

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL TERRORISMO IN ITALIA E SULLE CAUSE DELLA
MANCATA INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI DELLE STRAGI

IL TERRORISMO, LE STRAGI ED IL CONTESTO STORICO-POLITICO

PROPOSTA DI RELAZIONE

redatta dal Presidente della Commissione, senatore Giovanni Pellegrino.

INDICE

	PREMESSA	pag. 1
Cap.I	IL QUADRO STORICO-POLITICO NEL DOPOGUERRA	" 9
Cap.II	L'ORGANIZZAZIONE GLADIO <i>in gran</i> <i>→ chiesa, spionaggio</i>	" 45
Cap.III	GLI ANNI SESSANTA	" 74
	Sez.I: Il generale De Lorenzo e il Piano Solo	" 77
	Sez.II: Il Convegno del Parco dei Principi del Maggio '65	" 92
	Sez. III: I nuclei per la difesa dello Stato	" 100
Cap.IV	L'ESTREMISMO DI SINISTRA	" 105
Cap.V	L'ESTREMISMO DI DESTRA NELLA PRIMA META' DEGLI ANNI SETTANTA	" 135
Cap.VI	LA STRATEGIA DELLA TENSIONE	" 161
	Sez.I: Il c.d. Golpe Borghese	" 163
	Sez.II: L'attentato di Peteano	" 174
	Sez.III: Ulteriori insorgenze	" 182
Cap.VII	LE STRAGI INSOLUTE	" 189
Cap.VIII	LA SVOLTA DEL 1974 E IL PIANO DI RINASCITA DEMOCRATICA	" 240
Cap.IX	L'EVERSIONE DI DESTRA DOPO IL 1974	" 261
Cap.X	IL CASO MORO	" 288
Cap.XI	GLI ANNI '80	" 323
	Sez. I: Il caso Ustica	" 328
	Sez.II: La strage di Bologna	" 350
	Sez.III: Il crocevia eversivo e la strage del treno 904	" 360
Cap.XII	CONCLUSIONI E PROPOSTE	" 363

PREMESSA

I compiti che il Parlamento ha affidato alla Commissione sono caratterizzati da una singolare latitudine e - almeno ad un primo approccio al dato normativo - da una pluralità di oggetti o temi di indagine. Ed infatti già nella legge istitutiva 17 maggio 1988, n. 172 alla Commissione fu affidato il compito di accertare:

- a) *i risultati conseguiti e lo stato attuale nella lotta al terrorismo in Italia;*
- b) *le ragioni che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi e dei fatti connessi a fenomeni eversivi verificatisi in Italia a partire dal 1969;*
- c) *i nuovi elementi che possono integrare le conoscenze acquisite dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di Via Fani e l'assassinio di Aldo Moro istituita con legge 23 novembre 1979, n. 597.*

Veniva in tal modo ampliato e differenziato in temi distinti l'ambito dell'inchiesta (sostanzialmente unitaria) che nella IX legislatura era stata affidata dalla Camera dei deputati ad una Commissione istituita "per accertare, in relazione ai risultati della lotta al terrorismo in Italia, le ragioni che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi verificatesi a partire dal 1969 anche ai fini di una più efficace azione di prevenzione degli attentati terroristici da parte di tutti gli apparati pubblici competenti".

Peraltro già nel corso della X legislatura lo spettro delle indagini affidate alla Commissione subì addizioni ulteriori. Ed infatti, ancor prima che la legge n. 172/88 venisse promulgata, la Camera dei deputati nella seduta dell'11 maggio 1988 approvò un ordine del giorno accettato dal Governo che impegnava quest'ultimo a fornire alla Commissione notizie, informazioni e documenti relativi al disastro di Ustica. Successivamente in data 2 agosto 1990 la Camera approvò un ordine del giorno che impegnava il Governo ad informare la

Commissione in ordine alla struttura Gladio; mentre in data 28 dicembre 1990 i Presidenti di Camera e Senato, avendo ricevuto dal Governo la documentazione integrale relativa al caso Sifar-Piano Solo a seguito della rimozione dei noti "omissis", la trasmisero congiuntamente alla Commissione di inchiesta sul terrorismo e le stragi e al Comitato parlamentare per i Servizi.

