzionali che hanno ostacolato la ricostruzione giudiziaria dei fatti. In ciascuna di queste vicende, le prime fasi delle indagini furono caratterizzate da errori, omissioni, distruzione o occultamento di prove, deviazioni delle piste investigative e protezione di ambienti riconducibili alla destra eversiva¹¹².

Nel caso di Piazza Fontana, il tentativo di attribuire l'attentato agli anarchici, in particolare a Pietro Valpreda e a Giuseppe Pinelli, si tradusse in un drammatico errore giudiziario, favorito da pressioni interne agli apparati di sicurezza. Analoghi meccanismi si riscontrano nella strage dell'Italicus, dove piste alternative furono inizialmente trascurate o insabbiate, e ancor più nella strage di Bologna, dove il lavoro della magistratura fu ostacolato da una serie di clamorosi tentativi di depistaggio operati da membri dei servizi segreti, come emerso in successive sentenze.

Questi depistaggi non appaiono come fenomeni isolati o casuali, ma come parte di una strategia sistematica volta a proteggere una rete di connivenze politiche e a impedire che l'accertamento della verità potesse mettere in discussione gli equilibri istituzionali consolidati durante la Guerra Fredda¹¹³. L'effetto di tali pratiche fu duplice: da un lato, alimentare la sfiducia della società civile nei confronti delle istituzioni, dall'altro, favorire la legittimazione di politiche emergenziali che rafforzavano il controllo repressivo dello Stato.

¹¹¹S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

¹¹²A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

¹¹³P. Cucchiarelli, *Il segreto di Stato. La verità sulle stragi di Piazza Fontana e Brescia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2007.

L'ipotesi di un coinvolgimento diretto o indiretto di strutture deviate dello Stato nelle principali stragi della strategia della tensione trova fondamento in numerosi elementi emersi nel corso delle inchieste giudiziarie e delle commissioni parlamentari d'inchiesta. In particolare, il ruolo ambiguo svolto da alcuni settori dei servizi segreti – in primis il SID e, successivamente, il SISMI – appare come un tratto ricorrente nella gestione delle vicende legate agli attentati di Piazza Fontana, del treno Italicus e della stazione di Bologna¹¹⁴.

Questi apparati, anziché agire esclusivamente a tutela della sicurezza democratica, avrebbero in diversi casi protetto gli ambienti della destra eversiva, favorendo depistaggi, omettendo di trasmettere informazioni cruciali all'autorità giudiziaria, o addirittura intervenendo per sviare le indagini su piste inesistenti. Questa condotta non può essere compresa senza collocarla nel contesto più ampio della Guerra Fredda: l'Italia, quale frontiera strategica tra i blocchi, era considerata un terreno troppo delicato per consentire mutamenti politici radicali, come un eventuale ingresso del Partito Comunista Italiano nell'area di governo¹¹⁵.

Le strutture deviate dello Stato non si sarebbero mosse in funzione autonoma o esclusivamente criminale, ma nell'ottica di difendere l'ordine costituito da minacce interne, anche a costo di sacrificare i principi di legalità democratica.

La tolleranza, quando non la complicità, nei confronti di episodi di terrorismo di destra avrebbe quindi risposto a una logica di conservazione sistemica, in cui la sopravvivenza dello Stato stesso veniva anteposta alla trasparenza e al rispetto pieno della Costituzione.

Pur nella forte omogeneità di fondo che lega le stragi di Piazza Fontana, del treno Italicus e della stazione di Bologna alla logica della strategia della tensione, ciascun episodio presenta caratteristiche peculiari che meritano di essere evidenziate.

La strage di Piazza Fontana rappresenta il primo grande shock collettivo nella storia repubblicana e inaugura una stagione di violenza politica segnata dall'opacità istituzionale. L'attribuzione iniziale della responsabilità agli ambienti anarchici, la morte di Giuseppe Pinelli durante un interrogatorio e l'accanimento giudiziario su Pietro Valpreda testimoniano

¹¹⁴S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

¹¹⁵V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Milano, 2017.

non solo la difficoltà investigativa, ma anche la volontà di indirizzare politicamente l'interpretazione dell'attentato¹¹⁶.

La strage del treno Italicus, avvenuta nel 1974, si inserisce invece in un contesto già segnato dalla radicalizzazione della violenza, in particolare dopo la strage di Piazza della Loggia a Brescia. Rispetto a Piazza Fontana, l'attentato dell'Italicus mostra una maggiore sofisticazione nella scelta dell'obiettivo e nella gestione operativa, ma presenta ancora una volta anomalie investigative e protezioni nei confronti dei circuiti neofascisti coinvolti. Infine, la strage della stazione di Bologna, nel 1980, si distingue per l'altissimo numero di vittime e per l'impatto internazionale che suscitò. In questo caso, nonostante l'intensità dei depistaggi operati da settori dei servizi segreti, l'azione della magistratura riuscì a ottenere condanne definitive per alcuni esponenti dell'eversione nera. Tuttavia, anche in questo caso, la piena ricostruzione delle responsabilità politiche e istituzionali rimase largamente incompleta¹¹⁷.

Quindi, sebbene accomunate da matrici ideologiche e logiche strategiche simili, le tre stragi si differenziano per il contesto politico, l'evoluzione delle tecniche operative e il diverso grado di successo, o di fallimento, degli apparati statali nel nascondere o rivelare la verità.

La reiterata presenza di depistaggi, omissioni e protezioni istituzionali nei confronti degli ambienti neofascisti suggerisce che tali eventi non furono semplici fallimenti investigativi, ma parte di una dinamica più complessa di gestione del conflitto sociale attraverso pratiche occulte. Come osservato da Franco Ferraresi, le stragi non possono essere interpretate soltanto come episodi terroristici isolati, bensì come strumenti funzionali a irrigidire l'assetto democratico senza dichiararne formalmente la sospensione¹¹⁸.

In questo senso, le stragi di destra appaiono come episodi distinti ma riconducibili a un medesimo schema politico: un tentativo di condizionare la vita democratica italiana attraverso la paura, l'emergenza e l'occultamento sistematico della verità, a tutela di un ordine interno ed internazionale percepito come fragile.

La necessità di interrogarsi sulla reale autonomia dello Stato di diritto, in un Paese attraversato da una serie impressionante di stragi rimaste a lungo impuniti, ha spinto diversi

¹¹⁶A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018. o

¹¹⁷F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹¹⁸F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

studiosi a sostenere che la violenza politica degli anni di piombo non possa essere compresa senza considerare il possibile coinvolgimento di settori occulti dello Stato. Secondo questa prospettiva, fenomeni come i depistaggi nelle indagini su Piazza Fontana, il treno Italicus e la stazione di Bologna non sarebbero accidenti investigativi, ma indizi di una gestione emergenziale occulta tesa a salvaguardare l'ordine politico e l'allineamento internazionale dell'Italia.

Accanto a questa interpretazione, si è sviluppata una linea critica che invita a maneggiare con cautela il concetto di doppio Stato, rischiando di attribuire retrospettivamente un'intenzionalità unitaria a fenomeni complessi, eterogenei e frammentati. Secondo questa impostazione, pur riconoscendo le deviazioni istituzionali documentate, è metodologicamente scorretto trasformare ogni ambiguità o anomalia in prova di un complotto sistemico¹¹⁹.

Tra coloro che sostengono la fondatezza dell'ipotesi del doppio Stato in relazione alla strategia della tensione, vi è una parte importante della storiografia che si basa su una serie di evidenze documentarie e giudiziarie emerse nel corso di decenni di indagini. Gli argomenti a favore di questa ipotesi poggiano innanzitutto sulla constatazione della presenza sistematica di depistaggi, omissioni istituzionali e segreti di Stato che hanno caratterizzato le inchieste relative agli attentati più gravi della stagione stragista¹²⁰.

Infine, l'analisi della strategia della tensione come "tecnica politica" contribuisce a rafforzare l'idea che la violenza non fu un mero fallimento dello Stato democratico, ma un dispositivo funzionale alla sua sopravvivenza autoritaria. Lungi dall'essere casuali o spontanei, gli attentati si inscriverebbero dunque in un contesto di gestione emergenziale della società, dove la paura e l'insicurezza diventavano strumenti per ridefinire i limiti della democrazia senza proclamarne la sospensione.

Accanto alla linea interpretativa che sostiene la fondatezza dell'ipotesi del doppio Stato, si è sviluppata una corrente storiografica che invita a mantenere estrema cautela nell'adozione di categorie come "strategia della tensione" o "regia occulta". I principali critici di una lettura dietrologica sottolineano il rischio metodologico insito nella tendenza a costruire narrazioni totalizzanti, che finiscono per attribuire coerenza e intenzionalità unitaria

¹¹⁹M. Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

¹²⁰S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.

a fenomeni che, nella realtà storica, furono caratterizzati da frammentazione, ambiguità e conflitti interni agli stessi apparati statali¹²¹.

Inoltre, la critica insiste sulla difficoltà di distinguere, sul piano empirico, tra fenomeni riconducibili a pratiche devianti individuali o di gruppo e l'esistenza di una strategia deliberata e pianificata a livello centrale. La storia italiana degli anni di piombo, secondo questa prospettiva, si caratterizza più per l'intreccio disordinato di iniziative autonome, reazioni contingenti e fragilità istituzionali, che per l'esistenza di una struttura parallela dotata di piena coerenza e capacità di indirizzo strategico¹²².

Negli sviluppi più recenti del dibattito storiografico, si è andata affermando una posizione intermedia che cerca di superare l'alternativa rigida tra l'ipotesi del complotto sistemico e quella della pura casualità delle deviazioni istituzionali. Questa nuova linea interpretativa, sostenuta da studiosi come Brizzi, Mario Ceci, Marchi, Panvini e Taviani, riconosce la fondatezza delle anomalie emerse nel funzionamento delle istituzioni durante gli anni di piombo, ma respinge l'idea di una regia occulta unitaria e perfettamente coordinata¹²³.

Secondo questa impostazione, le pratiche opache documentate, come i depistaggi nelle inchieste sulle stragi o la protezione di ambienti eversivi di destra, vanno inserite in un contesto di fragilità sistemica, in cui la logica emergenziale prese spesso il sopravvento sui principi della legalità democratica. Tuttavia, la pluralità degli attori coinvolti (servizi segreti, settori politici, magistratura, apparati militari) e la diversità delle loro motivazioni rendono improbabile l'esistenza di un unico centro decisionale capace di dirigere in modo coerente e continuativo la strategia della tensione.

Questa posizione intermedia sottolinea come il concetto di doppio Stato debba essere utilizzato come una chiave di lettura critica, utile a cogliere le tensioni strutturali tra legalità e ragion di Stato, ma senza cadere nella tentazione di ricondurre tutta la storia repubblicana a una gigantesca cospirazione¹²⁴.

