

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione degli accertamenti compiuti ed in risposta all'invito contenuto nel decreto di costituzione della Commissione di formulare le proposte ritenute utili per il più idoneo funzionamento del SISDE, la Commissione medesima osserva che la questione centrale, alla cui soluzione è strettamente legata la gestione del Servizio, è rappresentata dalla disciplina del reclutamento del personale ed in particolare da quella delle assunzioni dirette.

Le stesse direttive dei Presidenti del Consiglio dei Ministri hanno ripetutamente segnalato gli inconvenienti - di nepotismo e di sclerotizzazione degli organici derivanti dal modo in cui sono state applicate le norme disciplinanti questa forma di reclutamento - e si sono ripetutamente rivolte a dare una disciplina restrittiva a questo sistema di reclutamento.

Esso, infatti, come si è osservato, può apparire in contrasto con le disposizioni costituzionali che prescrivono la procedura concorsuale proprio al fine di garantire l'attuazione del principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

La discrezionalità oggi riconosciuta ai Direttori del Servizio nella scelta del personale da assumere direttamente, accompagnata all'illustrato trattamento economico privilegiato rispetto alla generalità degli impiegati dello Stato - anche superiore a quello riservato ad altre posizioni di dipendenti statali comparabili per sacrifici e rischi, - rende simili assunzioni troppo soggette a pressioni e nepotismi che in tante sedi sono stati rilevati.

E' significativo che già nel 1985 il Presidente del Consiglio dei Ministri ebbe a sottolineare la necessità di restringere i casi di assunzione diretta ad ipotesi eccezionali per il reclutamento di personale altamente specializzato non reperibile all'interno della Pubblica Amministrazione.

Ma si tratta di direttive che non sono state rigorosamente osservate.

Sembrerebbe quindi opportuno attribuire a queste maggior rigore vincolante trasferendole in testi regolamentari ad integrazione dei DD.P.C.M. 7 ed 8 del 1980 per costituire un più completo "corpus" disciplinante il reclutamento del personale: il

ricorso all'assunzione diretta dovrebbe essere del tutto escluso per il personale da destinare ai settori amministrativi ed ai servizi minori che può essere agevolmente reperito presso le altre Amministrazioni dello Stato e destinato al Servizio preferibilmente con l'assegnazione fuori ruolo a tempo determinato e prorogabile, previo un rigoroso sistema di selezione.

Anche il reclutamento per compiti più impegnativi di intelligence che richiedono specializzazioni non reperibili nelle Amministrazioni dello Stato - pur se esigenze di segretezza non dovessero consentire la pubblicità del procedimento concorsuale - dovrebbe avvenire previa una severa selezione degli aspiranti da ricercare nel mondo universitario, negli istituti scientifici ed anche nel mondo delle imprese.

In ogni caso, in considerazione della necessità della permanenza di un rapporto di assoluta fiducia tra l'Organismo e tutti coloro che in esso operano e quella di evitare dannose sclerotizzazioni, anche questi incarichi dovrebbero essere conferiti a tempo determinato.

Il sistema di reclutamento del personale, particolarmente di quello destinato ad impieghi operativi, rappresenta invero la questione centrale alla cui soluzione è strettamente legata la gestione dei Servizi d'Informazione e Sicurezza.

La delicatezza delle funzioni e la peculiarità del lavoro da svolgere nel settore informativo pongono in primo piano l'esigenza di procedere preliminarmente ad accurate verifiche in ordine all'idoneità dei soggetti da selezionare, sotto il profilo della sicurezza, della rettitudine, della riservatezza, del grado di professionalità specifica posseduta, del livello di capacità produttiva.

Il sistema di reclutamento del personale dovrebbe perciò ispirarsi a rigorosi criteri di selezione.

Una netta distinzione andrebbe anzitutto posta fra il sistema di reclutamento per i compiti più impegnativi d'intelligence e quello per il reclutamento per il settore amministrativo e per i servizi minori.

La prima categoria rappresenta il fulcro di tutto l'ordinamento.

Il sistema di selezione dovrebbe essere particolarmente ri-

goroso nell'accertare il pieno possesso dei requisiti sopraindicati.

Trattandosi di personale, per il quale si richiedono doti eccezionali, il reclutamento potrebbe avvenire, quando le professionalità richieste non siano reperibili col sistema di trasferimento da altre Amministrazioni dello Stato, anche per assunzioni dirette riservate però, come già rilevato, ad elementi provenienti dal mondo universitario, da istituti scientifici e anche dal mondo delle imprese.

