

RELAZIONE

**DEL COMITATO PARLAMENTARE
PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA
E PER IL SEGRETO DI STATO**

**SUL SISTEMA DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE
DEL SISDE: LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE
MINISTERIALE DI INCHIESTA E LE VALUTAZIONI
DEL COMITATO**

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1997

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica**Comitato parlamentare per i servizi di informazione**e sicurezza, e per il segreto di Stato**Il Presidente*

Roma, 15 luglio 1997

Prot. n. 3566 /SIS

Onorevole Presidente,

il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato, nella seduta del 1° luglio 1997, la relazione concernente "Il sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della Commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato". Nel testo è inclusa la relazione finale stilata dalla Commissione di inchiesta costituita con decreto del Ministro dell'interno datato 14 novembre 1995 e presieduta dall'Avvocato Generale dello Stato, dott. Giorgio Azzariti.

Il Comitato ha altresì deciso, nella medesima seduta, di rendere pubblica la relazione deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione, ai fini della divulgazione, in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, mi ha comunicato, con nota dell'11 luglio 1997, che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di notizie che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

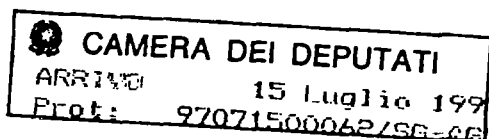
In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente del Senato della Repubblica.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Franco FRATTINI)

AAAAAAAAAAAAAAAAAAAA

Onorevole Professor
Luciano VIOLANTE
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E





Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Comitato parlamentare per i servizi di informazione
e sicurezza e per il segreto di Stato
Il Presidente

Roma, 15 luglio 1997

Prot. n. 3567 / SIS

Onorevole Presidente,

il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato, nella seduta del 1° luglio 1997, la relazione concernente "Il sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della Commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato". Nel testo è inclusa la relazione finale stilata dalla Commissione di inchiesta costituita con decreto del Ministro dell'interno datato 14 novembre 1995 e presieduta dall'Avvocato Generale dello Stato, dott. Giorgio Azzariti.

Il Comitato ha altresì deciso, nella medesima seduta, di rendere pubblica la relazione deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione, ai fini della divulgazione, in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, mi ha comunicato, con nota dell'11 luglio 1997, che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di notizie che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente della Camera dei deputati.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Franco FRATTINI)

AAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAA

Senatore Avvocato
Nicola MANCINO
Presidente del
Senato della Repubblica

PAGINA BIANCA

INDICE

1. — Premessa	<i>Pag.</i>	9
2. — La relazione finale della Commissione ministeriale	»	11
3. — Conclusioni del Comitato	»	71

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA
E PER IL SEGRETO DI STATO

1. PREMESSA

Con nota dell'11 ottobre 1995 il Presidente del Comitato Parlamentare per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, Sen. Brutti, segnalava al Presidente del Consiglio dei ministri numerose irregolarità e violazioni anche gravi che emergevano da audizioni del Comitato nei confronti di ex dipendenti del SISDE, per quanto riguarda il sistema del reclutamento e della organizzazione del personale.

In ordine a tali profili, su cui il Presidente del Consiglio aveva ritenuto necessario un approfondito accertamento, il Ministro dell'interno *pro-tempore*, dott. Coronas, costituiva, con proprio decreto datato 14 novembre 1995, una Commissione d'inchiesta, presieduta dall'Avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, alla quale era affidato il compito di una complessiva verifica sugli aspetti segnalati della gestione del SISDE.

In data 14 maggio 1996, nei termini stabiliti dal decreto istitutivo, la Commissione d'inchiesta ha consegnato il proprio rapporto, che il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso al Comitato.

Nella presente relazione si intende fornire al Parlamento, sulla base della ricostruzione compiuta e degli accertamenti effettuati dalla Commissione d'inchiesta, nonché alla stregua degli altri elementi e

documenti in possesso del Comitato, un quadro di sintesi sui sistemi di reclutamento e di organizzazione del personale del SISDE, con la formulazione delle valutazioni e delle proposte che sembrano adeguate ad un ripristino della piena funzionalità del Servizio.

A tale fine, il Comitato ritiene utile ed opportuno riprodurre integralmente la relazione finale della Commissione ministeriale costituita dal Ministro dell'interno.

2. LA RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE ISTITUITA CON D.M. 14 NOVEMBRE 1995 (14 maggio 1996).

S O M M A R I O

1. PREMESSA
2. LE NORME SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE
3. L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA
4. CONSIDERAZIONI SULLA NORMATIVA
5. LA RIDUZIONE DEGLI ORGANICI ATTRAVERSO GLI
ALLONTANAMENTI DISPOSTI DAL 1993
6. L'ELIMINAZIONE DEL PRECARIATO
7. RISPOSTE AD ULTERIORI QUESITI FORMULATI
 - A) scorte
 - B) distacco di personale del SISDE presso altri enti
 - C) trattamento economico aggiuntivo
 - D) regolamento per l'Amministrazione e controllo
8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA
E PER IL SEGRETO DI STATO

1. PREMESSA

Il decreto ministeriale in data 14.11.1995 di istituzione della Commissione d'inchiesta per l'accertamento della gestione del SISDE ha indicato, tra i compiti della Commissione, quello di verificare, in particolar modo, i criteri applicati in sede di reclutamento, trasferimento e, in fine, allontanamento del personale del SISDE.

A tal fine la Commissione ha ritenuto di procedere ad una verifica della normativa di carattere generale che ha regolato, fino ad oggi, il reclutamento del personale del SISDE, il suo trattamento, i modi e le forme della cessazione dal Servizio per confrontare ad essa il comportamento in effetti seguito.

2. LE NORME SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE

Allorchè fu emanata, la legge 24.10.1977, n.801 - concernente la istituzione e l'ordinazione dei Servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato - istituì un Comitato esecutivo per i Servizi (CESIS) e due Servizi: il SISMI ed il SISDE.

Fondamentale per quanto riguarda l'attività del personale, l'art. 7 il quale così recita:

"Il personale di ciascuno dei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 e del Comitato di cui all'articolo 3 è costituito da dipendenti civili e militari dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze dei Servizi stessi, nonchè da personale assunto direttamente. In nessun caso i Servizi possono avere alle loro dipendenze, in modo organico o saltuario, membri del Parlamento, consiglieri regionali, provinciali, comunali, magistrati, ministri di culto e giornalisti professionisti.

"La consistenza dell'organico del Comitato di cui all'articolo 3 e di ciascun Servizio, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle Amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico-economico e i casi e le modalità di trasferimento ad altra Amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente, sono stabiliti, anche in deroga ad ogni disposizione vigente, rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro della Difesa e dal Ministro dell'Interno su parere conforme del Comitato Interministeriale di cui all'articolo 2 e di concerto con il Ministro del Tesoro. Il trattamento giuridico ed economico del personale del Comitato di cui all'articolo 3 e dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6 non può comunque essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego.

"Il Comitato e i Servizi istituiti dagli articoli 3, 4 e 6 possono utilizzare per determinazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta rispettivamente dei Ministri della Difesa e dell'Interno e di concerto con gli altri Ministri interessati, mezzi e infrastrutture di qualsiasi amministrazione dello Stato.

Il SISMI e il SISDE debbono prestarsi reciproca collaborazione e assistenza".

Nel suo intervento alla Commissione speciale della Camera, nella seduta del 1° giugno 1977, il Presidente del Consiglio pro tempore On.le ANDREOTTI precisò che la necessità di realizzare una stretta e funzionale correlazione fra il SISMI ed il SISDE poteva essere attuata con la istituzione di "un minuscolo organismo di carattere esecutivo, quale sorta di testa dei due Servizi di Sicurezza, dotato di assoluta snellezza operativa e inteso non solo quale esecutore e controllore del retto adempimento delle direttive del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, bensì anche come centro unificatore delle informazioni raccolte".

Aggiungeva l'On.le ANDREOTTI che la soluzione proposta in tema di personale dipendente era intesa a far salve sia le esigenze di necessaria specializzazione di tale personale sia quella di un suo opportuno ricambio e rotazione, prevedendo un apparato stabile per le attività e le competenze tecniche di elevata professionalità e l'utilizzazione in maniera piena, ma limitata nel tempo, di quadri di provenienza dall'amministrazione sia civile sia militare dello Stato e il loro successivo reinserimento nei dicasteri d'origine".

L'On.le COSSIGA, Ministro dell'Interno, in sede di discussione presso la 1^a Commissione del Senato, il 12.10.1977, osservò che ai Servizi è stata data una organizzazione atipica rispetto alla normale tipologia riscontrabile nell'ordinamento amministrativo italiano. "Non sono più Uffici inquadrati nei Ministeri, ma Uffici, per usare la terminologia anglosassone, autonomi governativi, sottoposti alla direzione e al controllo, in ultima istanza, del Presidente del Consiglio e in prima linea, del Ministro dell'Interno e del Ministro della Difesa, ma non dei Ministeri cui essi sono preposti".

Aggiunse anche alcune considerazioni che vanno tenute presenti per valutare le modalità organizzative e di gestione dei Servizi, sottolineandone le diversità rispetto all'ordinamento generale.

"L'autonomia organizzativa di questi Servizi è rafforzata dal fatto che i loro mezzi finanziari e logistici sono o imputa-

ti ai capitoli di bilancio riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri o tratti dall'intera Amministrazione dello Stato. Il personale alle dipendenze dei Servizi stessi, proveniente, senza distinzione tra di esse dalle varie Amministrazioni civili e militari dello Stato o di enti pubblici ovvero assunto direttamente avrà un proprio autonomo stato giuridico ed economico. E ciò indipendentemente dal ruolo di provenienza, cui non si riconnetteranno quindi effetti nè di subordinazione nè di inquadramento.

"La provenienza rimarrà nello sfondo, per l'eventuale reinserimento alle condizioni che saranno fissate in apposito ordinamento. Si deve cioè chiarire che rispetto a questi due Organismi, non si può parlare nè di un Servizio militare nè di un Servizio civile perchè entrambi hanno una identica natura specifica ed autonoma, che non può ascriversi nè all'una nè all'altra categoria. Così come identico sarà lo status dei suoi appartenenti, qualunque sia la loro provenienza.

In ordine ai problemi del personale sempre l'On.le COSSIGA nella relazione all'assemblea del Senato del 20.10.1977 confermava che il personale dei Servizi, proveniente senza distinzione dalle varie Amministrazioni civili e militari dello Stato o da enti pubblici ovvero assunto direttamente, avrebbe avuto un proprio autonomo stato giuridico ed economico e ciò indipendentemente dal ruolo di provenienza al quale non potevano riconnettersi effetti nè di doppia o parallela subordinazione nè di doppio o parallelo inquadramento. Questo per dare certezza di dipendenza gerarchica esclusiva e quindi di responsabilizzazione degli atti da compiere. La provenienza sarebbe rimasta, per così dire, nello sfondo, per l'eventuale reinserimento nell'Amministrazione di origine.

La legge n.801 del 1977 riassume la normazione di base a cui si sono aggiunti, grazie alla previsione dell'art.7, i decreti n.7 e n.8 del 1980".

In effetti la legge n.801 presenta una sua sostanziale coerenza sia per gli aspetti relativi all'organizzazione dei Servizi sia per quanto concerne la provvista e la gestione del personale. Infatti nell'esercizio del potere normativo attribui-

to al Ministro dell'Interno e di quello, più generale, attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art.1 (impartire direttive ed emanare le disposizioni necessarie per la organizzazione ed il funzionamento delle attività attinenti alla politica informativa e di sicurezza nell'interesse dello Stato) è stato emanato il decreto 21.10.1980 n.7 del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri della Difesa e dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro. Il decreto, dopo aver stabilito che il personale dei Servizi è immesso in una consistenza organica articolata in qualifiche funzionali presso la Presidenza del Consiglio (art.1), stabilisce, all'art.2, che il trasferimento ai Servizi di dipendenti civili e militari dello Stato è disposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri su richiesta dei Direttori dei Servizi, e, all'art.3, che all'assunzione diretta possa farsi luogo previo accertamento, mediante esame colloquio, della capacità professionale richiesta per i compiti e le mansioni da espletare alle quali verrà commisurata la qualifica da attribuire al personale assunto. Si tratta, all'evidenza, di una forma di assunzione assolutamente discrezionale, nulla stabilendo la disposizione circa le percentuali del personale proveniente dalle tre fonti di reclutamento, circa la individuazione degli aspiranti da sottoporre all'esame colloquio né prescrivendo alcuna forma di valutazione comparativa tra i vari aspiranti alla stessa assunzione.

Solo per quanto riguarda le qualifiche alla copertura delle quali possa provvedersi con i procedimenti di assunzione diretta, l'ultimo comma dello stesso art.3 pone un terzo limite, oltre quelli già posti dall'art.4 della legge istitutiva.

Simili forme di assunzione non potevano essere effettuate per le qualifiche dirigenziali di Direttore di Divisione, Vice Direttore di Divisione e Direttore di Sezione (ma a queste stesse qualifiche si può accedere nel corso del rapporto, come è precisato dall'art.78, terzo comma D.P.C.M. n.8/80).