La teoria del doppio Stato, pertanto, si configura come una chiave di lettura feconda ma da utilizzare con estrema attenzione, essa consente di evidenziare le tensioni strutturali tra

¹²¹M. Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

¹²²R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

¹²³R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

¹²⁴F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

ordine costituzionale e pratiche emergenziali, tra diritto e potere, tra trasparenza istituzionale e segretezza, ma non deve trasformarsi in una spiegazione monocausale o in un modello totalizzante¹²⁵. La sfida interpretativa consiste nel mantenere il riconoscimento delle deviazioni istituzionali documentate, senza per questo costruire narrazioni deterministiche che cancellino la pluralità e la contraddittorietà degli attori storici coinvolti.

¹²⁵M. Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

LA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE E LA SICUREZZA NAZIONALE

3.1 Leggi emergenziali e repressione del terrorismo degli anni '70 e '80

Il ricorso a misure straordinarie nella gestione dell'ordine pubblico non fu soltanto una risposta al terrorismo, ma costituì il riflesso istituzionale di quella tensione permanente tra legalità e potere che la teoria del doppio Stato ha messo in luce.

La legislazione emergenziale, dalla legge Reale del 1975 fino ai provvedimenti successivi al sequestro Moro, mostrò come la logica dell'eccezione si fosse progressivamente normalizzata, divenendo parte integrante dell'ordinamento.

Proprio per comprendere le implicazioni di questo processo è necessario soffermarsi sul quadro costituzionale italiano, che disciplina l'emergenza in termini specifici.

Nel sistema costituzionale italiano, la nozione di emergenza non è definita in termini assoluti: la Costituzione non prevede una clausola generale di "stato d'eccezione", come accade in altri ordinamenti, ma consente deroghe puntuali attraverso meccanismi controllati, principalmente tramite la decretazione d'urgenza (art. 77) e la deliberazione dello stato di guerra (art. 78).

Il decreto-legge costituisce lo strumento più utilizzato nella gestione delle emergenze, esso è adottato dal Governo "in casi straordinari di necessità e urgenza", ma deve essere convertito in legge dal Parlamento entro sessanta giorni, pena la decadenza retroattiva.

L'emergenza è ammessa solo nella misura in cui si inquadra entro i vincoli costituzionali, non può diventare una categoria autonoma o illimitata, ma deve rimanere "interna" all'ordinamento democratico e legalmente disciplinata.

Vi è però un rischio legato all'elasticità stessa del concetto di emergenza, ossia la possibilità che venga utilizzato per giustificare deroghe arbitrarie alle garanzie costituzionali, in particolare in materia penale e processuale.

La Costituzione italiana, al contrario, si fonda sull'idea di un "diritto mite", che orienta l'intervento pubblico secondo criteri di proporzionalità e razionalità, così da garantire che anche in situazioni straordinarie il rispetto dei principi democratici resti intatto¹²⁶.

Da una prospettiva istituzionale, l'emergenza può essere vista come uno strumento attraverso cui lo Stato cerca di compensare le proprie inefficienze strutturali. In Italia, infatti, le debolezze della pubblica amministrazione e i ritardi del processo decisionale hanno spesso spinto a ricorrere in modo sistematico a provvedimenti urgenti, al punto da rendere la logica emergenziale quasi una normalità.

Come osserva Cassese, ciò ha portato a una progressiva "de-istituzionalizzazione" del potere, in cui le procedure ordinarie vengono aggirate e la governabilità si regge sempre più su strumenti eccezionali¹²⁷.

Negli anni Settanta e Ottanta il crescente livello di minaccia terroristica interna ha messo sotto pressione l'equilibrio tra la tutela dell'ordine pubblico e la salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, dando origine a un ampio dibattito giuridico e politico sul confine tra sicurezza e libertà.

Un caso emblematico è rappresentato dalla *legge Reale* (n. 152/1975), che ampliava i poteri delle forze dell'ordine, legittimando l'uso delle armi da fuoco in presenza di necessità di impedire la consumazione di gravi delitti. La norma suscitò subito un vivace confronto dottrinale, soprattutto in merito alla sua compatibilità con i principi costituzionali di proporzionalità e legalità. Il giurista Vittorio Frosini rilevò come la legge introducesse un "diritto d'emergenza", in cui la repressione assumeva una funzione prioritaria, talvolta a scapito delle garanzie costituzionali¹²⁸.

¹²⁶ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

¹²⁷ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

¹²⁸ V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

Negli anni successivi, anche in seguito al sequestro e all'uccisione di Aldo Moro (1978), furono adottate ulteriori misure emergenziali: aggravanti speciali per reati di terrorismo, facilitazioni per le intercettazioni, estensione dei termini di custodia cautelare e strumenti premiali per i "pentiti".

Il ricorso a strumenti eccezionali può essere interpretato come una forma di difesa della democrazia, nella misura in cui una società libera ha il dovere di predisporre meccanismi idonei a contrastare la violenza eversiva. Tali strumenti, tuttavia, devono conservare un carattere temporaneo, proporzionato e soggetto a costante controllo democratico. Risulta pertanto essenziale evitare che l'eccezione si trasformi in regola, assicurando al Parlamento un ruolo centrale nella verifica periodica delle misure adottate e nella garanzia della trasparenza delle attività dei servizi di sicurezza¹²⁹.

3.2 La "legge Reale" e il dibattito sull'uso della forza

La legge n. 152 del 22 maggio 1975, nota come *legge Reale*, fu approvata in un contesto politico e sociale fortemente segnato dall'inasprimento della violenza politica e dal progressivo deterioramento del rapporto tra cittadino e istituzioni.

In quegli anni l'Italia visse una vera e propria escalation del terrorismo: gruppi clandestini come le Brigate Rosse stavano rapidamente superando la fase della semplice propaganda armata per passare a colpire direttamente le forze dell'ordine, i magistrati e i simboli dello Stato. Parallelamente, il Paese era attraversato da una profonda crisi di rappresentanza, poiché i partiti tradizionali non riuscivano più a dare voce a una parte crescente della gioventù radicalizzata, mentre il conflitto sociale degenerava in forme di violenza sempre più diffuse e difficili da contenere.

In Parlamento, il dibattito che precedette l'approvazione della legge Reale fu fortemente polarizzato, una parte del centrosinistra lo considerava un intervento inevitabile, quasi un male necessario per scongiurare il collasso dell'ordine democratico, mentre l'opposizione extraparlamentare e il Partito Radicale denunciarono da subito il pericolo di derive autoritarie e di una sistematica compressione delle libertà civili¹³⁰.

¹²⁹A. Ventura, *Per una storia del terrorismo italiano*, Donzelli, Roma, 2010.

¹³⁰R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

La legge fu approvata in un clima di urgenza, con un ampio sostegno dei partiti di governo, in particolare della Democrazia Cristiana, e con l'astensione determinante del Partito Comunista Italiano, a conferma del clima di solidarietà istituzionale che si era formato attorno alla "necessità" di combattere l'eversione.

La legge n. 152 del 1975 introduceva un complesso di disposizioni volte a rafforzare i poteri delle forze dell'ordine in materia di ordine pubblico e prevenzione del terrorismo.

Uno degli articoli più controversi fu l'art. 2, che consentiva agli agenti di pubblica sicurezza l'uso legittimo delle armi nei casi in cui fosse necessario per impedire la consumazione di gravi delitti o l'evasione. Tale procedura, pur ispirandosi a criteri già presenti nel Codice penale (art. 53 c.p.), ampliava significativamente i margini operativi della polizia, attribuendo maggiore discrezionalità nel valutare la "necessità" dell'intervento armato¹³¹.

Un altro punto centrale della legge era la disciplina del fermo di polizia, la direttiva elevava il termine massimo di fermo a 96 ore (quattro giorni), in deroga ai limiti ordinari, rendendo possibile trattenere un sospetto per un tempo prolungato prima dell'intervento del giudice.

Questo meccanismo finì per creare un forte squilibrio tra le esigenze investigative e la tutela delle libertà individuali, incidendo in modo particolare sul diritto alla difesa.

L'intero impianto della legge Reale si fondava sulla logica dell'efficacia e della deterrenza, con l'obiettivo esplicito di offrire strumenti immediati di contrasto al terrorismo urbano e alla violenza politica.

Tuttavia, la sua portata coercitiva suscitò forti perplessità nella dottrina giuridica, soprattutto in merito al principio costituzionale di proporzionalità e alla funzione di garanzia del giudice nei confronti del cittadino. La normativa emergenziale si configurò come l'esempio tipico di una "democrazia d'emergenza", nella quale le esigenze di sicurezza tendevano costantemente a prevalere sulla tutela dei diritti¹³².

L'approvazione e l'applicazione di questo testo legislativo suscitò, sin dai primi anni, un ampio dibattito pubblico e giuridico in merito alla sua compatibilità con il dettato costituzionale e con il rispetto dei diritti civili. Le critiche si concentrarono principalmente su

¹³¹ V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

¹³² S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

tre profili: l'uso discrezionale della forza da parte degli agenti, la limitazione delle garanzie difensive e l'assenza di adeguati meccanismi di controllo giurisdizionale.

Secondo Gustavo Zagrebelsky, il principale rischio derivante dall'impianto della legge era la normalizzazione dell'eccezione, ossia la trasformazione di misure straordinarie in pratiche ordinarie di governo. Tale processo, osserva l'autore, tende a svuotare progressivamente i principi costituzionali di sostanza, mantenendone solo una forma astratta. In particolare, l'uso della forza veniva giustificato in termini di "necessità operativa", senza adeguati vincoli normativi né possibilità di sindacato da parte del potere giudiziario¹³³.

In una prospettiva più empirica sono stati ricostruiti numerosi casi concreti in cui l'applicazione della normativa del 1975 ha portato a gravi abusi, tra cui fermi illegittimi, violenze durante le perquisizioni e un impiego sproporzionato delle armi da fuoco. Tali episodi alimentarono un crescente senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni, in particolare verso le forze dell'ordine. La disciplina, nata con l'intento di contrastare la minaccia terroristica, finì infatti per colpire in maniera indiscriminata anche soggetti estranei a contesti eversivi, contribuendo così ad accrescere la tensione sociale¹³⁴.

Un'interpretazione più equilibrata mette in luce, da un lato, la necessità storica per lo Stato di dotarsi di strumenti adeguati a fronteggiare una minaccia armata interna e, dall'altro, l'urgenza di assoggettare tali strumenti a controlli democratici e a limiti temporali ben definiti. In questa prospettiva, il Parlamento e la magistratura assumono un ruolo centrale quali garanti della proporzionalità e della legalità nell'applicazione delle misure emergenziali¹³⁵.

Il sequestro e l'uccisione di Aldo Moro da parte delle Brigate Rosse nella primavera del 1978 rappresentarono uno spartiacque nella gestione politica e legislativa della lotta al terrorismo in Italia.

Il primo provvedimento di rilievo fu il decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, noto come "Decreto Cossiga", dal nome dell'allora Ministro dell'Interno e successivamente Presidente del Consiglio. Il decreto fu convertito con modifiche nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, e introdusse una serie di innovazioni rilevanti nell'ordinamento penale e processuale. Tra le misure principali vi erano: l'aumento delle pene per reati di terrorismo e sovversione. l'estensione della custodia cautelare preventiva fino a 12 anni per i reati connessi ad

¹³³ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

¹³⁴ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

¹³⁵ L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.

associazione sovversiva e banda armata. l'introduzione di premi significativi per i collaboratori di giustizia (i cosiddetti "pentiti"), tra cui riduzioni di pena e programmi di protezione e la possibilità per le forze di polizia di disporre perquisizioni, fermi e intercettazioni con procedura accelerata o autorizzazioni semplificate¹³⁶.