Naturalmente per tutti si dovrebbero applicare criteri rigorosi di preselezione e di selezione che potrebbero essere anche quelli previsti dal recente decreto del Direttore del SISDE.

In relazione ai segnalati rilievi circa la competenza dell'Organo, detti criteri dovrebbero essere inseriti in un provvedimento da emanarsi dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il personale così reclutato dovrebbe essere destinato ad un training formativo per accertarne la piena idoneità al Servizio, in quanto, ovviamente, il personale costituisce la principale risorsa del Servizio: alla sua formazione, al suo addestramento, al suo costante aggiornamento dovrebbero essere dedicate le cure più attente.

Il complesso normativo contenuto nei ricordati decreti n. 7 ed 8 del 1980, anche se sostanzialmente non si discosta dalla disciplina generale dettata per i pubblici dipendenti, peraltro probabilmente per la sussistenza di alcuni principi differenziati che si traducono in privilegi; ha indotto a disporre la segretezza delle norme medesime.

E' da sottolineare che siffatta prassi, che ha il fine di garantire la delicatezza delle funzioni svolte, mal si addice a documenti che rivestono carattere normativo. Essa si rivela contraria ai principi di trasparenza ed ha avuto l'effetto di maggiormente diffondere la sfiducia e le critiche verso un Organismo che non avrebbe bisogno di coprire con un velo di segretezza tutti gli aspetti di organizzazione del personale ed il suo trattamento giuridico ed economico.

Occorre infatti chiedersi se e quanto siano stati deleteri agli effetti di valutazione esterna del Servizio la mancata co-

noscibilità delle norme concernenti la gestione del personale (assunzioni, trasferimenti, assegnazioni di compiti, promozioni, compilazioni di rapporti informativi, restituzioni ed allontanamenti) attraverso l'emanazione di regole che venivano classificate segrete.

Vi è una certa incongruenza nella segretezza di norme che riguardano il personale, la classificazione, le promozioni. E tale considerazione vale anche per la segretezza delle norme relative alla gestione amministrativa.

A maggior ragione in altri termini è da chiedersi se i censati decreti nn.7 e 8 devono essere considerati atti normativi pubblici. Potrebbe - ove necessario - essere estrapolata qualche particolare disposizione che potrebbe far parte di un documento classificato segreto. Attualmente l'ordinamento della Pubblica Amministrazione (L.241/1990) prevede come norma la trasparenza; il che significa che la segretezza deve essere ben delimitata anche per evitare gli abusi. .

Ai fini quindi della riorganizzazione che si vuole porre in essere sembra comunque indispensabile richiedere che la normativa sulla disciplina del personale e sull'espletamento delle funzioni amministrative (che non sono e non debbono essere diverse da quelle delle altre Amministrazioni dello Stato) vada ricondotta nell'alveo comune, con le indispensabili precisazioni necessarie per la specialità del Servizio (tali ad esempio l'assunzione o la chiamata di esperti che non sono ravvicinabili a categorie normalmente previste in altre Amministrazioni) e sia resa conoscibile al cittadino e pubblicata, come gli altri decreti e regolamenti, nella Gazzetta Ufficiale senza pervenire ad un risultato indubbiamente illegittimo quale quello della non conoscibilità esterna di documenti che hanno carattere normativo e che, come tali, devono essere di comune esternazione.

La Commissione intende, infine, sottolineare come il suo lavoro di indagine sia stato formalmente e sostanzialmente indirizzato ad un ambito strettamente attinente la gestione del personale dell'Organismo.

Con ciò si vuole significare che le risultanze emerse dall'indagine amministrativa non riguardano né incidono in alcuna misura sulla valenza e sull'efficacia operativa della strut-

tura, né sulla validità del supporto tecnico-logistico, né conseguentemente sui risultati raggiunti nel tempo pure recente.

La Commissione, nel dare atto del clima di attenta ed intensa collaborazione offerta da parte degli Organi ed Uffici del SISDE, ha potuto constatare da numerosi riscontri la volontà convinta dei vertici del Servizio di risolvere le situazioni normativamente incerte e quelle obiettivamente rese più difficili da delicati passaggi istituzionali, quali quelli verificatisi all'indomani dell'attivazione delle note vicende giudiziarie.

Si è avuto modo di constatare inoltre le condizioni di difficoltà, se non proprio di disagio e smarrimento, in cui ha operato il personale del Servizio, riconducibile anche ai frequenti avvicendamenti che ne hanno interessato i vertici e sempre più frequentemente, ai riferimenti indubbiamente non sempre obiettivi degli organi di informazione che di certo non hanno contribuito a creare condizioni di lavoro ottimali.

