

Capitolo primo

La riforma dei servizi segreti del 1977

Novità e punti deboli

Era ubriaca la speranza di cui ti vestivi?

Macbeth, atto I, scena VII.

La riforma dei servizi segreti del 1977 marca una cesura e un punto di svolta nella storia repubblicana; dopo quasi dieci anni di gestazione, per la prima volta il Parlamento italiano legifera in maniera organica sul funzionamento degli organismi di informazione e sicurezza, formalizzando, tra le altre cose, le modalità attraverso cui essi sono soggetti al controllo politico dell'esecutivo e delle Camere, nonché sulla disciplina del segreto di Stato. Materie che in precedenza erano gestite all'insegna dell'informalità, dell'indeterminatezza e in assenza di controlli per quanto concerne i servizi, e in base a norme in parte risalenti all'epoca fascista nel caso del segreto. Accanto agli elementi di indubbia innovazione, però, la riforma aveva forti limiti, i cui effetti si palesano molto presto.

1. *Lo stato delle cose.*

Il primo servizio segreto dell'Italia repubblicana, il Sifar, era stato costituito tramite una semplice circolare interna del repubblicano Randolpho Pacciardi, ministro della Difesa dei governi De Gasperi dal 1948 al '53. La disposizione interna n. 365 del 30 marzo 1949 poneva il Sifar alle dipendenze dello Stato maggiore della Difesa «per svolgere attività offensive e difensive nel campo delle informazioni interessanti lo Stato e per esercitare la direzione e il coordinamento dei servizi informativi delle tre forze armate», ovvero i Servizi informazioni operative e situazione (Sios) di Aeronautica, Esercito e Marina¹. Non ci fu alcun dibattito parlamentare al riguardo, né fu introdotta qualche forma di regolamentazione legislativa; l'ordinamento dei servizi restava nell'ambito dell'esecutivo, in quanto titolare della potestà organizzativa sulla pubblica amministrazione, e la sua attività era disciplinata solo da norme interne che avevano, naturalmente, carattere riservato. La scelta di non esplicitare nessun elemento ordinamentale e organizzativo, preferendo fonti amministrative di rango inferiore,

costituisce una sorta di «guscio giuridico di protezione», risale al regio decreto del 1925² e sopravvive a lungo in età repubblicana, perché è più adatta alle esigenze di segretezza e alla mentalità militare dell'intelligence. La struttura e il funzionamento del Sifar si precisano infatti negli anni successivi a mezzo di circolari e infine col decreto del presidente della Repubblica relativo al nuovo ordinamento dello Stato maggiore della Difesa (n. 1477 del 18 novembre 1965)³. La dipendenza dallo Stato maggiore, organo privo di poteri, era solo nominale; di fatto il servizio era dotato di un'amplissima autonomia, accentuata dal progressivo innalzamento del livello gerarchico del capo servizio: generale «a una stella» nel 1949, «a due» nel marzo 1962, «a tre», ovvero generale di corpo d'armata o equivalenti, nel 1966⁴.

Il quadro dell'intelligence italiana però non si esaurisce qui. La stampa parla dei «sette diavoli custodi»: accanto al Sifar e ai tre Sios delle forze armate, infatti, nel 1948, all'interno del Viminale, al Servizio informazioni speciali subentra la Divisione Affari generali e riservati (poi Divisione o Ufficio Affari riservati, dal 1965), «con compiti di prevenzione e repressione dei delitti contro la sicurezza dello Stato» nonché «di controllo degli stranieri pericolosi per la sicurezza delle istituzioni»⁵, che opera di fatto come un servizio segreto civile, pur senza averne ufficialmente la qualità, mentre l'Arma e la Guardia di finanza mantengono al proprio interno sezioni destinate all'attività informativa.

Quanto alla disciplina del segreto di Stato, all'epoca denominato «segreto politico-militare», la sua tutela sostanziale sotto il profilo penale si basava sui codici del 1930, in cui si individuavano come oggetto di tutela «le notizie che nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico interno o internazionale dello Stato, debbono rimanere segrete [...] comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni di ordine politico, interno o internazionale»⁶, e sul regio decreto n. 1161 dell'11 luglio 1941, «norme relative al segreto militare», la cui validità – sebbene fosse non solo di epoca fascista, ma varato in tempo di guerra – è confermata dalla giurisprudenza di Cassazione ancora nel 1970⁷. In età repubblicana sopravvive dunque una concezione del segreto tipica delle forme di governo autoritarie, in cui la tutela dello Stato è tutt'uno con quella del regime ed è funzionale al mantenimento di un determinato assetto politico⁸.