La ratio della normativa del 1975 non era soltanto quella di colpire gli autori materiali degli attentati, ma anche di smantellare l'intero sistema di supporto, logistico e ideologico, su cui si reggevano le organizzazioni terroristiche. Questa fase segnò un vero e proprio cambio di paradigma, dall'approccio difensivo si passò a un modello di sicurezza sempre più militarizzato, in cui l'emergenza tendeva a diventare un elemento strutturale della governance pubblica. Al tempo stesso, le misure adottate, pur giustificate da un contesto di grave allarme nazionale, si inserivano in una strategia più ampia che mirava a isolare politicamente le aree considerate contigue al terrorismo, in particolare all'interno dell'estrema sinistra extraparlamentare e del mondo studentesco.

Nel loro insieme, le leggi speciali antiterrorismo varate all'indomani del caso Moro e, in particolare il decreto Cossiga, segnarono una fase di espansione del diritto penale d'emergenza, fondata sull'efficacia repressiva, sulla logica dell'eccezione e sulla progressiva erosione di alcuni principi garantisti. Pur ottenendo risultati significativi sul piano della disarticolazione delle Brigate Rosse e delle altre formazioni armate, tali norme sollevarono dubbi circa la loro compatibilità con lo spirito della Costituzione repubblicana.

Le leggi speciali adottate tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta introdussero, dunque, un apparato repressivo straordinario che ridefinì profondamente l'assetto normativo ordinario in materia penale e di pubblica sicurezza.

Uno degli strumenti centrali di questa fase fu il prolungamento dei termini di custodia cautelare, estesi fino a un massimo di 12 anni per i reati associativi di tipo eversivo, come previsto dalla legge n. 15/1980. Tale ampliamento della detenzione preventiva, giustificato dall'estrema pericolosità e dalla complessità delle indagini sul terrorismo, sollevò forti perplessità sul piano costituzionale e giuridico. Questa misura finì per introdurre una logica di punizione anticipata, nella quale l'imputato veniva di fatto trattato come colpevole ancora prima dell'accertamento processuale, con conseguenze evidenti sul principio di presunzione di innocenza¹³⁷.

¹³⁶ M. Gervasoni, *Le armate del Presidente*, Marsilio, Venezia, 2015.

¹³⁷ G. Fiandaca, *Il diritto penale dell'emergenza*, Giuffrè, Milano, 1983.

Parallelamente, le intercettazioni telefoniche e ambientali vennero regolate in modo più permissivo, si ridussero i requisiti probatori per l'autorizzazione da parte del giudice e si ammise l'utilizzo di elementi indiziari minimi per attivare gli strumenti di sorveglianza tecnica.

Accanto agli strumenti coercitivi, si sviluppò un sistema premiale per incentivare il pentitismo e la dissociazione dal terrorismo. La legge n. 304/1982, successiva ma in linea con il quadro normativo post-Moro, offriva consistenti benefici penitenziari per chi collaborava con la giustizia, compresa la possibilità di riduzioni di pena, misure alternative e protezione.

3.3 La riforma dei Servizi Segreti

Le leggi speciali adottate tra la metà degli anni Settanta e i primi anni Ottanta non furono l'unico strumento attraverso cui lo Stato italiano affrontò l'emergenza terroristica.

Parallelamente al rafforzamento del diritto penale e processuale, anche l'apparato di intelligence fu oggetto di una profonda riorganizzazione. La convinzione, maturata dopo le stragi e i gravi episodi di terrorismo, era che il contrasto all'eversione richiedesse non soltanto nuove norme coercitive, ma anche un sistema informativo più efficiente e sottoposto a forme di controllo democratico. Da qui nacque il dibattito che portò alla riforma del 1977 e alla creazione di un nuovo assetto dei servizi segreti, con l'obiettivo dichiarato di superare l'opacità del SID e di rendere l'attività di intelligence più funzionale alla difesa dello Stato costituzionale.

Nel 1977 l'Italia avviò una riforma strutturale dei servizi di intelligence, fino a quel momento unificati sotto il SID (Servizio Informazioni Difesa), furono sciolti e sostituiti da due entità distinte, una civile e una militare, alle dirette dipendenze dei rispettivi ministeri.

La legge n. 801/1977, approvata il 24 ottobre, dispose la soppressione del SID e la creazione del SISDE (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica), sotto il Ministero dell'Interno, e del SISMI (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare), sotto il Ministero della Difesa. Entrambi furono coordinati a livello strategico-presidenziale dal neocostituito CESIS (Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza), e vigilati dal COPACO, il primo organo parlamentare di controllo¹³⁸.

¹³⁸ Legge 24 ottobre 1977, n. 801, *Gazzetta Ufficiale*, n. 293.

La riforma mirava a modernizzare l'intelligence italiana, superando la militarizzazione e l'opacità del SID e introducendo una netta distinzione tra sicurezza interna (SISDE) e spazio di operazione esterno/militare (SISMI). Venne inoltre formalmente disciplinato il segreto di Stato, inserito nel Codice penale con specifiche sanzioni per la sua violazione.¹³⁹

Parte della dottrina sostiene che la riorganizzazione aveva intenti di trasparenza istituzionale, ma il rinnovamento fu parziale: numerosi vertici rimasero legati a logiche precedenti, offrendo continuità operativa e umana con il passato.¹⁴⁰ Giannuli, ad esempio, conferma che molti ufficiali di SID, tra cui membri implicati nella P2, furono confermati nei ruoli apicali dei nuovi servizi, favorendo la persistenza di reti parallele all'interno del nuovo assetto¹⁴¹.

Taluni studi evidenziano inoltre che, nonostante la razionalizzazione formale, la riforma del 1977 servì quanto meno a legittimare e rafforzare strutture segrete, permettendo il radicamento di uomini influenti e l'emergere di stati negli stati: il controllo parlamentare restava debole, le interazioni con la magistratura venivano limitate, e il segreto pesava sulla trasparenza democratica.

Il percorso che portò alla riforma dei servizi segreti nel 1977 fu accompagnato da un acceso dibattito parlamentare, alimentato dalla crescente consapevolezza della necessità di riorganizzare un apparato percepito come opaco, inefficiente e, in alcuni casi, compromesso.

L'emersione di gravi falle informative durante la gestione delle stragi e dei primi episodi terroristici, da Piazza Fontana alla strage dell'Italicus, aveva minato la fiducia nell'apparato di sicurezza, mettendo in discussione l'affidabilità e la democraticità del SID.

Il dibattito in Parlamento risulta dunque ruotare attorno a due esigenze contrapposte: da un lato, la necessità di dotare lo Stato di strumenti più efficaci per combattere la minaccia terroristica; dall'altro, l'esigenza di impedire derive autoritarie, imponendo una supervisione democratica ai nuovi organismi informativi. Tuttavia, nonostante l'introduzione del Comitato parlamentare (COPACO), il controllo effettivo restò debole e in gran parte formale, ostacolato dal ricorso sistematico al segreto di Stato e dalla chiusura interna delle strutture riformate.¹⁴²

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

¹⁴¹ A. Giannuli, *Come funzionano i servizi segreti*, Salani, Milano, 2018.

¹⁴² R. Brizzi, G. Mario Ceci, M. Marchi, G. Panvini, E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci Editore, Roma, 2021.

Dondi, nella sua indagine sulla strategia della tensione, evidenzia come i servizi segreti italiani operassero spesso al di fuori di reali vincoli democratici, mantenendo contatti informali con settori della destra radicale e con apparati stranieri, in particolare statunitensi, all'interno di una logica di contenimento del comunismo. Il quadro che emerge è quello di una rete di potere parallela, con scarsa *accountability* e notevoli zone d'ombra, alimentando sospetti anche tra le forze politiche di maggioranza¹⁴³.

Una dimensione internazionale di tale ambiguità viene spesso analizzata nell'ottica dell'interazione tra contesto italiano e dinamiche della guerra fredda. Secondo autori quali Lomellini, il dibattito interno sulla riforma fu influenzato da pressioni esterne, in particolare da ambienti NATO e da strategie occidentali di intelligence tese a contrastare l'influenza sovietica. L'Italia, per la sua posizione geopolitica, divenne un laboratorio sperimentale in cui la linea tra sicurezza nazionale e tutela democratica veniva spesso superata¹⁴⁴.

Nel complesso, la riforma del 1977, pur innovativa sul piano dell'architettura istituzionale, non riuscì a risolvere l'opacità operativa dei servizi. Le nuove sigle (SISDE, SISMI) ereditarono una cultura del segreto e dell'autonomia funzionale che continuò a condizionare la trasparenza e l'effettività del controllo parlamentare anche negli anni successivi.

La riforma dei servizi segreti introdusse anche un organo parlamentare di controllo, il COPACO, con funzioni di supervisione formale sull'attività del SID, e successivamente del SISDE, SISMI e CESIS. Il Comitato restava tuttavia sostanzialmente in posizione marginale: pur dotato di poteri consultivi e di accesso ai documenti, non poteva efficacemente monitorare le operazioni classificate, internamente blindate dal segreto di Stato¹⁴⁵.

Un aggiornamento significativo è intervenuto con il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, che ha conferito un nuovo mandato al COPASIR (che dal 2007 ha sostituito il COPACO): il Comitato deve ora ricevere una relazione annuale dalla Corte dei Conti, Sezione centrale per i contratti secretati, con scadenza

¹⁴³ M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965–1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

¹⁴⁴ V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Bologna, 2017.

¹⁴⁵ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.

entro il 30 giugno, e compiere verifiche preventive e successive sui contratti relativi a intercettazioni e procedimenti riservati¹⁴⁶.

Nonostante ciò, una delle principali criticità evidenziate dal Senato è che, fino al 2021, tali relazioni non erano mai state effettivamente esaminate dal Parlamento, rendendo di fatto inefficace la funzione di controllo politico. Le problematiche verificatesi includevano la scarsa trasparenza nelle procedure di affidamento per servizi d'intercettazione e la difficoltà nel coordinamento tra discipline nazionale ed europea sugli appalti secretati. Anche in questo contesto, il COPASIR ha segnalato ritardi e lentezze nel recepimento delle direttive, adducendo la necessità di regionalizzare i controlli per allinearsi alle norme UE¹⁴⁷.

Il quadro generale mostra un contrasto tra la struttura normativa di controllo, formalmente avanzata, e la realtà operativa, caratterizzata da un persistente vincolo del segreto. Come osserva Cassese già nel 1998, la trasparenza democratica si frantuma nel momento in cui il segreto ostruisce l'effettivo esercizio del controllo parlamentare, privandolo di potere di intervento effettivo su aspetti sensibili dell'attività dei servizi.

Nel sistema costituzionale italiano gli strumenti di emergenza non consentono una vera e propria sospensione dei diritti fondamentali, bensì una forma di compressione transitoria e regolata, subordinata al principio di proporzionalità. Pertanto, le limitazioni devono essere necessarie, adeguate, temporanee e sempre disposte con riserva di legge, rispettando la sostanza dell'ordinamento democratico.

