

Seconda parte

Le cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi

1. La mancata individuazione dei responsabili delle stragi è stata prodotta probabilmente da una pluralità di cause concomitanti sulle quali la Commissione ha avanzato delle ipotesi già sul finire della XI legislatura individuando cinque diverse cause:

a) l'assenza di credibili rivendicazioni utili ad orientare le indagini: infatti, mentre i terroristi di sinistra, normalmente, rivendicano le proprie azioni, con un volantino o un comunicato stampa, nel caso delle stragi non sono mai state fatte rivendicazioni che non fossero depistaggi (come è logico, visto che il senso dell'azione era quello di compiere un atto particolarmente spregevole per addossare la colpa agli avversari). Questo ha sottratto agli inquirenti anche questo pur flessibile elemento per avviare le indagini: l'esame linguistico e materiale del testo, delle sue caratteristiche grafiche, i simboli eccetera;

b) modesto numero dei collaboratori di giustizia (non sempre affidabili) in questo genere di inchieste: infatti, sino agli anni Ottanta non si registrano casi di imputati disposti a collaborare. Un piccolissimo gruppo emergerà verso i primi anni Ottanta (ricordiamo in particolare Aldo Tisei o Angelo Izzo) ma non sempre si tratterà di testi particolarmente affidabili e tale situazione permarrà sino ai primi anni Novanta, quando invece, emergerà la disponibilità di importanti collaboratori di giustizia quali Carlo Digilio e Martino Siciliano. Va considerato a sè stante il caso di Vincenzo Vinciguerra, che ha fornito relevantissimi contributi, ma non può essere considerato un collaboratore di giustizia perchè, non avendo mai sollecitato alcun beneficio, si è sempre riservato la possibilità di dire quello che riteneva opportuno, non rivelando i nomi di quelli che lui ritiene militanti rivoluzionari della destra radicale non compromessi con i servizi di informazione.

c) opposizione del segreto di Stato in diversi casi (soprattutto nei primi anni); in realtà, dopo la vicenda SIFAR (nella quale vi si fece abbondante ricorso) il segreto di Stato è stato opposto in un numero abbastanza limitato di casi, fra i quali ricordiamo, prima della riforma del 1978:

- nel 1973 per il caso Giannettini (strage di piazza Fontana);
- nel 1975 per il caso Sogno (inchiesta sul «golpe bianco»);

e dopo la riforma:

- nel 1977-'82 per lo scandalo ENI-Petromin;
- nel 1982-'83 per il «caso Aiello» (strage di San Benedetto Val di Sambro);
- nel 1984 per il caso Giovannone (scomparsa dei giornalisti italiani in Libano);

- nel 1985 per il caso Cauchi;
- nel 1988 per il caso del traffico d'armi su cui indagava il dottor Mastelloni;
- nel 1988 per il caso Argo 16.

In alcuni casi, come nell'ultimo, o come nel caso Giannettini, il segreto sarà poi rimosso.

Come si vede si è trattato di pochi casi, anche se di conseguenze considerevolissime sullo sviluppo delle indagini. Tuttavia l'opposizione, per così dire, attiva, del segreto di Stato ha giocato un ruolo probabilmente meno rilevante di quanto comunemente si crede. Quello che ha avuto un effetto ben maggiore è stata, innanzitutto, la semplice esistenza del segreto di Stato, che induceva l'autorità giudiziaria ad una sorta di autocensura, per la quale alcuni filoni di indagine venivano abbandonati, nella consapevolezza che essi avrebbero condotto davanti ad un muro invalicabile. Ad esempio: quale magistrato avrebbe potuto pensare di effettuare, negli anni Settanta, un sequestro come quello avvenuto nel novembre del 1996 nei capannoni della via Appia? E quale magistrato avrebbe potuto sequestrare il fascicolo «fonti» al Ministero dell'interno, come è avvenuto nel marzo del 1997?

Più ancora di questo «effetto indotto», ha influito quello che possiamo chiamare il «segreto di Stato strisciante», per il quale gli apparati di sicurezza non comunicavano alla polizia giudiziaria, le notizie in loro possesso, e talvolta la stessa polizia giudiziaria si guardava bene dall'informare l'autorità giudiziaria - quando non si dava luogo a veri e propri depistaggi - si rispondeva in modo reticente, riducendo al minimo indispensabile le informazioni, e confidando sul fatto che, comunque, l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto perquisire uffici ed archivi. O che, ancora, portava alla sottrazione di documenti particolarmente scottanti dagli archivi ufficiali, o alla formazione di archivi paralleli, all'occultamento di una parte del catalogo di consultazione. Il tutto facendo pieno affidamento sullo stato di «pittresco e meticoloso disordine» che rende, ancora oggi, quegli archivi assai poco consultabili a chi non ne conosca le vere «chiavi d'accesso». Se, da un lato, l'esistenza del segreto di Stato agiva come deterrente delle «eccessive curiosità» dell'autorità giudiziaria, dall'altro esso agiva come incoraggiamento verso questa prassi dei corpi di polizia, poiché essi sapevano di potervi fare affidamento, anche nella peggiore delle ipotesi, per coprire tutte le reticenze, i silenzi e persino i depistaggi. Un segreto non codificato da nessuna legge, ma, forse, proprio per questo, più efficace e micidiale dell'altro.

