

singole unità di personale, senza che l'ente destinatario possa opporre un diniego. Allorché, invece, sia necessario acquisire un contingente di personale non predeterminato nominativamente, appare auspicabile il ricorso ad un bando presso le amministrazioni interessate, affinché il Servizio possa valutare comparativamente titolo e *curricula* degli aspiranti.

Anche per il procedimento di collocamento fuori ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge n. 345/91, le applicazioni concrete danno luogo a perplessità, in ragione della dubbia utilità, ai fini della funzionalità del Servizio e del perseguimento del pubblico interesse, della chiamata in servizio presso il SISDE per periodi estremamente brevi di dirigenti destinati a ricoprire incarichi direttivi (in tutti i casi venne attribuita la qualifica di direttore di divisione).

L'improprio criterio applicativo della citata legge ha nascosto, nel periodo in riferimento, il fine di utilizzare lo strumento del collocamento fuori ruolo per liberare, nella amministrazione di provenienza, posti di dirigenti generali per i quali si è subito provveduto a nuove nomine.

Il Servizio, in tal modo, ha ricevuto l'assegnazione di dirigenti generali prossimi al collocamento a riposo, per periodi brevi, con scarsa o nessuna possibilità di disporre di quel forte impulso

integrativo della dotazione dirigenziale, cui in teoria la legge del 1991 era ispirata.

E' indispensabile, quindi, una inversione di rotta nella applicazione di tale legge: un nuovo sistema di nomine non strumentale alla moltiplicazione degli incarichi dirigenziali; un sistema, al contrario, giustificato e giustificabile in base alla ragione ispiratrice della norma, di cui, altrimenti, sarebbe inevitabile richiedere la soppressione.

3.2 L'avvicendamento di personale e le immissioni in ruolo dei precari

La complessiva vicenda della immissione in ruolo dei cosiddetti precari è stata bersaglio di critiche e polemiche richiamate nella lettera 11 ottobre 1995 inviata dal Presidente *pro-tempore* del Comitato Parlamentare al Presidente del Consiglio dei Ministri e da questo trasmessa al Ministro dell'Interno.

Critiche e polemiche, emerse durante alcune audizioni svolte dal Comitato, traggono lo spunto, in primo luogo, dalla coincidenza cronologica tra i procedimenti di trasferimento e restituzione alle amministrazioni di provenienza promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri nel luglio 1993 e conclusi nell'aprile 1994, ed il

procedimento di inquadramento dei precari che, iniziato nell'ottobre 1993, si era concluso nel febbraio 1995; vi è poi la sostanziale coincidenza del numero dei dipendenti cessati dal servizio per effetto dei primi procedimenti (58) con il numero dei precari assunti fino al 1° febbraio 1995 (51).

Il Comitato, in relazione alla vicenda in esame, ha ascoltato i signori Napoli, Di Folco e Petruzzellis; l'ufficio di presidenza ha ascoltato, sui medesimi fatti, lo stesso Sig. Di Folco, i signori Gangi e Migliore, tutti interessati dalle iniziative di avvicendamento definite tra l'estate del 1993 e la primavera dell'anno 1994.

Sono stati trasmessi, altresì, al Comitato numerosi esposti, sottoscritti da altri ex dipendenti SISDE rientrati in amministrazioni diverse nel periodo richiamato, contenenti la prospettazione di violazioni ed irregolarità che la direzione del Servizio avrebbe commesso nel dar corso alla iniziativa.

In particolare, si tratta di esposti dei signori Delavigne, Palopoli, Tolomei, Di Cello, Palumbo, Di Giovanbattista, Esposito, Brignone, Trotto.

Le numerose censure dedotte dagli ex dipendenti allontanati dal Servizio consistono, soprattutto, nel richiamo ad un asserito carattere "punitivo" del trasferimento, dovuto alla volontà della direzione del Servizio di non utilizzare coloro che, talora doverosamente, si erano in

passato opposti ad iniziative illegali od illegittime avviate all'interno dell'organismo informativo medesimo.

A seguito dell'esposto di alcuni dei richiamati ex dipendenti, anche la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha avviato un'indagine.