Né sostanziali limitazioni a questa assoluta libertà di scelta del personale da assumere direttamente sono state poste con il coevo D.P.C.M. 21.11.1980 n.8 del quale l'art.3 ha precisato che all'accertamento della capacità professionale del personale da assumere direttamente provvedesse un'apposita Commis-

sione nominata dal Direttore del SISDE sulla base dei titoli posseduti dall'interessato, mediante un esame colloquio, all'esito favorevole del quale doveva seguire un periodo di prova di dodici mesi, al compimento del quale sarebbe seguita la nomina in ruolo, ovvero la risoluzione del rapporto da disporsi con provvedimento motivato (art.3).

Risulta perciò, dal complesso delle citate disposizioni dei due D.P.C.M. n.7 e 8 del 1980, una disciplina delle assunzioni dirette presso il SISDE e gli Organismi in genere di informazione e sicurezza che non può facilmente conciliarsi con il disposto dell'art.97, ultimo comma, della Costituzione per il quale all'impiego nelle pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge, laddove i decreti n.7 e 8 del 21.11.1980 non sono legge mentre la deroga alla regola del concorso non può rinvenirsi nel citato art.7 della legge che si limita a prevedere che il personale dei Servizi è costituito, tra l'altro, da "personale assunto direttamente". Ciò tanto più può dirsi se si considera che già l'art.7, secondo comma, della legge prevedeva - e poi l'art.9 del D.P.C.M. n.7/1980 ha disciplinato il relativo procedimento - che il personale assunto direttamente potesse essere trasferito d'ufficio, per esigenze di servizio ovvero per motivi disciplinari, nei ruoli di altra Amministrazione dello Stato.

In particolare, per quanto riguarda il trasferimento ad altra Amministrazione dello Stato, anche del personale assunto direttamente, il D.P.C.M. 18.8.1984, n.14 ha precisato che il relativo provvedimento, ove disposto per motivi disciplinari, ha carattere ampiamente discrezionale e non deve contenere specifica motivazione, disposizione questa che, seppure anomala rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego, risponde alla esigenza propria di un peculiare settore nel quale la fiducia che è posta a base del rapporto deve persistere come condizione indispensabile per tutta la durata del rapporto stesso.

Con il successivo D.P.C.M. 21.12.1984, n.16 sono stati ampliati i limiti di applicazione del sistema di reclutamento costituito dal trasferimento del personale civile e militare dello Stato: il disposto dell'art.7 della legge n.801 del 1977, per il quale il personale dei Servizi è costituito da dipendenti civili

e militari dello Stato trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze dei Servizi stessi, era stato fino allora interpretato ed applicato nel senso che il trasferimento così previsto dovesse essere definitivo, dai ruoli delle Amministrazioni di origine a quelli dei Servizi. Il decreto n.16/84 ha integrato il testo originario dell'art.2 del decreto n.6/80 che regola appunto quei trasferimenti per precisare che i posti previsti nella consistenza organica dei Servizi possono essere coperti per periodi determinati e prorogabili ma non superiori a complessivi nove anni, anche da personale civile e militare dello Stato collocato in posizione di fuori ruolo o, rispettivamente, di soprannumero all'organico.

Per quanto riguarda le assunzioni dirette, lo stesso D.P.C.M. n.16/84 ha reso derogabile il divieto di assunzione alle qualifiche dirigenziali nel caso in cui l'interessato fosse in possesso di elevatissime e comprovate specializzazioni in campo tecnico-scientifico.

Con la direttiva n.301-1.24/1273 in data 30 luglio 1985 emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Segretario Generale del CESIS ed ai Direttori del SISMI e del SISDE, ad illustrazione delle nuove disposizioni relative al personale dei Servizi e per la loro attuazione, è stata dettata una prima disciplina della assoluta discrezionalità nella scelta del personale da assumere direttamente: dopo aver osservato che il terzo modo di provvista del personale reintrodotta con il D.P.C.M. 16/84, cioè il collocamento fuori ruolo e in soprannumero per non più di nove anni del personale civile e militare dello Stato, avrebbe dovuto gradualmente dar luogo alla situazione prevalente restando limitato il sistema del trasferimento definitivo a quei profili professionali nei quali l'esigenza della stabilità fosse da considerare prevalente rispetto a quella del ricambio, mentre il sistema dell'assunzione diretta a casi di personale destinato a svolgere mansioni per le quali l'Amministrazione dello Stato non offra adeguate disponibilità ovvero di personale in possesso di qualificazioni di elevato livello, questa ultima forma di reclutamento avrebbe, anzi dovrà assumere, carattere eccezionale: anche per quanto riguarda le assunzioni già disposte, il CESIS ed i Servizi venivano chiamati a svolgere ri-

gorosi e periodici accertamenti al fine di allontanare dal Servizio tutti coloro nei cui confronti sopravvenissero anche elementi di solo dubbio in ordine all'affidabilità di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione. Per quanto riguarda le nuove assunzioni dirette venivano dettate le seguenti regole:

- gli aspiranti devono presentare un completo curriculum vitae nei quali indicare, tra l'altro, eventuali rapporti coniugali ovvero di parentela od affinità entro il quarto grado con appartenenti ai Servizi od al CESIS ovvero con dipendenti della Pubblica Amministrazione, in particolare dell'Interno e della Difesa;
- l'esistenza di simili rapporti con dipendenti del CESIS o dei Servizi è, di regola, ostativa dell'assunzione e, comunque, non costituisce titolo preferenziale: è opportuno che situazioni del genere, eventualmente esistenti, siano fatte gradualmente cessare;
- gli stessi rapporti con dipendenti delle Amministrazioni dalle quali i Servizi dipendono non costituiscono, invece, motivi di incompatibilità, favorendo anzi una positiva valutazione dell'affidabilità dell'aspirante: dovrà però valutarsi rigorosamente l'esistenza delle condizioni cui è subordinata la assunzione diretta onde escludere con sicurezza che il rapporto di parentela o di affinità influisca in maniera determinante sull'assunzione;
- CESIS e Servizi venivano invitati a programmare appropriate ricerche presso le Università ed altre Istituzioni scientifiche e culturali per individuare, ai fini dell'assunzione diretta, i soggetti maggiormente dotati.

Infine l'art.3 bis del d.l. 29 ottobre 1991 n.345, convertito dalla L. 30 dicembre 1991 n.410, ha introdotto una ulteriore forma di reclutamento del personale del SISDE: il decreto, recante disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informativa ed investigativa nella lotta contro la criminalità organizzata ha attribuito al SISDE e al SISMI nuovi compiti nella lotta contro i gruppi criminali organizzati; in relazione a ciò il secondo comma dell'art.3 bis ha disposto che "su proposta del Ministro dell'Interno, un contingente di dirigenti generali della Polizia di Stato, nel numero massimo di cinque unità, può

essere collocato fuori ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche in eccedenza all'organico previsto per il SISDE dalle disposizioni vigenti".

Con ulteriore direttiva del 20.7.1992 316-8/1105 del 20.7.1992 il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel quadro della politica di rigoroso contenimento della spesa pubblica, disponeva:

- . il blocco, sia pure temporaneo ("per il momento") ma più rigoroso delle nuove assunzioni dirette, in esse comprese la regolarizzazione dei cosiddetti "precari" nei confronti dei quali era stato iniziato illegittimamente un rapporto di lavoro fisso, al di fuori della dotazione organica;
- . nell'attesa di una generale ristrutturazione e razionalizzazione degli Organismi informativi in relazione alla nuova situazione internazionale ed interna l'esclusione di qualsiasi pur se richiesto ampliamento degli organici;
- . la limitazione dei trasferimenti del personale da altre amministrazioni dello Stato al solo fine di ripianare i posti resi vacanti a seguito di prepensionamenti o rientri nelle amministrazioni di provenienza previo, in ogni caso, un severo controllo della Segreteria del CESIS inteso ad evitare il ripetersi di episodi di nepotismo e favoritismo;
- . la limitazione del rinnovo dei rapporti temporanei del personale trasferito (?) con mandato triennale ai dipendenti effettivamente in possesso di doti e qualità eminenti, disponendo comunque l'interruzione del rapporto in misura non inferiore al 10% dei casi per i dipendenti in possesso di qualificazioni meno elevate;
- . la eliminazione dei casi di distacco temporaneo di fatto di dipendenti di Amministrazioni dello Stato e di altre Amministrazioni pubbliche;
- . l'invito a far pervenire l'elenco nominativo di tutti i dipendenti dei Servizi distaccati presso Uffici ed Enti esterni, corredato della data di inizio del distacco.

Il 10.8.1993 il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentava con lettera 301/47/3629 ai Ministeri dell'Interno e della Difesa, sempre nel quadro della politica di rigoroso contenimento della spesa pubblica, il suo intendimento di attuare una linea di contenimento degli organici del SISMI e del SISDE

procedendo ad una nuova valutazione del personale strettamente indispensabile, alla soppressione o all'accorpamento e alla riconversione di alcune branche in relazione alla mutata situazione interna ed internazionale, alla limitazione delle sostituzioni del personale che cessa dal servizio ai soli elementi preposti a compiti e mansioni specialistiche, disponendo intanto il congelamento della situazione organica effettiva in atto e la limitazione dell'accoglimento di singole proposte di trasferimento ed assunzione ai casi giustificati dalla particolare natura dell'attività compiuta dal dipendente cessato dal servizio e dalla specifica preparazione del candidato che si intende chiamare a sostituirlo.

Il 21.9.1993, il Presidente del Consiglio inviava ai Ministri la nota 301-48/4048 perché invitassero i rispettivi Direttori Generali del Personale ad assicurare la sollecita disponibilità delle Amministrazioni ad inquadrare in soprannumero all'organico dei propri ruoli il personale cessato dal servizio presso gli Organismi di informazione all'atto del loro rientro, ovvero del loro trasferimento.

Il Direttore del SISDE, però, con lettera del 27.9.1993 rappresentava al Ministro dell'Interno la difficoltà di attuare una contrazione dell'organico del Servizio che già aveva dovuto provvedere, pure in mancanza di alcun adeguamento degli organici ai nuovi compiti stabiliti dalla legge n.410/91 che avevano assorbito circa 200 unità lavorative.

Il 4.10.1993 il Direttore del SISDE emanava tre decreti regolanti il primo le procedure per l'attribuzione di qualifiche superiori non dirigenziali e gli altri l'assunzione diretta del personale, in particolare la determinazione dei requisiti psico-fisici e psicoattitudinali richiesti, nonché il procedimento da seguire per procedere all'assunzione.

Il primo decreto prescrive la formazione da parte della Divisione Personale, di graduatorie per singole qualifiche da conferire, al personale delle qualifiche immediatamente inferiori in possesso di determinata anzianità, sulla base delle quali, ed in seguito a sue ulteriori valutazioni il Direttore del Servizio determina i dipendenti ai quali conferire le qualifiche superiori.

Con il terzo decreto si disponeva che i candidati all'assunzione diretta venissero sottoposti da un'apposita Commissione, composta da tre funzionari del Servizio, dei quali uno medico e da due sanitari della polizia di Stato ad esame clinico ad una serie di tests e ad un colloquio per l'accertamento del possesso dei requisiti psicofisici e psicoattitudinali; che gli idonei venissero sottoposti da un'altra Commissione composta da funzionari del Servizio ad un esame selettivo consistente in una prova scritta e, questo superato, all'esame colloquio previsto dall'art.3 D.P.C.M. n.8/80; che infine, sulla base delle graduatorie di merito, stilate da questa Commissione ed in relazione alle disponibilità organiche per singola qualifica funzionale, il Direttore avrebbe provveduto ad individuare i nominativi da richiedere per l'assunzione diretta. Nessun concreto criterio veniva stabilito in questo Decreto per quanto riguardava sia la determinazione dei candidati da ammettere alla procedura selettiva sia la determinazione delle percentuali di disponibilità organiche per singola qualifica funzionale da coprire con le assunzioni dirette. Queste determinazioni venivano rimesse al Direttore del Servizio.

Modalità, criteri e procedimenti per la individuazione del personale da trasferire al SISDE da altre Amministrazioni dello Stato sono stati stabiliti con il decreto 15.9.1994 del Direttore del SISDE: il Direttore determina i nominativi dei candidati da sottoporre a procedura selettiva; i requisiti psicofisici ed attitudinali sono gli stessi richiesti per le assunzioni dirette; gli idonei vengono giudicati da una Commissione esaminatrice che forma una graduatoria sulla base di titoli posseduti e dell'esito di un colloquio; il Direttore, sulla base della graduatoria e dell'esigenze di copertura dei posti vacanti in organico, richiede al CESIS il trasferimento del personale selezionato.

Peraltro, con altro di poco successivo decreto del 20.9.1994 sempre del Direttore del Servizio, è stata prevista deroga alla procedura come sopra disciplinata, in caso di accertate e tipiche professionalità necessarie per specifiche esigenze di urgente impiego; in tal caso la richiesta di trasferimento al Servizio da altre Amministrazioni dello Stato può essere formulata

dal Direttore del Servizio in deroga al procedimento regolato nel decreto del 15.9.1994.