Vittorio Frosini descrive un modello di diritto penale emergenziale in cui le garanzie vengono ridotte per dare spazio all'azione preventiva e repressiva. Egli individua un rischio di compressione eccessiva del diritto alla difesa, attraverso misure quali il fermo prolungato, le intercettazioni straordinarie, l'uso delle armi nei luoghi pubblici¹⁴⁸.

Un terzo contributo viene dato poi da Zagrebelsky, che ammonisce contro la "normalizzazione dell'eccezione": lo Stato di diritto tollera limitazioni soltanto se rimangono eccezioni, con chiari confini temporali, giurisdizionali e parlamentari¹⁴⁹.

Durante la gestione dell'emergenza antiterrorismo negli anni di piombo, la magistratura e la Corte Costituzionale giocarono un ruolo complesso e ambivalente,

¹⁴⁶ Senato della Repubblica, *Relazione al Parlamento sull'attività della Sezione centrale di controllo dei contratti secretati*, doc. XXXIV, 2020, PDF consultato su *Senato della Repubblica – Documenti parlamentari*, ultimo accesso 31 agosto 2025.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.

¹⁴⁹ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

oscillando tra funzione di garanzia e adattamento, evidenziando l'incertezza degli stessi professionisti. L'impianto normativo varato dallo Stato, sebbene volto al contenimento della minaccia eversiva, fu oggetto di valutazione critica e di bilanciamento da parte dell'ordinamento giudiziario.

La magistratura inquirente fu protagonista attiva della lotta al terrorismo, soprattutto attraverso la centralizzazione delle indagini e il coordinamento tra procure. Tuttavia, tale efficienza fu accompagnata da un abbassamento del livello delle garanzie, favorito anche dalla disponibilità di molti giudici ad accettare deroghe eccezionali alle regole ordinarie del processo penale, giustificate dalla gravità del contesto¹⁵⁰.

Allo stesso tempo, la Corte Costituzionale fu chiamata più volte a pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale delle misure emergenziali, in particolare in materia di custodia cautelare prolungata, uso delle intercettazioni, e premialità per i collaboratori di giustizia. La Corte, pur confermando nella maggior parte dei casi la legittimità delle leggi speciali, richiamò il legislatore all'osservanza del principio di proporzionalità, della ragionevolezza delle deroghe e della temporaneità delle misure¹⁵¹.

L'effettività del controllo giurisdizionale fu tuttavia limitata nella pratica quotidiana. Le condizioni di emergenza portarono spesso a un "patto tacito" tra potere esecutivo e giudiziario, dove la giustificazione politica dell'emergenza finiva per oscurare le garanzie procedurali e l'uso di testimonianze di "pentiti" e collaboratori fu talvolta accettato in assenza di riscontri oggettivi, contribuendo a una giustizia d'eccezione.

3.4 I diritti costituzionali e le leggi antiterrorismo

La riorganizzazione dei servizi segreti si inseriva dunque in un più ampio contesto di politiche emergenziali, in cui l'Italia, al pari di altri Paesi europei, dovette confrontarsi con il difficile equilibrio tra difesa della sicurezza nazionale e tutela dei diritti costituzionali. È su questo nodo, al centro anche delle esperienze tedesca, francese e britannica, che si concentra l'analisi del paragrafo seguente.

Nel corso degli anni Settanta, l'Europa occidentale fu investita da un'ondata di violenza politica interna che mise alla prova la tenuta delle democrazie costituzionali. In

¹⁵⁰G. Fiandaca, *Il diritto penale dell'emergenza*. Giuffrè, Milano, 1983

¹⁵¹ Ibidem.

Germania, il gruppo armato noto come Rote Armee Fraktion (RAF) intraprese una campagna di attacchi contro esponenti del mondo economico, giudiziario e politico. In Francia, l'organizzazione *Action Directe* seguì un percorso simile, mentre nel Regno Unito l'attività dell'IRA (Irish Republican Army), connessa alla questione nordirlandese, produsse un'intensificazione del conflitto anche sul piano interno. In questo contesto, i governi europei risposero con una serie di strumenti legislativi e amministrativi d'eccezione, che ridefinirono profondamente il rapporto tra diritti fondamentali e sicurezza nazionale.

Secondo storici e giuristi italiani, l'Italia non solo seguì un percorso analogo, ma si collocò in alcuni casi come laboratorio avanzato di sperimentazione normativa, anticipando modalità di intervento che altri Paesi avrebbero implementato solo successivamente. Panvini, ad esempio, osserva come la gestione emergenziale italiana si caratterizzò per una pluralità di strumenti frammentari e spesso incoerenti, ma tutti tesi a rafforzare l'eccezione nella prassi quotidiana¹⁵².

A fronte di tale panorama, il confronto tra le esperienze di Italia, Germania, Francia e Regno Unito consente di delineare un paradigma europeo dell'emergenza, utile non solo per comprendere il contesto storico, ma anche per analizzare l'evoluzione delle democrazie liberali in risposta alla minaccia del terrorismo interno.

La risposta della Repubblica Federale Tedesca all'emergere della *Rote Armee Fraktion* (RAF) si distinse per l'elevato grado di centralizzazione giudiziaria e per l'introduzione di strumenti legislativi eccezionali, tesi a rafforzare l'autorità dello Stato e la rapidità d'intervento repressivo. L'attacco alla democrazia, percepito come sistemico e organizzato, portò alla definizione di un modello di giustizia di sicurezza, in cui le esigenze di prevenzione e neutralizzazione del pericolo terroristico prevalsero temporaneamente su taluni principi del giusto processo.

Il momento di svolta fu rappresentato dall'introduzione, nell'autunno del 1977, della *Kontaktsperregesetz*, una norma che consentiva l'isolamento totale dei detenuti accusati di terrorismo per periodi prolungati, anche negando il contatto con gli avvocati difensori. Tale misura fu giustificata dal governo come necessaria per impedire che gli imputati potessero continuare a comunicare con l'esterno per coordinare azioni violente. Tuttavia, la legge sollevò ampie critiche in ambito giuridico e accademico, essendo percepita come

¹⁵²G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa. La violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta (1966-1975)*, Einaudi, Torino, 2009.

una violazione del principio della difesa piena e inviolabile, tutelato dallo stesso *Grundgesetz* (la Costituzione tedesca). Conseguentemente la Germania attuò un rafforzamento dei poteri investigativi e repressivi, soprattutto attraverso la creazione di unità centrali antiterrorismo e l'estensione delle possibilità di custodia cautelare per sospetti affiliati a gruppi armati. Particolare importanza assunse anche il regime carcerario differenziato per i membri della RAF, basato sull'isolamento individuale e sul controllo psicologico, il cui impatto sulla salute mentale dei detenuti fu oggetto di numerose denunce da parte di avvocati e organizzazioni per i diritti umani. La giurisdizione federale, nella gestione dei processi contro i terroristi della RAF, assunse un ruolo di primo piano, configurandosi come braccio giudiziario dell'antiterrorismo. I processi furono spesso celebrati in condizioni di massima sicurezza, in aule blindate o presso strutture penitenziarie, in un contesto che tendeva a rafforzare la dimensione esemplare della giustizia e a riaffermare l'autorità dello Stato.

L'esperienza tedesca mostra, dunque, come anche in una democrazia costituzionale consolidata sia stato possibile attivare forme di diritto d'eccezione giuridicamente formalizzato, con limitazioni rilevanti alle garanzie individuali, pur senza giungere a una sospensione formale dello Stato di diritto.

La risposta dello Stato francese all'emergere del gruppo armato *Action Directe*, attivo tra la fine degli anni Settanta e la metà degli Ottanta, si caratterizzò per un approccio centralizzato, orientato a rafforzare la capacità repressiva delle istituzioni giudiziarie, senza tuttavia adottare uno stato d'emergenza formale. La strategia legislativa fu orientata a colpire in modo sistematico le reti di fiancheggiamento e a comprimere gli spazi della dissidenza radicale. Una delle misure più significative fu l'estensione delle norme contro le "associazioni sovversive", già presenti nel Codice penale, che vennero applicate anche in assenza di reati direttamente violenti. Questa formulazione consentiva alle autorità di perseguire individui sospettati di fiancheggiare gruppi armati anche solo per appartenenza o contiguità ideologica¹⁵³.

A livello giudiziario, vennero istituite sezioni specializzate per il terrorismo presso i tribunali, con competenza nazionale e un organico ridotto di magistrati selezionati. Il sistema si basava sulla figura del *juge d'instruction* con poteri investigativi ampi, in grado di condurre le indagini preliminari in maniera diretta e con elevata autonomia. Questo modello

¹⁵³G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa. La violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta (1966-1975)*, Einaudi, Torino, 2009.

giudiziario, già previsto dall'ordinamento francese, fu orientato verso un'applicazione accelerata in vista delle vicende legate al terrorismo¹⁵⁴.

In parallelo, si assistette a un rafforzamento delle misure investigative, come l'ampliamento dell'uso delle intercettazioni telefoniche e ambientali, la possibilità di trattenere i sospetti fino a 96 ore senza formalizzazione dell'accusa, e il potenziamento delle prerogative delle forze dell'ordine nella fase preprocessuale. Anche in Francia, come in Germania e Italia, la custodia cautelare venne utilizzata in modo estensivo e prolungato, diventando un vero e proprio strumento preventivo, più che un'eccezione alla libertà personale¹⁵⁵.

Nel Regno Unito l'attività dell'IRA (Irish Republican Army), connessa alla questione nordirlandese, produsse un'intensificazione del conflitto anche sul piano interno. Il Paese, disponendo di una tradizione giuridica priva di una costituzione scritta, era dotato di una maggiore flessibilità normativa ma causa al tempo stesso di una minore garanzia formale dei diritti fondamentali in stato d'emergenza. Il principale strumento normativo fu il *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*, introdotto nel 1974 in seguito agli attentati dell'IRA a Birmingham, che provocarono decine di morti e un forte shock nell'opinione pubblica. La legge prevedeva misure estremamente restrittive, tra cui la possibilità di detenzione fino a sette giorni senza accusa formale, il divieto di associazione per presunti appartenenti a gruppi terroristici e persino l'esilio interno, ossia l'allontanamento coatto da una parte del territorio britannico¹⁵⁶.

Il dispositivo normativo, pur presentandosi come "temporaneo", fu rinnovato regolarmente per oltre vent'anni, diventando parte integrante della legislazione penale ordinaria. La sua applicazione fu spesso oggetto di forti critiche, sia in ambito interno che internazionale: organizzazioni per i diritti umani come Amnesty International denunciarono la violazione del diritto all'habeas corpus e l'uso sistematico di interrogatori violenti, che nei casi più gravi rasentavano la tortura¹⁵⁷.