A tali addizioni il quadro normativo fu adeguato, sempre nel corso della X legislatura, quando con legge 28 giugno 1991, n. 215, l'ambito temporale dell'inchiesta non fu più limitato "a partire dal 1969" e insieme fu formalizzato il compito di accertare "le attività connesse a fatti di strage o a fenomeni eversivi dell'ordinamento costituzionale e le relative responsabilità riconducibili ad apparati, strutture ed organizzazioni comunque denominati o a persone ad essi appartenenti o appartenute".

Parrebbe quindi, con riferimento ai dati normativi che, nell'ottica dell'articolo 82 della Costituzione, la legge abbia individuato più "materie di pubblico interesse" oggetto ciascuna di un'inchiesta separata e tutte affidate ad un'unica Commissione.

Conseguenza diretta di tale scelta legislativa fu il concreto modulo operativo adottato nelle passate legislature, quando la Commissione procedette ad inchieste sostanzialmente separate, aventi ciascuna ad oggetto un tema specifico in ordine al quale sono state trasmesse alle Camere singole relazioni, aventi tutte carattere dichiaratamente interlocutorio.

Nel corso dell'attuale legislatura la Commissione ha considerato invece opportuno un mutamento almeno parziale di prospettiva, che verificasse innanzitutto la possibilità di una interpretazione sistematica delle previsioni normative fissanti gli ambiti della sua competenza al fine di attribuire, almeno nei

limiti in cui ciò può apparire possibile e utile, un carattere di unitarietà all'indagine di cui il Parlamento ha ritenuto di investirla.

La possibilità di fondare su di un'interpretazione sistematica dei richiamati dati normativi l'individuazione di un compito unitario ha trovato positivo riscontro sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, vi sono le copiose indicazioni rinvenibili nei lavori preparatori delle leggi n. 172/88 e 215/91, e, dall'altro, le concrete risultanze delle approfondite indagini sin ad ora effettuate, che indubbiamente dimostrano come i vari temi sino ad ora separatamente esaminati finiscano includibilmente per intrecciarsi, sì da apparire più utilmente affrontabili in una prospettiva d'insieme. Vuol dirsi cioè, ad esempio, che ai fini di una integrazione delle conoscenze acquisite sulla strage di Via Fani e l'assassinio di Aldo Moro, appare indubbiamente opportuna l'assunzione di un ambito di analisi che comprenda l'efficacia e gli eventuali limiti della complessiva risposta dello Stato al fenomeno del terrorismo di sinistra. Da un altro versante la determinazione delle ragioni che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi e dei fatti connessi a fenomeni eversivi può essere più proficuamente operata nell'ambito di una considerazione ampia delle ragioni storiche che resero possibile nel Paese il diffondersi dello stragismo.

Sotto tale ultimo profilo, infatti, l'ormai approfondita conoscenza che la Commissione ha acquisito del fenomeno stragista impone, per varie ragioni, di individuare almeno tre livelli di responsabilità e cioè quello degli autori materiali, quello dei possibili mandanti, quello di coloro che hanno concretamente operato per ostacolare un accertamento della verità. E pur se i ruoli devono ritenersi distinti, la possibilità - in alcuni casi - di coincidenza o almeno di intreccio non può essere affatto esclusa. In una prospettiva ancor più generale, la circostanza che una inchiesta parlamentare sia stata attivata in ordine alle "ragioni" che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi, si comprende e si giustifica solo per la diffusa coscienza della possibilità, se non della certezza, che

tali ragioni non possano ridursi alla mera constatazione che l'evento di strage abbia in sé elevate probabilità di restare impunito per le sue specifiche connotazioni (indeterminatezza e genericità dell'obiettivo, mancanza di rivendicazioni, difficoltà di risalire ad un movente). Vuol dirsi cioè che appare manifestamente implicito nella scelta parlamentare istitutiva della Commissione il convincimento che tali ragioni possano rintracciarsi solo all'interno del contesto storico in cui maturò la genesi dello stragismo. E l'eliminazione dell'inciso "*a partire dal 1969*" dal testo della legge n. 215/91 induce ancor più a ritenere che le ragioni generatrici dello stragismo non solo tendano a coincidere con quelle che ne impedirono l'individuazione di autori e mandanti, ma trovino radici nel periodo anteriore e risalgano, almeno in parte e con ogni probabilità, alla stessa fase fondativa della Repubblica.