La deroga, così prevista, risulta essere stata utilizzata per il trasferimento al SISDE disposto con D.P.C.M. del 20.2.1995 di un Ufficiale destinato a dirigere una sezione del SISDE.

Con Decreto 10.5.1995 del Direttore del SISDE è stato disciplinato il conferimento delle qualifiche dirigenziali di Collaboratore, Direttore di Sezione e Vice Direttore di Divisione. Viene valutato il personale avente un'anzianità, nella qualifica immediatamente inferiore, indicata nel decreto, che può essere dimezzata, qualora il Direttore ritenga preminente la professionalità del funzionario. Ad ogni interessato viene attribuito un punteggio sulla base dei titoli di servizio e di studio, rapporti informativi, note di merito, dell'esito di una prova scritta e di un colloquio ai quali vengono sottoposti gli aspiranti alle qualifiche di Collaboratore e di Direttore di Sezione, nonché di un ulteriore punteggio nella disponibilità del Direttore del Servizio. Sulla base della graduatoria il Direttore del Servizio determina i nominativi dei funzionari ai quali attribuire la qualifica superiore.

Con altro decreto, pure del 10.5.1995 sono state stabilite nuove modalità per l'assunzione diretta del personale. Rispetto al procedimento già regolato dal precedente decreto del 4.10.1993 vengono introdotti: una preliminare selezione, ad opera di un nucleo valutativo composto da un Direttore di Divisione da un funzionario psicologo ed uno della Divisione del Personale per accertare il possesso dei requisiti e delle qualità di interesse dell'organismo; una previa individuazione, da parte del Direttore del Servizio, delle qualifiche funzionali da coprire mediante assunzioni dirette, per la successiva determinazione dei nominativi dei candidati da sottoporre alla procedura selettiva; la nuova indicazione, nelle Tabelle allegate A, B e C al decreto dei requisiti psicofisici attitudinali e il cui possesso da parte dei candidati deve essere accertato dalla Unità psicoattitudinale del Servizio; la determinazione nella Tabella D allegata al decreto delle materie delle prove scritte da sostenere dai candidati considerati idonei sotto il profilo psicoattitudinale e, nella Tabella E, dell'esame colloquio al quale sono ammessi i candidati che abbiano riportato una votazione sufficiente nelle prove scritte.

3. L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA

In forza della normativa sopra ricordata la disciplina del reclutamento del personale del SISDE può distinguersi in tre successivi periodi: un primo periodo disciplinato oltre che dalla legge n. 801 del 1977, dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 novembre 1980 n. 7 ed 8; un secondo periodo nel quale quella disciplina fu integrata con il decreto n. 16 del 21 dicembre 1984 e la successiva direttiva 30 luglio 1985 del Presidente del Consiglio dei Ministri; un terzo periodo infine nel quale il reclutamento del personale è stato disciplinato dalla direttiva 20 luglio 1992, seguita dalle note 10 agosto e 21 settembre 1993, del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La prima disciplina - posta con le stesse norme istitutive del SISDE - prevedeva due forme di reclutamento del personale: il trasferimento di dipendenti civili e militari dello Stato, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze del Servizio e la assunzione diretta. Come si è osservato, limiti qualitativi validi per entrambe le forme di assunzione erano e sono posti dalla legge quando esclude che possano essere alle dipendenze del Servizio i membri degli organi elettivi nazionali, regionali, provinciali e comunali, magistrati, ministri del culto e giornalisti nonché persone che non diano affidamento di fedeltà alla Costituzione. Ulteriore limite è stato posto alla sola forma di reclutamento costituita dalla assunzione diretta dal D.P.C.M. n. 7/80 che ha escluso tale forma di assunzione per le qualifiche dirigenziali.

Anche i limiti quantitativi al reclutamento - costituiti esclusivamente dalla consistenza dell'organico da stabilirsi dal Ministro dell'Interno, secondo l'art. 7, 2° comma della legge 801/77, ma di fatto determinato con l'art. 78 e con l'allegato C al D.P.C.M. N. 8/80 - si riferiscono ad entrambe le forme di reclutamento, nessuna norma di legge o regolamentare imponendo alcun rapporto proporzionale da osservare nelle due forme di reclutamento del personale.

E' allora sembrato utile alla Commissione, per dedurre i criteri di fatto utilizzati nel reclutamento del personale ed individuare gli eventuali abusi commessi, verificare in che mi-

sura si è ricorsi nel periodo in esame al trasferimento da altre amministrazioni ovvero alla assunzione diretta per il reclutamento nelle singole qualifiche di organico. Gli accertamenti compiuti hanno dato i risultati illustrati nelle tabelle che seguono:

TABELLA A

Accertamenti riferiti al periodo 1.1.1981 - 31.12.1995 nonché ai periodi intermedi, in relazione alle variazioni intervenute nei sistemi di reclutamento

Dal 1.1.1981 al 31.12.1984

- Personale proveniente da altre Amministrazioni dello Stato	n. 248
- Personale assunto direttamente	n. 482

Dal 1.1.1985 al 31.12.1995

- Personale proveniente da altre Amministrazioni dello Stato	n. 201
- Personale assunto direttamente	n. 173

Nell'intero periodo dal 1.1.1981 al 31.12.1995

- Personale proveniente da altre Amministrazioni dello Stato	n. 449
- Personale assunto direttamente	n. 655

Disaggregando i dati per categorie e per qualifiche si ha:

QUALIFICHE	PROVENIENTI DA ALTRE AMMINISTRAZIONI	ASSUNTI DIRETTAMENTE
- Dirigenziali	94	18
- Intermedie	130	415
- Esecutive	225	222
	-----	-----
	449	655

Dai dati sopraindicati si rileva che l'indirizzo seguito dall'Amministrazione nel periodo preso in considerazione è stato

quello di privilegiare il ricorso all'assunzione diretta rispetto al trasferimento da altre Amministrazioni statali.

Infatti, nel complesso, il personale assunto direttamente rappresenta circa il 60% del totale. Per la categoria delle qualifiche intermedie il personale assunto direttamente sfiora l'80% del totale.

Nel periodo successivo al 1° gennaio 1985 quando, sulla base delle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio (n. 301/1-24/1273 del 30.7.1985) il sistema dell'assunzione diretta doveva avere carattere eccezionale ed essere limitato al personale destinato a svolgere mansioni per le quali l'Amministrazione dello Stato non offriva adeguate disponibilità, il personale assunto direttamente rappresenta oltre il 40% del totale.

Da rilevare, peraltro, che tali assunzioni si riferiscono in larga misura al periodo anteriore alle direttive di blocco del 1992.

TABELLA B

Personale reclutato, prima dell'agosto 1985, con il sistema del trasferimento da altra Amministrazione dello Stato e quello della assunzione diretta

QUALIFICHE	ORGANICO	TRASFERIMENTO	ASS.DIRETTA	TOTALE
Capi reparto	5	2	==	2
Dir. di Divisione	27	8	1	9
Vice Dir. di Div.	53	29	1	30
Dir. di Sezione	86	18	15	33
Collaboratore	135	16	64	80
Segretario	748	60	323	383
Coadiutore	312	106	73	179
Agente Tecnico	202	13	22	35
Ausiliario	15	==	==	==
TOTALE	1.583	252	499	751

Il fatto che 17 posti nelle qualifiche di Direttore e Vice Direttore di Divisione e Direttore di Sezione risultino coperti da funzionari reclutati con il sistema della assunzione diretta

non costituisce almeno formalmente violazione della regola posta al 3° comma del D.P.C.M. 7/80 che, prima della modifica introdotta con il D.P.C.M. 16/84, escludeva le assunzioni dirette a posti di quelle qualifiche dirigenziali; si tratta, infatti, di funzionari assunti direttamente, prima del 1985, a posti di qualifiche non dirigenziali (otto alla qualifica di collaboratore, otto a quella di segretario, uno a quella di agente tecnico) che hanno successivamente ottenuto quello sviluppo di carriera non escluso, ma anzi espressamente previsto dall'art. 78, 3° comma D.P.C.M. n. 8/80.

Per quanto riguarda le altre qualifiche non dirigenziali, dalla tabella sopra riportata risulta che fino al 1° agosto 1985 il sistema di reclutamento più utilizzato è stato quello della assunzione diretta. Può anche essere rilevante osservare che su 499 soggetti assunti direttamente nel primo periodo, ben 92 soggetti furono assunti il 5.11.1984, alla immediata vigilia dell'emanazione dei DD.P.C.M. 16 e 17/84 che avrebbero reso eccezionale il ricorso al sistema della assunzione diretta.

I due DD.P.C.M. n. 16 e 17 in data 21.12.1984 introdussero, accanto ai due sistemi di reclutamento, trasferimento dalle Amministrazioni dello Stato ed assunzione diretta, fino allora utilizzati, una terza forma di provvista del personale: il collocamento fuori ruolo in soprannumero per un periodo complessivo non superiore ai 9 anni del personale civile o militare dello Stato. Nelle direttive diramate il 30.7.1985 per illustrare le innovazioni così introdotte il Presidente del Consiglio dei Ministri dopo aver precisato che con il nuovo sistema del collocamento del personale in temporanea posizione di fuori ruolo si intendeva favorire l'avvicendamento del personale evitando così fenomeni di invecchiamento e sclerotizzazione nonché l'insorgere di mentalità corporativa, indicava anche la scala di preferenza che avrebbe dovuto essere utilizzata nel reclutamento del personale:

- il nuovo sistema di provvista del personale costituito dal collocamento fuori ruolo (o in soprannumero) avrebbe dovuto assumere carattere prevalente e il personale fuori ruolo, a lungo andare, avrebbe dovuto prevalere numericamente sul restante personale nel suo insieme, favorendo, a questo scopo, le opzioni del personale in servizio già trasferito da altre

- Amministrazioni dello Stato verso la posizione di fuori ruolo;
- il sistema del trasferimento definitivo avrebbe dovuto essere utilizzato nei soli casi di particolari mansioni nelle quali la lunga esperienza di servizio costituisce fattore preminente di qualità della prestazione svolta;
 - le assunzioni dirette avrebbero dovuto assumere carattere eccezionale al solo fine di acquisire ai Servizi personale di elevato livello ovvero per soddisfare esigenze di personale destinato a svolgere determinate funzioni alle quali l'Amministrazione dello Stato non è in grado di soddisfare.

Per la migliore attuazione della direttiva il Presidente del Consiglio invitava i Servizi a procedere ad una revisione delle qualifiche funzionali previste nelle rispettive consistenze organiche individuando quelle per le quali doveva preferirsi la provvista mediante trasferimento definitivo al collocamento fuori ruolo. Veniva altresì prescritto che gli aspiranti alla assunzione diretta presentassero il proprio curriculum vitae dal quale risultassero, tra l'altro, i rapporti coniugali o di parentela con appartenenti ai Servizi od al CESIS - circostanza questa che doveva considerarsi ostativa dell'assunzione diretta - ovvero con dipendenti della Pubblica Amministrazione - nel qual caso, anche se l'esistenza di simili rapporti di parentela poteva favorire una positiva valutazione dell'affidabilità dell'aspirante, doveva però escludersi con sicurezza che il rapporto di parentela influisse in maniera determinante sulla assunzione.

Al fine di valutare se e fino a qual punto le direttive del Presidente del Consiglio siano state osservate, la Commissione ha in primo luogo verificato quale utilizzazione sia stata data, nel periodo agosto 1985 - agosto 1993, ai tre - tanti divenuti - sistemi di provvista del personale. I risultati dell'accertamento così compiuto risultano dalla seguente:

TABELLA C

QUALIFICHE	ORGANICO	COLLOCAM. FUOR. RUOL.	TRASFER.	ASSUNZ. DIRETTA	TOTALE
Capi Reparto	5	==	==	==	==
Dir. Div.	27	16	==	==	16
V. Dir.Div.	53	12	==	1	13
Dir. Sez.	86	8	1	==	9
Collabor.	135	19	2	10	31
Segretar.	748	36	7	18	61
Coadiut.	312	54	8	18	80
Ag. Tecnico	202	52	6	55	113
Ausiliario	16	1	==	3	4
Totale	1583	198	24	105	327

Ai fini del controllo sulla osservanza della direttiva che limitava ai casi eccezionali le assunzioni dirette vanno scorporati i dati della tabella relativi ai reclutamenti per assunzione diretta distinguendo gli anni del provvedimento e le qualifiche originarie di assunzione. Risulta così che:

- negli ultimi mesi dell'anno 1985 è stato assunto soltanto un ausiliario che ha avuto uno sviluppo di carriera fino alla qualifica di agente tecnico;
- nell'anno 1986 sono stati assunti 3 collaboratori, 8 segretari, due dei quali hanno avuto uno sviluppo di carriera fino alla qualifica di collaboratore, 1 coadiutore, 14 agenti tecnici, otto dei quali poi promossi coadiutori, 2 ausiliari poi promossi agenti tecnici, per un totale, nell'anno di 28 assunzioni;
- nell'anno 1987 sono stati assunti 1 collaboratore, 2 segretari, 1 coadiutore ed un agente tecnico, poi promossi segretari per un totale nell'anno di 5 assunzioni;
- nell'anno 1988 è stato assunto 1 Direttore di Sezione poi promosso Vice Direttore di Divisione;
- nell'anno 1989 sono stati assunti 1 collaboratore, 3 segretari e 2 coadiutori, dei quali due poi promossi segretari, 18 agenti tecnici, dei quali uno promosso segretario ed un altro coadiutore, 1 ausiliario poi promosso agente tecnico per un totale, nell'anno, di 25 assunzioni: 13 di queste costituiscono regolarizzazione di rapporti precari;
- nell'anno 1990: 1 collaboratore, 2 segretari, 3 coadiutori, 18

agenti tecnici, dei quali 1 promosso coadiutore, 12 ausiliari, dei quali 9 promossi Agenti Tecnici per un totale nell'anno di 36 assunzioni, delle quali 31 costituiscono regolarizzazione di rapporti con i cosiddetti precari, iniziati negli anni 1987-89;

- nell'anno 1991: 1 coadiutore;
- nell'anno 1992: 1 collaboratore, 1 segretario, 3 coadiutori ed 1 ausiliario, poi promosso Agente Tecnico, per un totale, nell'anno di 6 assunzioni delle quali quattro costituiscono regolarizzazione dei cosiddetti precari e recano la data del 1° giugno 1992 ma due assunzioni alla qualifica di coadiutore recano quella del 15 dicembre 1992, successiva alla diramazione della direttiva 20 luglio 1992 che aveva disposto il blocco "più rigoroso delle nuove assunzioni, ivi compresa, per quanto riguarda il SISDE, la regolarizzazione dei cosiddetti precari con cui si è iniziato illegittimamente un rapporto di lavoro fisso".