In aggiunta, la legislazione d'emergenza fu affiancata da una militarizzazione della sicurezza interna, con l'impiego dell'esercito britannico in Irlanda del Nord e l'imposizione

¹⁵⁴L. Gervasoni, *Democrazie d'emergenza. La guerra al terrorismo nell'Europa occidentale (1968–1982)*, Carocci, Roma, 2015.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶L. Gervasoni, *Democrazie d'emergenza. La guerra al terrorismo nell'Europa occidentale (1968–1982)*, Carocci, Roma, 2015.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

di coprifuoco, perquisizioni arbitrarie e blocchi stradali. Tali misure, pur giustificate con la retorica della sicurezza nazionale, alimentarono un clima di tensione permanente, contribuendo all'acuirsi del conflitto¹⁵⁸.

Il modello britannico mostra come l'emergenza possa essere istituzionalizzata senza soluzione di continuità, creando un sistema di "eccezione normalizzata" che si estende ben oltre l'evento che l'ha generata. Questo approccio anticipa alcune dinamiche che, decenni dopo, avrebbero caratterizzato la lotta globale al terrorismo post-2001.

¹⁵⁸G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa. La violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta (1966-1975)*, Einaudi, Torino, 2009.

TEMI CONTROVERSI

4.1 “Gladio” e la strategia della tensione

L'organizzazione “Gladio” si inserisce nel più ampio quadro delle strutture clandestine predisposte in Europa occidentale durante la Guerra Fredda, note come reti “stay-behind”. Queste formazioni, coordinate in gran parte dalla NATO attraverso il *Clandestine Planning Committee* (CPC) e l'*Allied Clandestine Committee* (ACC), avevano come obiettivo dichiarato la predisposizione di nuclei paramilitari segreti in grado di operare in caso di invasione sovietica. L'Italia, collocata geograficamente in una posizione strategica nel Mediterraneo e caratterizzata da un intenso conflitto politico interno, assunse un ruolo di particolare rilievo in questo dispositivo di sicurezza, tanto da costituire una delle strutture più ramificate e operative del network atlantico.

La rete italiana, formalmente organizzata all'interno del Servizio Segreto Militare (SIFAR e, successivamente, SISMI), prevedeva una selezione di personale militare e civile addestrato a operazioni di sabotaggio, guerriglia e intelligence. Le finalità ufficiali, confermate nelle dichiarazioni rese alla Commissione parlamentare sulle stragi, erano esclusivamente difensive e non comprendevano azioni in tempo di pace. Tuttavia, sin dalle prime rivelazioni pubbliche all'inizio degli anni Novanta, l'esistenza di Gladio suscitò un

ampio dibattito, alimentato dal sospetto di un suo coinvolgimento in episodi riconducibili alla “strategia della tensione”¹⁵⁹.

La nascita di “Gladio” va compresa nella logica geopolitica della contrapposizione bipolare tra Stati Uniti e Unione Sovietica, a partire dalla fine degli anni Quaranta, spinse numerosi paesi europei a predisporre reti segrete di resistenza armata pronte a operare in caso di invasione del Patto di Varsavia. Queste strutture, genericamente denominate “stay-behind”, erano coordinate dalla NATO e inserite in un sistema multilaterale di pianificazione e addestramento comune.

L’Italia, come analizzato in precedenza, per la sua posizione strategica e per la presenza di un forte Partito Comunista, costituiva un tassello essenziale di questo dispositivo. Come osserva Giannuli, la funzione delle reti “stay-behind” non si limitava alla dimensione militare, ma implicava anche un ruolo politico di contenimento di forze percepite come ostili all’ordine atlantico¹⁶⁰. Gladio, in questo senso, rappresentava il contributo italiano a una strategia di difesa integrata, formalmente concepita per essere attivata solo in caso di aggressione esterna, ma inserita in un contesto internazionale in cui le linee di separazione tra difesa e politica interna potevano risultare sfumate.

Secondo la documentazione resa pubblica a partire dal 1990 e le conclusioni della Commissione parlamentare sulle stragi, Gladio era incardinata nel SISMI, con un centro di addestramento principale ad Alghero. Il reclutamento avveniva su base volontaria e selezionava personale militare e civile ritenuto affidabile, addestrato in tecniche di guerriglia, sabotaggio e comunicazioni clandestine.

Le finalità dichiarate dal governo e dalle autorità militari erano esclusivamente difensive, difatti l’obiettivo principale era quello di costituire una rete pronta a operare in caso di invasione, senza svolgere alcuna attività in tempo di pace.

La struttura interna di Gladio era organizzata secondo un modello piramidale a forte compartimentazione, al vertice vi era un nucleo ristretto del SISMI che rispondeva direttamente alla Presidenza del Consiglio e al Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza, un ufficiale di collegamento curava i rapporti con gli organismi NATO e trasmetteva le direttive ai livelli intermedi.

¹⁵⁹ A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

¹⁶⁰ Ibidem.

Il territorio era suddiviso in settori operativi, ciascuno con un responsabile che coordinava piccoli nuclei dotati di depositi segreti di armi, esplosivi e apparecchiature radio. L'intero dispositivo era protetto dal segreto di Stato, che ne garantiva la copertura istituzionale e lo sottraeva a un controllo parlamentare ordinario, mantenendolo formalmente parte della difesa nazionale ma di fatto gestito in un ambito ristretto e riservato¹⁶¹.

Gladio operava quindi come componente clandestina del SISMI, in stretta connessione con le altre attività di intelligence militare e, come analizzato in precedenza, sotto la responsabilità politica delle più alte cariche istituzionali. Il coordinamento con la NATO avveniva attraverso il *Clandestine Planning Committee* e l'*Allied Clandestine Committee*, che definivano procedure operative comuni e organizzavano esercitazioni congiunte tra i diversi paesi membri.

Questa cooperazione mirava a garantire uniformità nella preparazione e compatibilità delle operazioni previste in caso di invasione, ma, il carattere transnazionale e multilivello del dispositivo lasciava margini di autonomia operativa difficili da ricondurre a una catena di comando univoca, rendendo poco chiara la distribuzione delle responsabilità politiche.

La scoperta della struttura Stay-behind italiana, rappresentò un punto di svolta non solo nella percezione dell'opinione pubblica circa le strutture segrete dello Stato, ma anche nel dibattito storiografico sulla "strategia della tensione" in Italia, analizzata nei capitoli precedenti.

Le caratteristiche operative della struttura (organizzazione clandestina, addestramento alla guerriglia, disponibilità di armi ed esplosivi, protezione istituzionale attraverso il segreto di Stato) la rendevano potenzialmente idonea, almeno sul piano tecnico, a condurre azioni coperte o a fungere da serbatoio di competenze e mezzi per attività destabilizzanti. Ciò, unito alla sua collocazione in un periodo storico contrassegnato da numerosi attentati di matrice neofascista, alimentò il sospetto che la rete potesse essere stata utilizzata, o quantomeno infiltrata, per finalità diverse da quelle dichiarate.

Le ipotesi più controverse hanno riguardato il possibile collegamento, diretto o indiretto, tra Gladio e alcuni dei principali attentati che segnarono la storia repubblicana: la strage di Piazza Fontana (Milano, 1969), che inaugurò la stagione stragista; l'attentato di

¹⁶¹ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

Piazza della Loggia a Brescia (1974), avvenuto durante una manifestazione sindacale; e l'attentato al treno Italicus (1974), che provocò numerose vittime e feriti.

Sebbene nessuna indagine giudiziaria abbia mai accertato un coinvolgimento operativo diretto di Gladio in questi episodi, la sovrapposizione di alcuni ambienti, in particolare settori dei servizi segreti militari e civili, con gruppi della destra eversiva creò un terreno fertile per sospetti e ricostruzioni ipotetiche¹⁶².

Il problema va a trovare la sua sede nella difficoltà di distinguere con chiarezza il confine tra apparati istituzionali legittimi e settori deviati che operarono nello stesso periodo. La presenza di figure legate ai servizi segreti in contesti segnati da depistaggi e insabbiamenti ha spesso portato ad associare Gladio, in maniera più o meno fondata, a un quadro più ampio di poteri paralleli e interferenze sulla vita politica democratica¹⁶³. Tuttavia, sul piano giudiziario, le prove di un suo ruolo diretto nella strategia della tensione non sono mai emerse, e la maggior parte delle conclusioni ufficiali si è limitata a riconoscerne l'esistenza come struttura "stay-behind" inquadrata nella difesa atlantica.

La conseguenza di questa ambiguità è stata una persistente polarizzazione interpretativa: da un lato, le letture che vedono in Gladio uno strumento del cosiddetto "doppio Stato", concepito per condizionare le dinamiche democratiche dall'interno; dall'altro, le posizioni che ne difendono la natura esclusivamente difensiva e attribuiscono il collegamento con la strategia della tensione a un'eccessiva sovrapposizione tra piani distinti. In entrambi i casi, la vicenda di Gladio continua a rappresentare uno dei nodi più controversi nella ricostruzione storica della Repubblica, proprio per la sua collocazione in un'area grigia in cui si intrecciano sicurezza nazionale, segretezza operativa e lotta politica.

La rivelazione ufficiale dell'esistenza di Gladio avvenne il 24 ottobre 1990, quando il Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, nel corso di un'interrogazione parlamentare, ammise per la prima volta la presenza operativa in Italia di una struttura "stay-behind" collegata alla NATO¹⁶⁴. Nel suo intervento, precisò che l'organizzazione era stata costituita nel dopoguerra come misura preventiva contro un'eventuale invasione da parte del Patto di Varsavia e che operava all'interno del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (SISMI). Nella stessa occasione, trasmise alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle

¹⁶² F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹⁶³ M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

¹⁶⁴ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Seduta del 24 ottobre 1990, verbale stenografico, camera.it.

stragi e sul terrorismo politico un elenco parziale dei suoi membri, corredato da informazioni sulla catena di comando e sulle modalità di addestramento¹⁶⁵.

L'annuncio ebbe un impatto politico e mediatico immediato, aprendo una nuova fase di indagini istituzionali volte a chiarire la natura, le finalità e le eventuali implicazioni interne di Gladio¹⁶⁶. La scelta di fornire solo una parte della documentazione alimentò il sospetto di una volontà di circoscrivere il campo dell'inchiesta e di mantenere riservati elementi potenzialmente compromettenti per i vertici istituzionali.

Per la Commissione Stragi, l'emersione del caso rappresentò un'occasione senza precedenti per indagare su una struttura fino ad allora sconosciuta al dibattito pubblico.

L'ammissione ufficiale ampliò il raggio d'indagine e impose di affrontare questioni inedite, quali il coordinamento tra apparati nazionali e organismi NATO, il grado di autonomia decisionale della rete e l'eventuale sovrapposizione con compiti di sicurezza interna. Le audizioni di alti ufficiali del SISMI, di figure istituzionali e dello stesso Andreotti consentirono di delineare il profilo formale dell'organizzazione come un comando centrale presso l'intelligence militare, una rete territoriale articolata in cellule operative e un addestramento specifico in tecniche di guerriglia e sabotaggio¹⁶⁷.

Nonostante ciò, restarono irrisolte questioni cruciali: i confini effettivi delle competenze operative, le modalità di attivazione in caso di emergenza e la reale estensione della catena di comando. La documentazione fornita si rivelò parziale e frammentaria, e molte decisioni strategiche risultarono adottate in contesti ristretti, difficili da ricostruire a posteriori. Questo rifletteva una strategia di "trasparenza controllata", in cui la rivelazione dell'esistenza di Gladio conviveva con il mantenimento di zone d'ombra funzionali a proteggere non solo segreti militari, ma anche equilibri politici delicati.