d) frequente scomparsa di testimoni o indiziati: una costante di tutti i casi di strage è stata la lunga scia di morti strane o di incerta causa di testi ed indiziati. Il caso più impressionante resta quello di Ermanno Buzzi, strangolato da Pierluigi Concutelli a sole 36 ore dal suo arrivo nel carcere speciale di Novara: infatti, era noto che Novara non era affatto un carcere sicuro - a dispetto del nome -, almeno dal punto di vista della vita dei reclusi (esso era noto come il «mattatoio» di Novara), lo stesso

Buzzi aveva manifestato la sua opposizione a quel trasferimento avvertendo sui pericoli cui sarebbe stato esposto, eppure, all'indomani, nessuno venne chiamato a rispondere nè per la decisione del trasferimento, nè per la mancata adozione di qualsiasi misura di sicurezza a protezione della probabile vittima (da tempo circolavano voci su una sua disponibilità a fare ammissioni almeno parziali). Il Ministero di grazia e giustizia - retto dall'onorevole Adolfo Sarti, che poco dopo figurerà negli elenchi della P2 - non ritenne di aprire neppure una inchiesta amministrativa. È questa assenza di sanzioni ad inquietare più di ogni altra cosa ed a far riflettere sul perchè siano mancati, per tanto tempo, imputati disposti a collaborare.

e) sistematica presenza di errori, omissioni o sviamenti delle indagini da parte di incaricati delle stesse, sia funzionari civili che militari.

Questo è l'aspetto più grave e delicato di tutta la questione: l'attività di depistaggio cui hanno partecipato elementi di tutti i corpi di polizia e di sicurezza, dall'Arma dei carabinieri alla pubblica sicurezza, dal servizio militare alla Guardia di finanza. La relazione della Commissione stragi del febbraio 1994, negli allegati, contiene un puntiglioso elenco dei vari depistaggi nei casi di strage e ad essa rimandiamo unitamente alla cronologia dei depistaggi curata dai collaboratori di questa Commissione nella presente legislatura. Qui preme sottolineare che non si è trattato di casi isolati o che abbiano coinvolto solo agenti o, al più, quadri intermedi, ma che, al contrario, la propensione a depistare cresceva, negli anni Settanta, man mano che si saliva verso i gradi più alti. D'altro canto non si può tacere la responsabilità delle autorità politiche: quando anche non si è assistito all'aperta copertura dell'operato degli apparati, anche nei casi più scoperti (e le registrazioni delle udienze di Catanzaro sono, in questo senso, ancora un eccezionale documento meritevole di essere rivisto), l'attività depistatoria ha potuto giovare delle inerzie dell'autorità politica, delle sue omissioni, della sua scarsa sensibilità all'esigenza di garantire trasparenza e legalità. Può anche accadere che un vice questore, facendosi prendere dal panico, ordini di lavare il luogo dell'attentato con gli idranti, distruggendo così irrimediabilmente prove insostituibili, ma se poi - a distanza di poche settimane - il Ministero dell'interno decide di promuoverlo, senza avere la sensibilità di comprendere che, pur trattandosi di una promozione scontata, per anzianità, sarebbe opportuno soprassedere e se il Ministro non ha nulla da obiettare e firma il decreto senza battere ciglio, ebbene non si può parlare di una prassi amministrativa più o meno disinvolta ma di una decisione politica che documenta in quale reale considerazione sia tenuta l'esigenza di far luce sulle stragi.

2. Per quanto siano passati diversi anni dall'approvazione della relazione dell'XI legislatura, e si siano fatti molti passi in avanti, questo schema resta pienamente valido e confermato dalle risultanze processuali e dalle audizioni davanti alla Commissione.

A questo possono aggiungersi altre considerazioni di respiro più ampio in ordine alle responsabilità delle varie istituzioni.

Convien, tuttavia, svolgere una considerazione preliminare in riferimento alla peculiarità di questo tipo di processi: infatti, l'ordinamento processuale (sia il vecchio rito che quello attuale) sono, ovviamente, pensati in funzione di una medietà di casi ordinari molto lontani dall'estrema complessità di una vicenda come quella di piazza Fontana o il «*golpe Borghese*».

Casi di questo genere presentano una straordinaria complessità che mal si adatta ai ritmi ed alle modalità del rito ordinario: basti confrontare il milione di pagine del fascicolo di piazza Fontana, o le 5.000 pagine della sentenza di rinvio a giudizio per Ustica, con il fascicolo processuale di Assise di un caso di media complessità, per vedersi materializzare davanti agli occhi la straordinaria complessità di casi di questo genere.

Nè si tratta solo di questioni di ordine quantitativo (le centinaia di testimoni, le innumerevoli perizie, le infinite implicazioni...): indagare su organizzazioni eversive o su apparati di sicurezza deviati non ha certamente lo stesso grado di difficoltà e pericolosità che indagare su un uxoricidio o una rapina. Si farà notare che analoghi problemi si presentano nei processi di mafia, ed è vero, ma è anche vero che:

a) per i processi di mafia sono, appunto, previste misure particolari ed eccezioni al procedimento ordinario (e basti pensare all'istituzione di una procura speciale);

b) nel processo di mafia, il magistrato continua ad avere nella polizia giudiziaria il suo strumento operativo naturale con il quale, ovviamente, si stabilisce un rapporto fiduciario, mentre nei processi di strage o per cospirazione politica è stato proprio il rapporto con gli organi di polizia, spesso, a non funzionare ed a lasciare dietro di sé un alone di dubbio che si è riflesso nelle indagini successive.

