

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XI LEGISLATURA

ATTI PARLAMENTARI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

**SUL TERRORISMO IN ITALIA E SULLE CAUSE DELLA MANCATA
INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI DELLE STRAGI**

*ricostituita con la legge 23 dicembre 1992, n. 499,
che richiama la legge 17 maggio 1988, n. 172, e successive modificazioni*

RESOCONTI STENOGRAFICI DELLE SEDUTE

13^a SEDUTA

MARTEDÌ 30 NOVEMBRE 1993

13ª SEDUTA

MARTEDÌ 30 NOVEMBRE 1993

Presidenza del presidente GUALTIERI

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

PRESIDENTE. La seduta è aperta.

Si dà lettura del processo verbale della seduta del 24 novembre 1993 che è approvato.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE (1)

PRESIDENTE. Comunico che è pervenuta alla segreteria della Commissione una serie di documenti che sono a disposizione di tutti i componenti la Commissione. Presso la segreteria è a disposizione l'elenco di tali documenti che possono quindi essere richiesti.

Prima di cominciare i nostri lavori desidero inoltre dare conoscenza, salvo un successivo approfondimento che verrà effettuato dal gruppo di lavoro competente su tale materia, del fatto che questa mattina le radio e le televisioni hanno dato ampio risalto ad interviste del senatore Cossiga relative a problemi riguardanti il caso Moro. Personalmente ho avuto un contatto con il senatore Cossiga e con il Procuratore capo di Roma, il quale ultimo mi ha informato che oggi pomeriggio alle ore 16 i magistrati avrebbero interrogato il senatore Cossiga - credo che questo interrogatorio sia in corso - e che quindi domani mattina mi avrebbe fornito le valutazioni della magistratura. Sarà nostro compito valutare, nell'ambito della nostra competenza, se anche la nostra Commissione dovrà prendere in esame queste dichiarazioni, che peraltro non sono una novità per la conoscenza storica della Commissione stessa. Di certi fatti abbiamo infatti notizia in numerosi documenti della Commissione; addirittura sono stati riportati in libri già pubblicati. Il vero problema comunque è il perchè in questo momento venga sollevata tale questione. Sarà l'Ufficio di Presidenza della Commissione a valutare l'opportunità di prendere contatti con il senatore Cossiga per un'apposi-

(1) La Commissione, nella seduta del 23 febbraio 1994, ha deliberato la pubblicazione integrale dei resoconti stenografici, compresi quelli relativi a sedute svoltesi in segreto.

ta audizione. Informerò l'Ufficio di Presidenza degli sviluppi di tale problema.

VALUTAZIONE DELLE PROBLEMATICHE CONNESSE AL NUOVO ORDINAMENTO DEI SERVIZI PER L'INFORMAZIONE E LA SICUREZZA DELLO STATO

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, entrando nel merito della riunione di oggi, devo ribadire che la decisione di prendere in esame il progetto governativo di riforma dei servizi di informazione e di sicurezza è stata presa all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza della nostra Commissione. Sono spiacente che, per mancanza del numero legale, il giorno 24 novembre, in cui avevamo deciso di affrontare questo argomento, la riunione della Commissione non si sia potuta tenere e sia stato necessario rinviarla ad oggi. Ritengo però che sia giusto e doveroso dedicarci alla valutazione di questo argomento, anche perchè nei prossimi giorni, a cominciare da domani mattina, le Commissioni I e IV del Senato entreranno nel merito della riforma stessa.

Devo anche dire che, oltre al progetto governativo, sono stati depositati altri disegni di legge riguardanti la riforma dei Servizi (consentitemi questa abbreviazione). Questi progetti, a quanto mi risulta, sono stati presentati uno dal senatore Cossiga e uno dal senatore Lopez a nome del Gruppo di rifondazione comunista, mentre mi risulta che sia in fase di elaborazione, e non so quale grado di maturazione abbia raggiunto, anche un progetto del Partito democratico della sinistra, o quanto meno che siano in fase di preparazione degli emendamenti sul progetto governativo da parte di questo Gruppo politico.

Nella prima riunione delle Commissioni del Senato, si è ottenuto di abbinare all'esame del progetto di riforma strutturale dei Servizi anche quello sul segreto di Stato, che è una questione giacente al Senato con vari e particolari progetti, dei quali il più importante è quello di iniziativa popolare presentato sin dalla passata legislatura. Si ritiene infatti che non ci possa essere riforma dei Servizi se non congiuntamente alla disciplina del segreto di Stato. Questa impostazione è stata accettata dai due Presidenti e dalle due Commissioni del Senato.

Devo anche dire che, a nome dei relativi componenti le Commissioni, i Presidenti hanno chiesto al Governo, che era presente e che ha accettato, che venissero portati a conoscenza delle due Commissioni i documenti riservati che riguardavano la struttura dei vecchi Servizi. Non si possono infatti riformare i Servizi se non conoscendo la struttura di partenza, quindi le circolari organizzative che attualmente li riguardano. Questa impostazione è stata riconosciuta valida dal Governo che ha promesso di inviare entro domani i documenti richiesti.

Sulla base di queste premesse, voglio dire che farò una breve disamina del progetto governativo, con la riserva - se lo riterrete opportuno - di fare i necessari approfondimenti in successive riunioni della Commissione, eventualmente anche analizzando gli altri progetti che venissero a questo collegati. D'altronde, siccome anche le due Commissioni del Senato prenderanno come base del proprio lavoro il progetto governativo, credo che la precedenza debba essere data a quest'ultimo.

Voglio anche dire che il taglio con cui esaminerò il progetto governativo non è quello di un esame della struttura dei Servizi, in quanto la nostra competenza non si riferisce all'organizzazione generale, argomento che è maggiormente compito di altri organismi, come il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato e le Commissioni di merito. Noi dobbiamo invece fare una valutazione sulla base della nostra esperienza, per aver avuto a che fare per almeno quindici anni con i Servizi, per esserci imbattuti tante volte nei problemi sollevati sui principi. Essendo noi una Commissione che ha sempre avuto quasi come controparte i Servizi stessi, possiamo fornire un parere sul perchè, ad esempio, in materia di archiviazione dei documenti, di gestione del segreto di Stato, di classificazione delle carte o di amministrazione, i Servizi hanno proceduto in un certo modo sulla base del quale poi si sono creati i problemi che ci siamo trovati di fronte.

Quindi la nostra disamina deve essere legata alle problematiche che abbiamo di fronte, non ad una valutazione astratta del migliore tipo di riforma che si possa realizzare.

Faccio presente che nel progetto di legge governativo una prima lacuna è da rinvenirsi nel fatto che, mentre il Comitato per i Servizi e le Commissioni di merito del Senato hanno sottolineato che è difficile fare una riforma dei servizi di sicurezza nella loro parte strutturale senza legarla ad una riforma generale dell'intero sistema della sicurezza nel nostro paese, il progetto investe invece soltanto il primo aspetto.

Con due leggi recenti, come è noto, i Servizi sono stati portati (e c'è un certo pentimento al riguardo, come è scritto nelle relazioni) ad occuparsi di criminalità organizzata. Ricondurre l'attività dei Servizi nei campi ad essi propri è uno dei problemi che dobbiamo attentamente valutare. Si tratta cioè di stabilire che i Servizi devono avere un loro campo ben delimitato, senza invadere altri settori.

Oltre tutto la legge istitutiva della Dia e la recente legge sulla droga contengono riforme che incidono anche sui Servizi di sicurezza. La Dia è stata dotata di una propria *intelligence*, cioè della capacità di infiltrare persone nei campi sorvegliati della criminalità, tanto che sono state poste per legge alcune garanzie funzionali che prima le forze di polizia non avevano, come quella di infiltrarsi e di pagare gli informatori. In altre parole, non c'è più bisogno che i servizi segreti siano i fornitori dell'*intelligence* per certe parti delle nostre forze di polizia perchè, con le ultime leggi che sono state varate, servizi di *intelligence* sono stati già forniti a questi corpi speciali.

I Servizi, come vedremo più approfonditamente in seguito, si occupano, sotto il profilo interno, della sicurezza democratica del paese, cioè della lotta all'eversione, al terrorismo, alla sovversione, ai movimenti impropri. Per quanto riguarda l'esterno, vi è l'immenso campo delle informazioni che una nazione di prima grandezza, come l'Italia deve avere, nei rapporti con il mondo esterno, nelle aree di interesse. Quindi c'è un campo di azione esterno e uno interno che devono essere separati ma che devono avere un loro sviluppo.