In questo contesto, il ruolo di Andreotti fu determinante non solo per la conferma ufficiale dell'esistenza di Gladio, ma anche per l'impostazione politica e comunicativa con cui il caso venne presentato. Egli insistette sulla natura esclusivamente difensiva della struttura, collocandola saldamente all'interno di accordi multilaterali NATO stipulati fin dal

¹⁶⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi e sul terrorismo in Italia, *Resoconti stenografici*, sedute 1990–1992, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati.

https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/064v01t02_RS/INTERO_COM.pdf

¹⁶⁶ *Andreotti rivela l'esistenza di Gladio*, «La Repubblica», 25 ottobre 1990.

¹⁶⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi e sul terrorismo in Italia, *Resoconti stenografici*, sedute 1990–1992, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati.

https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/064v01t02_RS/INTERO_COM.pdf

secondo dopoguerra, così da rafforzarne la legittimità e ridurre il rischio che venisse interpretata come strumento di interferenza nella vita politica nazionale. Questa impostazione, pur coerente con la documentazione ufficiale, non riuscì a dissipare del tutto i sospetti, alimentati da anni di inchieste e testimonianze sul ruolo di apparati deviati nella strategia della tensione¹⁶⁸.

L'ammissione di Andreotti fu al tempo stesso una svolta storica e un'operazione di contenimento: da un lato, rese pubblica l'esistenza di una rete clandestina fin lì ignota, dall'altro, circoscrisse il perimetro dell'indagine per evitare che la vicenda assumesse proporzioni tali da mettere in discussione rapporti consolidati tra intelligence, governo e alleati internazionali. Questa scelta lasciò aperti ampi margini di ambiguità, alimentando una disputa storiografica e politica destinata a protrarsi negli anni successivi.

Il dibattito seguito alla rivelazione di Gladio si configurò come uno dei momenti più polarizzanti della storia politica italiana contemporanea.

L'emersione di una rete armata clandestina scatenò, all'interno del Paese, due narrazioni opposte e inconciliabili. Da un lato, esponenti della maggioranza governativa, settori delle forze armate e figure vicine agli ambienti atlantici sostennero che la struttura aveva rappresentato un baluardo essenziale in un'epoca segnata dal rischio di un'invasione sovietica. In questa prospettiva, l'esistenza di un apparato segreto di resistenza, addestrato e integrato in un contesto multilaterale, costituiva una garanzia di sopravvivenza dello Stato in caso di crisi estrema, rafforzando nel contempo la credibilità internazionale dell'Italia all'interno dell'Alleanza Atlantica¹⁶⁹. I sostenitori di questa linea insistevano sul fatto che analoghe reti fossero state predisposte in quasi tutti i Paesi NATO e che la segretezza fosse una condizione imprescindibile per garantirne l'efficacia operativa.

Sul fronte opposto, le opposizioni parlamentari, ampi settori della stampa e parte dell'opinione pubblica denunciarono con forza l'assenza di un controllo parlamentare diretto, sottolineando il rischio che una struttura del genere, proprio per la sua collocazione ibrida tra difesa nazionale e intelligence, potesse essere impiegata anche in ambiti estranei alla minaccia esterna. In questa visione, Gladio non era semplicemente una rete "stay-behind", ma il simbolo di un "doppio livello" di potere, capace di operare in aree grigie e di condizionare, anche indirettamente, la vita politica interna.

¹⁶⁸ M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

¹⁶⁹ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

Alcuni critici interpretarono la sua esistenza come la conferma di una deviazione dai principi democratici, frutto di un intreccio opaco tra apparati statali e logiche strategiche internazionali.

La vicenda ebbe risonanza immediata anche sul piano esterno, nei Paesi dell'Alleanza Atlantica, pur prevalendo una lettura prudente e tendenzialmente favorevole, basata sull'idea che l'Italia non avesse fatto altro che adempiere agli impegni assunti in sede multilaterale, non mancarono preoccupazioni per l'eco mediatica del caso. La pubblicizzazione di dettagli operativi, secondo alcune diplomazie occidentali, rischiava di compromettere la cooperazione e la riservatezza indispensabili per operazioni di natura "stay-behind"¹⁷⁰. Allo stesso tempo, la vicenda fornì munizioni retoriche ai Paesi del Patto di Varsavia e a parte del Movimento dei non allineati, che la utilizzarono per denunciare l'esistenza, nei sistemi democratici, di apparati segreti capaci di sottrarsi a qualsiasi controllo pubblico.

Il risultato fu nuovamente un'immagine internazionale ambivalente in cui da un lato, l'Italia veniva percepita come un alleato affidabile sul piano militare, dotato di una struttura coerente con gli standard della NATO; dall'altro, la rivelazione di tale struttura alimentava dubbi sulla limpidezza delle sue istituzioni e sulla capacità dello Stato di coniugare esigenze di sicurezza con il rispetto delle regole democratiche. In patria, la questione si tradusse in una riflessione più ampia sul confine, spesso sfumato, tra tutela della sovranità e compromissione dei principi di responsabilità. Per alcuni, Gladio era la prova che la difesa nazionale richiede talvolta strumenti eccezionali e riservati, per altri, rappresentava il rischio concreto che, in nome della sicurezza, potessero radicarsi pratiche incompatibili con lo Stato di diritto.

Il rapporto tra Francesco Cossiga e "Gladio" va collocato all'interno della sua lunga carriera nelle più alte cariche dello Stato, in anni in cui l'Italia era pienamente inserita nello scenario della Guerra Fredda. Come Ministro dell'Interno tra il 1976 e il 1978 e, successivamente, come Presidente del Consiglio dal 1979 al 1980, Cossiga esercitò un ruolo di indirizzo politico e di responsabilità istituzionale sul sistema di sicurezza nazionale, che includeva anche la supervisione, seppur indiretta, delle strutture "stay-behind" coordinate dal SISMI¹⁷¹.

¹⁷⁰ S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

¹⁷¹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Seduta del 24 ottobre 1990, verbale stenografico. https://documenti.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0537/sed0537.pdf

In base alla normativa allora vigente, le decisioni strategiche sui servizi di informazione e sicurezza ricadevano sotto l'autorità del Presidente del Consiglio, coadiuvato dal Comitato esecutivo per i servizi (CESIS), il che implicava che la catena di comando politica fosse comunque a conoscenza dell'esistenza e delle funzioni generali della rete.

Non esistono evidenze documentali che attestino un coinvolgimento operativo di Cossiga nella gestione quotidiana o in eventuali attività coperte di Gladio. Tuttavia, la sua posizione lo poneva inevitabilmente in una sfera di conoscenza strategica, specialmente per ciò che riguardava l'integrazione dell'Italia nei piani di difesa NATO.

Questa consapevolezza, si traduceva in una visione fortemente atlantista, in cui Gladio veniva percepita come un tassello imprescindibile per garantire la continuità dello Stato in caso di attacco esterno, più che come un potenziale strumento di ingerenza nella vita politica interna¹⁷².

Dopo la rivelazione ufficiale di Andreotti, Cossiga, allora Presidente della Repubblica, non si limitò a una difesa generica dell'operato della struttura, ma rivendicò pubblicamente il suo valore strategico, arrivando a definirsi "l'ultimo gladiatore" in diverse interviste successive¹⁷³. Queste dichiarazioni, riportate anche nei resoconti giornalistici dell'epoca, si accompagnarono a una polemica aspra contro quella che egli definiva "dietrologia anti-atlantica", accusando una parte della politica e della stampa di voler criminalizzare uno strumento concepito per la sicurezza nazionale¹⁷⁴.

Sul piano internazionale, Cossiga temeva che l'enfasi mediatica sul caso Gladio potesse danneggiare la credibilità dell'Italia nei confronti degli alleati, minando la fiducia reciproca necessaria alle operazioni congiunte. La sua posizione era dettata non solo da un vincolo di lealtà verso l'apparato di sicurezza, ma anche dalla convinzione che la salvaguardia dei rapporti con la NATO fosse prioritaria per la stabilità strategica del Paese¹⁷⁵. In questo senso, il suo intervento nel dibattito pubblico sul caso Gladio non fu soltanto difensivo, ma rappresentò anche una precisa scelta politica di protezione dell'architettura di sicurezza occidentale in cui l'Italia era inserita.

Sul piano retorico, la sua autodifesa si caratterizzò per toni spesso provocatori in quanto non esitò a ironizzare sulle ricostruzioni giornalistiche e parlamentari che presentavano

¹⁷² M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965–1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

¹⁷³ Alison Jamieson, *Conversations with Francesco Cossiga*, *Bulletin of Italian Politics*, Vol. 2, No. 2, 2010.

Gladio come una “centrale golpista”, arrivando a dichiarare pubblicamente di essere fiero di aver contribuito, anche indirettamente, alla protezione dell’ordinamento repubblicano. Queste prese di posizione, se da un lato rendevano più salda l’immagine di Cossiga come uomo delle istituzioni legato all’alleanza atlantica, dall’altro alimentavano la percezione di un presidente poco disposto ad accettare la piena trasparenza su questioni di sicurezza nazionale¹⁷⁶.

In ambito internazionale, le sue affermazioni vennero lette come un tentativo di rassicurare gli alleati circa la continuità dell’impegno italiano nei programmi “stay-behind” e, al contempo, di ridimensionare l’impatto politico della vicenda sul piano interno difatti, la sua strategia comunicativa, si fondava su un principio cardine in cui la sicurezza nazionale non poteva essere sacrificata a logiche di esposizione mediatica o a processi politici che rischiavano di minare la credibilità dell’Italia all’interno della NATO¹⁷⁷.

Nell’ambito di questa tesi, l’esame della vicenda Gladio si avvale in modo particolare del contributo di quegli autori che, nella storiografia e nel giornalismo d’inchiesta, hanno dedicato analisi approfondite alla natura, al ruolo e alle implicazioni della rete.

Un primo gruppo di letture, rappresentato in maniera significativa da Aldo Giannuli, insiste sull’impossibilità di ridurre Gladio a un semplice strumento di difesa passiva in caso di invasione. Le sue ricerche individuano in essa un elemento di un più ampio dispositivo di “guerra non ortodossa”, nel quale la separazione tra sicurezza esterna e dinamiche interne risultava talvolta sfumata¹⁷⁸. L’inquadramento nel SISMI e la stretta riservatezza operativa avrebbero creato, secondo questa prospettiva, le condizioni per potenziali usi politici, pur in assenza di prove giudiziarie definitive di un coinvolgimento in azioni eversive.

Ferraresi adotta un approccio parzialmente diverso, concentrandosi sul contesto politico-culturale in cui Gladio si sviluppò. Nella sua analisi, la rete italiana non era isolata, ma parte di un sistema più ampio di forze conservatrici e anticomuniste, alcune delle quali in contatto con ambienti eversivi. Pur evitando conclusioni deterministiche, Ferraresi rileva l’esistenza di “aree di contiguità” tra le reti di sicurezza legittime e segmenti deviati dello

¹⁷⁶ V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l’Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Bologna, 2017.