Il 27 ottobre 1957, il presidente del Consiglio Adone Zoli, su suggerimento del presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, delega al capo servizio il ruolo di Autorità nazionale per la sicurezza. Questa decisione, oltre a confermare il fatto che con

Gronchi comincia a instaurarsi un rapporto privilegiato tra i vertici d'intelligence e il Quirinale, gravido di conseguenze, conferisce al capo servizio un grande potere. Può relazionarsi direttamente con le autorità omologhe degli altri Paesi, e, soprattutto, concedere o negare il «nulla osta sicurezza» (Nos) necessario per consultare documenti classificati e per poter accedere alle più alte cariche di Stato e di governo con pienezza di poteri. Risulta per esempio che nel 1963, al momento del varo del primo governo di centro-sinistra, il generale Giovanni De Lorenzo abbia dato parere negativo alla concessione del Nos al socialista Pietro Nenni, mentre nel 1972 il generale Vito Miceli avrebbe espresso, stando alla sua diretta testimonianza, perplessità rispetto ad Andreotti, che in quell'anno divenne per la prima volta premier. *Last but not least*, in tale qualità il capo servizio «sovrintende alla tutela del segreto interessante la difesa nazionale e, conseguentemente, alla emanazione e all'aggiornamento di norme in materia, nonché all'esercizio della loro applicazione»⁹, dunque è coinvolto anche nelle decisioni sull'opposizione del segreto alle richieste dell'autorità giudiziaria. Quando scoppiano controversie su questo terreno minato, gli esponenti di governo sostengono che i vertici dei servizi hanno l'autorità per deliberare in materia in piena autonomia, ma i militari li smentiscono, affermando che su materie delicate era necessario un *placet* da palazzo Chigi o almeno dalla Difesa¹⁰, come in effetti era accaduto nel corso dello scandalo Sifar, quando era stato Aldo Moro, allora presidente del Consiglio, a decidere sugli omissis nella documentazione da inviare alla magistratura¹¹. In qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, proprio nel 1957 il capo servizio approva per lo Stato maggiore della Difesa la prima pubblicazione del SMD 1/R, *Norme unificate per la tutela del segreto*, successivamente aggiornata fino al 1968 e riapprovata nel 1973¹². Tale pubblicazione definisce le misure volte a offrire adeguata protezione alle «notizie, i documenti, i materiali e le installazioni concernenti la difesa della Nazione», tenendo conto delle esigenze di sicurezza nazionali e internazionali, derivanti dagli impegni assunti in ambito Nato e dell'Unione europea occidentale (Ueo), che devono trovare applicazione nelle forze armate, nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici e privati interessati¹³.

Il quadro complessivo non muta al momento della trasformazione del Sifar in Sid nel 1966: essa avviene infatti a mezzo di una circolare interna del socialdemocratico Roberto Tremelloni, ministro della Difesa nel terzo governo Moro, che in data 25 giugno dispone lo scioglimento del vecchio servizio e la costituzione del

nuovo. Come la nascita, anche la transizione non è accompagnata da nessun dibattito parlamentare. Il Sid entra in funzione il luglio successivo, mantenendo intatte strutture e personale del Sifar. La scelta della denominazione appare quanto mai infelice, perché Sid era stato il nome del servizio d'informazione della Repubblica sociale italiana. Francesco Cossiga se n'è assunto tardivamente la responsabilità: all'epoca infatti era appena stato nominato sottosegretario della Difesa, e, in quella veste, era stato proprio lui a stilare la circolare per conto di Tremelloni («allora il servizio era un reparto dello Stato maggiore della difesa», spiega, «e per modificarlo bastava una lettera al ministro della Difesa») e a scegliere la nuova sigla. Fu un ufficiale in servizio presso lo Stato maggiore dell'Aeronautica, già effettivo della Rsi, a farglielo notare, ma «per fortuna la cosa non si seppe mai se non dopo molti anni»¹⁴. La circolare pone il servizio alle dirette dipendenze del ministero della Difesa, un accesso diretto all'autorità politica che accentua il legame tra questa e l'intelligence. Il capo servizio, tra l'altro, ha il proprio ufficio a palazzo Baracchini, dove risiede anche il ministro, e questo consente comunicazioni dirette, rapide e informali. Tuttavia, non viene introdotta alcuna forma di controllo esplicito, politico o parlamentare, sull'attività del servizio, che mantiene inoltre piena autonomia in materia di programmazione e capacità di spesa¹⁵. Fino al 1977, quindi, non soltanto manca una legge vera e propria, ma le norme e i regolamenti relativi ai servizi sono caratterizzati – volutamente, a detta di un *insider* come il generale Ambrogio Viviani, capo della sezione controspionaggio del reparto D del Sid dal 1970 al '74¹⁶ – da ampi margini d'ambiguità.