Abbiamo visto invece purtroppo nel passato che il Sismi, che aveva istituzionalmente compiti relativi all'esterno, si è interessato molto di

più dei problemi interni, fino a creare una VII Divisione che poi è stata sciolta recentemente. Non voglio sollevare i vecchi problemi riferiti a Gladio e alla Sicilia, voglio sottolineare che c'era un grande interesse del Sismi ad operare anche all'interno del paese su campi che non gli erano propri e da questo sono derivati i pasticci del Sisde, al quale era attribuita la giurisdizione interna ma che veniva di fatto scavalcato dalla presenza non legittima del Sismi all'interno.

L'esempio più importante che si può citare al riguardo è relativo al caso Cirillo. Il Sisde intervenne, io ritengo, legittimamente all'inizio per cercare di individuare dove fosse la prigione del rapito, ma dopo tre giorni il Sismi lo estromise, creando i pasticci e gli inquinamenti che sono a tutti noti.

Queste sono le premesse per cui risulta evidente che i due Servizi debbono essere riportati nel campo loro proprio: uno prevalentemente interno e l'altro, distinto, prevalentemente esterno.

Dai documenti che sono stati portati all'attenzione della I e della IV Commissione del Senato si evince che tutti i paesi civili dell'Europa democratica adottano un sistema binario interno-esterno; non vi è alcun Servizio nell'Europa occidentale che abbia una struttura unica. Questo deve far riflettere, e deve far riflettere anche il fatto che quando, nel 1977, il Parlamento decise di riformare il vecchio Sid (ex Sifar) e di creare i nuovi Servizi, il Governo presentò un progetto unitario e, dopo un forte contrasto tra Moro - che sosteneva il sistema binario - e Andreotti che, invece, sosteneva il sistema unitario, vinse il sistema binario, che fu adottato dal Parlamento. Queste sono le origini del nostro problema.

Un aspetto su cui prego di prestare attenzione è quello della differenziazione tra le forze di polizia «normali» e i Servizi. Le forze di polizia operano in modo convenzionale, cioè sulla base di una legislazione di tipo garantista convenzionale per cui per esempio gli agenti di polizia, i carabinieri, gli appartenenti alla Guardia di finanza sono agenti di polizia giudiziaria che agiscono in base a regole dettate da leggi ordinarie. Gli agenti dei Servizi operano viceversa in un campo non convenzionale in cui molto spesso non possono valere le normali garanzie, tanto che a copertura dei Servizi le leggi hanno sempre indicato quel capitolo di difficile inquadramento relativo alle garanzie funzionali che devono essere riservate a uomini che non possono operare all'interno di un sistema ordinario di legislazione, bensì in modo non convenzionale: all'estero, con falso nome, sotto coperture, mascherati in qualche maniera, ma mai sotto l'usbergo di una dichiarazione di legge di tipo convenzionale.

Si afferma che abbiamo dovuto intraprendere la strada della riforma dei Servizi perchè risulta debole la direzione unitaria. La legge del 1977 conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'alta direzione, la sorveglianza e la responsabilità totale dei Servizi. Nel nuovo schema non si cambiano di una virgola tali attribuzioni: l'articolo 1 è del tutto identico all'analogha disposizione della legge n. 801. Ciò significa che il Presidente del Consiglio ha tutti i poteri di direzione e di sorveglianza che gli sono affidati dalla legge. Non è quindi un potere del Presidente del Consiglio che manca: è la catena di comando successiva che deve essere guardata.

Vi voglio solo leggere, come esempio, un documento che mi è stato mandato stamattina dal Cesis, che dimostra cosa significa la questione del comando.

Io avevo chiesto, se lo ricordate, per incarico vostro o dell'Ufficio di Presidenza, adesso non ricordo, di dirci quali poteri di controllo aveva il Cesis sulle spese, sull'amministrazione dei Servizi. Per il Cesis, il generale Tavormina risponde: «la legge n. 801 non parla di controlli e pertanto se ne deve dedurre che la materia resta regolata nell'ambito della dipendenza dei Servizi dai Ministri competenti che ne curano l'attività».

Poichè tra i Servizi e il Presidente del Consiglio dei ministri non esiste alcun rapporto di dipendenza e poichè nè il Cesis nè il Segretario generale del Cesis dispongono di alcun potere, sia pure larvato, di controllo su Sismi e Sids, si deve riconoscere che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri non ha effettivi poteri di controllo; egli ha solo poteri di indirizzo.

Ma anche sotto il profilo del coordinamento si sono fin dall'inizio evidenziati notevoli problemi, tant'è che sia la prima direttiva del presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, Spadolini, sia quella di recente emanata dal presidente Ciampi sono state «contestate» e lo stesso Comitato parlamentare di controllo...», eccetera.

Che significa che due direttive dei Presidenti del Consiglio sono state «contestate»? Come si può scrivere a una Commissione parlamentare dicendo che due direttive dei Presidenti del Consiglio in materia di controllo delle spese sono state «contestate»? Da chi? Cosa significa che i Presidenti del Consiglio non hanno i poteri, quando la legge dice che la responsabilità totale dei Servizi di sicurezza è dei Presidenti del Consiglio? Questo significa che qualcosa non ha funzionato.

ZAMBERLETTI. Non è stata mai applicata la legge.

PRESIDENTE. È esatto, la legge non è stata mai applicata.

Noi perchè abbiamo chiesto che venissero forniti i documenti che sono stati «contestati»? Perchè con due decreti del 1988 e con due circolari interne erano state date delle direttive precise per cui i Servizi fossero portati sotto il controllo effettivo della Presidenza del Consiglio, nel 1988 l'Ufficio della sicurezza interna, l'Ucsi, era stato trasferito dal Sismi al Cesis e alla Presidenza del Consiglio, mentre fino al 1986 questo Ufficio è rimasto sempre al Sismi, dov'è tuttora, fisicamente dentro Forte Braschi.

In secondo luogo, tutto il servizio di centralizzazione delle spese fin dal 1977 era passato al Cesis e il Cesis ci scrive che non ha mai potuto vedere una sola pagina di amministrazione.

Questo dimostra che non è che manchino le leggi o le direttive: è che non si sono mai volute applicare, avendo il Presidente del Consiglio tutti i poteri per fare certe cose.

Io nel 1985-1986 (c'era anche l'onorevole Tortorella nel Comitato dei Servizi) ho fatto con l'onorevole Craxi, che allora era Presidente del Consiglio dei ministri, una lunga trattativa proprio sul problema dei Servizi, precisamente dell'amministrazione dei Servizi, e la circolare del 1986, cui oggi si fa tanto riferimento e che hanno pubblicato, venne

fuori per un approfondimento che il Comitato di allora fece, per cui le spese venivano divise in due capitoli: di essi, la gran parte era costituita da spese di gestione dirette e non riservate, e tra le spese dirette c'erano tutte le spese del personale, delle case, delle scorte, eccetera; le spese riservate erano un capitolo minimo rispetto a quello che allora si era deciso.

Questa è una circolare del 1986 rimasta totalmente inapplicata. Ciò dimostra che non sono le direttive o le leggi che mancano: è mancato il controllo del funzionamento corretto dei Servizi.

Circa la questione grossissima della tenuta del segreto e della rendicontazione, ci sono direttive precise per cui dagli archivi dei Servizi non possa scomparire nessun documento: anche questo è scritto in una direttiva che domani potrò acquisire direttamente. C'è veramente scritta la frase che tutto può entrare in un archivio dei Servizi, niente può uscire. Il risultato di tutto questo, che precede la discussione sul segreto, è che l'archiviazione dei Servizi invece è stata penetrata profondissimamente. Quando c'è andata la nostra Commissione, con i magistrati, nella passata legislatura, si sono trovati interi settori degli archivi dei Servizi vuoti. Quando noi abbiamo, con i magistrati, operato il sequestro dell'archivio della divisione interna di Musumeci, c'erano trecento copertine totalmente vuote.

Questo è il problema dell'archiviazione, per cui oggi certamente bisogna trovare il meccanismo per avere la sicurezza che quello che viene archiviato rimanga archiviato e non venga cambiato; ma vi garantisco che, quando guardiamo le direttive e le leggi, queste sono già date.

Allora il problema vero che noi abbiamo di fronte è di stabilire una struttura di comando che sia in grado veramente di farsi ubbidire in materia di Servizi.