¹⁷⁷ G. Panvini, *Cattolici e violenza politica. L’altro album di famiglia del terrorismo italiano*, Marsilio, Venezia, 2014.

¹⁷⁸ A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio complessivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

Stato¹⁷⁹, un'intersezione che, inevitabilmente, alimentava sospetti e ipotesi di deviazione dall'ordine democratico.

Dondi, invece, privilegia un'impostazione prudente e metodologicamente rigorosa, ponendo l'accento sulla distinzione necessaria tra indizi e prove. Riconosce che la rivelazione di Gladio contribuì a rafforzare l'idea di un "doppio livello" nello Stato, ma avverte contro il rischio di una narrazione che attribuisca alla rete un ruolo onnipresente e monolitico¹⁸⁰. A suo avviso, è essenziale distinguere la funzione ufficialmente prevista dagli accordi NATO da eventuali usi impropri, evitando generalizzazioni che finirebbero per semplificare un fenomeno complesso e stratificato.

Il quadro che emerge da questa comparazione mostra un dualismo netto, da una parte abbiamo letture che collocano Gladio come elemento funzionale alla strategia di difesa atlantica, dall'altra, interpretazioni che la considerano una componente, diretta o indiretta, di un sistema parallelo capace di condizionare la politica interna. Questa polarizzazione riflette non solo la diversità di approcci metodologici, ma anche la difficoltà strutturale di indagare un fenomeno avvolto dal segreto di Stato e radicato in una rete di relazioni internazionali dove la piena trasparenza è, per definizione, irraggiungibile.

4.2 Cossiga e la P2

Se il Gladio rappresenta il lato "esterno" della sicurezza, legato alle reti "stay-behind" e alla cooperazione atlantica, la P2 mostra invece l'altro volto, un circuito interno e nascosto, capace di influenzare i centri del potere.

La loggia massonica "Propaganda Due" (P2) nacque come articolazione interna del Grande Oriente d'Italia, concepita originariamente come una loggia "coperta", ossia destinata

¹⁷⁹ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Feltrinelli, Milano, 1995.

¹⁸⁰ M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965–1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

ad accogliere membri che, per ragioni professionali o politiche, preferivano mantenere riservata la loro appartenenza alla massoneria. Negli anni Settanta, tuttavia, sotto la guida di Licio Gelli, la P2 si trasformò radicalmente, divenendo una struttura autonoma, segreta e dotata di una propria agenda politica.

Gelli, nato nel 1919 a Pistoia e con un passato nelle file della Repubblica Sociale Italiana, costruì nel dopoguerra una fitta rete di contatti internazionali, grazie anche a incarichi commerciali in America Latina, e coltivò relazioni privilegiate con esponenti del mondo militare, imprenditoriale e dei servizi segreti¹⁸¹. La sua abilità stava nell'offrire agli affiliati una piattaforma di mutuo sostegno e protezione, garantendo al contempo un accesso privilegiato a informazioni riservate e a canali di influenza politica.

Il funzionamento della loggia era basato su un rigoroso sistema di cooptazione selettiva: gli aspiranti membri venivano scelti per la loro posizione strategica all'interno dello Stato e della società civile; generali, alti ufficiali, magistrati, politici, imprenditori, giornalisti, e vincolati a una rete di fedeltà personale verso il Gran Maestro. Come documenta Flamigni, la P2 operava con una gerarchia interna rigida e un'organizzazione capace di agire in maniera coordinata per influenzare decisioni politiche, orientare appalti e nomine, e intervenire in crisi istituzionali¹⁸².

Il momento più rilevante delle ambizioni politiche di Gelli fu il rinvenimento, nel marzo 1981, del Piano di Rinascita Democratica durante una perquisizione nella sua villa di Castiglion Fibocchi. Questo documento programmatico delineava un progetto di ristrutturazione profonda dell'ordinamento italiano; ridimensionamento del ruolo dei partiti, rafforzamento dell'esecutivo e del potere presidenziale, controllo diretto dei media e dei sindacati, revisione del sistema giudiziario per limitarne l'autonomia, e riforme economiche volte a liberalizzare e accentrare il potere decisionale.

Dietro l'enfasi modernizzatrice del titolo si celava un disegno di concentrazione del potere che, pur presentato come una risposta all'instabilità politica degli anni di piombo, minava le garanzie democratiche e l'equilibrio tra i poteri dello Stato¹⁸³. La P2, in questa prospettiva, non era solo un'associazione massonica, ma un vero e proprio centro di potere

¹⁸¹ S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*.

parallelo, capace di interagire con la politica ufficiale e di incidere, direttamente o indirettamente, sulla direzione del Paese.

Gli anni Settanta e Ottanta rappresentano uno dei periodi più complessi della storia repubblicana italiana, segnati da un intreccio di instabilità politica, conflitti sociali e sfide alla tenuta delle istituzioni. Sullo sfondo della Guerra Fredda, l'Italia si trovava in una posizione particolarmente delicata: da un lato, era un alleato strategico della NATO, dall'altro, ospitava il più forte partito comunista dell'Europa occidentale, il PCI, capace di competere elettoralmente con la Democrazia Cristiana e di influenzare il dibattito politico nazionale.

Questa situazione acuiva le tensioni tra i poteri dello Stato, spesso in un equilibrio instabile.

Il potere esecutivo, retto da governi fragili e soggetti a frequenti crisi parlamentari, faticava a imporre una direzione politica unitaria ed il Parlamento, dominato dalla frammentazione partitica, tendeva a privilegiare logiche di mediazione continua piuttosto che decisioni incisive. La magistratura invece, soprattutto nelle inchieste su terrorismo e corruzione, si poneva come potere di controllo, talvolta entrando in collisione con l'esecutivo e con i servizi di sicurezza¹⁸⁴.

Gli scandali politici, le emergenze legate al terrorismo e alle stragi, e la percezione di inefficienza dello Stato contribuirono a erodere la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni¹⁸⁵. L'assetto costituzionale, concepito nel 1948 per garantire l'equilibrio tra i poteri e prevenire derive autoritarie, mostrava ora i limiti di fronte a una crescente domanda di governabilità e di sicurezza.

È in questo contesto di conflitti interni e vulnerabilità politica che si colloca l'azione di strutture come la P2, capaci di inserirsi negli interstizi lasciati aperti dalle fragilità del sistema e di proporre, come nel caso del *Piano di Rinascita Democratica*, modelli alternativi di organizzazione dello Stato, spesso in contrasto con i principi della democrazia parlamentare.

Le indagini parlamentari e giudiziarie condotte a partire dal 1981, in seguito al sequestro delle liste degli affiliati a Castiglion Fibocchi, misero in luce la capillarità delle infiltrazioni della loggia P2 nei gangli vitali dello Stato. La presenza di ufficiali di alto grado, dirigenti dei Servizi Segreti, magistrati e giornalisti rivelava la capacità di Licio Gelli di

¹⁸⁴ P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁸⁵ Colarizi, Simona. *Un Paese in movimento. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta*. Laterza, Roma-Bari, 2019.

costruire una rete di influenza trasversale, in grado di interagire, e in alcuni casi condizionare, processi decisionali cruciali.

Nei Servizi Segreti, la P2 aveva raggiunto posizioni apicali, figure chiave del SISMI e del SISDE risultavano affiliate, garantendo alla loggia accesso a informazioni riservate e la possibilità di orientare operazioni di intelligence¹⁸⁶. Questo legame era particolarmente delicato in un periodo segnato dal terrorismo e dalla strategia della tensione, in cui le attività dei servizi erano già al centro di controversie e accuse di deviazione.

Le Forze Armate rappresentavano un altro settore strategico di penetrazione: nelle liste della P2 figuravano generali e ufficiali con incarichi operativi e di vertice, in grado di influire sia sulla pianificazione militare sia sui rapporti con la NATO. Questa presenza rafforzava la capacità della loggia di proporsi come interlocutore occulto nelle questioni di sicurezza nazionale.

Infine, il controllo sulla stampa costituiva un tassello essenziale della strategia di Gelli. Nelle liste compaiono direttori, editorialisti e proprietari di testate, utili sia per veicolare messaggi funzionali agli interessi della loggia, sia per modulare il livello di esposizione mediatica di determinati scandali. Secondo Satta, questa combinazione di potere informativo e relazioni politiche rendeva la P2 una struttura in grado di influenzare contemporaneamente la formazione dell'opinione pubblica e il funzionamento delle istituzioni¹⁸⁷.

Il rapporto di Cossiga con l'universo P2 va letto nella sua dimensione istituzionale, da Ministro dell'Interno (1976–1978), poi Presidente del Consiglio (1979–1980) e infine Presidente della Repubblica (1985–1992), egli si trovò costantemente al crocevia tra apparati di sicurezza, vertici militari e direzioni dei servizi, ambienti nei quali, come rivelato nel 1981, figuravano affiliati di primo piano. In quanto autorità politica responsabile dell'ordine pubblico e, da premier, dell'alta direzione dell'intelligence, i rapporti con quei vertici furono necessariamente frequenti e formali (briefing riservati, coordinamenti su emergenze, dossier).

La storiografia ha sottolineato che tali relazioni, più che personali, furono il portato di una catena di comando che prevedeva il raccordo costante tra Palazzo Chigi/Viminale e le strutture di informazione e sicurezza: un terreno dove, dopo il 1981, emersero incroci con nominativi P2, senza che ciò provi un legame diretto o consapevole di Cossiga con la loggia

¹⁸⁶ S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

in quanto tale. In questa cornice, Gervasoni evidenzia come Cossiga mantenesse una postura di rigoroso atlantismo e una fiducia funzionale nei vertici securitari, che spiega la sua propensione a trattare tali interlocutori sul piano dell'utilità istituzionale più che dell'appartenenza associativa occulta.¹⁸⁸

Nel tornante 1977–1980, tra riforma dell'intelligence, riassetto ai vertici e piena emergenza terrorismo, alcune scelte di governo e di indirizzo amministrativo sono state rilette ex post alla luce delle liste P2. In particolare, la combinazione tra riorganizzazione dei servizi e rotazioni ai vertici delle strutture operative (difesa, sicurezza interna, informazione) ha prodotto, per effetto retrospettivo, l'idea di un perimetro decisionale che, pur mosso da esigenze di efficienza e coordinamento, abbia finito per intersecare carriere poi risultate toccate da affiliazioni alla loggia. De Lutiis colloca questo nodo nel problema più ampio del controllo politico dei servizi, l'esecutivo, stretto tra urgenze securitarie e frammentazione parlamentare, tendeva a privilegiare continuità e affidabilità operativa, un criterio che non sempre consentì di intercettare (o prevenire) reti parallele che solo l'inchiesta del 1981 rese visibili.¹⁸⁹

Il 17 marzo 1981, nel corso di una perquisizione nella villa aretina di Licio Gelli ordinata dalla magistratura milanese, venne rinvenuto un elenco di 962 nominativi appartenenti alla loggia massonica Propaganda Due. I nomi comprendevano alti ufficiali delle Forze Armate, vertici dei Servizi Segreti, magistrati, imprenditori e giornalisti, delineando una rete trasversale e ramificata di potere. In quel momento, Francesco Cossiga ricopriva la carica di Presidente del Consiglio e si trovò a dover affrontare una delle più gravi crisi politico-istituzionali della Prima Repubblica.