A partire da questa premessa generale, si comprende che la ricerca della verità richiederebbe uno sforzo eccezionale e, dunque, la destinazione di mezzi ed uomini in più e la collaborazione piena di ogni ramo dell'amministrazione (dalle prefetture al Ministero degli esteri) per superare le particolarissime difficoltà che casi del genere comportano. Questo sforzo eccezionale non vi fu: l'autorità giudiziaria non ricevette alcuna dotazione particolare e la collaborazione dell'amministrazione fu meno che mediocre. Anche questo ha influito sul risultato finale.

Carenze dell'ordinamento giudiziario

Le considerazioni che abbiamo appena svolto, sulle particolarità di questi casi, acquistano maggior peso, ove si consideri lo stato di impreparazione dell'ordinamento giudiziario a fronteggiare un fenomeno, sin lì inedito, come lo stragismo.

Una prima carenza, particolarmente evidente, riguarda la mancanza di coordinamento nelle indagini. L'assenza di un collettore unico dell'enorme massa di informazioni che mano mano emergevano e di una strut-

tura di coordinamento delle indagini è stata, probabilmente, decisiva nell'esito delle varie inchieste. L'esperienza della Procura nazionale antimafia e della DIA, oggi, ci dimostra quale sia l'efficacia di uno strumento del genere in inchieste di particolare complessità, delicatezza e difficoltà.

Naturalmente, nei primissimi anni Settanta l'idea di una Procura nazionale era assolutamente prematura - nè risulta che nessuno l'abbia a quel tempo avanzata - e forse non sarebbe stata neppure auspicabile, considerando il rischio del formarsi di un unico centro di potere facilmente orientabile magari in senso opposto all'accertamento della verità.

Ma, con il passare del tempo, tali considerazioni perdevano valore: di una Procura nazionale antimafia si iniziò a parlare già nella prima età degli anni Ottanta ed essa venne poi effettivamente realizzata nei primissimi anni Novanta. È sintomatico, invece, che neppure allora si sia avvertita l'esigenza di una iniziativa analoga per le stragi o anche solo di attribuire alla stessa Procura nazionale anche la competenza per reati di questo genere.

E, se è vero che l'istituzione di tale ufficio sarebbe stata compito del potere legislativo, è anche vero che dalla magistratura non venne alcuna sollecitazione in questo senso.

Ancora oggi, le inchieste sui casi di strage mancano di un efficace coordinamento, con riflessi pesanti sia sulla dispersione e la ripetitività delle indagini (quante volte è accaduto che le rispettive squadre di polizia giudiziaria di due o tre Procure interrogassero lo stesso teste, perquisissero lo stesso ambiente, battessero gli stessi archivi, l'una all'insaputa dell'altra, mentre restavano totalmente neglette altre direzioni di indagine per mancanza di personale?), sia nel ciclico riproporsi di violente polemiche fra le diverse autorità giudiziarie, sino ad aperti scontri in sede di Consiglio superiore della magistratura, con gli effetti sulle indagini che è facile immaginare.

Le responsabilità della magistratura

Accanto a queste carenze oggettive dell'ordinamento, vanno considerate anche quelle di ordine soggettivo.

Nel 1970 l'ipotesi che settori del mondo istituzionale, ed in particolare degli apparati di sicurezza, potessero essere coinvolti in un eccidio indiscriminato, trovava credito solo in ristrette fasce di opinione pubblica per lo più orientate all'estrema sinistra. Per la maggioranza dei cittadini, un'ipotesi del genere evocava scenari orrifici quanto fantastici da non prendere neppure in considerazione. Solo qualche anno dopo la situazione era fortemente mutata: e si pensi alle reazioni popolari alla strage di Brescia ed all'accoglienza riservata, durante i funerali delle vittime, alle massime autorità istituzionali.

Per la magistratura del tempo, adattarsi ad una ipotesi del genere fu anche più difficile: la medietà dei magistrati era abituata a considerare i corpi di polizia come i propri diretti collaboratori, legati da rapporti fidu-

ciari e, dunque la possibilità di poter essere volutamente tratti in inganno da un ufficio di polizia appariva come una ipotesi fantascientifica. E, dunque, l'idea che a metter la bomba possano essere stati degli anarchici appariva come ben più credibile di quella opposta, e cioè che l'accusa fosse il frutto di una macchinazione di settori dello Stato per coprire i veri responsabili. In fondo, non erano stati gli anarchici, mezzo secolo indietro, ad aver compiuto regicidi ed attentati in teatri? E nei loro covi non si leggevano scritte come «Bombe, sangue ed anarchia»? Perchè la magistratura si orientasse verso altre ipotesi occorrerà tempo, non moltissimo (si pensi alla tragica parabola del dottor Occorsio nel breve volgere di sei anni, dal rinvio a giudizio di Valpreda e degli altri, all'inchiesta che portò alla scoperta dell'Ompam) ma abbastanza perchè si perdessero occasioni preziose per fermare gli stragisti.

La svolta vi fu e la magistratura iniziò a guardare con altri occhi ad una realtà criminale assolutamente nuova come quella dell'eversione che si annidava nelle stesse istituzioni, ma fu lenta, intempestiva e si lasciò dietro una scia di insensibilità diffusa rispetto al problema, una scarsa consapevolezza dell'importanza del fenomeno e del suo impatto su tutto il sistema. Si pensi al penoso protrarsi della questione della competenza territoriale: un lungo e tortuoso *iter*, protrattosi per quasi tre anni, durante i quali testimoni scomparivano, prove venivano perse, e la memoria sfuocava, per approdare alla decisione di togliere il processo dalla sua sede naturale, portandolo a novecento chilometri di distanza ed in una Procura poco attrezzata. L'impegno dei magistrati calabresi fu assolutamente encomiabile, ma l'allontanamento dell'inchiesta dal luogo dei fatti, al pari del prolungarsi dell'*iter* istruttorio, costituì una delle ragioni più consistenti del fallimento dell'inchiesta stessa.