E' su tali basi che la Commissione ha quindi ritenuto di individuare come proprio compito la formulazione di un giudizio storico-politico globale che abbracci, sia pure nelle limitazioni scaturenti dalla unicità dell'angolo prospettico, l'ampio periodo della storia repubblicana in cui si determinarono assetti e condizioni che resero possibile, tra la fine degli anni '60 e la metà degli anni '80, l'esplosione di un fenomeno, quello eversivo, terroristico e stragista, seguito poi da difficoltà ed ostacoli al compiuto acclaramento di eventi e conseguenti responsabilità individuali; fenomeni di cui si sono già sottolineati i ricorrenti collegamenti e che richiedono di essere analizzati in una opportuna prospettiva unitaria.

L'impegno profuso dalla Commissione nell'assolvimento di tale compito poggia sul convincimento che esista una possibilità concreta ed effettiva di fondare su solide basi il giudizio storico-politico di cui si è detto. Sulla scorta di una valutazione sostanzialmente unanime, la Commissione ha ritenuto che

l'imponente materiale indagativo già acquisito autorizzi e legittimi la formulazione di un giudizio storico-politico, che, muovendo da un'attenta considerazione dello sfondo politico-sociale che fu terreno di coltura della tragica stagione terroristicò-eversiva, complessivamente abbracci il mosaico delle azioni delle organizzazioni terroristiche ed eversive che insanguinarono il Paese nel periodo '69-'84, per approdare a valutazioni inerenti la sfera delle responsabilità politiche e la linea di condotta di settori dell'amministrazione dello Stato.

A rendere convinti che un cammino in tale direzione possa essere proficuamente percorso sta, innanzitutto, la valutazione positiva circa la piena utilizzabilità del materiale indagativo accumulatosi in decenni di inchieste giudiziarie ed acquisito dalla Commissione. Perché se è vero che nella gran parte dei casi, anche se non nella totalità, tali inchieste non hanno condotto all'individuazione dei responsabili dei fatti di strage (a differenza di quanto è avvenuto per altri eventi terroristicò), è anche vero che assai spesso quelle inchieste si sono concluse con sentenze assolutorie adottate con la formula della insufficienza di prove. Ciò rende innegabile che prove giudiziarie si erano comunque formate, anche se in maniera non sufficiente a consentire, nei termini di dovuta certezza per eventi così gravi, l'affermazione di individuali responsabilità. Sicché, travalicando la dimensione strettamente giudiziaria - come è dovuto, per la differenza di ambiti operativi e di giudizio che contraddistingue l'attività della Commissione da quella propria della magistratura - appare evidente come i risultati delle inchieste giudiziarie, se oggetto di una considerazione unitaria dall'angolo visuale proprio della Commissione, ben possono concorrere a formare, in sinergia con i contributi dell'analisi storica, della memorialistica degli attori del periodo e degli accertamenti diretti operati dalla Commissione, un complessivo convincimento idoneo a fondare un giudizio storico-politico e sociale, della cui formulazione la Commissione, per quanto già esposto, si ritiene investita.

Vuol dirsi cioè come in atto appaia sostanzialmente innegabile l'esistenza di un quadro d'insieme già sufficientemente chiaro e cioè di un mosaico che, ancorché mancante di numerose tessere e quindi non definito nel dettaglio, già si presta ad un'utile e non equivoca lettura.