Il pubblico ministero, che pure ha richiesto al giudice per il indagini preliminari l'archiviazione, ha formulato tuttavia, nella motivazione e nel richiamo ai fatti, alcune considerazioni assai utili per la doverosa informazione al Parlamento sull'intera vicenda.

Il vicedirettore del SISDE, dott. Barrel, coadiuvato dal capo del personale dott. Messina, risulta aver coordinato l'intera operazione, organizzando alcune riunioni cui partecipava - saltuariamente - il Direttore, prefetto Finocchiaro, ed in ogni caso, il capo di gabinetto, dott. Andreassi, tutti i capi reparto e alcuni capi divisione.

I funzionari interrogati dal pubblico ministero hanno concordato nel dichiarare che il coordinamento dell'iniziativa fu assunto dal dott. Barrel, che nel frattempo era deceduto.

In particolare, l'impossibilità di ascoltare il dott. Barrel non ha consentito di accertare - ed è questa una circostanza di indubbio rilievo - perché alcuni degli interessati, malgrado il giudizio positivo espresso sia dal compilatore che dal revisore nel rapporto relativo al periodo fino al 30 giugno 1993, siano stati poi allontanati in mancanza

di fatti nuovi, per effetto di un rapporto conclusivo negativo formulato in settembre dello stesso anno ad esclusiva iniziativa, appunto, dello scomparso funzionario.

E' questo, ad esempio, il caso dei signori Gangi, Petruzzellis e Brignone.

Il pubblico ministero ha escluso la esistenza del dolo specifico e quindi del reato con riferimento alle persone indagate, lasciando ovviamente impregiudicata ogni valutazione sulla illegittimità dei singoli provvedimenti, per i quali la commissione ministeriale ha proceduto ad accertamento.

Dalle audizioni di ex dipendenti, richiamate sopra, è emerso comunque un quadro preoccupante di episodi di cattiva gestione, di indebita assegnazione di personale a compiti impropri per il SISDE (autisti, scorte o assistenti di politici, ecc.), di rimozione dall'incarico collegate a ragioni diverse dalla inefficienza o incapacità delle singole persone.

E' stata riferita al Comitato la rimozione di un dipendente che aveva, pochissimo tempo prima, riferito per iscritto al suo superiore sull'esistenza di fascicoli non protocollati riguardanti un partito politico. Due ex dipendenti del SISDE hanno riferito che il capo servizio incaricato di proporre le restituzioni aveva a disposizione un elenco di

ben 140 persone definite “controindicate” (per la permanenza nel SISDE) ed invece si scelse altrove il personale da rimuovere.

Particolarmente inquietante è la circostanza - mai adeguatamente approfondita, e tuttavia riferita nei suoi particolari durante una audizione - dell'allontanamento di un dipendente che, qualche giorno prima - malgrado le proteste dei colleghi e il disappunto del direttore - aveva doverosamente sequestrato il tesserino del SISDE illegalmente rilasciato ad una giornalista, cioè a persona che non può collaborare come informatore del Servizio.

Il Comitato non può, evidentemente, valutare nel merito con completezza le singole posizioni dei dipendenti allontanati dal SISDE, non avendo a disposizione i relativi fascicoli personali; le audizioni svolte, da cui era derivata una articolata segnalazione al Presidente del Consiglio di irregolarità, violazioni e favoritismi, hanno introdotto elementi in una direzione ben diversa, che ha trovato scarso riscontro anche perché, come si è accennato, per quindici anni (dal 1978 al 1993) il SISDE ha amministrato il proprio personale senza redigere le note annuali di qualifica: circostanza, quest'ultima, di tale gravità che appare persino superfluo ogni commento.

In tale situazione, evidentemente, al di là del pur apprezzabile sforzo della Commissione d'inchiesta, non è possibile accertare con elementi probatori completi, ad esempio con riferimento ad alcuni

degli ex dipendenti che hanno presentato dettagliati esposti, se la ragione dell'allontanamento fosse derivata da uno scadente rendiconto risultante dai rapporti annuali, ovvero da iniziative degli interessati risultate sgradite alla dirigenza del Servizio.

Vi sono, in ogni caso, ragionevoli perplessità di ordine generale, che il Comitato sottopone alla attenzione del Parlamento in ordine ai criteri e modalità di attuazione della pur meritevole scelta del governo Ciampi di snellimento consistente degli organici del SISDE.