La Commissione non può non dare atto come, allo stato attuale, risulti comunque forte un impegno incisivo per la trasparenza nella gestione di tutto il Servizio. Ciò nell'evidente intendimento di recuperare presso le Istituzioni e presso l'opinione pubblica l'immagine e il prestigio dell'Organismo, necessaria struttura nell'attuale ordinamento a difesa della sicurezza democratica dello Stato.

PAGINA BIANCA

3. CONCLUSIONI DEL COMITATO

La relazione finale della Commissione ministeriale offre al Comitato la possibilità di esprimere proprie valutazioni e riflessioni conclusive sulla applicazione, e sulle significative violazioni, del sistema di norme che regolano il reclutamento presso il SISDE.

Attualmente, a seguito della richiesta in tal senso formulata dal Comitato, il Presidente del Consiglio ha comunicato di aver disposto la sospensione di ogni forma di reclutamento presso i Servizi di informazione e sicurezza; si è inteso, in tal modo, aderire implicitamente alle già preannunziate perplessità del Comitato in ordine ai sistemi di reclutamento oggi in vigore. Ciò consente, evidentemente, al Comitato di svolgere con efficacia più significativa il proprio compito con la presente relazione.

In particolare, è necessario sottolineare i seguenti profili emersi dalla complessa ricognizione effettuata: 1) le procedure di assunzione diretta di personale estraneo alla Pubblica Amministrazione ed i collocamenti fuori ruolo; 2) gli avvicendamenti e le restituzioni ad altre amministrazioni di personale del SISDE, in relazione alle immissioni in ruolo di personale precario.

Conclusivamente, il Comitato ritiene di formulare altresì alcune proposte, che in parte ribadiscono quanto già contenuto nella

relazione al Parlamento del 6 aprile 1995, in parte riguardano possibili misure volte alla correzione e alla eliminazione di disfunzioni e violazioni emerse nel corso della vicenda in esame.

3.1 Le procedure di assunzione diretta di personale esterno alla Pubblica Amministrazione ed i collocamenti fuori ruolo

Dal complesso delle disposizioni dei due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nn. 7 ed 8 del 1980, più volte richiamati risulta - come osserva anche la Commissione - una disciplina delle assunzioni dirette presso il SISDE e, più in generale, presso gli Organismi di informazione e sicurezza, che il Comitato ritiene difficilmente conciliabile con il disposto dell'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione, in base al quale all'impiego nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge: i decreti in questione non hanno infatti natura legislativa e, d'altro canto, la disposizione (di dubbia idoneità derogatoria alla regola costituzionale del concorso) contenuta nel citato articolo 7 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, si limita a prevedere che il personale dei Servizi è costituito, tra l'altro, da "personale assunto direttamente". A conferma delle perplessità del Comitato, si deve poi considerare che

lo stesso articolo 7, secondo comma, della legge prevede che il personale assunto direttamente può essere trasferito d'ufficio, per esigenze di servizio ovvero per motivi disciplinari, nei ruoli di altra Amministrazione dello Stato.

La disciplina delle assunzioni dirette di personale esterno alla Pubblica Amministrazione, oltre a suscitare tale rilievo di dubbia compatibilità con il sistema costituzionale, si è rivelata anche inidonea a garantire in concreto la trasparenza e la migliore efficienza del sistema di reclutamento.

Talora si è anzi dimostrata fonte di favoritismi, con pesanti riflessi negativi per l'immagine e per il buon andamento del Servizio.

Con successive note del 19 e 31 gennaio e del 15 marzo 1995, il Segretario generale del CESIS inviava al Comitato elenchi relativi a personale esterno alla Pubblica Amministrazione, assunto direttamente, legato da rapporti di stretta parentela con membri del Governo e del Parlamento, magistrati, alti ufficiali e funzionari del Ministero dell'interno, giornalisti professionisti.

Al di là delle scarse motivazioni che in qualche caso accompagnano la notizia e la data del reclutamento, al Comitato appare evidente che il legame di parentela con persone influenti all'interno delle istituzioni abbia costituito il motivo determinante per orientare la scelta in un ambito di così ampia discrezionalità quale è

quello delineato dalla normativa di rango secondario ancor oggi in vigore.

La mancanza della prescrizione di un invalicabile numero limite - in assoluto e in senso proporzionale - per le assunzioni dirette ha fatto sì che la provvista di personale avvenisse, specie nel periodo anteriore al 1985, in misura preponderante attraverso tale sistema.