Questa struttura di comando certamente deve partire dal Presidente del Consiglio, ma intanto c'è una serie di problemi. Il primo problema è: il Presidente del Consiglio di chi si avvale per il controllo politico? Qui è lasciato nell'indeterminatezza se può esercitare tale controllo direttamente, come negli ultimi dieci anni quasi sempre è stato fatto, o se può nominare un sottosegretario.

Nella passata legge c'era il principio che poteva nominare un sottosegretario; in questo disegno di legge tale possibilità è scomparsa. Vuol dire che il controllo del Presidente del Consiglio è totale, personale e diretto. Allora dobbiamo valutare se il Presidente del Consiglio può avere una quotidianità senza un intermediario, eccetera: io sono favorevole, però questo mi permetto di elencarlo come un problema.

Poi, circa la catena di comando che si forma, prima c'era il Presidente del Consiglio e i due Ministri dell'interno e della difesa; oggi si riforma la catena di comando e si stabilisce che intanto ci sia un Comitato interministeriale; il Comitato interministeriale precedente era formato da sei persone; il Comitato interministeriale di oggi è formato soltanto da tre persone: Presidente del Consiglio, Ministro dell'interno e Ministro della difesa. Poi, eccezionalmente, possono essere chiamati il Ministro degli affari esteri e il Ministro delle finanze (e non il Ministro del tesoro). Ora io mi domando e domando: che significato ha, in un

Comitato interministeriale di questo genere, escludere il Ministro degli affari esteri? Io ho scritto in questa relazione che ho sotto gli occhi che, nelle mutate condizioni geopolitiche del mondo e dell'Europa in particolare, il principale cliente di un servizio di informazione estero è il Ministro degli affari esteri; gli inglesi hanno il Ministro degli affari esteri nel Comitato di pianificazione, i tedeschi hanno il Ministro degli affari esteri, gli australiani anche: io non riesco a capire perchè debba essere espulso dal Comitato interministeriale il Ministro degli affari esteri.

Sarebbe interessante capire perchè si sostituisce il Ministro del tesoro con quello delle finanze, che non è un Ministro operativo, mentre il Ministero di controllo della spesa è quello del tesoro. Ci sono incongruenze di questo tipo.

È stato istituito poi il Comitato esecutivo dell'Agenzia. Avendo eliminato lo schema binario a favore di quello unitario, con il direttore dell'Agenzia, poi si istituisce un Comitato esecutivo del quale fanno parte, oltre al direttore dell'Agenzia e ai due direttori dei Servizi interno ed esterno, a lui sottoposti e nominati con procedure abbastanza complesse, due funzionari, uno del Ministero degli esteri e uno del Ministero delle finanze, designati dalle rispettive Amministrazioni. Che senso ha introdurre in meccanismi delicatissimi, nei quali la fiducia è un elemento fondamentale, accanto ai direttori dei Servizi, per i quali si può pensare che la selezione al momento della nomina sia stata accuratissima, un rappresentante del Ministero degli esteri ed uno del Ministero delle finanze, scelti di volta in volta? Che senso ha introdurli nel principale centro di comando dei Servizi? È un'operazione impropria.

Ovviamente ritengo che il sistema debba essere mantenuto binario; che si debba avere questa distinzione molto chiara fra le competenze del Servizio interno e quelle del Servizio esterno; che i Servizi debbano essere allontanati da tutto quanto non rientri nelle loro competenze. La lotta alla criminalità deve essere condotta dalla Dia, dai Ros e dal Gico: hanno tutti organi in grado di svolgere direttamente operazioni di *intelligence* e possono infiltrarsi coperti dalla legge. I Servizi, invece, devono svolgere altri compiti: siamo scoperti nel campo della lotta al terrorismo, alla sovversione, al traffico di armi, tutti fenomeni estremamente preoccupanti. Questo settore deve essere coperto da un Servizio interno molto forte e da uno esterno altrettanto efficiente.

I Servizi operanti negli altri paesi sono impostati esattamente in questo modo. Negli Stati Uniti la Cia opera all'esterno e non può assolutamente occuparsi di fatti interni al paese: quando ne viene a conoscenza deve rivolgersi all'Fbi. Gli inglesi hanno l'MI6 operante all'esterno, mentre per i problemi interni è competente la *Special branch* di Scotland Yard. Lo stesso vale per la Francia. La commistione tra Servizi esterni ed interni era riscontrabile soltanto da noi con la famosa settima divisione del Sismi.

Uno dei problemi che vi inviterei a non sottovalutare è costituito dal fatto che oggi i servizi di informazione dipendono moltissimo dalla cosiddetta informazione elettronica, quella che tecnicamente viene definita Sigint. Gli americani, tanto per fare un esempio, hanno ventimila uomini nella Cia ma ben centocinquantamila uomini ed un

bilancio dieci volte superiore nella *National security agency*. Gli inglesi hanno cinquemila uomini nei Servizi e ventiduemila unità operanti nel campo dell'intercettazione elettronica. Noi in questo campo siamo totalmente scoperti: il Sismi ha soltanto duecento uomini operanti a Cerveteri; il Sisde non ne ha neanche uno. Tutta la nostra informazione elettronica è di dipendenza estera, il che significa che i nostri Servizi dipendono dagli altri. Un'operazione seria sarebbe quella di dotarsi, come tutti gli altri paesi, di una centrale di *intelligence* elettronica che operi separatamente e che metta i risultati del suo lavoro a disposizione di entrambi i Servizi ed eventualmente anche delle forze di polizia. In ogni caso le informazioni devono fluire da un unico centro. La debolezza del nostro terzo settore, quello dell'*intelligence* elettronica, è una lacuna molto grave, che deve essere coperta.

Passiamo ora al problema del personale. Il progetto del Governo prevede che il personale venga attinto dai corpi civili e militari dello Stato, nonché dall'esterno con procedure concorsuali. Però, mentre prima c'era il passaggio alla dipendenza organica dei Servizi, ora questo personale rimane alle dipendenze delle amministrazioni di provenienza. Pertanto, i militari, che provengono dalla Difesa, rimangono nello *status* giuridico di dipendenti del Ministero della difesa, con la conseguenza che la carriera si continua a fare in quell'Amministrazione e non nei Servizi. Se un militare viene trasferito ai Servizi con il grado di capitano dell'Esercito, anche diventasse un asso dei Servizi stessi gli verrebbero contati gli anni secondo le normali progressioni di carriera e potrebbe rimanere a fine carriera maggiore. In tal modo il controllo sul personale dei Servizi rimane sempre in capo alla casa madre. Ora sembra che il Ministro dell'interno se ne sia accorto, visto che nella dichiarazione di questa mattina ha scoperto che è necessario che al direttore dei Servizi non sia consentito di tornare nel corpo di provenienza. Anch'io sono d'accordo con questa proposta poichè chi entra nei Servizi non può avere una doppia dipendenza. È necessario che i Servizi arruolino persone che abbiano interesse a fare carriera nei Servizi stessi e che da questi dipendano. I Carabinieri hanno dato tanti uomini ai Servizi, sono il primo a riconoscerne il contributo, ma sappiamo perfettamente che rimangono per tutta la vita dipendenti dall'Arma. Un carabiniere, prima che ai Servizi, risponde al comandante generale dell'Arma. Bisogna interrompere questa situazione, perchè altrimenti si riproporranno i problemi nei quali la Commissione tante volte è incappata, per cui quando ci imbattevamo in un carabiniere non sapevamo mai se aveva avuto l'ordine dai Servizi o dal Comando generale dell'Arma. Potrei fare un gran numero di esempi in proposito, dalla strage di Peteano in poi.

Devo dire anche che la previsione secondo cui il direttore dell'Agenzia deve essere designato accentuando il carattere burocratico della nomina non mi convince. Si prevede infatti che esso debba essere scelto tra dipendenti dello Stato, con qualifica non inferiore a dirigente generale, oppure tra magistrati delle giurisdizioni superiori, o avvocati dello Stato o professori ordinari all'Università. Si può fare un concorso per lavorare all'Università, ma per la nomina del direttore dell'Agenzia e dei Servizi non si può tener conto di criteri del genere. Si deve poter scegliere anche chi abbia capacità o abbia fatto carriera nei Servizi, pur non rientrando in queste norme burocratiche convenzionali.