Dall'esame dei dati sopra riportati può dedursi che il D.P.C.M. 21 dicembre 1984 n.16 e la successiva direttiva illustrativa del 30.7.1985 - che, in conseguenza della introduzione del metodo di reclutamento costituito dal collocamento fuori ruolo, hanno posto stretti limiti qualitativi e quantitativi ai trasferimenti da altre amministrazioni ed alle assunzioni dirette nei ruoli del SISDE - hanno modificato radicalmente ritmi e modi di reclutamento del personale: infatti il numero delle assunzioni dirette che erano state 92 nel 1981; 165 nel 1982; 167 nel 1983; 106 nel 1984 (delle quali peraltro, ben 92 furono disposte il 5.11.1984, può dirsi alla vigilia della emanazione del D.P.C.M. 21.12.1984); 17 nel 1985, prima della diramazione della circolare 30/7/85 subirono una radicale riduzione negli anni dal 1985 al 1988 (rispettivamente 1, 28, 5, 1) per poi risalire negli anni successivi, 1989 e 1990, (rispettivamente 25 e 36) e quindi ridursi nuovamente nel 1991 e 1992 (rispettivamente 1 e 6). Può subito osservarsi che da un punto di vista qualitativo la direttiva che limitava le assunzioni dirette al reclutamento di personale di elevato livello e di particolare specializzazione non è stata osservata: invero su un totale di 103 assunzioni dirette operate nel periodo in esame solo una è per la qualifica

di Direttore e 7 per quella di collaboratore; le altre (in numero rispettivamente di 16, 11, 51 e 17) per le qualifiche inferiori di Segretario, Coadiutore, Agente tecnico ed Ausiliario anche dal punto di vista meramente numerico la rilevata riduzione delle assunzioni dirette costituisce ottemperanza alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri essenzialmente formale e non sostanziale: essa è stata infatti compensata, almeno in parte, con la instaurazione informale negli anni 1987-89 di rapporti di lavoro fisso, al di fuori della dotazione organica, con cosiddetti precari, precisamente in numero di 18 nel 1987, 22 nel 1988 e 8 nel 1989. Si è trattato però di un espediente che sarà definito illegittimo con la direttiva 20.7.1992. In effetti oltre ai trasferimenti di dipendenti dello Stato ed alle assunzioni dirette previste dal ripetuto art.7 della legge, nessuna norma prevede forme di instaurazione di rapporti di lavoro fisso con i Servizi. Né può valere, a legittimare simili forme di assunzione l'art.11 del D.M. n.7 del 1980 che prevede il conferimento di incarichi a consulenti ed esperti: a parte le formalità prescritte dalla disposizione (previo benestare del Ministro su conforme parere del Comitato interministeriale) che non risultano osservate, la disposizione prevede che oggetto dell'incarico, che in nessun caso può assumere natura di rapporto di pubblico impiego, abbia natura tecnica scientifica tale da richiedere specifica esperienza.

La posizione dei precari così assunti è stata perciò regolarizzata con l'emanazione, negli anni '89, '90 e nella prima metà del '92 di formali provvedimenti di assunzione diretta (precisamente 12 nel 1989, 31 nel 1990, 4 nel 1992).

L'altra direttiva, pure emanata con la stessa circolare del 30 luglio 1985, per la quale il sistema del trasferimento in via definitiva di dipendenti dello Stato nei ruoli del SISDE avrebbe dovuto essere utilizzata limitatamente a quei profili professionali nei quali l'esigenza di stabilità è da considerarsi prevalente rispetto a quella del ricambio non è stata rigidamente osservata.

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, questi sono stati di numero molto limitato

(complessivamente 24) solo per il trasferimento alla qualifica di direttore di Sezione ed alla qualifica dirigenziale 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 alle 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 nelle ipotesi di ripianamento dei posti resi vacanti, per le qualifiche di direttore di Sezione (il 16/9/94) e di agente tecnico, poi promosso a coadiutore (il 20.5.93).

Una ulteriore forma di reclutamento al servizio del SISDE di dipendenti di Amministrazioni statali è stata introdotta con l'art.3 bis d.l. 29 ottobre 1991 n.345 che, come si è prima ricordato, prevede il collocamento in posizione di fuori ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in eccedenza all'organico del SISDE, di dirigenti generali della Polizia di Stato, nel numero massimo di cinque unità.

E' stato infatti emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1992, visto l'art.3 bis del d.l. 345/91, che ha collocato fuori ruolo, in eccedenza all'organico del SISDE, cinque dirigenti generali della Polizia di Stato (dei quali tre tali nominati il 10 dicembre 1992) che avrebbero preso servizio presso il SISDE il 1/1/1993. Si trattava però, in gran parte, di funzionari ormai prossimi al raggiungimento dell'età per la cessazione dal servizio, perché nati tra il 1928 ed il 1931; sicché entro il 1994 tutti i cinque funzionari cessarono dalla posizione di fuori ruolo e rientrarono alle amministrazioni di provenienza. Ciò in applicazione dell'art.18 del D.P.C.M. per il quale al personale in posizione di fuori ruolo continuano ad applicarsi le disposizioni dei rispettivi ordinamenti relativamente alla cessazione dal servizio (fatto salvo quanto disposto dal penultimo comma dell'art.4); il funzionario nato nel 1931 è cessato dalla posizione di fuori ruolo

per essere stato nominato prefetto il 28 dicembre 1994.

Seguirono perciò il D.P.C.M. 26 luglio 1993 con il quale è stato collocato fuori ruolo un dirigente generale nato nel 1930 che, entrato in servizio al SISDE il 29/7/93, cessò dal servizio il 24/4/95 e il D.P.C.M. 9/11/94 di collocamento fuori ruolo di tre dirigenti generali, nati negli anni 30 e 31, due dei quali, perciò, hanno già cessato il servizio presso il SISDE il 30/11/95 ed il 1°/2/96.

La Commissione ritiene di dover manifestare le proprie perplessità sul modo col quale è stata data attuazione al ripetuto disposto dell'art.3 bis d.l. 345/94, perplessità derivanti essenzialmente dal dubbio sulla utilità, ai fini della funzionalità del Servizio, e quindi sulla rispondenza al pubblico interesse, di una chiamata in servizio presso il SISDE in qualifiche direttive (ai dirigenti generali collocati fuori ruolo è stata attribuita la qualifica di direttori di divisione) per periodi così brevi che vanno da un minimo di 9 ad un massimo di 20 mesi.

Anche le norme disciplinanti il procedimento da seguire per procedere alle assunzioni dirette non sono state rigidamente osservate.

Stabilisce l'art. 3 D.P.C.M. n.7/1980 che alle assunzioni dirette si fa luogo, come già precisato, previo accertamento, 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 assunto.

Un'apposita Commissione esaminatrice accerta, mediante il predetto esame-colloquio, la capacità professionale del personale da assumere direttamente sulla base dei titoli presentati.

Se l'esito è favorevole segue un periodo di prova di 12 mesi, al conferimento dal quale segue la nomina in ruolo. Se l'esito del periodo di prova non è favorevole interviene la risoluzione del rapporto, da disporsi con provvedimento motivato (art. 3° D.P.C.M. 21.11.1980 n. 8).

Ma nei numerosi fascicoli esaminati non risultano inseriti nè i risultati dell'esame colloquio nè le valutazioni della Commissione esaminatrice circa i titoli esaminati e gli accertamenti sulla capacità professionale ai fini dell'attribuzione della qualifica.

L'esito favorevole dell'esame-colloquio e le positive valutazioni della Commissione esaminatrice si possono desumere dall'ammissione al periodo di prova e dalla successiva assunzione definitiva.

Sono stati 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 prive di specifiche motivazioni; 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'art. 3 del D.P.C.M. 21.11.1980 n. 7, è stato ritenuto derogabile (D.P.C.M. 21.12.1984 n. 16) limitatamente ai casi in cui l'interessato sia in possesso di elevatissime e comprovate specializzazioni in campo tecnico-scientifico.

La deroga non ha trovato applicazione: nel periodo 1.1.1985-31.12.1995 non è stato adottato alcun provvedimento per assunzioni dirette a qualifiche dirigenziali.

Nel corso del rapporto, il personale assunto direttamente può accedere dalle qualifiche inferiori a quelle dirigenziali (art. 78, 3° comma D.P.C.M. 21.11.1980 n. 8) se in possesso del diploma di laurea ovvero di particolari attitudini tecnico professionali.

Al riguardo è stato accertato:

- 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 benemeritenze acquisite o ad eccellenti risultati conseguiti che giustifichino 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:

- 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 e cioè dalla qualifica di appartenenza a quella immediatamente superiore bensì ad una qualifica più elevata: riguarda 25 unità.

Evidente la grave violazione dei principi sull'ordinamento delle carriere e sulla progressione dalle qualifiche inferiori a quelle superiori.

Anche in questi casi nessun riferimento a prove selettive. Uniche condizioni richiamate:

- la vacanza del posto in organico ed il possesso del titolo di studio per la nuova qualifica attribuita.

D.P.C.M. 21.12.1984 n. 16 e la Direttiva Presidenza Consiglio n. 301-1-24-1273 del 30.7.1985: il sistema dell'assunzione diretta avrebbe dovuto assumere carattere eccezionale ed essere limitato a casi di personale destinato a svolgere mansioni per le quali l'Amministrazione dello Stato non offra adeguate disponibilità ovvero di personale in possesso di qualificazioni di elevato livello.

Gli aspiranti avrebbero dovuto presentare un completo curriculum vitae nel quale avrebbero dovuto indicare, fra l'altro, eventuali rapporti coniugali ovvero di parentela o affinità entro il quarto grado con appartenenti ai Servizi o al CESIS ovvero con dipendenti della pubblica amministrazione, in particolare dell'Interno e della Difesa.

L'esistenza di simili rapporti con dipendenti del CESIS o dei Servizi è, di regola, ostativa all'assunzione.

a) Il personale assunto dal 1.1.1985 comprende complessivamente 173 unità così suddivise per qualifiche:

- qualifiche dirigenziali	1
- qualifiche intermedie	26
- qualifiche esecutive	146

Dei 146 elementi assunti nelle qualifiche esecutive 105 sono stati assunti alla qualifica esecutiva iniziale.

Dagli atti esaminati nulla risulta circa il carattere eccezionale delle singole assunzioni nè in ordine ai preliminari accertamenti in relazione alle mansioni da svolgere, per verificare l'esistenza o meno di adeguate disponibilità presso le Amministrazioni dello Stato.

D'altra parte appare inimmaginabile che presso l'Amministrazione statale non esistessero adeguate disponibilità per mansioni della qualifica iniziale della carriera esecutiva.

- b) Dall'esame dei fascicoli non risulta l'esistenza di curriculum con l'indicazione, tra l'altro, dei rapporti di parentela e di affinità. Detti rapporti, che esistono, sono stati faticosamente ricostruiti attraverso altri elementi ma non è stato possibile quantificare la dimensione del fenomeno.
- c) Dall'esame degli atti non risulta che dopo il 1.1.1985 siano stati eseguiti i prescritti rigorosi accertamenti ed anzi si ritiene di poter escludere che siano stati curati tali adempimenti.

L'unica verifica rigorosa è intervenuta nell'anno 1993, a seguito delle direttive della Presidenza del Consiglio.

Dall'esame dei fascicoli delle persone cessate dal Servizio nel periodo 1993-1994 per dimissioni o per trasferimento ad altre Amministrazioni è risultato che nessun accertamento era stato eseguito dopo le direttive del 1985 a seguito delle quali è stata disposta una revisione generale e, per la prima volta dalla data di assunzione, una valutazione dei singoli dipendenti suddivisi per categorie (dirigenziali, intermedie, esecutive) e per fasce in rapporti ai giudizi espressi su ciascun dipendente. (a: ottimo; b: distinto; c: buono; d: sufficiente).