Il ricorso alle assunzioni dirette dovrebbe essere limitato, con la predeterminazione di un limitatissimo contingente, a personale di alta specializzazione, sempreché non sia possibile ottenerne la disponibilità dalle Amministrazioni dello Stato ed esclusivamente per i settori e per le più elevate funzioni di *intelligence* ovvero per peculiari funzioni; dovrebbe invece essere effettivamente vietato per il personale di tutte le qualifiche intermedie ed esecutive, destinato a servizi amministrativi, trattandosi di personale che deve essere agevolmente e più proficuamente reperito, anche attraverso opportune selezioni, presso l'Amministrazione statale.

Il ricorso all'assunzione diretta di personale esterno alla Pubblica Amministrazione può provocare altri gravi inconvenienti.

Si può verificare che personale assunto al di fuori delle regole del pubblico concorso durante il rapporto venga trasferito con provvedimento discrezionale, come previsto dalla attuale normativa, ad altra Amministrazione, che lo inquadra nei propri ruoli con la

qualifica rivestita all'atto del trasferimento. E se nel corso del servizio presso il SISDE l'interessato ha ottenuto l'attribuzione di una qualifica dirigenziale (subordinata soltanto al possesso del diploma di laurea) in sede di inquadramento nell'Amministrazione di destinazione dovrà tenersi conto della acquisita qualifica (articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 1980). La Commissione ha evidenziato la indubbia illegittimità e la altrettanto indubbia pericolosità di tale sistema, con argomenti che il Comitato condivide. Infatti, l'inserimento di personale privo di alcuna esperienza amministrativa e non reclutato in base a concorso in una diversa organizzazione - e talora ad un livello gerarchico elevato - crea il rischio di disfunzioni e certo non giova né all'amministrazione di destinazione né all'equilibrio interno alla struttura cui la persona è destinata, dato il rischio che personale assunto senza concorso si trovi ad esser preposto a strutture organizzative amministrative con una indubbia alterazione dell'ordine funzionale e gerarchico.

Il Comitato ritiene che nel sistema degli Organismi di sicurezza chi sia assunto direttamente debba legare, in qualche modo, la propria sorte professionale al Servizio: sicché, ove egli si comporti in modo inadeguato ovvero inefficiente, andrebbe escluso l'ulteriore ed incomprensibile rimedio della stabile assegnazione ad altra

amministrazione, in luogo della naturale conseguenza della pura e semplice cessazione del rapporto con il Servizio.

Le anomalie e le irregolarità riscontrate inducono, infine, a prospettare l'esigenza che, in particolare per il personale proveniente dal sistema dell'assunzione diretta, si proceda in occasione delle verifiche periodiche prescritte, ad una approfondita revisione per accertare, nei confronti dei singoli dipendenti, il possesso di tutti i requisiti richiesti, per un servizio così delicato, in termini di capacità professionale, di impegno, di diligenza, di affidabilità, di comportamento irreprensibile nella vita civile.

Rileva il Comitato, in base ad ulteriori elementi che la Commissione di inchiesta mette in risalto, che oltre ad un ricorso ampio e non giustificato alle assunzioni dirette, neppure risultano rigorosamente applicate le disposizioni, tra l'altro assai blande, che regolano tale sistema di provvista.

Come già precisato, in base all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 1980, alle assunzioni dirette si fa luogo previo accertamento da parte di un'apposita Commissione, mediante esame-colloquio, della capacità professionale richiesta ai candidati in relazione ai compiti ed alle mansioni da espletare; alle accertate capacità è commisurata la qualifica da attribuire al personale selezionato.

I candidati prescelti vengono nominati in ruolo subordinatamente all'esito favorevole di un periodo di prova di dodici mesi; in caso contrario interviene la risoluzione del rapporto, da disporsi con provvedimento motivato (articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 8).

La Commissione ministeriale non ha tuttavia rinvenuto, nei numerosi fascicoli esaminati, né i risultati dell'esame colloquio né le valutazioni della Commissione esaminatrice circa i titoli esaminati e gli accertamenti sulla capacità professionale ai fini dell'attribuzione della qualifica, che possono quindi solamente essere desunti dall'ammissione al periodo di prova e dalla successiva assunzione definitiva.

Sono stati anche accertati casi di dipendenti che durante il periodo di prova - e quindi prima della conferma in ruolo - hanno conseguito promozioni a qualifiche superiori. I relativi provvedimenti, adottati in deroga ai comuni principi dell'ordinamento sul pubblico impiego, sono privi di specifiche motivazioni e fanno riferimento soltanto alla vacanza del posto in organico ed al possesso, da parte del dipendente, del titolo di studio richiesto per la qualifica attribuita.