Anzitutto il criterio stabilito del CESIS per la predeterminazione delle percentuali di personale da classificare in ciascun livello non è stato puntualmente applicato ed inoltre, per alcuni dipendenti inseriti nella fascia meno elevata non si è proceduto - come invece il Governo aveva chiesto - all'allontanamento con motivazioni, che in qualche caso mancano completamente e in qualche altro caso appaiono estremamente deboli e incomplete.

Di conseguenza, a parte ogni considerazione sulla predeterminazione di contingenti numerici di personale da sostituire, non ha alcuna apparente motivazione la scelta di disattendere il criterio stabilito dal Governo: non si comprende, in altri termini, se il criterio non sia stato osservato per obiettiva impossibilità, ovvero - ma si tratterebbe di una scelta grave - per la non condivisione da parte di coloro che dovevano in concreto attuarlo, o per altre ragioni.

La Commissione ministeriale, pur non affermando che le rimozioni dal servizio fossero state disposte per creare i vuoti in organico da riempire con le assunzioni dirette dei precari (cfr. pag. 37 della relazione conclusiva della Commissione ministeriale), ha tuttavia osservato che l'imponente esodo di dipendenti (oltre 230 persone dal settembre 1993 all'aprile 1994) sia stato causa della regolarizzazione dei precari (cfr. pag. 39 della citata relazione).

Il Comitato non può che condividere sul punto la conclusione della Commissione ministeriale.

Oltre alla coincidenza temporale si devono richiamare le considerazioni che emergono dalle audizioni di alcuni ex dipendenti rimossi i quali, evidentemente, erano interessati a fornire una immagine negativa della vicenda, ma hanno esposto al Comitato non valutazioni bensì specifici richiami ad episodi di disfunzione e di pretestuosa discrezionalità nell'operare all'interno del Servizio.

Tuttavia il complesso dei fatti e delle considerazioni consente di formulare una ipotesi secondo cui la ormai urgente necessità di definire la questione dei "precari" abbia quantomeno rafforzato e accelerato il proposito di operare un parziale avvicendamento nelle dotazioni di personale del SISDE.

Manca, altresì, anche la dimostrazione che tale avvicendamento sia stato effettuato nel pieno rispetto di criteri predeterminati e soprattutto trasparenti e ispirati alla salvaguardia degli elementi più capaci e alla sostituzione di quelli meno capaci o affidabili.

E' certamente comprensibile che nell'organizzazione di istituzioni, in cui la regola della riservatezza e del segreto debba esser coniugata con la più assoluta lealtà e rettitudine, il rapporto fiduciario dei superiori verso i loro dipendenti assuma una importanza estremamente significativa.

Peraltro, dalla applicazione di tale principio non può desumersi l'equiparazione del criterio della scelta fiduciaria e discrezionale con l'arbitrio del superiore nei confronti dei dipendenti subordinati. La discrezionalità richiede, pur nella sua ampiezza, la conformità al fine proprio dell'amministrazione, il che vuol dire, per i Servizi, alla esigenza di perseguire gli scopi della sicurezza dello Stato con agenti preparati, leali, affidabili.

La fiducia personale del dirigente non potrebbe in alcun modo giustificare, in altri termini, la permanenza nel Servizio di persone impreparate ovvero poco rispettose dei fini propri dell'ente. Il concetto di "controindicazione" alla permanenza nel SISDE - cui si faceva

riferimento nei fascicoli di numerosi agenti che, invece, sono stati inspiegabilmente mantenuti nel ruolo - riguarda un complesso di elementi che il solo "gradimento" del superiore non può vanificare.

Si cade, altrimenti, nel rischio, troppe volte denunziato, di gestioni "personalistiche" (o nepotistiche) in cui si preferisce operare con "amici" anziché con persone fedeli all'istituzione ed ai suoi fini.

3.3 Valutazioni finali sulla riforma del sistema

Il Comitato, alla conclusione della inchiesta amministrativa che ha sollecitato al Governo e che la Commissione ministeriale ha svolto, può esprimere alcune valutazioni complessive sulla funzionalità, efficienza e adeguatezza del sistema normativo che regola la provvista del personale presso il SISDE.