Naturalmente si trattò di una decisione proceduralmente impeccabile, così come lo saranno molte pronunce di annullamento dei primi gradi di giudizio, fondata su eleganti considerazioni di ordine giuridico, ma talvolta accade che di decisioni proceduralmente impeccabili e di buone intenzioni sia lastricata la via dell'inferno. Considerando l'ampia discrezionalità di cui gode la Suprema Corte in una materia così labile come la legittima suspizione, non sembra eccessivo osservare che una maggiore consapevolezza della reale posta in gioco, avrebbe consigliato di assumere la decisione in tempi assai più brevi e di lasciare il processo alla sua sede naturale.

In altri casi il persistere di questa scarsa consapevolezza ha assunto le vesti di archiviazioni troppo frettolose o di una eccessiva fiducia nelle dichiarazioni di rappresentanti dell'Esecutivo, e pensiamo a casi assai diversi fra loro come l'archiviazione per la morte di Armando Calzolari o quella di Giuseppe Muraro, o dell'incidente d'auto in cui persero la vita cinque giovani anarchici il 27 settembre 1970, o per la vicenda del SID parallelo, per culminare nell'incredibile sentenza per il *golpe* Borghese che, caso senza precedenti, mandava assolti anche i rei confessi.

Le responsabilità della classe politica

Parlando della scarsa attenzione dell'autorità politica verso la correttezza dei comportamenti degli apparati di sicurezza e dei corpi di polizia, abbiamo già anticipato il discorso sulle responsabilità della classe politica di governo.

Ma non si è trattato solo di questo o della mancata collaborazione con l'Autorità giudiziaria (ancora nei primi anni Novanta, il Ministero degli affari esteri, ad esempio, si è comportato in modo non soddisfacente a proposito della rogatoria internazionale per Gianni Guido), pensiamo anche alle risposte delle autorità di governo ai quesiti posti dalla magistratura e facciamo un esempio, quello della vicenda del «SID parallelo». Come è noto, dell'esistenza di un corpo parallelo al SID aveva parlato per primo l'allora colonnello Amos Spiazzi nella sua deposizione del 4 maggio 1974, ritrattando un mese dopo. Durante il processo per il *golpe* Borghese, il generale Miceli, nella sua deposizione del 14 dicembre 1977, aveva ammesso l'esistenza di un organismo occulto nell'ambito del servizio segreto italiano e, a seguito di tale ammissione, la Procura di Roma aveva interpellato il Presidente del Consiglio *pro tempore*, l'onorevole Andreotti che rispondeva, in data 4 ottobre 1978 (curiosamente: tre giorni dopo il ritrovamento della prima parte del memoriale di Moro in via Monte Nevoso) escludendo, con una formula estremamente ambigua, l'esistenza dell'organismo occulto. Su tale dichiarazione la Procura romana, il 22 febbraio 1980, decideva l'archiviazione. Poi, dieci anni dopo, il 18 ottobre 1990 (curiosamente: dieci giorni dopo il ritrovamento della seconda parte del memoriale di Moro in via Monte Nevoso, e questa volta, contenente notizie sulla struttura antiguerriglia della NATO), lo stesso senatore Andreotti, tornato Presidente del Consiglio, ammetteva, con una relazione al Parlamento, l'esistenza di Gladio definito, sin nel titolo della relazione «il c.d. SID parallelo», che, dunque, esisteva. Non sappiamo se si tratti della versione definitiva, ma quanto detto è sufficiente ad illustrare la correttezza delle informazioni fornite alla magistratura dalle autorità di governo.

Abbiamo anche accennato, nella prima parte, alla diffusa reticenza della classe politica sul tema, indicando nella mancata costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta il sintomo più esplicito di tale reticenza. C'è da chiedersi, nel caso in cui la Commissione fosse stata costituita già dopo la strage di piazza Fontana, se il corso della storia sarebbe stato lo stesso; c'è anche da chiedersi se sarebbe stato possibile opporre il segreto di stato all'autorità giudiziaria se questa avesse potuto contare su una sponda come una Commissione parlamentare, o se sarebbe stata possibile la stessa distratta inerzia dell'autorità politica rispetto ai comportamenti devianti degli apparati di sicurezza e se sarebbe stato ugualmente deciso lo spostamento del processo da Milano. Soprattutto c'è da chiedersi, anche sulla base dell'esperienza della Commissione, di poco precedente, sul caso SIFAR, cosa sarebbe potuto emergere dall'inchiesta di un organismo parlamentare: in fondo, se si rese necessario riem-

pire di «*omissis*» gli atti di quella Commissione ed i documenti allegati, vuol dire che essa aveva toccato corde sensibili e fatto emergere verità scomode.