D'altro canto è innegabile che tale lettura sia stata già operata in Italia e all'estero dalla storiografia e dalla pubblicistica ed abbia condotto alla formulazione di valutazioni e giudizi, che tendono, almeno da ultimo, a divenire consonanti. Emerge negli stessi il quadro di un Paese, l'Italia, che ha vissuto nel periodo storico considerato, e nel contesto di un mondo diviso in due grandi blocchi, una difficile e a volte tragica situazione di frontiera. E dove il termine frontiera attiene non solo alla delicata posizione strategica dell'Italia nel bacino del Mediterraneo, ma anche (e forse in maniera più intensa) a quella linea di frattura fra ideologie concorrenti che ha segnato la vita sociale della nazione, nonché ai riflessi che indubbiamente ha avuto nel determinarsi di un quadro politico di indubbia singolarità se raffrontato con le altre democrazie del blocco occidentale.

Emerge, in altri termini, la fragilità di una democrazia non solo giovane, ma per oltre mezzo secolo destinata a restare incompiuta nella negata possibilità di una reale alternanza delle forze politiche al Governo. Da ciò una intrinseca condizione di debolezza dei controlli democratici e lo svilupparsi, al di sotto della storia ufficiale del Paese, di un corso occulto che ha costantemente lambito, o direttamente riguardato, anche apparati istituzionali dello Stato.

Emergono in queste letture della storia nazionale costanti interconnessioni tra poteri palesi e poteri occulti, veri fiumi carsici che fluivano al di sotto dell'apparente (e cioè democraticamente conoscibile) svolgersi degli eventi e che hanno avuto origine sin dalla fase fondativa della Repubblica in

forme probabilmente separate. Degli stessi peraltro, soprattutto in sede giudiziaria, si sono individuati possibili luoghi di intreccio, veri e propri crocevia eversivi la cui decifrazione è apparsa necessaria ai fini della compiuta comprensione di molti tragici eventi. Ma anche a voler prescindere dalla considerazione di tali snodi, resta innegabile che le emersioni in superficie di tali flussi sotterranei, pur nell'episodicità dei singoli accadimenti, denotano una ricorrenza di caratteri comuni e spesso il coinvolgimento dei medesimi personaggi, così da rendere ragionevole l'ipotesi di un loro collegamento. Da un lato, quindi, la natura di molti tragici eventi non appare comprensibile al di fuori di una ricostruzione degli sviluppi della storia sotterranea che li collega; dall'altro non è revocabile in dubbio che il corso di questa abbia influenzato (e a sua volta sia stata influenzata da) gli sviluppi della storia politica del Paese.

E' questo, come già osservato, l'esito di una ricostruzione storica già sufficientemente consolidata e rinvenibile agevolmente ormai non soltanto negli archivi giudiziari, ma anche negli scaffali delle biblioteche e che ha trovato recente conforto in una serie di ammissioni da parte di attori anche istituzionali del periodo i quali, pur non operando ancora assunzioni dirette di responsabilità individuali, riconoscono come esatta la lettura di un disegno complessivo, lettura che, alle sue prime formulazioni, veniva spesso qualificata invece come frutto di un interessato dietrologismo.

Dovuta è apparsa quindi alla Commissione la verifica delle validità di tale lettura, pur nella consapevolezza del carattere probabilistico che è proprio di ogni valutazione storica (sempre suscettibile di aggiornamento e revisione) e che risulta accentuato per il carattere ancora incompleto del mosaico di eventi oggetto di giudizio.

A tali fini sarà opportuna una rivisitazione dei singoli tasselli per verificarne la complessiva idoneità a comporre un disegno già sufficientemente strutturato. In tale impegno è indubbiamente necessario che la Commissione mantenga un atteggiamento non "coinvolto" ma "estraniato" e quindi di distacco,

per poter trattare con serenità una materia altrimenti ancora incandescente, compito facilitato dal mutato scenario internazionale che caratterizza l'ultimo decennio del secolo e dalla nuova situazione politica interna determinatasi nell'attuale legislatura. E ciò ai fini della formulazione di un giudizio sereno rispetto al quale il lasso temporale che separa la quotidianità da un passato ancora prossimo potrebbe altrimenti ritenersi insufficiente; e dove l'assunzione di un punto di vista distanziato consente ad un tempo un migliore inquadramento dell'insieme e agevola, nel rifiuto di una logica parcellizzante, l'obiettività e l'imparzialità del giudizio.