Occorre muovere da una considerazione di fondo sul rilievo assolutamente centrale delle regole per l'assunzione presso i Servizi in ogni scenario di possibile riforma, una riforma che pure è improcrastinabile, del sistema di *intelligence* nel Paese.

Ed allora la porta di ingresso nei Servizi, il reclutamento nei diversi organismi, deve configurarsi come sistema di garanzia della elevata professionalità, della lealtà alle istituzioni, della sicura affidabilità di ciascun appartenente al sistema di *intelligence* moderno ed efficiente che si deve costruire. Anche allo scopo di introdurre, in una materia tanto delicata e complessa, una indispensabile trasparenza del sistema normativo, il Comitato reputa necessario che il Governo predisponga un solo regolamento, disciplinante il reclutamento del personale (assunzioni, trasferimenti, incarichi, promozioni, rapporti informativi, restituzioni ed allontanamenti), ottenendo così un immediato risultato positivo per almeno due profili:

a) la riconduzione ad un testo normativo unico di regole ora affidate ad una pluralità di atti; b) l'uniformazione, al più appropriato livello regolamentare, del rango delle fonti che oggi disciplinano la materia (direttive, decreti presidenziali, regolamenti, ecc.).

In ogni caso, si dovrà cogliere l'occasione della auspicata redazione di un testo unico per superare l'immotivato e indifendibile regime attuale di segretezza delle regole per il reclutamento del personale, da rendere finalmente accessibili al cittadino sulle pagine della *Gazzetta Ufficiale*.

Si deve perciò anzitutto rimodellare il fabbisogno di personale - sia per gli aspetti qualitativi che quantitativi - in relazione alle funzioni e agli obiettivi di *intelligence*, privilegiando i settori che rivestono attualmente interesse effettivo, nello scenario mondiale che si va configurando dopo il crollo del muro di Berlino, con la competizione economica nei mercati e la modifica degli avversari del nostro sistema.

In primo luogo, vi è dunque la necessità di una più efficace formazione professionale del personale assegnato al Servizio, con percorsi e metodi formativi che rendano gli operatori idonei non solo alla peculiare attività di *intelligence* ma anche al colloquio informativo con gli ambienti in cui i dati si formano e si elaborano: il sistema delle

finanze, delle banche, dell'alta tecnologia, dell'economia e del commercio, soltanto per esemplificare.

L'operatore di un servizio moderno deve avere cioè la capacità di attingere informazioni o notizie anche in ambienti specialistici.

La riaffermazione dei compiti propri di *intelligence*, distinti in modo finalmente chiaro da quelli di investigazione, consentirà inoltre di concentrare le esigenze su livelli professionali specifici, più elevati e diversificati rispetto ai tradizionali profili normalmente prevalenti nelle carriere del pubblico impiego. L'*intelligence* ha certamente oggi, ed avrà ancor più nell'immediato futuro, anche la necessità di poter utilizzare analisti economici, statistici, fisici, esperti finanziari, esperti di lingue tradizioni e costumi dei paesi orientali e del Terzo Mondo.

E' evidente che tali professionalità si dovranno acquisire con metodi selettivi, con procedure trasparenti che consentano il reclutamento del personale più qualificato, eventualmente con una accorta attività di preventiva informazione negli ambienti universitari per individuare la disponibilità degli studenti più meritevoli a concorrere alle selezioni per l'ammissione negli organismi informativi.

Quello appena delineato sinteticamente è un indirizzo che in altri Paesi viene costantemente osservato, con risultati certamente assai significativi.

In proposito, il Comitato valuta necessaria ed utile l'introduzione di forme di avviso, concernenti le selezioni, assistite da adeguata pubblicità anche sui *media*: le regole di trasparenza, che certo non si estenderebbero alle fasi conclusive del concorso, ben potrebbero infatti applicarsi ad una selezione di candidati con speciale professionalità destinati ad un qualificato impiego negli Organismi informativi.

Sembra, inoltre, opportuno e rispondente ai criteri della economicità e della efficienza che le regole per la selezione e le procedure di reclutamento siano unificate. Si dovrebbero adottare criteri di valutazione dei candidati con atti da inviare anche al Comitato parlamentare di controllo.