Ovviamente, tutto questo avrebbe spinto sul terreno del confronto più duro ed esplicito, comportando rischi non irrilevanti di toccare il «punto di non ritorno», ma la capacità di tenere sotto controllo la situazione, senza per questo rinunciare al dovere di far luce (o contribuire a far luce) sull'attacco alla democrazia e garantire la dignità e l'indipendenza del paese era il compito cui la classe politica italiana era chiamata in quel frangente. Occorre riconoscere che i gruppi dirigenti sia dei partiti di governo che di opposizione non furono pari a questo compito e, pur salvando il paese dalla guerra civile, non seppero evitare che i veleni delle stragi irrisolte e degli eterni «misteri d'Italia» inquinassero la vita politica dei successivi venti anni. Una responsabilità che la classe politica condivide con la magistratura e con i vertici dei corpi di polizia e dei servizi di sicurezza, ciascuno proporzionalmente all'importanza della propria funzione ed allo spazio di potere occupato.

Le responsabilità degli organi di sicurezza e dei corpi di polizia

Probabilmente i vertici militari, di polizia e degli organi di sicurezza hanno le responsabilità più pesanti in tutta la questione e questo tanto per i depistaggi (tollerati, quando non voluti e promossi), quanto per il ruolo attivo nell'assalto alla democrazia. Un sintomo eloquente della cultura politica e della dubbia lealtà repubblicana degli stati maggiori delle Forze Armate è rappresentato dal progetto – fortunatamente non realizzato – di costituzione di una Direzione centrale per la guerra psicologica al comunismo. I due documenti avanzati – nel 1962 e nel 1963 – dai rappresentanti di tutti gli Stati Maggiori d'arma della Forze Armate, postulavano la realizzazione di un modello di «democrazia protetta» molto simile a quello sperimentato, quasi nello stesso tempo, in Turchia e non meritano alcun commento, presentandosi da soli come dimostrazione piena della inaffidabilità democratica dei vertici militari del tempo.

Alla precaria «alfabetizzazione democratica», i comandi militari del tempo (e non diversamente potremmo dire per la direzione dei corpi di polizia) accoppiavano la «doppia lealtà» verso lo stato italiano e verso il «mondo occidentale», una dicotomia che andava via via sciogliendosi nel senso di una lealtà esclusiva verso l'Alleanza Atlantica. Dobbiamo a questo proposito richiamare la prassi – sempre più frequente – che vedeva i comandi militari rispondere alla catena di comando NATO direttamente, senza passare per l'autorità politica italiana.

Una relativa maggiore autonomia dimostrava la Polizia, in particolare per l'iniziativa del prefetto Federico Umberto D'Amato che porterà all'istituzione del *club* di Berna. D'altro canto, la polizia mostrava anche migliore capacità di analisi politica, percependo con maggiore finezza le effettive diversità politiche presenti nella sinistra, rispetto alla rozza cultura

politica del servizio militare espressa nella famigerata teoria della «guerra rivoluzionaria».

E, tuttavia, tale autonomia non si risolse certamente in una maggiore affidabilità democratica della polizia, ma solo in una corporativa difesa dei propri spazi di potere rispetto agli odiati concorrenti degli altri organi di sicurezza.

E, infatti, se i Carabinieri si resero responsabili di collusioni, depistaggi e persino, quali mandanti, di azioni disonorevoli – in particolare per dei militari – come la violenza a Franca Rame, la polizia operò depistaggi ancor più devastanti, e si pensi per tutti quello relativo agli attentati ai treni dell'8 agosto 1969, nel quale è documentata persino la sottrazione delle prove finite, invece che all'autorità giudiziaria competente, in uno degli scatoloni poi trovati nel deposito della via Appia.

D'altro canto, la conclamata protezione ai depistatori ebbe un suo *pendant* nella simmetrica persecuzione contro i – purtroppo rari – agenti e funzionari leali nei confronti della Repubblica. È il caso del commissario Pasquale Juliano, del brigadiere Nicola Pezzuto, del questore di Trieste D'Anchise, promosso e rimosso per la fastidiosa insistenza sulla pista neo fascista per l'attentato alla scuola slovena del 4 novembre 1969. I fatti hanno poi dimostrato che le intuizioni e le denunce degli Juliano, dei Pezzuto, dei D'Anchise erano fondate (in particolare Juliano e D'Anchise erano arrivati l'uno alla «cellula nera» di Padova, l'altro al gruppo veneziano-mestrino di Ordine Nuovo, risultato poi effettivamente responsabile dell'attentato del 4 ottobre 1969), ma venne loro impedito di agire. Questa Commissione rende onore a questi leali servitori dello Stato a parziale e tardiva riparazione dei torti da essi subiti.

PAGINA BIANCA

Terza parte

Alcune considerazioni preliminari.

L'assalto alla democrazia, venticinque anni fa, non sortì il suo effetto e fallì. Questo non vuol dire che esso non abbia lasciato un sedimento durevole con il quale fare i conti.

Il primo residuo è stato anche il più evidente: la mancata soluzione dei casi di strage ha prodotto una interminabile storia processuale protrattasi per trenta anni, ma soprattutto un pesante clima di sospetti, un intrecciarsi di messaggi in codice e ricatti che hanno gravemente intossicato la vita politica italiana sino ai nostri giorni.

Nè sono state le sole istituzioni a subire gli effetti di tali esiti processuali: nella società civile si è radicata una compatta sfiducia nella capacità delle istituzioni democratiche di far fronte a fenomeni criminali di questa portata. Troppi cittadini pensano che la sagra dei «misteri d'Italia» sia destinata a non aver mai fine perchè nessun potere potrà mai processare davvero sè stesso o i suoi pari.