I provvedimenti di trasferimento sono stati adottati su conforme parere del Consiglio del Personale.

Dall'esame della normativa sulle assunzioni dirette e dalla sua applicazione, alla luce delle risultanze degli eseguiti accertamenti, il sistema delle assunzioni dirette si è rivelato il meno idoneo a garantire la trasparenza e la migliore efficienza.

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

La mancanza della prescrizione di un invalicabile numero li-

mite per le assunzioni dirette ha fatto sì che la provvista di personale avvenisse, specie nel periodo anteriore al 1985, in misura preponderante attraverso le assunzioni dirette.

Il ricorso alle assunzioni dirette dovrebbe essere limitato, per una percentuale minima, a casi di alta specializzazione, semprechè non sia possibile ottenerne la disponibilità presso le Amministrazioni dello Stato ed esclusivamente per i settori di intelligence; dovrebbe invece essere vietato per il personale di tutte le qualifiche intermedie ed esecutive destinato a servizi amministrativi, trattandosi di personale che potrebbe essere agevolmente e più proficuamente reperito, anche attraverso opportune selezioni, presso l'Amministrazione statale.

Il ricorso all'assunzione diretta può provocare anche altri gravi inconvenienti.

Si può verificare che personale assunto direttamente, al di fuori quindi delle regole del pubblico concorso, durante il rapporto venga trasferito con provvedimento discrezionale, come previsto dalla normativa, ad altra Amministrazione che lo inquadra nei propri ruoli con la qualifica rivestita all'atto del trasferimento. E se nel corso del rapporto presso il SISDE 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 (art. 9 D.P.C.M. 7/1980). Sistema di indubbia illegittimità e di altrettanta indubbia pericolosità.

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 ad una generale, 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 privata.

La revisione e le conseguenti valutazioni dovrebbero seguire periodicamente anche a garanzia di elementari esigenze di sicurezza.

4. CONSIDERAZIONI SULLA NORMATIVA CONTENUTA NEI DECRETI DEL DIRETTORE DEL SISDE

La Commissione ritiene di dover esprimere le sue perplessità sulla legittimità dei prima elencati decreti del Direttore del Servizio, recanti le date del 4 ottobre 1993, del 15 e 20 settembre 1994 e del 10 maggio 1995 con i quali sono state disciplinate le procedure di trasferimento da altre Amministrazioni e di assunzione diretta nonché le modalità ed i criteri per il conferimento delle qualifiche superiori, dirigenziali o non, al personale del Servizio.

Si tratta di una disciplina certamente necessaria, chiaramente intesa a colmare una lacuna risultante dalle disposizioni della legge n.801/77 (art.7) e dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri n.7 (artt. 2 e 3) ed 8 (art.3) del 1980 che aveva permesso il verificarsi di episodi, o quanto meno di sospetti, di nepotismo o favoritismo, dei quali è cenno nelle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 30 luglio 1985 e 20 luglio 1992. Le perplessità della Commissione riguardano perciò non tanto il contenuto delle disposizioni dei decreti del Direttore del SISDE - pur se non possa non rilevarsi la contraddittorietà di alcune di esse, come quella dell'art.1 dei decreti 4/10/93 e 10/5/95 che rimettono alla valutazione discrezionale del Direttore del SISDE la determinazione delle necessità di assunzione diretta del personale quando, le direttive 30 luglio 1985 e 20 luglio 1992 del Presidente del Consiglio dei Ministri avevano prima dichiarato "di carattere eccezionale" e poi bloccato nel modo più rigoroso le assunzioni dirette. Le perplessità della Commissione riguardano in particolar modo la legittimazione del Direttore del Servizio ad emanare simili decreti: si tratta, infatti, di atti normativi, contenenti disposizioni generali ed astratte, regolanti i procedimenti di ammissione ed il rapporto d'impiego, perciò rapporti dell'Amministrazione con terzi, che eccedono i limiti della organizzazione degli Uffici. E' allora da dubitare che l'emanazione di simili norme rientri tra le competenze del Direttore del SISDE e non invece tra quelle attribuite al Ministro dell'Interno dagli artt.6 - di stabilire l'ordinamento del Servizio - e 7 - di stabilire la consistenza dell'organico ed il trattamento giuridico ed econo-

mico del personale - della legge n.801 del 1977 se non tra quelle attribuite dall'art. 1 della legge stessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, che infatti, come si è prima ricordato, già diramò, il 30 luglio 1985, la direttiva n.301-1/24/1273 per l'attuazione delle disposizioni vigenti per il reclutamento del personale dei Servizi, invocando espressamente i poteri attribuiti dall'art.1 della legge.

In adempimento del compito, tra gli altri conferitole con il D.M. 14 novembre 1995 di formulare utili proposte per il più idoneo funzionamento del Servizio, la Commissione ritiene di dover suggerire una revisione e regolarizzazione, per quanto riguarda tanto il contenuto quanto la fonte normativa della disciplina sul reclutamento dei dipendenti del Servizio.

La Commissione non ritiene, invece, sia da assumere alcuna particolare iniziativa per introdurre una modifica alla legge fondamentale n.801/77 che aggiunga, alle due forme di reclutamento del personale dei Servizi, esclusivamente utilizzate fino al 1984 in applicazione dell'art.7 (trasferimento definitivo di dipendenti civili o militari dello Stato alle dipendenze dei Servizi; assunzione diretta di personale), la terza forma costituita dal collocamento di personale civile o militare dello Stato in posizione di fuori ruolo o soprannumero, forma di reclutamento che è stata in un secondo tempo disciplinata con il DPCM n.16/84.

La Commissione ritiene infatti di poter convenire con quanto osservato nella direttiva 30 luglio 1985 del Presidente del Consiglio dei Ministri (pagg. 2-3) nel senso che questa forma di reclutamento può ritenersi compresa nella formula "trasferimento alle esclusive dipendenze dei Servizi" usata al citato art.7 della legge: in effetti l'aggettivo "esclusiva" usato dalla norma non è sinonimo di "definitiva" ed anzi la possibilità di una destinazione temporanea di impiegati civili e militari dello Stato all'espletamento delle funzioni dei Servizi è prevista - come osservato nella direttiva - dall'art.9, primo comma, della legge il quale dispone che, nel caso di trasferimento ai Servizi di dipendenti dello Stato che rivestono la qualità di Ufficiali od Agenti di polizia giudiziaria "tale qualità è sospesa durante il periodo di appartenenza ai Servizi"; può aggiungersi il ri-

chiamo al secondo comma del precedente art.7 che, mentre attribuisce al potere regolamentare del Presidente del Consiglio la determinazione del trattamento giuridico economico e dei casi e modalità di "trasferimento ad altra Amministrazione dello Stato" del personale assunto direttamente, limita lo stesso potere regolamentare alla determinazione dei casi e modalità del "rientro dei dipendenti pubblici nelle Amministrazioni di originaria appartenenza" esclusa ogni disciplina del trattamento giuridico economico, che resta quella del rapporto originario che non viene interrotto ma soltanto sospeso.

Né, infine può ritenersi incompatibile con il reclutamento mediante il collocamento fuori ruolo il disposto dell'art.19 della legge per il quale le spese del SISDE - tra le quali devono ritenersi comprese quelle per il trattamento economico del personale - sono iscritte in una apposita rubrica da istituirsi nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro: non è questa la sola deroga alla regola generale degli artt. 57 e 59 del Testo Unico sugli impiegati dello Stato; uguale disciplina è posta, per esempio, dall'art.8 della legge 5/8/81 n.416 per le spese di funzionamento dell'Ufficio del Garante dell'editoria la segreteria del quale è composta da personale della Pubblica Amministrazione collocato fuori ruolo.

L'essenziale è che le spese per il personale vengano fatte rientrare tutte in normali capitoli di bilancio assoggettati ai comuni controlli.

Deve notarsi che il reclutamento diretto del personale previsto dall'art. 7 della legge fa comunque riferimento ad un sistema di assunzione formale con appositi decreti, con l'indicazione della retribuzione corrisposta e della qualifica funzionale assegnata ad ogni singolo assunto. E' solo con le disposizioni emanate dal Direttore del SISDE che si ha l'avvio di un procedimento disciplinato in maniera omogenea ed attraverso accertamenti di idoneità sia fisica che culturale.

Uno degli aspetti che sono emersi dall'esame della documentazione relativa al personale dei Servizi è quello delle continue modifiche delle norme relative emanate a livelli diversi di competenza.

Alla base vi è la legge 25.10.1988 n. 801, il cui articolo 7

detta norme in materia di personale trasferito o assunto direttamente che viene posto alle esclusive dipendenze dei Servizi, il che sembra comportare l'esclusione di contemporanea prestazione della propria opera in uffici diversi dai Servizi. Si sancisce, in altri termini, il criterio dell'esclusività.

Come è ovvio, la legge n. 801 non contiene disposizioni relativamente alla provvista di personale, alla sua gestione ed alla carriera e queste sono state correttamente emanate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 21.11.1980 n. 7 ed 8 concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale dei Servizi.

Il periodo successivo dal 1980 al 1985 è caratterizzato da integrazioni normative disposte con decreti del Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri della Difesa, dell'Interno e del Tesoro, adottati sentito il Consiglio per il personale ed in conformità al parere espresso dal Comitato interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza. In particolare vanno menzionati i decreti 18.8.1984 n. 14 e 21.12.1984 n. 16 ed i decreti 21.2.1981 n. 9; 18.4.1981, n. 10 e 4.11.1981, n. 12.

Sempre in data 21.12.1984 si provvede ad emanare un testo coordinato del D.P.C.M. n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni (registrato alla Corte dei Conti, Ufficio atti del Governo il 31 gennaio 1985) insieme al D.P.C.M. n. 16 e con le stesse indicazioni protocollari (registro 5, foglio 146 del 31.1.1985). Sia il decreto n. 16 sia il testo coordinato del decreto n. 7/1980 e successive modificazioni recano le rituali firme del Presidente del Consiglio e dei tre Ministri concertanti.

Nella nota 2.4.1985 del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha trasmesso ai Ministri il decreto n. 16/1980 ed il testo coordinato, viene posto in evidenza che la riforma dello stato giuridico del personale dei Servizi è stata ispirata a due finalità; a) favorire l'avvicendamento per evitare invecchiamento e sclerotizzazione; b) migliorare il livello di professionalità favorendo la destinazione ai Servizi del personale più qualificato della Amministrazione dello Stato.

Si è quindi dato minore peso al trasferimento definitivo ai Servizi e maggiore importanza ad un collocamento fuori ruolo che, nel suo complesso, non deve superare i nove anni.

Ci si è preoccupati altresì di confermare il principio della esclusiva dipendenza sancito nell'art. 7 della L. n. 801/1977 evidenziando rapporti e giudizi da parte degli organi da cui il personale, collocato fuori ruolo nei Servizi, proviene.

Con la stessa nota si segnala ai Ministri di voler favorire l'assegnazione ai Servizi degli elementi più qualificati che diano, sotto ogni profilo, sicuro affidamento di elevato rendimento e ciò nell'interesse sia dei Servizi che delle singole amministrazioni il cui personale risulterà arricchito dal fatto di prestare la propria opera in un settore particolarmente delicato.

5. LA RIDUZIONE DEGLI ORGANICI ATTRAVERSO GLI ALLONTANAMENTI DI- SPOSTI DAL 1993

Il primo - evidentemente per importanza - tra i compiti attribuiti alla Commissione, che viene trattato dopo gli altri prima esaminati per seguire un ordine logico attiene alla verifica dei criteri adottati nella individuazione degli elementi allontanati dal SISDE dopo le vicende connesse alla utilizzazione dei fondi neri del Servizio.

La Commissione ha ritenuto di adempiere all'incarico così conferitole facendo partire i suoi accertamenti dalle cessazioni dal servizio in genere intervenute dall'anno 1993, quando emerse lo scandalo dei fondi neri del SISDE, indipendentemente dalle ragioni formalmente addotte a sostegno dei provvedimenti di allontanamento dal Servizio, non potendosi escludere che le polemiche che seguirono quegli eventi abbiano convinto gli amministratori responsabili della necessità di procedere ad un ridimensionamento degli organici del SISDE per renderne più agile e perciò più efficiente il funzionamento.

Invero l'iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'estate del 1993, che può considerarsi la causa più importante, indipendentemente dagli effetti numerici, dell'imponente esodo dagli organici del SISDE verificatosi in questi ultimi anni, non ha assunto, a sua ragione giustificatrice, lo scandalo dei fondi neri: nella sua lettera del 10 agosto 1993 diretta ai Ministri dell'Interno e della Difesa non vi era alcun accenno a quegli avvenimenti ma l'esigenza di attuare una linea di contenimento degli organici veniva inserita "nel quadro della politica generale di contenimento della spesa pubblica" e "nell'intento di conferire maggiore efficienza agli Organismi informativi". La successiva lettera del 21 settembre 1993 diretta a tutti i Ministri indicava, quale fine del predisposto rinnovamento del personale appartenente agli Organismi di informazione, quello di "accrescerne l'efficienza e, nel contempo, attuare una riduzione degli organici in sintonia con le emergenti necessità di rigoroso contenimento della spesa pubblica.