Per le assunzioni dirette, il Comitato ritiene che si debba prestabilire con atto normativo un limite massimo di utilizzo, in una percentuale molto limitata e non eccedente ad esempio il cinque/sei per cento dell'organico del personale.

Si dovrebbe, inoltre, escludere in via assoluta l'assunzione diretta per figure professionali e mansioni diverse da quelle di speciale ed elevata qualificazione tecnico-scientifica, normalmente di difficile reperimento con i comandi o distacchi da altre pubbliche amministrazioni. Anche in tali limitati casi, non potrebbe mancare una puntuale e formale motivazione in ordine ai presupposti che

giustificano l'assunzione diretta, oltre alla dimostrazione incontrovertibile delle qualità morali e di lealtà alle istituzioni da parte dell'interessato.

Diversa è la riflessione da condurre a proposito della assunzione di personale destinato a compiti di speciale delicatezza, rischiosità e segretezza: ad esempio, coloro che siano incaricati di inserirsi in ambienti stranieri con identità coperta, ovvero di svolgere missioni "non convenzionali". In tali ipotesi, è evidente la prevalenza del rapporto fiduciario nei confronti del responsabile del Servizio, benché non manchi un possibile criterio per controllare - *ex post* - la funzionalità della scelta rispetto all'obiettivo specifico perseguito. Si dovrebbe, infatti, richiedere in quelle ipotesi una verifica ancor più rigorosa dei risultati conseguiti dalle persone prescelte, in modo che la responsabilità della chiamata sia ancor più direttamente riconducibile a chi aveva stabilito l'obiettivo ritenendo di poterlo raggiungere con determinato personale.

Anche il ricorso ai distacchi ed al collocamento fuori ruolo di personale in servizio presso altre pubbliche amministrazioni dovrebbe essere ricondotto a rigorosi principi volti a privilegiare la professionalità e la sicura lealtà istituzionale.

L'impiego in organismi informativi può costituire, per i pubblici dipendenti, una soluzione di indubbio vantaggio economico, cui

spesso non corrisponde la rigorosa verifica di produttività e di risultati operativi. Basti considerare che, nell'anno 1996, molte migliaia di domande di trasferimento o collocamento fuori ruolo erano giacenti presso il SISDE.

Ed allora, escluso in maniera categorica il ricorso ai cosiddetti "distacchi di fatto", ogni assegnazione di personale dovrebbe essere preventivamente motivata ed apprezzata alla stregua di esigenze reali del Servizio, da verificare *ex post* periodicamente sulla base dei risultati, anche in vista di una nuova riduzione del livello di organico che fosse risultato esorbitante.

Per le assegnazioni al Servizio, specialmente ove si tratti di incarichi di rango elevato, il Comitato ritiene che si debbano introdurre dei criteri per quanto possibile obiettivi; in particolare, pur ammettendosi le chiamate nominative, si dovrebbero prevedere talune incompatibilità in relazione ad incarichi già svolti nelle amministrazioni di provenienza; analogamente, si dovrebbe escludere la possibilità di assegnare il personale che rientri nella propria o in altra amministrazione ad incarichi collegati alla attività svolta nel Servizio o comunque tali da richiedere relazioni istituzionali con organismi di *intelligence*.

Il personale assegnato al Servizio, inoltre, dovrebbe essere più adeguatamente formato e riqualficato professionalmente, per

migliorare non solo la quantità ma soprattutto la qualità del flusso informativo.

In tale nuova prospettiva si darebbe una meno allarmata valutazione ai casi di lunga, e talvolta pluridecennale, permanenza nei Servizi di alcuni dipendenti comandati o fuori ruolo.

Fermo restando, infatti, il principio che la chiamata da altre amministrazioni dovrà rispondere esclusivamente alla necessità del Servizio di avvalersi di personale qualificato, affidabile e da sottoporre a verifica periodica di risultato, assumerebbero assai più forte portata alcune osservazioni nel senso della possibilità di assegnazioni a tempo non predeterminato.