Da ultimo voglio affrontare il problema dei fondi dei Servizi. Non sto a dirvi che disperazione ha provocato l'aver letto di questa tragedia che ha investito il Sisd. Si tratta infatti di un'autentica tragedia, perchè ha distrutto anni di lavoro e strutture che sarà assai faticoso recuperare.

Tuttavia dobbiamo fare attenzione a non compiere l'errore opposto: i fondi riservati devono continuare ad esistere. Si tratta di vedere quali devono essere le forme di controllo su di essi e a chi un tale controllo deve essere affidato. Non si pensi però che si possa passare l'intera contabilità ai ragionieri generali dello Stato. I Servizi in mancanza di una parte di fondi di cui si possano servire senza rendicontazione non sarebbero più tali. Ovviamente se i Servizi usano questi fondi per arredare case di lusso per i propri dirigenti o per uomini politici questo è un delitto che «meriterebbe la fucilazione», ma se adoperano i fondi per informatori o altro vi deve essere libertà di manovra. Ritengo quindi che questo aspetto del controllo dei fondi debba essere valutato con maggiore attenzione.

Vi è poi la questione dei poteri del Comitato di controllo, cui mi riferirò soltanto di sfuggita. Sono stato presidente del Comitato e l'onorevole Tortorella ne è stato vice presidente e sappiamo che i poteri del Comitato sono molto scarsi.

Un potere di controllo vero che vorrei attribuire al Comitato è quello di cui dispongono le Commissioni del Senato americano, che hanno il diritto di svolgere un esame sulla nomina dei direttori dei Servizi e delle Agenzie. Il Presidente del Consiglio avanza una proposta ed il Comitato parlamentare la valuta. Ad esempio, il direttore della Cia proposto sei mesi fa è stato bocciato dal Senato americano ed il Presidente degli Stati Uniti ne ha dovuto nominare un altro.

Il vero controllo che può avere il Parlamento è quello di entrare nel merito delle nomine, assumendosene certo la responsabilità indiretta. Attraverso una *cross examination*, che può durare delle settimane, il Comitato deve avere un potere sulle nomine. È inutile parlare in forma astratta dei suoi poteri, quando non gli vengono mai riferite in forma preventiva le azioni dei Servizi, ma magari soltanto retroattivamente, una volta che il pasticcio è stato combinato.

L'altro potere che il Comitato parlamentare deve avere è quello della tenuta degli archivi. Se non abbiamo la tenuta degli archivi non disponiamo del controllo. Il segreto viene dopo, è la tenuta degli archivi che ci dà modo di tenere in mano anche l'aspetto del segreto.

Ritengo che il progetto legislativo - che non prende in esame tali questioni, limitandosi soltanto ad una formulazione ordinamentale del ramo binario o unitario, perdendo di vista questi aspetti di cui io, seppur disordinatamente, ho fornito una sintesi - vada profondamente integrato, con una valutazione che spero questa Commissione dia, approfondendo adesso il progetto governativo e successivamente i progetti che le altre parti politiche hanno presentato.

Dichiaro aperta la discussione.

ZAMBERLETTI. Signor Presidente, vorrei avanzare una proposta dal punto di vista procedurale. Ho avuto occasione di leggere la relazione da lei predisposta, che ritengo veramente pregevole; essa ci è

stata riassunta nell'intervento da lei testè svolto, tuttavia proporrei che venisse messa a disposizione di tutti i componenti della Commissione. Si tratta di un lavoro veramente interessante, che condivido interamente e che fa tesoro di tutta l'esperienza che la nostra Commissione ha conseguito nel lungo lavoro che ci ha portato costantemente in rapporto con i Servizi.

Concordo con il Presidente sul fatto, che egli ha ricordato nell'intervento introduttivo, che in realtà la legge del 1977 non è stata applicata, è stata deviata nella sua applicazione. Se tale legge con alcuni aggiustamenti, ma forse anche senza di essi (il Presidente ha ricordato il potere del Presidente del Consiglio di coordinamento generale, di controllo e di responsabilità sui Servizi circa il quale la legge è estremamente esplicita), fosse stata applicata non avremmo avuto tutti gli inconvenienti che oggi siamo chiamati a registrare. È vero che inconvenienti ve ne sono sempre, tuttavia quella legge prevedeva un sistema binario particolare. Mentre oggi siamo tutti consapevoli che per sistema binario intendiamo un Servizio di controspionaggio interno, di sicurezza interna, ed un Servizio di sicurezza esterna (ciò che in Francia è la *servaillance du territoire et renseignements*, per la sicurezza dell'antiterrorismo e la sicurezza generale interna, e per la sicurezza esterna è il Servizio di spionaggio e controspionaggio all'estero) la legge del 1977 (ero allora sottosegretario per l'interno e partecipai alla discussione parlamentare) prevedeva un Servizio binario che operava una distinzione per materie e non per territorio.

Ricordo una fase della discussione in cui al Sismi venne attribuito il ruolo di controspionaggio. Qualcuno disse che si trattava di controspionaggio generale. No, se si legge attentamente la legge si vedrà che il Sismi è il servizio di sicurezza militare. A tal fine, quindi della sicurezza militare, svolge anche funzioni di controspionaggio. Il che significa che il Sismi era per legge un'organizzazione preposta alla sicurezza militare del paese, non alla sicurezza dal terrorismo o da altre forme di minaccia. Il Sisde invece, che in quel momento risentiva della costituzione dell'ufficio per la difesa della costituzione nella Germania federale, era un Servizio d'informazioni generali all'interno e all'esterno. In realtà il Sisde non si limitava alla sicurezza interna. Avevamo cioè un grande servizio della sicurezza civile ed un servizio della sicurezza militare.

In realtà tutto ciò non è avvenuto, il Sismi ha continuato all'interno a diventare un servizio di sicurezza generale occupandosi di terrorismo e di tante altre cose. Ciò per due ragioni fondamentali. La prima ragione poteva sembrare di carattere congiunturale: il Sisde nasceva in quel momento, il Sismi era il Servizio unico del vecchio Sid e del vecchio Sifar e quindi disponeva delle strutture, svolgendo una funzione di supplenza in attesa dell'organizzazione del Sisde. Ma questo lavoro di supplenza non fu un lavoro provvisorio, con trasferimento di reparti, ma diventò un lavoro definitivo. E si arrivò alla duplicazione del *renseignements generaux* all'interno tra Sismi e Sisde, aspetto di cui tutti i responsabili dei Servizi non videro mai nè la gravità nè la violazione sostanziale e sistematica della legge sui nostri servizi di informazione.

Fece bene il Parlamento ad avere un Servizio binario? Sì, e sono d'accordo con il Presidente: guai se torniamo al Sid e al Sifar.

Perchè abbiamo fatto questo sforzo, prendendo l'esempio dai paesi occidentali che hanno soltanto Servizi binari? Basta citare la Francia che praticamente ha quattro Servizi; ultimamente con il decreto che ha dato vita al *renseignement militaire* ha istituito un nuovo servizio di informazione.

In sostanza, creare un solo Servizio vuol dire correre un rischio gravissimo: se devia quel Servizio, devia tutto il sistema, interno ed esterno. Certamente con la legge del 1977 si è compiuto un errore: il servizio di sicurezza esterno presentava caratteristiche operative completamente diverse dal servizio di sicurezza interno. Infatti, mentre quest'ultimo è sottoposto alla legge e deve lavorare essendo sottoposto alla legge, il servizio di sicurezza esterno con la sua attività può acquistare una deformazione professionale. Nei paesi in cui si va a spiare vi sono ragioni per ritenere che l'attività deve essere particolarmente coperta ed in violazione delle norme di quella nazione. Quindi, mettere insieme due professionalità che, a mio avviso, necessitano di diversi livelli di sensibilità, ha rappresentato un enorme errore. Comunque, non a caso il Sismi si chiamava Servizio informazioni militari. Si è registrata una costante deviazione dalla legge istitutiva, addirittura la tendenza (come ha ricordato il Presidente) a sconfinare dal terrorismo alla criminalità comune (aspetto che non è di competenza del Sisde).