CAPITOLO XII

CONCLUSIONI E PROPOSTE

1. Nell'accingersi a trarre finali conclusioni dalla lunga analisi effettuata, la Commissione ha coscienza dei limiti e della natura del lavoro sin qui svolto.

La gran parte degli elementi di fatto fin qui vagliati erano noti da tempo, e cioè già acquisiti ad una conoscenza collettiva. Si trattava però di tasselli sparsi spesso oggetto di analisi separata e in sede giudiziaria e in sede saggistica e storiografica. Alla Commissione è apparso opportuno metterli insieme, arricchendoli di nuove e più recenti acquisizioni per saggiare l'attitudine delle tessere sparse a comporre un mosaico che desse un senso ad una difficile stagione.

In tale direzione il quadro complessivo, che pur presenta ancora notevoli vuoti, è stato parzialmente completato con tasselli che in se stessi non possono dirsi dotati di certezza, ma che si collegano alle tessere che hanno tale carattere in un rapporto idoneo ad attribuire loro un grado di elevata probabilità. In tale direzione ricostruttiva la Commissione, rifiutando l'azzardo di mere ipotesi, si è avvalsa del normale meccanismo presuntivo, utilizzandolo con un rigore appena minore di quello dovuto in sede giudiziaria; in ciò ritenendosi legittimata dalla più volte ricordata diversità dei compiti che caratterizzano l'inchiesta parlamentare rispetto all'indagine giudiziaria.

Il quadro che ne è risultato, pur ancora incompleto, appare già sufficientemente leggibile e quindi idoneo a dar conto, pur nel permanere di zone ambigue e di dubbio, della storia effettiva di un periodo. Si è in presenza quindi di una verità non ancora completa, ma il cui riconoscimento in sede parlamentare non sembra lecito rinviare più a lungo.

E' in fondo quanto, in una occasione pubblica, alla Commissione è stato esplicitamente richiesto da un familiare di una delle vittime della strage

bresciana²³³, citando le parole di Tiresia, nell'"Antigone delle città": "Se mai un giorno, un solo brandello di queste piccole verità venisse detto da voci consacrate, nelle piazze, nelle assemblee di governo, allora quella voce diventerà rombo, si moltiplicherà, inarrestabile sempre più in alto fino a nomi impronunciabili.....così i vostri morti avranno sepoltura e la terra fresca della verità coprirà finalmente i loro corpi. Poi si leverà il vento e il contagio della menzogna sparirà".

Sembra, quindi, alla Commissione doveroso - sia rilevato senza enfasi - che parole atte a descrivere tali "schegge di verità" siano pronunciate in sede parlamentare e cioè nel luogo centrale di una democrazia.

2. Il quadro di insieme che emerge dall'analisi è quello di un Paese che ha per oltre un quarantennio vissuto una difficile situazione di frontiera. Ovviamente le tensioni che caratterizzarono il quindicennio oggetto di specifica analisi ebbero anche cause di natura sociale e quindi interna. Tuttavia tali tensioni non sarebbero durate così a lungo, non avrebbero avuto gli esiti tragici che assai spesso hanno avuto, ed il cammino verso la verità non sarebbe stato così irto di ostacoli, se la situazione politica interna non fosse stata condizionata e sovrastata dal quadro internazionale in cui l'Italia era inserita.

E' una valutazione che nelle pagine che precedono è stata spesso esplicitata e puntualizzata con riferimento a specifici episodi; e spesso fondata anche su evidenze documentali. E' apparso opportuno richiamarla nell'introdurre il tema relativo alle responsabilità politiche, per chiarire come quest'ultimo si stemperi nella prospettiva di un giudizio che ormai ha un prevalente carattere storico e in cui viene ad attenuarsi - anche se non ad annullarsi - l'aspetto sanzionatorio che normalmente consegue ad ogni giudizio di responsabilità.