Infatti tutto il procedimento seguito per individuare il personale da allontanare dal Servizio si è volto all'accertamento esclusivo della efficienza e produttività del personale.

./.

Il 7 luglio 1993 la Segreteria Generale del CESIS comunicava che il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impartito disposizioni finalizzate alla riqualificazione del personale in servizio presso gli organismi informativi: a tal fine richiedeva ai Direttori dei Servizi di disporre il compimento di una valutazione selettiva di tutto il personale in servizio mediante la classificazione in quattro fasce di idoneità, distinte con le quattro prime lettere dell'alfabeto, da A a D, sulla base di criteri indicati in prospetti già distribuiti nel corso di una riunione svoltasi il giorno precedente, che il Direttore del SISDE aveva a sua volta trasmesso al Capo di Gabinetto ed ai Capi Reparto.

I criteri indicati in quei prospetti avevano riguardo esclusivamente ai requisiti morali, fisici, culturali e professionali necessari allo svolgimento delle funzioni conferite in relazione alle rispettive qualifiche: fascia A "eccellente"; fascia B "ottimo"; fascia C "buono", fascia D "sufficiente". Nel trasmettere tali prospetti veniva suggerito, allo scopo di precisare i parametri qualitativi da utilizzare, di inserire nella fascia A il 10% della forza organica presente nelle singole categorie di dirigenti, intermedi ed ausiliari, il 30% nella fascia B; il 50% nella fascia C, il 10% nella fascia D.

La classificazione del personale così individuata fu ben presto compiuta ed i risultati comunicati al CESIS già il 9 luglio 1993. Le percentuali come sopra suggerite non furono esattamente osservate: in particolare nella fascia D risultarono classificati complessivamente 106 dipendenti, dei quali 8 dirigenti, pari al 5% di un totale di 160, 53 intermedi pari al 45% di un totale di 842 e 45 esecutivi pari all'8,7% di un totale di 512.

Con lettere del 17 agosto 1993 il Vice Direttore del SISDE invitava il Capo di Gabinetto, il Capo Centro ed i Capi Reparto ad approfondire le singole valutazioni predisponendo, per ogni singolo dipendente inserito nella fascia D, un dettagliato rapporto dal quale risultasse la sua personalità, il comportamento, le frequentazioni, il rendimento in servizio.

A seguito della revisione così disposta, il procedimento iniziato non è stato proseguito fino alla emanazione del provvedimento di cessazione dal Servizio nei confronti di 50 dipendenti. Ciò, in particolare per 13 dipendenti, precisamente 1 Vice Direttore di Divisione, 2 Direttori di Sezione, 3 Segretari, 7 coadiutori, in considerazione dell'età avanzata che rendeva ormai imminente, come è infatti avvenuta, la cessazione dal servizio per collocamento in quiescenza;

- per 1 dipendente, agente tecnico, per avere questi formulato spontaneamente domanda di restituzione alla Amministrazione di provenienza;
- per 34 dipendenti, precisamente 4 collaboratori, 14 segretari, 6 coadiutori, 10 agenti tecnici e 2 ausiliari per essere costoro risultati da una revisione della precedente valutazione, meritevoli essere mantenuti in servizio presso il SISDE. Per 24 di queste revisioni (3 riferentesi ai collaboratori, 10 a segretari, 5 a coadiutori, 5 ad agenti tecnici 1 ad ausiliari) è stata rinvenuta nei fascicoli personali la documentazione e la motivazione; non così per altre 10 (3 relative a segretari, 1 a coadiutori, 5 ad assistenti tecnici, 1 ad ausiliari); mentre per altri 2 dipendenti (1 collaboratore ed 1 segretario) la conservazione in servizio presso il SISDE è stata disposta con provvedimento personale del Direttore del Servizio.

Per gli altri dipendenti originariamente inclusi nella fascia D, il SISDE ha provveduto ad inviare al CESIS, in data 1° ottobre 1993, le proposte di restituzione alle Amministrazioni di provenienza ovvero, per coloro che erano stati assunti direttamente, di trasferimento ad altra Amministrazione, proposte accompagnate da rapporti informativi che indicavano i motivi della richiesta. In accoglimento di questa sono seguiti, fino al 21 aprile 1994, i provvedimenti di restituzione e di trasferimento. Nello stesso periodo di attuazione dell'iniziativa del Presidente del Consiglio intesa a provocare la riduzione degli organici, altre cessazioni dal Servizio sono state disposte per ragioni indipendenti da quell'operazione.

A parte i casi dei trasferimenti e restituzioni disposti in conformità delle aspirazioni manifestate da dipendenti che erano

stati assunti direttamente ed in accoglimento delle domande degli interessati, già dipendenti di Amministrazioni dello Stato trasferiti al SISDE, in altri 21 casi sono stati disposti trasferimenti o restituzioni d'Ufficio di dipendenti che non erano stati inseriti nella fascia D ma che erano stati coinvolti in processi penali ovvero nei confronti dei quali erano stati accertati episodi che avevano fatto venir meno il necessario rapporto di fiducia.

Nei confronti di questi allontanamenti dal Servizio sono state sollevate e pubblicizzate aspre critiche, delle quali è cenno nella stessa più volte ricordata lettera del Presidente della Commissione parlamentare al Presidente del Consiglio e sulle quali si basano numerosi ricorsi presentati al giudice amministrativo da ex dipendenti allontanati dal Servizio.

Con le cessazioni dal servizio contestate si sarebbero colpiti ingiustamente dipendenti di rango modesto per non toccare i vertici della organizzazione e per permettere l'immissione nei ruoli di altri impiegati assunti in base a criteri clientelari.

Spetterà ovviamente al giudice amministrativo valutare la fondatezza o meno delle censure sollevate; ma la Commissione non può esimersi, in adempimento al compito conferitole, dall'esprimere le proprie considerazioni al riguardo.

Il procedimento seguito, che sopra è stato descritto, è certamente anomalo rispetto a quelli ordinari nell'ambito del rapporto di pubblico impiego; esso si è svolto e concluso senza che gli interessati fossero chiamati a parteciparvi: ma si tratta di una anomalia che caratterizza fin dalla sua nascita, come già si è osservato, il rapporto che lega il SISDE e gli Organismi creati con la legge 801/77 ai loro dipendenti la ragione della quale è indicata nell'esigenze di riservatezza che devono tutelare l'attività di quegli Organismi. Vero è, infatti, che le norme speciali regolanti quel rapporto sono state osservate. Si richiamano qui, in modo particolare, le disposizioni degli artt. 6 e 9 del più volte ricordato D.P.C.M. 7/80 per il quale le restituzioni del personale trasferito ed i trasferimenti del personale assunto direttamente hanno carattere ampiamente discrezionale ed il provvedimento relativo deve specificare soltanto che la restituzione avviene d'ufficio.

Nessuna prescrizione di ordine procedimentale è contenuta nelle norme sopra richiamate che possa comunque limitare la discrezionalità amministrativa così chiaramente dichiarata.

Per quanto riguarda il merito delle soluzioni adottate, la Commissione non ha potuto controllare da un punto di vista meramente cautelare la fondatezza delle valutazioni sulle quali sono stati fondati i provvedimenti di allontanamento dal servizio, dato che fino al 1993 non venivano redatte note annuali di qualifica. Ha perciò esaminato tutti i fascicoli personali dei dipendenti allontanati dal servizio nei quali ha peraltro individuato avvenimenti e circostanze che hanno giustificato la valutazione non lusinghiera, sul piano della professionalità e della idoneità alla particolarità del servizio, sulle quali si basano i provvedimenti contestati.

Anche infondata, a parere della Commissione, è l'affermazione secondo la quale le cessazioni dal servizio avvenute nel periodo in esame sarebbero state disposte per creare i vuoti di organico da riempire con le assunzioni dirette di precari immessi in servizio con criteri clientelari: come verrà subito osservato nessun rapporto consequenziale lega quelle cessazioni a queste assunzioni dirette.

6. LA ELIMINAZIONE DEL PRECARIATO

Alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri intesa al rinnovamento del personale del SISDE al fine di accrescerne l'efficienza e ad attuare una riduzione degli organici in sintonia con le emergenti necessità di contenimento della spesa pubblica è stata data attuazione nel periodo di tempo che può determinarsi nei nove mesi intercorsi tra il 1° settembre 1993 ed il 30 aprile 1994.

Da accertamenti compiuti dalla Commissione è risultato che, oltre alle 58 cessazioni dal servizio disposte per valutazione insufficiente del personale inserito nella fascia 'D', altri 148 dipendenti del Servizio sono stati posti in quiescenza: è, questo, un numero certamente anomalo, non proporzionato all'organico del SISDE, formalmente di meno di 1600 persone. Invero già nel successivo periodo di due anni, dal 1° maggio 1994 al 15 aprile 1996, i collocamenti in quiescenza sono stati inferiori a 50 (precisamente 47).

E' altresì risultata molto alta l'incidenza dei collocamenti in quiescenza di dipendenti ancora lontani dall'età del pensionamento: gli ultra sessantenni, nati cioè prima del 1933, erano 42; i più giovani di 55 anni, nati cioè il 1938 e dopo, erano 49; i più giovani di 50 anni, nati dopo il 1942, erano 17.

Nello stesso periodo di tempo risultano ancora trasferiti o restituiti ad altre Amministrazioni a richiesta degli interessati rispettivamente 7 e 4 dipendenti; in totale, calcolando anche i dimissionari, i dimessi per l'esistenza di pregiudizi penali e per altre normali cause di cessazione dal servizio risulta che nel periodo in esame 237 dipendenti hanno cessato di prestare servizio presso il SISDE.

La Commissione non ha potuto individuare, dagli esaminati atti del Servizio ed anche dai colloqui intervenuti con gli attuali dirigenti, la ragione unica o comunque prevalente di un così imponente esodo del personale: ha però raggiunto il convincimento, che ritiene di esprimere, che le due contemporanee vicende, dell'allontanamento dal servizio dei 58 dipendenti classificati nella fascia 'D' e del collocamento in quiescenza di tanti dipendenti non ancora raggiunti dall'età del pensionamento, non possano essere nettamente separati.

./.

Può infatti ritenersi che, da un lato, la stessa Amministrazione abbia considerato il collocamento in quiescenza un ulteriore strumento, aggiunto al trasferimento o alla restituzione d'ufficio - ma di questo meno traumatica - per conseguire quel rinnovamento del personale e quella contrazione dell'organico che erano negli intendimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri e che anche dall'altra parte, cioè dalla parte del personale, si sia da molti preferito il collocamento in quiescenza ad un temuto e comunque non gradito nuovo esame di idoneità.

Indizi di una simile utilizzazione del collocamento in quiescenza possono dedursi dal fatto che nel primo elenco di 106 dipendenti classificati nella fascia 'D' ne erano compresi 13 che poi non furono trasferiti o restituiti d'ufficio proprio in ragione della loro età avanzata, che avrebbe permesso un non lontano collocamento in quiescenza e, quindi, una più serena risoluzione del rapporto di servizio.

Né può escludersi che il moltiplicarsi delle critiche politico-parlamentari con riflessi sulla stampa, che in quel momento avevano preso a bersaglio i Servizi, abbia contribuito a creare nell'ambito del personale un calo di entusiasmo e di impegno nel Servizio che ha facilitato in alcuni la ricerca di altri impegni di lavoro.

Comunque è da ritenere che un così imponente esodo di oltre 230 unità del personale, verificatosi nel breve periodo di 9 mesi dal settembre '93 all'aprile '94, dopo che il Direttore del Servizio aveva rappresentato al Ministro dell'Interno, con la sua lettera del 27 settembre 1993 la difficoltà a procedere alla contrazione organica promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri senza penalizzare pesantemente l'efficienza funzionale ed operativa del Servizio, abbia costituito la causa, sia essa o meno giustificatrice, di una ulteriore operazione che è seguita immediatamente e che è stata anch'essa oggetto di critiche e polemiche molto vivaci: l'operazione di regolarizzazione dei c.d. precari.

Come si è prima osservato, dopo la direttiva 30/7/85 del Presidente del Consiglio dei Ministri per la quale il ricorso al sistema delle assunzioni dirette doveva assumere carattere eccezionale da utilizzare solo per acquisire ai Servizi personale di

elevato livello e di speciali professionalità non facilmente rinvenibili nelle Amministrazioni dello Stato, gli organi direttivi del SISDE ricorsero, negli anni 1987-89 per acquisire le prestazioni del personale ritenuto necessario anche al di là dei limiti dell'organico, alla instaurazione di rapporti di lavoro fisso di diritto privato con i c.d. precari.

Si trattava di rapporti, appunto, precari ma di fatto destinati alla loro regolarizzazione che infatti è avvenuta, condizionata essenzialmente dalle disponibilità dell'organico, con le assunzioni dirette del personale precario avvenute negli anni '89-90 e, nel numero di 4 (un collaboratore, un segretario, un coadiutore ed un agente tecnico), il 1° giugno 1992.