Contemporaneamente il mancato scioglimento di questo nodo della storia italiana ha inciso anche sulla memoria collettiva del paese: se le generazioni che hanno vissuto quegli anni hanno serbato una memoria partigiana e divisa di essi, le nuove generazioni sembrano non avere alcuna memoria del passato recente. Ma, quale può essere l'identità di un popolo che smarrisce la propria memoria o conserva solo una memoria divisa ed inconciliabile? Ovviamente la memoria di un popolo non è mai totalmente condivisa e, peraltro, ciò non è neppure auspicabile: sul piano delle interpretazioni e dei giudizi di valore è giusto che emergano vari indirizzi ispirati alle diverse ispirazioni culturali e politiche; ma il piano della nuda cronologia, della semplice narrazione dei fatti può e deve essere terreno di condivisione, almeno per grandi linee. Ed invece il popolo italiano sta perdendo anche questo elemento di cultura comune.

Per contrastare questa tendenza si rende necessaria una nuova ondata di studi storici sul nostro passato più recente. Il permanente riesame storico del proprio passato non è un lusso, ma una necessità per ogni popolo civile che non abbia scelto di perdere la coscienza di sè. Ma c'è da chiedersi quali opere possano scrivere i nostri storici nella presente situazione archivistica: senza documenti la storia non si scrive.

Tornando all'asse principale del discorso, le conseguenze della troppo lunga impunità degli stragisti hanno prodotto effetti non solo sul piano politico e culturale, ma anche su quello della struttura del crimine nel nostro paese.

A più riprese, nelle varie inchieste giudiziarie, è emerso come un fiume carsico il discorso di pericolose collusioni fra eversione, malavita e apparati, più o meno deviati, dei servizi di sicurezza. Ricordiamo le sconcertanti convergenze fra la banda della Magliana, i NAR ed elementi

dei corpi di polizia emerse nell'istruttoria del dottor Lupacchini. Ricordiamo le emergenze delle inchieste del dottor Salvini e del dottor Macrì sul «vertice dell'Aspromonte», nell'estate del 1969 ed il «patto» che ne seguì fra 'ndrangheta, Fronte Nazionale e uomini dei servizi di sicurezza, un patto che fa riflettere molto seriamente sul successivo sviluppo dei sequestri di persona, una attività criminale nella quale il nostro paese detiene un non invidiabile primato.

Dunque, molti elementi fanno pensare che alcune attività criminali, dai sequestri di persona ai traffici d'armi e di capitali erratici, si siano intrecciate con l'assalto alla democrazia di quegli anni e ne siano uscite trasformate e rinvigorite. È probabile che per battere oggi queste attività criminali occorra sciogliere nodi stretti venticinque o trenta anni fa e che, quindi, occorra portare alla luce quanto ancora c'è di nascosto in quelle vicende.

Infine, il riesame di quel pezzo di storia nazionale fornisce non poche indicazioni sulle misure che è opportuno prendere per evitare che certi fenomeni possano ripetersi, perchè, come è noto, «i popoli che non ricordano il proprio passato sono condannati a riviverlo».

Ovviamente nessuno pensa che possa esserci una nuova stagione di strategia della tensione: si è trattato di un periodo storico eccezionale, segnato dalla concomitanza di una serie di condizioni irripetibili. Questo non vuol dire che non possano manifestarsi nuove tendenze di tipo terroristico, in particolare, di provenienza internazionale, o che non possano ripetersi, anch'esse per ragioni diverse e con dinamiche diverse, deviazioni nei servizi di informazione e sicurezza o nei corpi di polizia.

Le proposte che seguono, pertanto sono ispirate da queste considerazioni preliminari e tendono a rispondere sul piano politico ai problemi emersi dall'approfondito esame di quella stagione storica e delle sue conseguenze.

Il problema dei servizi di informazione e sicurezza.

È abbastanza noto che i servizi di informazione e sicurezza sono un male necessario con cui la democrazia deve convivere: si dice che, in democrazia, lo Stato debba essere «una casa di vetro» perchè il popolo possa esercitare la sua sovranità, e questo è inconciliabile con il segreto che, invece, inevitabilmente caratterizza l'azione dei Servizi di sicurezza. La democrazia è connotata allo Stato di diritto e dunque è costitutivamente nomotetica, mentre i Servizi non possono basare la propria azione che sulla più ampia discrezionalità. La democrazia è governo di leggi ed i servizi non possono che reggersi sul governo di uomini. Ma è anche vero che anche gli Stati democratici hanno bisogno di essere protetti da agenti ostili, interni ed esterni, che impongono il ricorso a servizi di informazione e sicurezza.

Di qui la difficile convivenza che non può trovare un punto di equilibrio definitivo, ma deve costantemente ridefinire i rapporti fra Stato de-

mocratico e Servizi. Di volta in volta occorrerà cercare il punto di caduta possibile mediando fra le esigenze di funzionalità del Servizio – che esige ovviamente segreto e discrezionalità – e quelle di trasparenza e legalità del regime democratico. E la partita, ovviamente si gioca essenzialmente sul piano dei controlli che l'autorità politica potrà esercitare sui Servizi, da un lato, e sulle garanzie offerte, anche su questo piano, all'opposizione dell'altro.

Come è noto, un primo passo in questo senso, il Parlamento lo fece nel 1977 con la legge n. 801 che, per la prima volta, sanciva sul piano legale l'esistenza dei Servizi, sin lì esistiti solo in base ad atti amministrativi.

Senza dubbio la legge n. 801 ha limitato in modo significativo le tendenze devianti presenti nei servizi, ma non è stata certamente la soluzione definitiva del problema (si ricordi che essa non ha impedito nè il caso Supersismi nè lo scandalo SISDE dei primi anni Novanta). Recentemente il governo ha rimesso mano alla materia, producendo un nuovo riordino che, tuttavia, lascia aperte ancora troppe questioni.