Non è un caso infatti che quando il quadro internazionale è profondamente cambiato, con la caduta del sistema orientale e dei muri, anche il

²³³ Intervento di Lorenzo Pinto in un pubblico incontro tematosi a Foggia il 10/12/1994.

quadro politico interno del nostro Paese ha subito una profondissima mutazione; quest'ultima è stata ben più intensa di quelle conosciute da altri Paesi del blocco occidentale, a riprova della maggior intensità del condizionamento.

Tutte le forze politiche presenti in Parlamento, nel periodo storico considerato, hanno subito radicali mutazioni, non solo di struttura ma anche di obiettivi.

E' venuta quindi a determinarsi una situazione nuova che rende più agevole il compito di misurarsi in sede parlamentare con un passato pur recente e pur difficile, essendo oggi venute meno, nella nuova fase che la Repubblica vive, le ragioni politiche che resero impronunciabili le parole atte a descrivere una verità già in parte conosciuta e che oggi nella nuova situazione diviene più facile comprendere e disvelare.

3.0 Ribadito quindi che il giudizio sulle responsabilità politiche si stempera nella maggiore serenità propria di un giudizio storico, sembra opportuno, scendendone all'analisi, affrontare il problema con la periodizzazione dovuta in ogni giudizio storico che voglia dirsi corretto.

3.1 In tale prospettiva appare indiscutibile che gli elementi che all'analisi della Commissione sono apparsi più incisivamente descrittivi del quadro storico politico dell'immediato dopoguerra, furono il frutto di scelte politiche precise; derivarono cioè da una consapevole volontà di ostacolare l'espansionismo comunista anche con mezzi impropri rispetto alle regole che una democrazia nascente si era appena data.

Per tali motivi la realtà che l'analisi operata ha descritto nell'immediato dopoguerra può solo in parte dirsi occulta, risultando la stessa da una pluralità di fonti documentali di indiscutibile chiarezza.

3.2 Il quadro descritto, per il profilo che concerne le responsabilità politiche, muta però a far data dalla metà degli anni '50 e cioè dal momento in cui diviene chiaramente percepibile un "ritrarsi" dei vertici politici dall'assunzione di

specifiche responsabilità e il correlativo innescarsi di una delega sempre più ampia da parte del vertice politico in favore di apparati amministrativi e burocratici.

E' questo un profilo che la Commissione ha già affrontato misurandosi con la specificità del caso Gladio; quest'ultimo peraltro rientra nell'ambito più generale di un comportamento sostanzialmente abdicativo dell'autorità di governo verso l'intero sistema dei servizi di sicurezza, le cui decisioni sono state mantenute in una zona d'ombra, prive di regole certe e sottratte alla conoscenza del Parlamento.

Trattasi dello specifico aspetto interno di un fenomeno più ampio. Dopo la guerra, infatti, i servizi segreti dei principali Paesi industrializzati invece di rientrare nell'alveo di una "corretta" attività di spionaggio e controspionaggio militare si trasformarono in costose agenzie informative, con bilanci di centinaia, talora migliaia di miliardi. La divisione del mondo in due sfere di influenza contrapposte fece sì che ai servizi segreti di molti Paesi venissero affidati - o che dagli stessi venissero in via di fatto assunti - compiti che non competevano loro, a difesa con ogni mezzo dello status quo internazionale. E' nota quindi questa generale utilizzazione dei servizi segreti in chiave marcatamente politica, in un periodo storico nel quale la situazione internazionale autorizzava la massima spregiudicatezza.

E' peraltro indubbio che il fenomeno di un'accentuata autonomia politica dei servizi abbia assunto in Italia intensità maggiore ed abbia riguardato anche altri apparati istituzionali.

E' probabilmente questo l'ambito in cui più chiaramente si è manifestato - e per un lungo periodo - il limite sostanziale di sovranità che derivava dalla situazione internazionale.