La direttiva 20 luglio 1992 che ha posto il blocco più rigoroso a questa forma di regolarizzazione di rapporti irregolari è intervenuta quando prestavano servizio presso il SISDE numerosi precari in attesa, confortata dai precedenti, di essere assunti direttamente nei ruoli del Servizio. Era ancora in attesa di riscontro una lettera inviata il 20 dicembre 1991 al Segretario del CESIS nella quale il Direttore del SISDE comunica di avere operato una selezione di 50 soggetti (precari) al fine della instaurazione di un rapporto di lavoro definitivo che prendesse a base i risultati del servizio già prestato e dell'esito della partecipazione a corsi di preparazione, seguiti da un esame finale. La richiesta è stata però disattesa dal Segretario del CESIS con lettera del 31.7.92 che richiamava la direttiva del 20 luglio che aveva posto il blocco a simili assunzioni; con altra di poco successiva lettera del 7 agosto il Segretario del CESIS, in applicazione di un'altra disposizione della stessa direttiva, chiedeva al SISDE di indicare i nominativi dei dipendenti cessati dal servizio che avrebbero dovuto essere sostituiti dal personale di altre Amministrazioni dello Stato dalle quali veniva richiesto il trasferimento al SISDE.

L'iniziativa volta all'assunzione in ruolo dei precari è stata riassunta dal successivo Direttore del Servizio. Emanato il decreto 4 ottobre 1993 che stabiliva modalità e criteri per l'assunzione diretta del personale che prevedeva l'assoggettamento dei candidati, risultati idonei sotto il profilo psicofisico e psico-attitudinale, ad un esame selettivo il Direttore

provvedeva con suoi decreti del 4 e 12 ottobre 1993 a nominare la Commissione esaminatrice con l'incarico di sottoporre all'esame i precari allora in servizio. Accertata, così, il 13, il 22, il 29 ottobre ed il 5 novembre 1993 l'idoneità di 54 precari, la relativa graduatoria veniva approvata il 27 novembre 1993 e trasmessa al CESIS con lettera del 9 dicembre 1993 per chiedere l'assunzione diretta, nei ruoli del SISDE, dei primi 37 della graduatoria: nella lettera si evidenziava che il proposto sistema di reclutamento era conforme a quanto previsto dai decreti 7 e 8 del Presidente del Consiglio dei Ministri e dalle disposizioni di un disegno di legge allora in itinere, ma poi arenatosi; si soggiunge che il personale da assumere era scelto tra coloro che attualmente prestavano servizio quali precari ed avrebbe consentito di fornire la necessaria linfa al Servizio, nel quale si stava assistendo ad un massiccio esodo di personale con conseguente produzione di effetti negativi sul buon andamento dell'organizzazione. E' seguita altra lettera del SISDE in data 22.12.93 con la quale venivano indicate le qualifiche proposte per i singoli assumendi: l'indicazione non seguiva fedelmente la graduatoria approvata perché la inserzione nelle varie qualifiche veniva effettuata sulla base dei titoli di studio in possesso dei candidati. Con ulteriore lettera del 22 febbraio 1994 il Direttore insisteva nella richiesta.

Anche il Direttore succeduto faceva propria la richiesta del predecessore con note del 25 agosto e dell'8 ottobre 1994: rilevato che nell'ultimo anno la forza effettiva del SISDE era diminuita di 250 unità, segnalava l'opportunità di riprendere la pratica delle assunzioni dirette "soprattutto (ma non soltanto) per quelle professionalità che non sono individuabili o sono difficilmente acquisibili presso le Amministrazioni dello Stato" (quindi anche oltre i limiti stabiliti nella lettera 20 luglio 1992 del Presidente del Consiglio dei Ministri) e chiedeva quindi di procedere alla assunzione di tutti i 53 precari della graduatoria risultati idonei (uno aveva rinunciato).

Le proposte così ripetutamente formulate da Direttori del SISDE sono state infine accolte con il D.P.C.M. 24.10.1994 che ha disposto l'assunzione diretta dei 53 precari; con successivo D.P.C.M. 1.1.95 è stata sospesa l'assunzione di due persone. Il

CESIS, acquisita la documentazione necessaria, inviatagli dal SISDE con lettera del 22.12.1994, trasmetteva, con una lettera del 30 gennaio 1995 i due D.P.C.M. 24.10.94 ed 1.1.95, con i quali — era evidente, anche se tacita, la revoca o comunque la deroga al blocco del luglio 1992 — veniva disposta l'assunzione diretta dei 51 precari che risultano oggi nei ruoli organici del SISDE alle qualifiche di coadiutore (in numero di 6) e di agente tecnico (45) con decorrenza dal 1°.2.95.

Per effetto di questi decreti non risultano oggi in servizio presso il SISDE altri precari.

Anche questa operazione di sistemazione dei c.d. precari è stata bersaglio di critiche e polemiche delle quali è cenno nella lettera 11 ottobre 1995 inviata dal Presidente del Comitato Parlamentare dei Servizi al Presidente del Consiglio dei Ministri e da questo inviata al Ministro dell'Interno. Critiche e polemiche traggono lo spunto da alcune coincidenze: quella cronologica tra i procedimenti di trasferimento e restituzione alle Amministrazioni di provenienza promossi nel luglio 1993 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e conclusi nell'aprile 1994, ed il procedimento di inquadramento dei precari che, iniziato nell'ottobre 1993 troverà la sua conclusione nel febbraio 1995; nonché la sostanziale coincidenza del numero dei dipendenti cessati dal servizio per effetto dei primi procedimenti (58) col numero dei precari assunti il 1°.2.95 (51). Considerata altresì la irregolarità dell'assunzione dei precari, si è formulata l'ipotesi che l'allontanamento dal servizio di alcuni dipendenti sia stato disposto per permettere l'inquadramento in ruolo dei circa 50 precari operanti a titolo provvisorio ed assunti in modo clientelare.

La Commissione ritiene peraltro che il reale andamento dei fatti, che sopra è stato riportato, consente di escludere la fondatezza di simili critiche.

E' certamente da condividere il giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri, espresso nella lettera del 20 luglio 1992, sulla illegittimità della instaurazione del rapporto di lavoro fisso con i così detti precari. Tutte le poche regole, ricordate all'inizio di questa relazione, disciplinanti il reclutamento del personale non proveniente da Amministrazioni del-

lo Stato venivano violate: quella dei decreti n.7 ed 8 del 1980 che prescrivono l'accertamento della capacità professionale del candidato (D.P.C.P. 7/80, art.3) ed il compimento di un periodo di prova nonché quelle che hanno determinato la consistenza organica del SISDE (D.P.C.M. 8/80, artt.1, 3, 5) che costituisce il limite quantitativo ai poteri di reclutamento dell'autorità competente. Né potrebbe essere invocato, per giustificare il reclutamento dei precari, il disposto dell'art.11 D.P.C.M. 7/80 che regola il conferimento di speciali incarichi temporanei a consulenti ed esperti per specifiche e particolari esigenze: a parte che non sarebbero comunque state osservate le formalità prescritte dalla norma (previo benestare del Ministro dell'Interno, parere conforme del Comitato Interministeriale), questa tende a soddisfare specifiche e particolari esigenze e conseguentemente ad acquisire speciali professionalità tecnico scientifiche, non quindi al reclutamento di personale da adibire alle normali mansioni. Tanto che, al momento della regolarizzazione del rapporto, questo è stato inquadrato essenzialmente nelle qualifiche di coadiutore (in numero di 6) e di agente tecnico (in numero di 47).

Anche da un punto di vista della mera opportunità e della rispondenza ai principi della buona amministrazione il ricorso, oltre tutto in misura così imponente, al precariato, appare, ed è stato decisamente criticato tanto che uno degli aspetti più delicati connessi alla gestione del personale del SISDE riguarda appunto l'instaurazione e la successiva faticosa eliminazione di questi rapporti di fatto di prestazione d'opera (sostanzialmente di carattere impiegatizio), ai sensi del codice civile, attraverso provvedimenti (non sempre di carattere formale) emessi dal Direttore pro tempore (di solito se si emanava un decreto era espressamente richiamata la disciplina civilistica).

Anche se dalle informazioni direttamente attinte attraverso colloqui con funzionari (peraltro di solito entrati al Servizio solo negli ultimi anni) si è potuto rilevare che il fenomeno del precariato era già iniziato prima degli anni '80, ma, come è anche risultato dall'eseguito esame della documentazione, ha assunto aspetti numericamente preoccupanti dall'anno 1987. La necessità delle assunzioni è stata giustificata dall'intento di un

ampliamento ambizioso di attività operative che non potevano essere soddisfatte attraverso la entità numerica del personale assegnato al Servizio dalla normazione istitutiva e dalle modifiche sopravvenute.

Il ricorso a collaboratori esterni consentiva, d'altro canto, di aderire alle inevitabili, anche per l'assoluta discrezionalità con la quale simili assunzioni venivano disposte, pressioni intese ad ottenere assunzioni sia pure a carattere transitorio, per amici e parenti (fenomeno che d'altronde si è spesso verificato negli uffici che hanno fatto ricorso, più o meno periodicamente, ai c.d. trimestrali, in alcuni Ministeri, ma senza prolungare il servizio oltre il termine massimo indicato dalle leggi). Invece la particolarità del SISDE è che le assunzioni a termine venivano prorogate, formalmente o informalmente, sine die, fino alla sistemazione nei ruoli organici, ovvero all'allontanamento spontaneo degli interessati.

La indispensabilità delle assunzioni veniva fatta scaturire, oltre che dall'accennata insufficienza delle previsioni organiche - che risultavano tutte coperte - anche dall'asserita esigenza di usufruire di competenze specializzate che, peraltro, non risultano mai documentate, stante la genericità ed informalità dei provvedimenti di assunzione.

In tal modo si inserì nel SISDE una rilevante aliquota di personale, in eccedenza a quello normalmente previsto, con il sottostante malcelato intendimento di far luogo, poi, a sistemazione, nei ruoli del Servizio stesso o dello Stato, al di fuori dei sistemi normali e legittimi di assunzione in ruoli organici (il che si è poi, di fatto, puntualmente verificato).

Dall'esame dei fascicoli dei c.d. precari si è potuto rilevare che molti di essi sono entrati con il titolo di studio di scuola media superiore e, durante il periodo di prestazione del servizio hanno conseguito in breve tempo, e quasi sempre con risultati brillanti, il diploma di laurea.

Certo è che attraverso le assunzioni precarie si è anche dato ingresso all'inserimento di personale o fornito di sponsorizzazioni altolocate, ovvero segnalato da colleghi che già prestavano servizio nel SISDE anche con mansioni di livello non elevato (sintomatico è il caso di due sorelle gemelle, una delle qua-

li si è sposata con un collega ed ha dato luogo ad una famiglia di tre persone che, per anni, ha prestato servizio nello stesso ufficio).

Il numero dei precari, il cui rapporto è stato illegittimamente instaurato e sarà poi regolarizzato, che incominciano ad essere assunti negli anni tra il 1987 ed il 1991, è stato piuttosto variabile ma, anche nel periodo delle prescrizioni riduttive imposte dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 30 luglio 1985 è, come si è visto, superiore alle 50 unità, notevoli rispetto alla forza complessiva in organico delle qualifiche da agente tecnico a collaboratore ed è superiore al numero delle assunzioni dirette operate negli anni rispettivi.

E' da segnalare che il precariato ha dato anche luogo, nel tempo, a tensioni interne in quanto gli stessi precari si consideravano economicamente maltrattati rispetto al personale in organico. Di solito venivano assunti con un provvedimento che prevedeva una retribuzione mensile di L. 1.200.000 e che non dava luogo, ovviamente, ad alcuna specifica attribuzione di qualifica. Per alcuni la spesa veniva fatta gravare sul cap. 1116 della Presidenza e per altri veniva imputata ai fondi riservati. D'altronde non sempre risultavano emanati dei decreti del Direttore e sovente la permanenza in servizio avveniva di fatto senza che venissero predisposti ulteriori provvedimenti. In sostanza le assunzioni dei precari si presentavano sempre con caratteristiche informali (spesso i decreti - o schemi di essi - sono senza data) al di fuori di ogni prescrizione normativa e la cooptazione era "riservata esclusivamente alla sfera discrezionale del Direttore pro tempore". Il rapporto di lavoro veniva costituito con un provvedimento unilaterale della Amministrazione (di solito dopo una istanza dell'interessato ed informazioni raccolte attraverso la polizia ed i carabinieri, nonché accertamenti concernenti la sanità e le caratteristiche fisiche) che conferiva l'incarico per un tempo determinato. I tempi erano diversi ed andavano dai tre mesi ad un anno. I successivi atti di conferma, quando erano formalizzati, consistevano in determinazioni del Direttore.

Si rileva anche, da qualche documento, che, in alcuni casi, il personale precario veniva addirittura inviato a prestare la

propria opera presso sedi diverse da quelle istituzionali (cioè al di fuori del Servizio) come autisti o scorte ad uomini politici o distaccati presso Segreterie esterne.

La Commissione ritiene tuttavia che le critiche che possono certamente rivolgersi all'istituto del precariato, sia sul piano della legittimità che su quello della opportunità, non possano senz'altro estendersi alla operazione che ha portato alla regolarizzazione dei precari con la loro assunzione diretta.