Il primo problema da affrontare è la definizione dell'oggetto da riformare. Infatti, non sempre i confini fra normali organi di polizia e servizi di sicurezza sono così netti come dovrebbero essere. La realtà segnala confini labili e talvolta slabbrati per cui non si capisce bene dove iniziano gli uni e dove finiscano gli altri.

In teoria, a meritare a pieno titolo la definizione di servizi di informazione e sicurezza sono:

- a) il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI);
- b) il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE);
- c) i tre Servizi di informazione operativa e situazione (SIOS) d'arma di cui è stata avviata l'unificazione in un'unica struttura.

Ma, accanto a questi soggetti, dobbiamo considerare anche alcune strutture di coordinamento o con compiti di collegamento con organismi sovranazionali, e cioè:

- a) il Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e sicurezza (CESIS) che dovrebbe coordinare SISMI e SISDE ma che, talvolta sembra comportarsi come una terza struttura autonoma dalle altre due;
- b) l'Ufficio centrale per la sicurezza interna (UCSI), erede del vecchio Ufficio Sicurezza Patto Atlantico (USPA) che dispone di un proprio organico, gode di ampia autonomia ed ha attribuzioni assai delicate (come la concessione del Nulla Osta di Sicurezza), nonostante non sia mai stato istituito da nessuna legge ed operi nella più totale discrezionalità amministrativa.

Inoltre, non vanno trascurati i servizi informativi della Guardia di finanza e dell'Arma dei carabinieri che, pur inseriti in organi di polizia ordinaria – esercitando, quindi, anche le attribuzioni di polizia giudiziaria –

contemporaneamente godono, nei fatti, di forme di tutela della riservatezza (in particolare in materia di fondi e rendicontazione) più simili a quelle dei Servizi che a quelle della polizia ordinaria.

Per certi versi lo stesso discorso potrebbe essere fatto per la Direzione centrale della polizia di prevenzione.

Ad esempio non si comprende per quale ragione questi tre organi interni alle tre polizie non sono tenuti a versare la loro documentazione – a compiuta giacenza – all'Archivio di Stato (così come accade per i Servizi ed a differenza di quel che accade per la polizia ordinaria, che, pur distruggendo i carteggi inattivi da cinque anni, versa una parte consistente dei propri rapporti per i tramite degli uffici di gabinetto dei prefetti).

In una certa misura il problema può porsi anche per la Direzione investigativa antimafia (DIA), il coordinamento interforze per la lotta alla mafia che, sorto da alcuni anni, sta ancora precisando i suoi caratteri organizzativi ed operativi.

Dunque il primo problema sta in una definizione, una volta per tutte, di cosa va considerato come servizi di informazione e sicurezza e cosa no, con una linea di demarcazione netta fra l'una e l'altra cosa.

In particolare, non è più tollerabile ulteriormente la bizzarra situazione dell'UCSI che deve, invece, trovare una sua regolamentazione legislativa.

In secondo luogo, si pone il problema della regolamentazione del flusso informativo fra i nostri Servizi e quelli alleati. Subito dopo la guerra, emerse un primo accordo per lo scambio di informazioni fra i Servizi dei paesi di lingua inglese; successivamente, aderirono al patto, quali secondo firmatari, altri paesi occidentali vincitori della guerra (Francia, Olanda, Belgio ecc.); infine, quali terzi firmatari, altri paesi occidentali che la guerra l'avevano persa, e fra essi Italia e Germania. Gli accordi erano strutturati in modo tale per cui i paesi primi firmatari avevano diritto a ricevere le informazioni dai secondi e terzi firmatari, ma senza aver l'obbligo di ricambiare se non con le informazioni che ritenevano di dover dare; i secondi firmatari ricevevano dai terzi, ma erano obbligati a ricambiare solo verso i primi; infine i terzi avevano solo obblighi e potevano ricevere solo quello che primi e secondi ritenevano di inviare loro. Questi accordi – sostanzialmente ancora in vigore – riflettevano i rapporti di forza scaturiti dalla fine della guerra e dalla situazione che ne derivava dalla divisione del mondo in due blocchi, ma appaiono oggi superati da una serie di considerazioni: la fine della guerra è lontana quasi sessanta anni, la divisione bipolare non esiste più, il processo di integrazione europea rimescola le carte ecc. E pertanto, non sembrerebbe fuori luogo l'ipotesi di ridiscutere tali accordi su un piede di maggiore parità. E tanto anche alla luce delle recenti polemiche sul «piano Echelon», a proposito del quale, si segnala al Parlamento l'opportunità di dedicarvi un'occasione di dibattito.

La questione assume particolare rilevanza in riferimento alla trasformazione del ruolo dei Servizi che, in base ai più recenti orientamenti internazionali (in qualche modo, condivisi anche dalla recente riforma ope-

rata nel nostro paese) vedono l'attenzione spostarsi dalla «guerra politica» alla «guerra economica».