Anzitutto, in linea generale, va considerato che per i settori della analisi e delle operazioni la formazione del personale può durare alcuni anni; basti pensare ai tempi occorrenti per la preparazione di un agente destinato ad operare occultamente all'estero, con le esigenze di inserimento, di acquisizione di una conoscenza linguistica, ambientale, di una posizione lavorativa "normale" ancor prima di poter inviare rapporti e svolgere qualsiasi attività di servizio.

In ogni caso, gli avvicendamenti del personale richiedono nuove, approfondite verifiche sulla affidabilità e ulteriori interventi sulla capacità operativa dei nuovi arrivati, ancor prima di assegnarli alle diverse strutture.

Di non poco rilievo sono i problemi di rapporto con i servizi collegati, per i quali la affidabilità e conoscenza personale degli interlocutori è indispensabile. Vi è poi il rischio concreto che l'allontanamento di un operatore che gestisca un informatore comporti la perdita anche di quest'ultimo.

Infine, all'approssimarsi dell'eventuale scadenza del termine predeterminato di assegnazione al Servizio, sarebbe inevitabile ipotizzare una riduzione dell'impegno lavorativo dei dipendenti interessati all'avvicendamento, ormai scarsamente motivati, ed aumenterebbe il rischio di uso improprio delle notizie acquisite dai dipendenti trasferiti durante il periodo di permanenza nel Servizio. La questione riveste, in ogni caso, carattere di speciale problematicità.

Il sistema delle promozioni dei dipendenti dei Servizi va profondamente moralizzato: va soppresso il metodo della cosiddetta "navetta", per cui si consente al dipendente temporaneamente fuori ruolo di rientrare nella amministrazione di provenienza conservando in quest'ultima - con equiparazione di gradi o livelli - il livello funzionale acquisito nel Servizio, con criteri né concorsuali né altrimenti verificabili, sopravanzando in tal modo i colleghi che nella stessa amministrazione di provenienza avevano continuato a prestare il proprio servizio con le regole ben più selettive delle promozioni o degli avanzamenti militari. In proposito, sembra indispensabile che le

valutazioni siano effettuate, contestualmente a quelle del personale di pari livello e anzianità nelle amministrazioni di provenienza, dalle commissioni di valutazione che presso queste ultime operano in via ordinaria, sia pure sulla base di documenti valutativi di merito formati dal direttore del Servizio presso cui l'attività è prestata.

Non si deve escludere, specialmente in riferimento alle promozioni dei dipendenti civili, l'introduzione di regole idonee a impedire eventuali trattamenti penalizzanti a danno di coloro che siano assegnati temporaneamente agli Organismi informativi.

Si potrebbe pensare ad un sistema che, da un lato, impedisca per ciascun dipendente una progressione oltre il livello raggiunto dal collega che lo precede nel ruolo; e che, d'altro lato, salvo il demerito accertato, impedisca una progressione di carriera inferiore a quella conseguita dal dipendente che segue nel ruolo l'interessato.

Ancora su due profili il Comitato ritiene che si debba attirare l'attenzione del Governo e del Parlamento: profili che attengono al rilancio dell'immagine e della moralità del personale dei Servizi nel suo complesso. Va confermata e resa davvero inderogabile la disposizione, ora affidata a fonti di incerta origine e portata, che esclude la possibilità che prestino contemporaneamente servizio presso uno stesso Organismo di informazione o comunque presso i Servizi in genere, dipendenti legati da vincoli di coniugio o di parentela

entro il quarto grado e di affinità. E' indispensabile, in proposito, la verifica, delle situazioni irregolari esistenti disponendo l'immediata rimozione delle situazioni di incompatibilità sulla base del criterio che, caso per caso, apparirà più opportuno.

E', in conclusione, da auspicare che il Governo proceda ad un riesame - da imporsi con ordinaria periodicità, e da affidarsi auspicabilmente all'U.C.S.I., del quale finalmente si dovrà specificare il ruolo e l'autonomia funzionale - della situazione personale, morale, patrimoniale di tutti i dipendenti per valutare, alla stregua dei parametri sopra richiamati (e, dunque, con obiettività e imparzialità ben maggiori di quanto non sia avvenuto in passato), l'efficienza funzionale, l'affidabilità istituzionale e la rettitudine morale: elementi, questi, dal cui complesso dovranno emergere valutazioni adeguate sulla opportunità e gli indirizzi di eventuali avvicendamenti.