Per questi motivi, a mio avviso, le deviazioni che si sono registrate non si risolvono istituendo un Servizio unico. La proposta del Governo è ambigua: di fatto riporta al Servizio unico; tuttavia l'organizzazione che si prospetta presenta alcuni difetti e mi riferisco in particolare a quella strana semidipendenza funzionale che i capi delle due sezioni (in realtà si tratta di due sezioni di un unico Servizio) hanno nei confronti dei rispettivi Ministri della difesa e dell'interno. In realtà non è una dipendenza funzionale generale, ma è mirata soltanto ad alcuni particolari rapporti (come con l'attività di polizia giudiziaria). Ciò pone i due capi dei Servizi in condizione di sfuggire completamente alla dipendenza funzionale dei Ministri dell'interno e della difesa. Si può dire che il responsabile dell'Agenzia in sostanza sia responsabile di un Servizio unico con due sezioni poichè ha a disposizione i mezzi finanziari, la pianificazione, il centro di documentazione e via dicendo. Il vero grande potere non lo hanno i due capi sezione, ma il responsabile dell'Agenzia. In questa situazione che rischio si corre? Onorevoli colleghi, a volte noi invece di applicare le leggi ne approviamo altre che ci mettono in condizione di registrare ulteriori e successivi guai. Ricordo che la polemica che si è svolta in questi giorni si riferiva soprattutto alla mancanza di controlli. Giustamente il Presidente ha sottolineato che una posizione di responsabilità politica e di controllo (non so che responsabilità politica sia quella che non comprenda il controllo) del Presidente del Consiglio dei ministri - che comunque è terza rispetto alle dipendenze dei due Ministri - poteva consentire al Cesis di diventare (in forza non di un potere di quest'ultimo ma del Presidente del Consiglio) una forza di controllo. Infatti il Cesis non si è dotato, su iniziative che potevano essere adottate anche in via amministrativa dal Presidente del Consiglio, in quanto rientranti nella sua responsabilità e non in quella del segretario

generale del Cesis, di una cellula di controllo e di una cellula di valutazione. La cellula di controllo, essendo separata dalle responsabilità dei due Servizi, avrebbe potuto penetrare e soprattutto avrebbe potuto non farsi deviare da quelle eventuali deviazioni che si potevano determinare nei vertici dei due Servizi (mi riferisco alle ultime vicende del Sisde).

Onorevoli colleghi, a tale proposito voglio ricordare che il generale Tavormina mi ha mandato un appunto del Sisde sulla Falange armata senza neanche farmi capire se lo avesse letto o meno (accompagnato da un biglietto in cui si diceva: «così mi si manda e così trasmetto»). Nessuno ha mai detto che il Presidente del Consiglio dei ministri, come controllore dei Servizi, non dovesse essere messo in grado di valutare la produttività dei Servizi in termini di attendibilità delle informazioni che trasmettono. Onorevoli colleghi, sappiamo bene che uno dei difetti dei Servizi (chi ha operato nelle forze dell'ordine lo sa) è stato sempre quello di inventarsi delle simpatiche panzane soltanto per dare la sensazione ai responsabili politici di essere molto informati. Si trattava di bugie grossolane, come quelle che arrivavano nel periodo del confronto Est-Ovest (che erano anche abbastanza divertenti per la loro fantasia). In quel caso i responsabili dei Servizi dovevano giustificare la propria produttività.

Se noi facciamo venir meno il sistema neutrale di controllo, ci mettiamo completamente nelle mani del direttore dell'Agenzia. Per questi motivi ritengo che l'impostazione che il Presidente ha dato alla propria relazione sia giusta: essa va nella direzione di una riorganizzazione dei Servizi, che non faccia venir meno il sistema binario, un sistema - a mio avviso - di garanzia democratica, e che potenzia la capacità di controllo e di valutazione. Si parla di coordinamento: che cosa può coordinare una persona che non è in grado di valutare quello che fanno coloro che debbono essere coordinati? Ricordo che in un recente dibattito parlamentare si è sostenuto che non deve nascere il terzo Servizio. Onorevoli colleghi, una cosa è il terzo Servizio, una cosa è prevedere una struttura che sia capace di valutare che cosa fanno i Servizi (l'organismo che è in grado di compiere questa valutazione non è un terzo Servizio). Ho voluto fare queste considerazioni perchè a mio avviso è in questa direzione che ci dobbiamo muovere.

Onorevoli colleghi, condivido anche l'impostazione del Presidente sulla questione del personale. Siamo attenti: la nuova proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri presenta aspetti di enorme pericolosità. Dai Servizi si esce soltanto in due modi: o con il bastone della vecchiaia o con i piedi davanti (possibilmente in una cassa). Onorevoli colleghi, non si esce dai Servizi per ritornare all'amministrazione di appartenenza, perchè se si è sbagliato si paga (certamente non paga l'amministrazione a cui deve essere rispedita la persona). Dobbiamo poi tener presente che si creano enormi problemi nell'ambito delle amministrazioni. Se una persona lavora presso i Servizi sapendo di tornare presto o tardi nella propria amministrazione, inizia ad avere un rapporto ambiguo con la propria amministrazione di provenienza, alla quale deve dare informazioni e che deve tener buona.

PRESIDENTE. Nella quale deve fare carriera.

ZAMBERLETTI. Allora, noi creiamo le condizioni della deviazione. Il paradosso è che continuiamo a lamentare deviazioni e poi approviamo leggi che pongono le radici della deviazione. Se una persona sta nei Servizi e deve essere cacciata, deve essere buttata fuori: deve essere mandata in pensione. Il libro «I tre giorni del Condor» ci illustra una situazione diversa: quando le deviazioni emergono in Servizi segreti di altri paesi la repressione della deviazione può anche finire tragicamente. Dobbiamo poi considerare anche la possibilità che si verifichino alcune situazioni antipatiche: una persona, che è stata consigliere di prefettura, si può trovare ad essere prefetto in una provincia, dando luogo a problemi di compatibilità con il resto del personale che ha seguito una determinata carriera. Dobbiamo tener conto che il senso di provvisorietà che avvertono le persone alle dipendenze del Servizio molto probabilmente le porterà ad essere servi di due padroni, quindi facilmente servili. Allora c'è il rischio non soltanto di registrare una assenza di patriottismo, ma addirittura di indurre queste persone al tradimento, non a essere fedeli alla organizzazione in cui lavorano.

Faccio queste affermazioni perchè sono molto preoccupato: a fronte di quanto si è sostenuto, la proposta si presenta inidonea. Probabilmente nell'ambito del sistema duale che dobbiamo garantire (anche per essere fedeli allo schema degli altri paesi occidentali) si presenta un problema che il Presidente ha evidenziato parlando del controllo elettronico delle informazioni. Come si evince dalla organizzazione degli altri paesi, probabilmente la struttura capace di gestire questo aspetto è quella militare (non una struttura civile). Devo dire che oggi quest'aspetto è estremamente delicato, soprattutto nella situazione attuale in cui corriamo un rilevante rischio (che deriva dalla fine della *confrontation* Est-Ovest): quello della proliferazione degli armamenti, cioè il rischio che un sistema che tutto sommato era tenuto sotto controllo dalla stretta vigilanza delle due superpotenze oggi sfugga di mano.

Oggi, una delle principali preoccupazioni di tutti i servizi di sicurezza del mondo (dell'Est e dell'Ovest) riguarda la proliferazione delle armi di distruzione di massa; e non solo per quanto riguarda la disposizione di tali armi nelle mani di potenze inaffidabili, ma anche - il cielo non voglia - per la loro concentrazione nelle mani di grandi organizzazioni della criminalità internazionale. Pensiamo che nel giro di un anno e mezzo o due anni la Libia ha sviluppato un missile che è in grado di raggiungere Napoli, un missile che ha una gittata ormai prossima alla città di Roma. Paesi del bacino del Mediterraneo stanno facendo lo stesso: Israele dispone di 21 testate nucleari. Dunque la proliferazione è un fatto a cui bisogna dedicare molta attenzione.

Ecco allora la necessità di un *renseignement militaire* dei tre Sios delle Forze armate...

PRESIDENTE. Sotto lo Stato maggiore della Difesa.

ZAMBERLETTI. Certo, sotto lo Stato maggiore della Difesa, anche perchè non è possibile che il Capo di Stato maggiore che deve comandare tutto sia cieco e sordo per il motivo che i Sios si fermano

alla forza armata. L'affare Monticone è la dimostrazione che la mancanza di spionaggio all'interno delle Forze armate produce certi effetti negativi. Se un direttore di banca viene a sapere che il suo cassiere si è fatto dare i soldi dai dipendenti dell'agenzia e ha dato settecento milioni ad una donna fa qualcosa prima che la vicenda giunga sul tavolo del magistrato. Direi che tutte le banche italiane sono preparate a muoversi per prendere in mano situazioni del genere. Ebbene, che le Forze armate non riescano a fare quello che fa un normale istituto di credito con i suoi dipendenti è cosa che ci deve far mettere le mani nei capelli.