Il comportamento apparentemente abdicativo del potere politico può quindi in tale chiave essere letto anche come determinato dalla necessità, per i reggitori del "regno", di convivere con inputs in qualche modo provenienti dal

USA

"centro dell'impero": una situazione certamente non coerente con le regole di una effettiva democrazia e tuttavia coerente con il carattere incompiuto che la nostra democrazia ha conosciuto in conseguenza diretta della sovrastante situazione internazionale, in un contesto reso particolarmente nevralgico da ragioni geografiche e politiche queste ultime connesse da un lato alla presenza vaticana, dall'altro al rapporto saldo che almeno sino alla metà degli anni '70 legava il maggiore partito di opposizione presente in parlamento allo "impero nemico".

Alla specificità di tale situazione si lega anche un ulteriore dato innegabile nel primo quarantennio della storia repubblicana; e cioè la costante presenza di una destra radicale in forme assai più intense di quelle conosciute dalle altre democrazie occidentali; ed insieme la continuità dei suoi legami con apparati istituzionali sia pure con caratteri di progressivo allentamento.

3.3 Non sussistono, allo stato attuale delle acquisizioni, elementi che consentano di affermare che esponenti politici dell'area di governo siano rimasti coinvolti nelle varie trame eversive che caratterizzarono il periodo oggetto di analisi.

Tuttavia le stesse ebbero spesso tratti di tale evidenza da escludere che possano ritenersi essere state non conosciute e non percepite dal vertice politico. Doveroso peraltro è riconoscere che le forze politiche di governo, in ragione di una sempre crescente interiorizzazione dei valori democratici, abbiano agito in modo tale da frenare, neutralizzare e infine sconfiggere le spinte verso una involuzione autoritaria dell'ordinamento repubblicano.

Le ragioni della tenuta delle istituzioni democratiche, pur sottoposte a così difficili prove, risiedono anche in questo. Tuttavia non è negabile da un lato che in alcuni casi l'esistenza delle trame e delle tensioni sociali siano state utilizzate anche da esponenti politici democratici in funzione moderata, dall'altro che i vertici politici abbiano contribuito ad impedire che tali trame venissero sino in fondo disvelate e che si pervenisse ad una tempestiva punizione dei responsabili.

Probabilmente si ritenne che una piena conoscenza dei pericoli che la democrazia correva avrebbe potuto avere un impatto destabilizzante e risultare alla fine controproducente.

Ancora una volta si tratta di vicende non riconducibili ad un corretto dispiegarsi della dialettica democratica e che per altra via confermano il carattere incompiuto della democrazia che il paese ha conosciuto; sul punto peraltro non possono essere negate responsabilità politiche ed esse si ricollegano anche al dato della sostanziale impunità di cui hanno goduto gli uomini degli apparati protagonisti dei vari episodi di "copertura", almeno sino a quando - e nei limiti in cui - gli episodi medesimi non sono stati sanzionati dal giudice penale.

3.4 Più arduo è poi esprimere un giudizio in ordine alla "zona grigia" che, soprattutto in ambito romano, ha segnato la vita del paese nella seconda metà degli anni '70.

Trattasi di un intreccio non ancora pienamente disvelato tra mondo politico, mondo degli affari, massoneria deviata, apparati istituzionali, criminalità organizzata.

In ordine a tali vicende ipotesi clamorose di responsabilità sono state avanzate recentemente in sede giudiziaria e riguardano, come è noto, uomini politici di vertice.

Opportuna appare alla Commissione, anche nella logica di una corretta dialettica istituzionale, attendere che le indagini giudiziarie abbiano il loro corso; e ciò nella coscienza avvertita che in esito alle stesse, ed anche indipendentemente dall'accertamento di fatti penalmente perseguibili, il quadro delle responsabilità politiche diverrà più chiaro e più leggibile diverrà la storia del paese.