E questo pone il problema del potere che si concentrerà nelle mani dei pochi esperti di *intelligence* quando essi saranno i detentori di notizie riservatissime sull'economia: far filtrare o meno una di quelle informazioni (o anche produrre un falso) avrà effetti facilmente intuibili sulle borse, disporre di certe informazioni metterà in condizione chi le possiede di condizionare una gara d'appalto o una concessione pubblica, di fare agiotaggio, di influenzare le parità monetarie, di avere un vantaggio non rimontabile su altri nella conquista di un mercato. Senza parlare dello spionaggio tecnologico che già da decenni è pane quotidiano delle attività di *intelligence*. Occorre che la normativa garantisca, per quanto possibile, che questo potere non possa essere usato a vantaggio personale di chi detiene queste informazioni o che il flusso informativo non finisca per premiare un gruppo finanziario piuttosto che un altro.

Evitare che l'esperienza della strategia della tensione possa avere una nuova edizione in chiave economica – forse meno cruenta ma non per questo meno devastante – è una priorità alla quale il Parlamento deve dedicare i suoi sforzi per garantire la democrazia ed il mercato.

Dunque, i controlli non possono essere solo quelli del passato, ma debbono essere proporzionati ed adeguati alle esigenze presenti.

Innanzitutto, le forme del controllo parlamentare debbono essere riviste e ampliate.

In particolare, si ritiene che vada attentamente vagliata l'ipotesi di attribuire ad apposito organismo parlamentare il potere di ispezione senza preavviso.

È noto che il principio della divisione dei poteri esclude attribuzioni ispettive e disciplinari del Parlamento sugli organi dell'amministrazione e che il controllo parlamentare non può che passare attraverso l'intervento del Ministro competente. Ma questa regola, in generale validissima, può trovare una eccezione in questo campo, proprio perché, come ricordavamo, i servizi di *intelligence* sono essi stessi una eccezione alle norme dello stato di diritto. E, dunque, si tratterebbe di una eccezione che ne contrappesa un'altra.

D'altra parte, un potere di controllo senza potere di ispezione è solo una petizione di principio di ben scarsa efficacia.

Strettamente connessa alla questione dei controlli, è quella della tenuta dei bilanci. Sin qui la tutela della riservatezza delle attività del Servizio si è manifestata essenzialmente in un sommario obbligo di rendicontazione e nella rapida distruzione della contabilità relativa.

Questo modello ha dato risultati pessimi (e il caso SISDE parla da solo). È ovvio che, nel caso di una operazione condotta all'estero, non si può pretendere una rendicontazione minuta, magari con il nome dei cittadini stranieri che hanno collaborato. Ma questo non vuol dire che qualsiasi spesa del Servizio debba essere circondata da una aura di mistero per cui la gestione del danaro risulti totalmente affidata all'onestà personale degli operatori. E la questione delle uscite è solo la minore, poiché, molto

più rilevante è quella delle entrate. L'esame delle vicende della strategia della tensione ha ripetutamente segnalato il problema della presenza di flussi di denaro in entrata non provenienti dallo Stato, o perché si trattava di contributi di Servizi stranieri ottenuti dal Servizio italiano grazie a negoziati diretti, o perché si trattava di integrazioni del bilancio messe a disposizione da enti privati quali grandi imprese o associazioni imprenditoriali in nome della lotta al comunismo (e il nome del colonnello Rocca basta da solo a chiarire di cosa si stia parlando). Per quanto riguarda i contributi di Servizi stranieri, è evidente che il fenomeno della «doppia lealtà» trova una delle sue cause anche in queste fonti surrettizie di finanziamento: non è affatto escluso che il nostro paese possa giovare dell'aiuto, anche economico, di altri paesi in un settore tanto delicato come l'attività informativa, ma non è assolutamente consigliabile che questo passi per contatti diretti fra il nostro Servizio e quello di un altro paese, spetta all'autorità politica concludere eventuali accordi in questo senso.

Per quanto riguarda i contributi di privati è evidente che questo si pone totalmente al di fuori del lecito e del tollerabile, in particolare in riferimento a quanto detto sulle crescenti competenze dei Servizi in campo economico.

Ovviamente non si può pensare che i Servizi sottopongano i loro bilanci, i giustificativi di spesa alla usuale rendicontazione alla Ragioneria dello Stato ed alla Corte dei conti, però è possibile prevedere:

- a) sezioni speciali dei due organi di controllo contabile, che diano piene garanzie di affidabilità;
- b) la visione dei documenti contabili presso le stesse sedi dei Servizi;
- c) norme snellite che consentano di mantenere il segreto sull'identità delle fonti e su alcune operazioni all'estero di particolare delicatezza, ma che diano un minimo di garanzie di veridicità su tutto il resto;
- d) estensione dei poteri di controllo ed ispezione dell'organismo di controllo parlamentare anche a questa materia e con l'eventuale assistenza di consulenti specializzati quali revisori contabili, commercialisti ecc.

Altra misura di qualche efficacia, per prevenire effetti degenerativi, potrebbe essere la turnazione del personale nei Servizi. È vero che un avvicendamento troppo frequente, oltre che danneggiare la professionalità del personale, rischia di esporre il nostro paese ad una sorta di isolamento da parte degli altri Servizi, nel timore che le informazioni scambiate finiscano fuori della «comunità dei servizi» (come gli stessi addetti la chiamano). Ma, d'altra parte, non è neppure possibile consentire carriere tutte costruite all'interno del Servizio in 25 o 30 anni di impiego ininterrotto. Si tratta di un lavoro altamente corrompente, dove l'operatore è continuamente esposto alla tentazione di valersi del potere che gestisce per fini personali. La migliore ricetta, in questi casi, è favorire l'avvicendamento, anche per garantire che chi è in servizio avverta il rischio che il suo successore possa scoprire irregolarità nella sua gestione. Dunque una perma-