La sua reazione iniziale fu improntata alla prudenza istituzionale, riconobbe la gravità della scoperta, ordinando verifiche interne sui nominativi legati agli apparati di sicurezza ma evitò dichiarazioni pubbliche che potessero destabilizzare ulteriormente l'equilibrio del governo e i rapporti con le Forze Armate. Questa cautela derivava dalla consapevolezza che una rottura frontale con quei settori avrebbe potuto produrre effetti dirompenti, specie in un contesto di terrorismo attivo e di instabilità parlamentare¹⁹⁰.

¹⁸⁸ M. Gervasoni, *Le armate del Presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 2015.

¹⁸⁹ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

¹⁹⁰ S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

Quando, nel 1985, Cossiga divenne Capo dello Stato, la vicenda P2 era quindi ormai consolidata come simbolo delle opacità della Prima Repubblica. In questo ruolo, egli non negò mai la gravità dei fatti, ma respinse le letture “onnicomprensive” che attribuivano alla loggia un controllo sistemico sulla vita politica italiana. Il Presidente si fece interprete di una visione che vedeva nella P2 un fenomeno grave ma circoscrivibile, da affrontare con strumenti istituzionali senza alimentare narrazioni destabilizzanti¹⁹¹.

La sua gestione, in entrambe le fasi, fu segnata da un filo conduttore che manteneva l’equilibrio tra trasparenza e salvaguardia dell’ordine costituzionale, evitando che la vicenda degenerasse in una crisi di legittimità del sistema repubblicano.

A seguito della scoperta delle liste P2, il Parlamento istituì, il 23 settembre 1981, una Commissione parlamentare d’inchiesta presieduta da Tina Anselmi, con il compito di far luce sulla natura, le attività e le finalità della loggia. La Commissione operò fino al 1984, esaminando una mole imponente di documenti, ascoltando oltre trecento testimoni e ricostruendo la fitta rete di relazioni che legava la P2 a settori cruciali dello Stato e della società civile. Il rapporto conclusivo evidenziò come la loggia non fosse una semplice organizzazione massonica deviata, ma un vero e proprio centro di potere occulto, capace di influenzare la politica, i media e l’economia.

Particolare attenzione venne dedicata al Piano di Rinascita Democratica di Licio Gelli, interpretato come un programma eversivo finalizzato a ridurre il ruolo del Parlamento, rafforzare l’esecutivo e condizionare l’informazione¹⁹².

Parallelamente, la magistratura avviò procedimenti penali contro Licio Gelli e altri affiliati, con accuse che spaziavano dall’associazione segreta alla corruzione, fino al depistaggio in indagini su episodi di terrorismo. Tuttavia, i processi si scontrarono spesso con ostacoli procedurali, carenze normative e difficoltà probatorie. Molti imputati beneficiarono di prescrizioni o assoluzioni per insufficienza di prove, e questo contribuì a consolidare nell’opinione pubblica l’idea di un “livello di protezione” accordato ai vertici della loggia. La frammentazione delle inchieste e la mancanza di un coordinamento tra procure limitarono l’efficacia complessiva dell’azione giudiziaria¹⁹³.

¹⁹¹ G. Cipriani, *P2 e Stato parallelo. La rete occulta del potere in Italia*, Castelvechi, Roma, 2015.

¹⁹² Tina Anselmi, *Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2*, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, 1984.
https://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/p2/09%20Leg%20Doc%20XXIII%20n%202-1%20relatore%20ANSELMi-ocr.pdf

¹⁹³ S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.

Le reazioni politiche furono fortemente polarizzate, la Democrazia Cristiana e parte del Partito Socialista Italiano adottarono un approccio prudente, temendo che una lettura eccessivamente destabilizzante della vicenda potesse minare la tenuta delle istituzioni.

Al contrario, il Partito Comunista Italiano e altre forze della sinistra parlamentare sfruttarono la vicenda per denunciare l'esistenza di un "doppio Stato", accusando la P2 di essere un ingranaggio della strategia della tensione e chiedendo una riforma radicale dei servizi di sicurezza. Alcune voci moderate invocarono invece un approccio meno ideologico e più focalizzato su interventi legislativi concreti, come il rafforzamento del controllo parlamentare sull'intelligence. In questo clima, la relazione Anselmi, pur approvata a larga maggioranza, lasciò aperto un solco interpretativo che avrebbe continuato a dividere la storiografia e il dibattito politico per i decenni successivi¹⁹⁴.

L'analisi congiunta dei casi Gladio e P2 mette in luce un tratto ricorrente della storia repubblicana tra anni Settanta e Ottanta: l'esistenza di strutture parallele o semi-occultate che, pur giustificate ufficialmente in nome della sicurezza nazionale, si collocavano ai margini, se non al di fuori, dei meccanismi ordinari di controllo democratico.

La rivelazione di Gladio nel 1990 e lo scandalo P2 del 1981, pur diverse per natura e contesto, produssero un effetto comune, quello di incrinare la fiducia dell'opinione pubblica nella capacità delle istituzioni di garantire chiarezza e responsabilità politica.

Entrambi i dossier evidenziarono come il ricorso alla segretezza, sebbene talvolta imposto da esigenze di intelligence o di alleanze internazionali, potesse generare spazi di opacità in cui si insinuavano pratiche potenzialmente lesive dell'ordinamento democratico. Nel caso di Gladio, il nodo centrale riguardava il coordinamento con organismi NATO e l'eventuale sovrapposizione con attività interne, nel caso della P2, la questione era il tentativo sistematico di influenzare dall'interno le leve dello Stato.

Sul piano internazionale, entrambe le vicende ebbero un impatto significativo, Gladio sollevò interrogativi tra partner e avversari dell'Italia circa il bilanciamento tra fedeltà atlantica e autonomia politica, la P2, invece, proiettò all'estero l'immagine di un Paese vulnerabile a reti occulte, capace però di portarle alla luce attraverso inchieste parlamentari e giudiziarie.

¹⁹⁴ G. Cipriani, *P2 e Stato parallelo. La rete occulta del potere in Italia*, Castelveccchi, Roma, 2015.

Gladio e P2 restano casi emblematici non solo per la ricostruzione storica, ma anche per la riflessione contemporanea sul rapporto tra sicurezza e libertà. Entrambi insegnano che la difesa delle istituzioni democratiche non può prescindere da un rigoroso controllo degli apparati di potere e da una linearità che, pur compatibile con la tutela di segreti sensibili, non si traduca in una sistematica sottrazione alla verifica pubblica¹⁹⁵.

In conclusione, l'analisi delle stragi, dei depistaggi e delle deviazioni istituzionali conferma come il fenomeno del doppio Stato abbia inciso in profondità sulla storia della Repubblica. La coesistenza di un livello formale di legalità costituzionale e di una dimensione occulta di potere ha messo in discussione la trasparenza delle istituzioni, alimentando un senso diffuso di sfiducia nei confronti dello Stato e delle sue capacità di garantire pienamente i principi democratici. Questa eredità, lungi dall'essere confinata al passato, continua a sollevare interrogativi sulla tenuta dello Stato di diritto e sulla possibilità di coniugare sicurezza e libertà senza cadere nella tentazione di pratiche eccezionali.

È proprio in questa tensione irrisolta che si colloca la specificità del caso italiano e la sua rilevanza ancora attuale nel dibattito storico e giuridico.

¹⁹⁵ G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

- R. Brizzi, G. M. Ceci, M. Marchi, G. Panvini, e E. Taviani, *L'Italia del terrorismo: partiti, istituzioni e società*, Carocci, Roma, 2021.
- S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998.
- G. Cipriani, *P2 e Stato parallelo. La rete occulta del potere in Italia*, Castelvecchi, Roma, 2015.
- S. Colarizi, *Un paese in movimento. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari, 2019.
- P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.
- P. Cucchiarelli, *Il segreto di Stato. La verità sulle stragi di Piazza Fontana e Brescia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2007.
- G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2010.
- M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della cosiddetta strategia della tensione 1965–1974*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1995.
- G. Fiandaca, *Il diritto penale dell'emergenza*, Giuffrè, Milano, 1983.
- S. Flamigni, *Trame Atlantiche. Storia della P2*, Kaos Edizioni, Milano, 2005.
- V. Frosini, *La legge Reale e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976.
- G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.
- G. Galli, *Il partito armato. Gli "anni di piombo" in Italia 1968–1986*, Kaos Edizioni, Milano, 1993.
- L. Gervasoni, *Democrazie d'emergenza. La guerra al terrorismo nell'Europa occidentale (1968–1982)*, Carocci, Roma, 2015.

- M. Gervasoni, *Le armate del Presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 2015.
- A. Giannuli, *Come funzionano i servizi segreti*, Salani, Milano, 2018.
- A. Giannuli, *La strategia della tensione e il terrorismo in Italia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.
- A. Giannuli, *Storia segreta della Repubblica. Da Gladio ai giorni nostri*, Rizzoli, Milano, 2010.
- P. Guzzanti, *I presidenti della Repubblica da De Nicola a Cossiga*, Laterza, Roma-Bari, 1992.
- V. Lomellini, *Il mondo della guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori, Milano, 2017.
- G. Panvini, *Cattolici e violenza politica. L'altro album di famiglia del terrorismo italiano*, Marsilio, Venezia, 2014.
- G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa. La violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta (1966–1975)*, Einaudi, Torino, 2009.
- S. Pons, a cura di, *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma, 2000.
- M. Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.
- P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945–1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.
- G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

Articoli

- A. Jamieson, “Conversations with Francesco Cossiga,” *Bulletin of Italian Politics*, vol. 2, n. 2, 2010. https://www.gla.ac.uk/media/Media_191039_smxx.pdf
- “Andreotti rivela l’esistenza di Gladio,” *La Repubblica*, 25 ottobre 1990.

Documenti e atti ufficiali

- Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Seduta del 24 ottobre 1990, verbale stenografico*. https://documenti.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0537/sed0537.pdf
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi e sul terrorismo in Italia, *Resoconti stenografici, sedute 1990–1992*, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati.
https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/064v01t02_RS/INTERO_COM.pdf
- T. Anselmi, *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, 1984.
[https://www.archivioantimafia.org/p2/commissione_parlamentare/01.%20Relazioni%20Minoranza%20\(0-005\)/000-relazione-anselmi.pdf](https://www.archivioantimafia.org/p2/commissione_parlamentare/01.%20Relazioni%20Minoranza%20(0-005)/000-relazione-anselmi.pdf)
- Legge 24 ottobre 1977, n. 801, *Gazzetta Ufficiale*, n. 293.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1977/11/07/077U0801/sg>
- Senato della Repubblica, *Relazione al Parlamento sull'attività della Sezione centrale di controllo dei contratti secretati*, Doc. XXXIV, 2020.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1316312.pdf>