Ed allora credo che avremmo messo a posto il problema del controllo facendo quello che si poteva già fare in via amministrativa. Ma in Italia per fare questo è necessaria una legge. Da noi avviene che le leggi o si violano oppure, anche quando esse consentono la possibilità di un'applicazione seria, non si trova la strada di un'azione amministrativa!

Riassumendo: sistema duale, *rassemblement* dei tre Sios presso lo Stato maggiore militare cosicchè il capo di Stato maggiore militare disponga di uno strumento d'informazione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ho dato la parola al senatore Zamberletti per primo, perchè egli è uno dei due relatori che domani dovrà riferire sulla legge in esame al Senato. Ho avuto piacere che egli ci facesse conoscere la sua valutazione.

MIGONE. Signor Presidente, entrerò solo in parte nel merito della materia, in questa fase che ritengo in qualche misura ancora preliminare.

Innanzitutto concordo con il collega Zamberletti sull'opportunità che venga distribuita la relazione scritta del Presidente. Egli bene ha fatto a non leggerla perchè in tal modo la sua esposizione è risultata più vivace: è questa la ragione del successo. Tuttavia, in seconda battuta, è utile disporre del testo scritto.

Sono state svolte osservazioni fondate. Mi soffermo su una di esse che, in qualche maniera, è di mia competenza. Effettivamente, la non previsione del Ministro degli esteri nella composizione dell'organismo interministeriale prospettato è vistosa. Secondo me questa carenza si ripropone anche a livello inferiore, vale a dire nel quadro del coordinamento dei direttori responsabili: anche in quella sede dovrebbe essere prevista la presenza del Ministero degli esteri, per le ragioni che sono state dette.

A questo proposito, sorge, a mio avviso, un altro problema. Gli organismi previsti dalla legge separano le sedi collettive di responsabilità politica e quelle di funzionari. Si tratta di una questione che deve essere valutata. Vi è un esempio, che considero interessante, che riguarda il *National Security Council* degli Stati Uniti, in cui convivono rappresentanti di diversi organismi della organizzazione di sicurezza nazionale, che ha competenze sia interne che estere e, quale terreno di incontro delicatissimo, quello della sovranità del paese. Ritengo che nella struttura prospettata andrebbe presa in attenta osservazione l'opportunità di un momento di sintesi.

Al di là del fondamento di queste critiche - peraltro corroborate da controproposte - ho una preoccupazione che esprimo nel modo seguente. Sarebbe opportuno che se il Governo ha delle urgenze le espliciti. Il rischio è che il disegno di legge attuale si collochi in una sorta di terreno intermedio tra la misura dell'urgenza (che senz'altro c'è, date le cose che abbiamo visto e che stiamo vedendo in questo settore) da una parte, e la riforma organica della materia dall'altra. Il rischio è che non sia nè una cosa nè l'altra: se mi passate la metafora è come quando in occasione di un matrimonio non si decide nè di invitare solo i parenti e i testimoni nè di invitare tutti gli amici, si sceglie una via di mezzo che scontenta tutti.

PRESIDENTE. Ho partecipato alla riunione dei Capigruppo quando il Governo presentò questa proposta con l'idea che la si potesse esaminare in tre giorni in Commissione e in tre giorni in Aula. Tutti i Gruppi si sono opposti. Teniamo conto che per approvare la legge n. 801, che poi non è così tanto sbagliata, ci è voluto un anno e mezzo di dibattito parlamentare. Pertanto, pensare di giungere ad una riforma dei Servizi in tre giorni è un assurdo. Abbiamo detto che il Senato cercherà di esaminarla entro la fine dell'anno; la Camera avrà il suo tempo. Insomma, non si pensi ad un esame in meno di un mese in ciascun ramo del Parlamento.

I Capigruppo si sono orientati in questo senso. Sappiamo che vi sono delle urgenze, ma sappiamo anche che il Governo, per quanto concerne la possibilità di dismettere i «cattivi» dei Servizi già dispone di poteri amministrativi. Purtroppo, il fatto è che vanno via i «buoni» e rimangono i «cattivi», nei Servizi. Questo non dipende dalla riforma, ma dal fatto che il Governo non mantiene in mano sua i poteri amministrativi e politici di cui dispone oggi. Il problema è questo: ci sono ancora delle cose che noi non sappiamo come verranno risolte. Si diceva prima, ad esempio, che il capo del personale si trova lì da otto anni. Ebbene, a mio giudizio, il capo del personale in questo momento doveva essere il primo a venire allontanato; invece mandar via venti autisti o venti poliziotti delle squadre speciali potrebbe rivelarsi del tutto inutile.

Non lasciamoci allora prendere dalla trappola dell'urgenza. Siamo consapevoli della situazione. Non cadiamo però - ripeto - nella trappola della fretta perchè la riforma dei Servizi è meglio non farla se la dobbiamo sbagliare. Io spero che non la sbaglieremo: per questo dobbiamo mettere attenzione e, se volete, anche passione nel realizzarla, perchè abbiamo visto cosa rappresentano i Servizi quando non funzionano. È una quindicina di anni che alcuni di noi si trovano dentro questi problemi e sanno cosa possono rappresentare.

Io capisco quali sono i suoi problemi, senatore Migone: dobbiamo cercare di fare il più rapidamente possibile, ma guardandoci bene in faccia.

MIGONE. Signor Presidente, io sono addirittura più radicale di lei, perchè non so se i tempi parlamentari di cui potremo disporre consentono il varo di una riforma organica. Vorrei però che non ci trovassimo nella situazione in cui l'alternativa sia quella di scegliere tra

il tutto e il nulla. Peraltro, non vorrei sostituirmi alla libera valutazione del Governo. Mi spiegherò allora con un esempio un po' meno estemporaneo del precedente.

Come lei sa, signor Presidente, in quanto fa anche parte della Commissione affari esteri del Senato, il ministro Andreatta ha presentato un decreto-legge sulla cooperazione, che inizialmente era molto controverso perchè in esso convivevano esigenze di urgenza assoluta relativamente al contenzioso sulla cooperazione, per il quale lo Stato perde decine di miliardi la settimana se non si interviene con degli spunti di riforma del settore. Dopo una discussione piuttosto vivace tra il Ministro e la Commissione si è giunti alla seguente conclusione: il Ministro individui le materie di effettiva urgenza, quindi circoscritte, sulle quali il Parlamento sarà disposto a lavorare subito. Per quanto riguarda invece il problema di una riforma più organica, si è determinato che in questo momento non si è in grado di affrontarlo, oppure che per farlo è necessario studiare molto attentamente, ma anche realisticamente, l'iter parlamentare.

La conclusione del mio ragionamento sarebbe quindi la seguente: visto che l'iniziativa è governativa, sia il Governo a dirci quali ritiene debbano essere gli eventuali provvedimenti, anche di ordine legislativo, di urgenza assoluta (mi interessa sentire la voce del Governo a questo proposito) ed il Parlamento valuterà se questi pregiudicano o meno una riforma complessiva.

Poichè ho la parola, voglio anche aggiungere, in merito ad un argomento introdotto dal Presidente, che ritengo sia opportuno acquisire in via preliminare i piani Mike e Victor a cui ha fatto riferimento l'ex presidente Cossiga, salve poi le valutazioni che farà l'Ufficio di Presidenza, ed eventualmente la Commissione, su altro seguito che deve essere dato a tale questione.

TORTORELLA. Condivido largamente le osservazioni fatte dal Presidente, che mi sembrano estremamente obiettive e che sono state riprese anche dal senatore Zamberletti. Ci troviamo di fronte a una proposta il cui carattere è persino difficile da comprendere. Se infatti si tratta di intervenire - come diceva giustamente il senatore Migone - d'urgenza, perchè si sono manifestati delle deviazioni, degli scandali, o comunque delle cose che non vanno o che vanno persino peggio del solito, in che senso questo progetto di legge porta un rimedio? Astrattamente parlando, lo porterebbe nel senso che si andrebbe verso una pianificazione, come se tutto risiedesse nella bipartizione dei Servizi.