4.1. Da tutto quanto precede chiaramente emerge che le vicende oggetto di analisi da parte della Commissione si determinarono in un contesto

caratterizzato da cause interne e internazionali che può affermarsi ormai definitivamente superato. 21

Tuttavia non può escludersi che in futuro possa determinarsi un contesto diverso che attivi patologie simili, se non corrispondenti, a quelle che le istituzioni hanno sofferto nel periodo considerato. Da ciò l'impegno conclusivo della Commissione a suggerire misure atte ad evitare che i fenomeni patologici possano rinnovarsi.

In proposito e in una prospettiva di insieme può rilevarsi che se quei fenomeni si collegarono ad un carattere incompiuto della nostra democrazia, un pieno dispiegarsi di questa costituisce indubbiamente l'obiettivo cui tendere.

A tanto peraltro non può ritenersi sufficiente una situazione politica che renda concretamente possibile una reale alternanza delle forze al Governo.

Il problema è infatti più complesso ed è innescato dalla constatazione che in tutte le forme di ordinamenti democratici storicamente conosciuti è avvertibile la permanenza (di un'area di invisibilità, di opacità o almeno di non piena trasparenza. E' in ordine a tale dato che si articola infatti la complessa problematica del segreto di Stato, che attiene alla coincidenza con l'area di opacità di un ambito temporale di indicibilità, e cioè di impossibile disvelamento del segreto. 700
Part
111

E' questo un limite che tutte le democrazie conoscono, per come si sono storicamente realizzate. Vero è peraltro che ad una analisi teorica il termine "democrazia compiuta" svela il suo carattere intimamente contraddittorio, rivelandosi quasi un ossimoro, se è vero che la democrazia non può mai compiersi, costituendo, più che una meta, un cammino che va costantemente percorso, un valore che non può mai ritenersi definitivamente acquisito.

E' in tale direzione che la Commissione ritiene di evidenziare come la fenomenologia del "doppio Stato" (sostanzialmente patologica rispetto all'ideale democratico di visibilità e trasparenza) può essere se non eliminata, almeno limitata nei suoi effetti distorsivi, mediante un complesso di misure atte a limitare 11

l'ampiezza da una lato dell'area di invisibilità, dall'altro dell'ambito temporale di indicibilità.

In questa direzione la Commissione, già nella relazione del 23 febbraio 1994, ritenne di suggerire l'adozione di misure atte a garantire una maggiore trasparenza dell'attività degli organi dello Stato, in particolare mediante una:

- a) riforma del segreto di Stato;
- b) riforma dei criteri di formazione e conservazione della documentazione amministrativa degli apparati di sicurezza dello Stato;
- c) abbreviazione dei tempi di secretazione ordinaria e militare.

Sono indicazioni di cui l'ampia analisi effettuata consente di confermare la validità.

4.2 Analoga conferma meritano le ulteriori proposte afferenti a profili più strettamente processuali e relative a:

- a) misure idonee a supportare il coordinamento delle inchieste di questo tipo;
- b) misure per la protezione dei testimoni e degli indagati;
- c) provvedimenti penali specifici contro i depistaggi.

Per un'analisi delle stesse può essere sufficiente un rinvio alla parte conclusiva della relazione già citata, aggiungendo ai provvedimenti suggeriti, da un lato, l'emaneazione di specifiche norme atte ad agevolare l'accertamento della verità nei processi per strage, nella direzione indicata da recenti iniziative parlamentari che la Commissione ritiene condivisibili; dall'altro una riforma dei Servizi di informazione, che valga a ricondurli sotto un più stretto controllo dell'autorità di Governo e renda più efficaci, sia pure con i limiti dovuti dalla innegabile delicatezza del settore, i controlli parlamentari.

4.3 Un'ultima misura può riguardare per la Commissione gli esiti della propria vicenda istitutiva e operativa che potrebbero consistere nella istituzione, mediante legge costituzionale, di un Comitato bicamerale permanente dotato del

potere di inchiesta, caratterizzato da agilità strutturale e destinato ad operare come osservatorio permanente sul mantenimento dell'ordine democratico.

PELLEGRINO, *presidente*