Dal punto di vista della legalità, l'operazione si è svolta nella precisa osservanza delle regole che disciplinavano queste forme di assunzione e, come si è ricordato, i precari vennero assoggettati ad esame-colloquio da parte di una Commissione nominata dal Direttore del Servizio, così come prescritto dall'art.3 D.P.C.M. 8/80, e sono stati assunti in ruolo in base alla conseguente graduatoria.

Sul piano della opportunità la immissione nei ruoli di nuovo personale era resa necessaria dal ricordato grande numero delle cessazioni dal servizio, ben oltre i limiti della riduzione degli organici promossa dal Presidente del Consiglio nell'estate 1993. Non è dubbio che le 250 cessazioni dal servizio verificatesi tra il settembre 1993 e l'aprile 1994 avrebbero pregiudicato la funzionalità del Servizio, che era compito dei dirigenti garantire: ciò, appunto, rilevava il Direttore del tempo che, nel trasmettere la graduatoria approvata il 27 novembre 1993 dei 54 precari risultati idonei, ne richiedeva la assunzione diretta che avrebbe consentito di fornire la necessaria linfa al Servizio, nel quale "si sta assistendo ad un massiccio esodo di personale, con conseguente produzione di effetti negativi sul buon andamento della organizzazione".

Vista la necessità di rinsanguare l'organico del SISDE, neppure può criticarsi la decisione di operare la scelta del personale da assumere direttamente tra i precari che già prestavano servizio presso l'Organismo; posta la già rilevata, e criticata, ampia discrezionalità lasciata al Direttore del Servizio nella individuazione dei candidati alla assunzione diretta, non è irragionevole l'intendimento di non disperdere l'esperienza e la professionalità acquistate in alcuni anni di servizio prestato nella qualità di precario, anche se illegittimamente conferita

od ottenuta, che avevano trovato conferma nell'esame-colloquio sostenuto.

Né, infine, le illegittimità che avevano caratterizzato il conferimento degli incarichi precari potevano costituire ostacolo alla assunzione diretta: di quelle illegittimità la responsabilità non era tanto degli interessati che avevano sollecitato gli incarichi, quanto e specialmente dell'Amministrazione che gli incarichi aveva conferito: responsabilità anche nei confronti dei precari nei quali aveva fatto sorgere una ragionevole, in considerazione dei precedenti, aspettativa alla assunzione diretta, quando si fosse realizzata, come infatti si era realizzata, la disponibilità nei ruoli.

In definitiva, ritiene la Commissione che dalle indagini compiute e dai fatti sopra rappresentati, le critiche che, come si è detto, sono state rivolte al complesso delle operazioni - trasferimenti e restituzioni da un lato; regolarizzazione dei precari dall'altra - non trovino conforto.

Come è chiaramente precisato nelle lettere 10 agosto e 21 settembre 1993 del Presidente del Consiglio dei Ministri le cessazioni dal servizio degli Organismi d'informazione avrebbero avuto il fine non soltanto di accrescerne l'efficienza, grazie ad una ponderata analisi e riconversione delle singole strutture operative, ma anche per attuare una riduzione degli organici, in sintonia con le emergenti necessità di rigoroso contenimento della spesa pubblica. I vuoti d'organico causati dalle cessazioni dal servizio disposte in attuazione di quelle lettere non erano perciò destinati ad essere riempiti con nuove assunzioni salvi i casi, espressamente indicati nella lettera del 10 agosto 93, degli elementi preposti a compiti o mansioni specialistiche o che, comunque, richiedono alta professionalità e comprovata esperienza, di cui è necessario avvalersi per non pregiudicare la funzionalità dei singoli settori. La necessità di procedere alle assunzioni dirette fu quindi un effetto non già di quelle restituzioni e quei trasferimenti, bensì dei ben più numerosi collocamenti in quiescenza che quei trasferimenti e restituzioni hanno immediatamente seguito od accompagnato.

E' anche vero che tra i precari, assunti nei ruoli risultano parenti di personaggi politici, militari ed amministrativi o da

costoro segnalati: ma, come si è osservato, questo è fenomeno che caratterizza in genere le assunzioni dirette, non soltanto il conferimento di incarichi precari e che non è ostacolato, anzi sostanzialmente favorito, dalla direttiva 30.7.85 dato che le accertate necessità di assunzione diretta nei ruoli, soddisfatte con l'assunzione di un numero di persone ben superiore a quello segnalato, fanno escludere che i rapporti di parentela o di affinità abbiano influito in maniera determinante nell'assunzione.

7. RISPOSTE AD ULTERIORI QUESITI FORMULATI ALLA COMMISSIONE

La Commissione si è data altresì carico di altri problemi indicati nel decreto istitutivo, esaminando anche la normativa che concerne in genere il controllo sulle spese.

A) Scorte

Si osserva che i Servizi di protezione ravvicinati e di scorta di sicurezza non rientrano nei compiti di istituto del SISDE.

Da una lettera del Direttore in data 3.8.1993 risulta che a quella data vi erano 28 servizi di scorta per un totale di impiego di 61 elementi e di 13 autovetture, di cui due protette.

In data 12 agosto 1993 il Direttore propone il totale disimpegno del SISDE dai servizi di scorta. Nella riunione del Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica si propone la revoca di scorte ad alcune personalità politiche.

Da una direttiva del Ministro dell'Interno del 28.7.1994 risulta che le scorte a personalità (ex Presidenti del Consiglio dei Ministri, ex Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia) sono conservate per la durata di un anno dopo la fine dell'incarico.

Le scorte gestite dal SISDE sono state sempre amministrate dalla Divisione Sicurezza di quel Servizio e sono del tutto cessate nel novembre 1995.

B) Distacco di personale del Sisde presso altri enti

Anche i distacchi presso Segreterie varie sono stati gestiti, allorchè verificatisi, dalla Divisione Sicurezza. Venne anche istituito presso il Ministero dell'Interno il 26 gennaio 1987 un Ufficio di collegamento tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed il SISDE. Il personale veniva trasferito a tale Ufficio con provvedimento del Ministro dell'Interno conservando l'indennità del SISDE.

L'Ufficio è stato soppresso con D.M. 10 novembre 1994.

Dall'esame degli atti, compiuto dalla Commissione, risultano i seguenti distacchi:

35 unità presso l'Ufficio di collegamento SISDE e Ministero dell'Interno (Dipartimento della p.s.).

- 8 unità presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale.
- 8 unità presso la Direzione Generale dei Servizi Civili.
- 4 unità presso l'Alto Commissario per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa.
- 1 unità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Risultano altresì altri distacchi per diverse utilizzazioni:

- 5 unità presso il Ministero Interno.
- 2 unità presso la Prefettura Roma.
- 8 unità presso le Segreterie di personalità politiche.

I distacchi sono ormai cessati ed il personale è tutto rientrato al Servizio.

C) Trattamento economico aggiuntivo

Come è stato anche rilevato in sede penale, si sono verificate nel tempo delle modificazioni di carattere degenerativo in materia di indennità aggiuntive, accomunando l'erogazione di premi speciali per operazioni delicate o pericolose a premi distribuiti, sia pure in misura differenziata, a gran parte del personale, anche a quello che, espletando esclusivamente funzioni di natura meramente amministrativa, come il rimanente personale dello Stato, avrebbe dovuto percepire solo indennità per lavoro straordinario, oltre al normale trattamento economico, e non anche premi non giustificabili con specifiche motivazioni.

In base alle norme il personale del SISDE è retribuito con lo stipendio pari a quello che il dipendente percepiva nella Amministrazione di provenienza, cui va aggiunta una indennità di funzione ed operativa prevista dal D.P.C.M. n. 7 del 21.11.80, di entità notevole, che ha carattere onnicomprensivo, nel senso che non sono previste altre forme di integrazione delle retribuzioni.

Ma fin dalla sua costituzione, si era affermata nel SISDE la prassi di corrispondere premi al personale in occasione di operazioni particolarmente brillanti, ovvero a fronte di periodi di prestazioni particolarmente impegnative. Tali premi, inizialmente di modesta entità, acquistarono con il tempo maggiore consistenza e vennero erogati stabilmente con cadenza mensile, non correlati ad operazioni o attività particolari, bensì alla qualifica del percipiente, trasformandosi, in sostanza, in una integrazione della retribuzione, stabilita dal Direttore a sua discrezione per un numero limitato di dipendenti.

Tali premi venivano a gravare sui fondi riservati, destinati ad operazioni del Servizio finalizzate alla tutela della sicurezza dello Stato e non certo ad incrementare le retribuzioni (peraltro già elevate) dei dipendenti.

Occorre anche precisare che, ai sensi dell'art.19 del D.P.C.M. 21 dicembre 1984, il personale dei Servizi gode di un ulteriore beneficio. Infatti, il servizio prestato presso gli Organismi di Informazione successivamente alla data di entrata in vigore della L. 24 ottobre 1977, n.801, è computato con l'aumento di un quinto ai fini del trattamento di quiescenza.

D) Regolamento per l'Amministrazione e controllo

La legge n.801/1977 appare sfuggente in tema di spese dei Servizi. L'art.19 prevede un'apposita rubrica da istituire nello stato di previsione del Ministero del Tesoro; è il Presidente del Consiglio che, con propri decreti, determina le somme da assegnare annualmente per spese di organizzazione e funzionamento e per quelle riservate. Queste ultime "sono iscritte in appositi capitoli e non sono soggette a rendicontazione".

Anche in tal caso la prassi sembra essere andata al di là della previsione legislativa. Nel tempo risultano regolamenti del Ministro dell'Interno per l'amministrazione del SISDE. E' da presumere che analoghi siano stati emanati dal Ministero della Difesa per il SISMI.

In particolare per il SISDE sono da citare il decreto del Ministro dell'Interno 28 dicembre 1984, registrato alla Corte dei Conti il 31.12.1984, contenente il regolamento di amministrazione; uno successivo del 13 maggio 1989 ed un altro del 25 maggio 1995.

I controlli delle spese soggette a rendicontazione (e quindi non riservate) sono stati effettuati, prima dell'emanazione della Legge 14 gennaio 1990, n.20 - che ha soppresso molti controlli preventivi della Corte dei Conti - da un ufficio di questa istituito presso la sede della Segreteria Generale del CESIS (unitamente ad un ufficio della Ragioneria Centrale dello Stato) in base all'art.31 del D.P.C.M. 21 dicembre 1984.

Il successivo art.32 dello stesso decreto precisava che l'attività di controllo "è disciplinata dalle norme relative al controllo sugli atti delle Amministrazioni dello Stato". Veniva però previsto un procedimento particolare nel caso che il magistrato delegato al controllo avesse avuto perplessità sulla legittimità dell'atto.

In tale ipotesi non si faceva luogo al consueto deferimento alla Sezione del controllo ma il caso veniva rimesso ad un comitato ristretto, composto dal solo Presidente della Corte, dai due Presidenti di Sezione preposti al coordinamento del controllo preventivo e successivo e con la partecipazione del magistrato delegato al controllo sui Servizi. Si evitava in tal modo, a tutela dei principi di riservatezza, che atti di amministrazione dei Servizi venissero conosciuti dai numerosi magistrati che componevano la Sezione del controllo.

Una anomalia, peraltro, era costituita dall'art.33 del predetto D.P.C.M. del dicembre 1984 ove si disponeva che al personale che presta servizio presso gli Uffici della Corte e della Ragioneria venisse corrisposta per la durata dell'incarico "una speciale indennità da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri". L'indennità rimaneva soggetta alla stessa disciplina prevista dall'art.18 del D.P.C.M. 21 novembre 1980.

Non si comprende bene questo rinvio poiché il 5° comma dell'art.18 si limita ad affermare che l'indennità è onnicomprensiva di qualsiasi prestazione accessoria e costituisce "rimborso forfettario di spese comunque sostenute per lo svolgimento dei compiti di istituto e per l'aggiornamento tecnico-professionale" ed aggiunge che una parte "viene accantonata per costituire un fondo previdenziale".

Non si è ritenuto di accertare se anche per i dipendenti della Corte dei Conti o della Ragioneria sia stato costituito il fondo previdenziale.

Comunque è da ritenere che sia scomparso l'Ufficio della Corte dei Conti e che il beneficio delle indennità, comunque non giustificabile in nessun modo, sia rimasto per i dipendenti della Ragioneria.

Si è invece cercato di chiarire se vi siano state osservazioni sostanziali in materia di personale. Il Segretario Generale del CESIS, in data 19 aprile 1996, ha precisato che, a parte alcuni limitatissimi casi nei quali erano state rilevate irregolarità tecniche in altrettanti decreti di attribuzione del trattamento economico o di quiescenza ('si trattava di mancato computo di servizi pregressi o benefici previsti per particolari categorie), ed un caso in cui un decreto di assunzione non era corredato da tutta la relativa documentazione (mancavano certificazioni anagrafiche o di equipollenza del titolo di studio, poi regolarmente trasmesse agli Organi di controllo), dal 1988 a quella data i competenti uffici della Ragioneria Centrale e della Corte dei Conti hanno formulato rilievi su alcuni provvedimenti concernenti la gestione del personale del SISDE.

Dopo la cessazione delle competenze della Corte dei Conti in materia, il controllo viene effettuato dal solo ufficio distaccato della Ragioneria Generale.

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

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.