Vi è allora una prima questione che credo la nostra Commissione debba sollevare. Questo sistema - lasciamo stare ora se è particolarmente italiano o meno, perchè può essere che esista anche in altri paesi - di dare sempre la colpa alle leggi è un sistema non veritiero, almeno per quanto riguarda i fatti di cui ci siamo occupati. Non è colpa delle leggi se ad un certo punto è mancata una forma qualsiasi di controllo, anche il più banale, per cui è stato possibile per il direttore del Sisdè fare quel che ha fatto ed elevare una signora priva di qualunque preparazione professionale al ruolo così delicato di controllo addirittura della spesa riservata, con tutte le conseguenze che sembrano esserne derivate.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sicuramente può presentarsi una questione dal punto di vista legislativo, ma prima della questione dei controlli da questo punto di vista occorre vedere se gli uomini preposti alle funzioni hanno svolto i compiti che incombevano loro per legge. Solo dopo si può vedere se la legge era carente o meno.

Partiamo allora dal Parlamento: poteva il Parlamento avere un'attenzione maggiore? Ho fatto parte del Comitato di controllo sui Servizi come vice presidente durante il periodo della direzione di Malpica. Devo dire alla Commissione che, siccome arrivavano a noi delle comunicazioni anonime, come risulta certamente dagli atti, abbiamo rivolto i nostri interrogativi. Secondo la legge noi potevamo interrogare il Ministro competente e, con sua autorizzazione, il direttore dei Servizi, in quanto quel Comitato non aveva un ficcante potere di controllo. Esiste quindi certamente un problema in merito al controllo parlamentare; possiamo vedere se, per quanto riguarda l'aspetto legislativo, esiste un'urgenza particolare, e quindi certamente prendere delle misure di urgenza da questo punto di vista. Non è però vero che, se al Parlamento era preclusa la facoltà del controllo, tale facoltà fosse preclusa a tutti.

Non regge dire che la Presidenza del Consiglio non poteva controllare direttamente e che dovevano controllare, come viene sostenuto nel parere che è stato fornito, i Ministri: doveva controllare la Presidenza del Consiglio e comunque dovevano farlo i Ministri competenti, perchè ciò che era precluso al Comitato parlamentare di controllo sui Servizi non era sicuramente precluso ai Ministri. Questo deve essere chiaro, perchè altrimenti non si capisce più nulla. Penso infatti che le segnalazioni anonime, se arrivavano al Comitato per i Servizi, saranno arrivate anche ai Servizi stessi o ai Ministri.

Non è possibile che coloro i quali hanno avuto responsabilità dirette nella nomina di alcuni di questi soggetti fossero totalmente estranei. Non voglio entrare nel merito della questione, ma il prefetto Malpica è stato consigliato da qualcuno; non è stato collocato lì per gli scatti di carriera: è stato scelto. Chi lo ha scelto? E chi lo ha scelto come poteva non conoscere certe attitudini, certe inclinazioni e costumi personali di tale soggetto, che non sono maturati in poco tempo ma evidentemente avevano una loro storia?

PAPPALARDO. Venivano scelti appositamente se avevano determinate caratteristiche.

TORTORELLA. Chiedo scusa ai colleghi se ho affrontato tale questione, ma quello che intendo dire è che, visto che stiamo parlando della nostra funzione, dobbiamo ricordare bene che, come abbiamo constatato nel corso di una serie di indagini svolte su varie vicende, in realtà non tutto può essere imputato ad una carenza della legge.

Può essere una carenza della legge n. 801 per esempio il fatto che essa non attribuisce al Comitato parlamentare il potere di indagine sulle nomine che ricordava poc'anzi il nostro Presidente, o il fatto che al Comitato non si attribuiscono particolari forme di possibilità di indagine per quanto riguarda non la direzione, ma la conduzione del Servizio. Non vi è però carenza nella legge n. 801 per quanto attiene alle

responsabilità, che sono attribuite in modo preciso. Si può discutere se la responsabilità sia posta più in capo ai Ministri competenti o al Presidente del Consiglio, ma indubbiamente essa è assegnata e ripartita tra questi tre soggetti politici.

Non si può affermare che dobbiamo riformare la legge per impedire che la segretaria del direttore si trasformi in cassiera capo e distribuisca le somme di denaro come preferisce (per parlare della deviazione più specifica), oppure - ed è addirittura peggio - per evitare che, come si sospetta sia avvenuto, agenti, funzionari, dirigenti diventino complici della mafia, come sostiene l'autorità giudiziaria essere accaduto riguardo ad uno dei massimi dirigenti, il numero tre del Sisde; per non parlare di altri episodi. Qui non c'entra nulla la legge, ma il fatto che appunto ci sono state delle responsabilità.

Siccome intendiamo intervenire come Commissione per esprimere il nostro parere, credo che innanzitutto sia necessario non confondere le acque. Non voglio gettare la croce addosso a nessuno, ma non è vero che la legge n. 801 impediva qualsiasi forma di controllo. Essa rendeva molto difficile la forma del controllo parlamentare perchè esplicitamente, per tutto quello che si riferisce al Comitato parlamentare, stabiliva che ad esso compete una funzione di orientamento generale e non di controllo; viceversa, nella legge n. 801 è chiarissimo a chi compete questo potere, che non è stato esercitato perchè vi è stato un affidamento assoluto a questi capi dei Servizi, con le conseguenze che ne sono derivate, fra l'altro non in uno solo ma in entrambi i Servizi, se pensiamo a certi fatti che sono già emersi.

Per quanto riguarda la proposta avanzata, proprio perchè concordo con l'impostazione critica del Presidente, credo che dobbiamo manifestare il parere che bisogna procedere su questa materia con grande senso di responsabilità. Bisogna evitare che l'esito di questa riforma affrettatamente elaborata in uno scorcio più o meno finale della legislatura (non voglio sapere nè intendo discutere adesso quanto durerà, ma certamente non moltissimo) sia non quello di andare avanti, ma quello di tornare indietro.

La soluzione del Servizio unico fu scartata a suo tempo per meditate ragioni e, come è stato ricordato, per il riferimento ad esperienze di paesi più avanzati e più esperti del nostro in materia, i quali avevano esercitato una divisione delle competenze per vari motivi che sono documentati negli atti parlamentari e che sono ragionevolissimi. Il ritorno all'unificazione dei Servizi è stato una rivendicazione costantemente portata avanti (lo ricorderanno i colleghi che si sono occupati specificamente di tale materia) da certi settori che - bisogna dirlo - non sono i più commendevoli o quelli che hanno dimostrato di operare meglio.

Non è pertanto una novità questo ritorno; la questione dell'unificazione dei Servizi, con le complicazioni infinite che nascono dal progetto che il Presidente ha illustrato, fu già posta subito dopo la riforma del 1977, anche con polemiche molto aspre, da parte di elementi dei Servizi che assunsero una posizione polemica. Qualcuno arrivò ad abbandonare, essendo successivamente investito di altre responsabilità (mi riferisco all'ammiraglio Martini). Quindi vi furono polemiche interne che avevano sempre di mira qualcosa di molto antico e lontano perchè

quasi tutti gli elementi che andavano sostenendo quelle polemiche provenivano dal vecchio Sifar e dal vecchio Sid, i quali ultimi non avevano certamente svolto nel modo migliore le proprie funzioni, anzi, come sappiamo, portavano con sé gravi deviazioni.

Per tali motivi credo che i due punti che bisognerebbe indicare in un eventuale documento siano i seguenti. In primo luogo, va sottolineato che bisogna accertare le responsabilità: noi possiamo farlo relativamente a casi singoli, ma non sull'insieme della funzionalità dei Servizi. In secondo luogo, dobbiamo chiedere al Governo quali sono le urgenze che possono emergere dagli ultimi eventi, e affrontarle.

Una di queste la possiamo senz'altro indicare, se si sarà in grado di farvi fronte: mi riferisco all'esigenza di dare un senso al Comitato parlamentare di controllo che - diciamo la verità - in questo momento esso non ha. Il Comitato si è sforzato di lavorare (più o meno bene, e il problema non è chi lo dirige), ma è stato tenuto dalla legge in una posizione poco decorosa per l'autorità del Parlamento. Possiamo lasciare come eredità al nuovo Parlamento un rafforzamento del potere di indagine e di conoscenza da parte del Comitato. Se ciò è possibile, cerchiamo di realizzarlo.

Se altre urgenze il Governo ritiene di indicare per quanto riguarda l'immediata messa a punto di qualche misura interna ai Servizi, ce lo dica; credo che il Parlamento si comporterà con piena responsabilità.