Il divieto di assunzione diretta per le qualifiche dirigenziali, sancito dall'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 7, è stato ritenuto derogabile (decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1984, n. 16) limitatamente ai casi in cui l'interessato sia in possesso di elevatissime e comprovate specializzazioni in campo tecnico-scientifico, ma la deroga non ha trovato alcuna applicazione nel periodo 1° gennaio 1985 - 31 dicembre 1995.

Per quanto riguarda lo sviluppo di carriera del personale assunto direttamente, l'articolo 78, terzo comma, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 8 del 1980 consente l'accesso alle qualifiche non dirigenziali ai dipendenti in possesso del diploma di laurea ovvero di particolari attitudini tecnico-professionali.

Al riguardo è stato accertato che:

- a) ricoprono qualifiche dirigenziali 17 dipendenti assunti direttamente, provenienti dalle qualifiche intermedie (16) e dalle qualifiche esecutive (1) e promossi alla dirigenza nel corso della carriera. I relativi provvedimenti non contengono riferimenti a particolari benemerienze acquisite o ad eccellenti risultati conseguiti che giustificano l'inquadramento nella dirigenza in deroga al principio delle rigorose prove selettive previste nell'ordinamento per la dirigenza pubblica;
- b) la progressione in carriera da qualifiche esecutive a qualifiche intermedie riguarda 94 unità. Non risulta che il personale promosso abbia sostenuto e superato particolari prove selettive. Uniche

condizioni richiamate sono la vacanza del posto in organico ed il possesso del titolo di studio previsto per la nuova qualifica attribuita;

c) la progressione in carriera da qualifiche esecutive a qualifiche intermedie è talora avvenuta senza nemmeno rispettare l'ordine delle qualifiche, cioè dalla qualifica di appartenenza a quella immediatamente superiore, bensì ad una qualifica più elevata: riguarda 25 unità. Anche in questi casi non vi è alcun riferimento a prove selettive e le uniche condizioni richiamate sono la vacanza del posto in organico ed il possesso del titolo di studio per la nuova qualifica attribuita. E' evidente la grave violazione dei principi sull'ordinamento delle carriere e sulla progressione dalle qualifiche inferiori a quelle superiori.

Una parziale inosservanza è stata riscontrata anche nei riguardi dell'altra direttiva emanata con la circolare del 30 luglio 1985 e relativa alla limitazione del trasferimento in via definitiva di dipendenti dello Stato nei ruoli del SISDE ai profili professionali per i quali l'esigenza di stabilità risultasse prevalente rispetto a quella del ricambio.

Infatti, anche se nel periodo che va dal 30 luglio 1985 al 20 luglio 1992 - data della circolare che limitò ulteriormente l'utilizzazione del sistema di trasferimenti da altre amministrazioni - i trasferimenti definitivi sono stati molto limitati (complessivamente 24) solo per quanto riguarda la qualifica di direttore di sezione e quella di

collaboratore può configurarsi una esigenza di stabilità prevalente su quella del ricambio. Più difficilmente può ipotizzarsi uguale prevalenza per i trasferimenti operati, nello stesso periodo, per le qualifiche inferiori di segretario (in numero di sette) di coadiutore (un solo trasferimento) e di agente tecnico (in numero di dodici, dei quali sei, trasferiti nel 1987, sono stati promossi coadiutori).

Nei successivi anni 1993 e 1994 non furono disposte assunzioni dirette, bloccate nel modo più rigoroso con la circolare del 20 luglio 1992; furono invece disposti due trasferimenti in ruolo da altre amministrazioni dello Stato, che la circolare limitava alle ipotesi di ripianamento dei posti resi vacanti: uno relativo alla qualifica di direttore di sezione (il 16 settembre 1994) e l'altro a quella di agente tecnico (il dipendente venne poi promosso coadiutore il 20 maggio 1993). Il Comitato è convinto che da un lato l'arbitrio insito nel sistema, d'altro lato la accertata impossibilità o incapacità di rispettare e di far rispettare le (poche) regole esistenti sulle assunzioni dirette, dimostrino che quel sistema deve, sin d'ora, rientrare nell'alveo della straordinarietà, con regole e limiti precisi e puntuali sanzioni, anche di tipo espulsivo, per le ipotesi di violazione.

Tale principio, tuttavia, dovrebbe essere coordinato con la indispensabile attribuzione ai responsabili dei Servizi del potere - ove occorranو specifiche professionalità - di richiedere nominativamente