PRESIDENTE. Volevo avvertire l'onorevole Sgarbi, che è entrato in Aula in questo momento, che ho distribuito il documento che mi era stato richiesto. La seduta però è segreta e il documento rientra fra quelli che debbono rimanere riservati, altrimenti non avrebbe senso.

Per riallacciarmi a quanto detto poc'anzi dall'onorevole Tortorella, vorrei sottolineare che per me il problema del controllo all'interno delle istituzioni è fondamentale; ritengo che debbano essere previsti dei meccanismi quasi di automatismo del controllo all'interno e all'esterno con il Comitato parlamentare. Sono due forme di controllo che dobbiamo esaminare attentamente.

Per dare un'idea della mancanza di controllo nei due casi che stiamo esaminando basterà ricordare che il segretario generale Cesis, ambasciatore Fulci, ha inviato le prime informative relative a quanto succedeva al Sisde all'inizio del 1992. La magistratura si è imbattuta da sola nel problema verso la fine del 1992. Il caso Di Rosa-Monticone (che non è poi così ridicolo) era noto ad alcuni settori militari un anno e mezzo prima che scoppiasse, tanto che furono adottati dei provvedimenti interni.

Allora, se neanche la conoscenza dei fatti porta alla correzione dell'errore, è segno che manca un meccanismo di controllo vero, perchè è impossibile che ci si trovi con due casi come questi, conosciuti e lasciati incancrenire.

Negli Stati Uniti d'America e in Inghilterra il funzionario che vive al di sopra del proprio stipendio (se posso dire così) viene passato al setaccio. Qui ci sono state almeno una ventina di persone che hanno vissuto da miliardarie per dieci anni, senza che nessuno se ne accorgesse: questa è mancanza totale di controllo.

TORTORELLA. Oppure è connivenza: io non lo volevo dire...

PRESIDENTE. Oppure è connivenza: non lo volevo dire neanche io, lo lasciavo intendere.

Ecco, questi sono i punti che noi dobbiamo evidenziare, perchè, se voi guardate il progetto governativo, noterete che queste cose non ci sono; infatti, quando lo andate a cercare, non trovate il problema delle garanzie funzionali, non trovate il problema del controllo, non trovate il problema del segreto, non trovate il problema del Comitato parlamentare: c'è soltanto la riconduzione a un solo settore operativo, il che vuol dire riportare tutto indietro di vent'anni, peggiorando.

Allora bisogna che noi reintroduciamo nel progetto quegli elementi di garanzia che il Parlamento ha il diritto di reintrodurre: ecco quello che dobbiamo fare, altrimenti, se approvassimo così com'è il provvedimento, domani cosa cambierebbe? Io vi domando dov'è il meccanismo di correzione: non c'è assolutamente.

Voglio anche dirvi che, siccome ci sono altri due progetti che poi dovremo esaminare, abbiamo tempo di approfondire anche in altre riunioni questi problemi, perchè non chiudiamo oggi, dobbiamo elaborare un parere che dobbiamo poi votare.

PAPPALARDO. Signor Presidente, quando comandavo la compagnia carabinieri di Pordenone vedevo aggirarsi, nei locali della caserma, due soggetti che erano sempre con l'impermeabile chiaro anche d'estate, e quando chiedevo ai miei collaboratori chi erano quei due che giravano, che andavano nei miei archivi, cosa facevano, loro ammiccavano dicendo: «lei deve sapere...». Poi ho scoperto che erano due agenti del Sismi che ritenevano più utile acquisire notizie prendendole dai Carabinieri invece di andare in piazza, in mezzo alla gente per acquisire lì quelle notizie. Quando poi ho scoperto che questi due, invece di riferire su quello che accadeva in città, riferivano su quello che accadeva all'interno della caserma, li ho messi alla porta.

Questo per dire che il più delle volte non si è stabilito un certo tipo di relazioni fra i vari organi informativi dello Stato e che soprattutto i servizi segreti non hanno svolto la loro opera in maniera autonoma e indipendente, ma molte volte prendevano le notizie degli organi di polizia, le rielaboravano e le trasmettevano al centro.

Ora un punto molto importante, che è stato sottolineato dai colleghi che mi hanno preceduto, è quello che riguarda la responsabilità, in quanto tanti soggetti che dovevano controllare le varie attività dei servizi segreti non sono intervenuti. Ma mi pare, signor Presidente, che la Commissione terrorismo e stragi già su un caso specifico sia intervenuta, manifestando un giudizio abbastanza severo e pesante, quando ha detto, a proposito del caso Ustica, che dal 1980 ad oggi i Ministri della difesa non hanno osato interferire nelle questioni interne degli apparati delle Forze armate, negli apparati di sicurezza dello Stato. Cioè, non c'è stata, da parte delle autorità governative, la volontà di inserirsi, di accertare, di verificare: si sono messe in disparte, hanno lasciato crescere tutte queste situazioni anomale senza fare alcun intervento.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pertanto sono d'accordo con il Vice Presidente quando dice che, va bene, la legge non è sufficiente, non è adeguata, però gli organi che erano preposti alle attività di controllo non hanno messo le mani per verificare le varie situazioni.

Ecco perchè, secondo me, bisogna accertare bene tutte le situazioni e, come ha detto bene lei, Presidente, procedendo con molta cautela; infatti lei ha ragione: stanno scappando dai servizi segreti i migliori. In questo momento, i migliori, che si sono scociati di quello che sta accadendo perchè pensano che alla fine magari la pagheranno loro, mentre all'interno si sono mantenuti certi soggetti che non dovevano starci, i migliori, che pensano che ormai l'ambiente non sia più vivibile, stanno scappando via. Alla fine ci ritroveremo con dei servizi segreti da dove sono scappati via i migliori e sono rimasti i peggiori.

Sono d'accordo quando si dice che per la riforma dei servizi segreti non bisogna avere fretta. Attenzione: si tratta di riformare un settore delicatissimo per la stessa vita e sopravvivenza dello Stato. Quindi bisogna non avere assolutamente fretta: se dobbiamo in qualche modo occupare del tempo per verificare norma su norma e articolo per articolo, facciamolo.

Queste situazioni di connivenza, di illiceità si sono sviluppate, caro Presidente, perchè ha fatto comodo a tutti: ha fatto comodo al politico non mettere il naso («ma chi me lo fa fare?») in situazioni che potevano poi rivelarsi scabrosissime, ma anche agli stessi che ne facevano parte. Attenzione: si saltava dall'amministrazione di provenienza ai servizi segreti per lo più per questioni di carriera, perchè, per esempio, non potendo essere nominato colonnello o generale perchè i numeri erano quelli, se c'erano da nominare quell'anno solamente quattro generali e ce n'era un quinto, questo che faceva? Perdeva la nomina a generale? No: veniva appoggiato ai servizi segreti. Dopo un anno, però, ritornava nell'amministrazione di provenienza, perchè nel frattempo il posto si era creato, e tornava con il grado di generale.

Ma che cosa si verificava, nel contempo, come ha ben sottolineato lei, Presidente? Che all'interno del servizio segreto c'erano i vari funzionari ai minori livelli che lavoravano, avevano lo spirito di corpo, volevano realizzare qualcosa di importante e avevano dei capi i quali invece stavano lì saltuariamente, tanto per guadagnare il grado superiore per poi ritornare nella amministrazione di provenienza.

Quindi tutta questa situazione faceva comodo a tutti. Se poi a questa situazione di comodità, aggiungiamo che, per un migliore sviluppo di carriera, qualcuno andava all'interno dei servizi segreti unicamente per attingere notizie che poi portava fuori non con spirito di servizio per quell'amministrazione, è chiaro che il quadro diventa ancora più fosco e ancora meno allegro.

Quello che dico è importante, Presidente, e qui ci tengo a sottolinearlo, perchè noi ci stiamo occupando del caso Ustica e questo caso si è potuto sviluppare in quella maniera proprio perchè il servizio di polizia militare non è adeguato nel nostro paese. A me ha fatto piacere che nel suo disegno di legge l'ex presidente Cossiga abbia sottolineato questo aspetto: come mai il caso Ustica non è venuto subito alla ribalta, non è stato immediatamente portato a conoscenza del

Ministero? Perché il servizio di polizia militare è nelle mani di coloro che dovrebbero essere controllati.

I Sios in effetti dovrebbero controllare quei comandanti ai quali poi devono andare a riferire. Le faccio un esempio, Presidente. Quando un Sios di una divisione di forze armate ha scoperto che il capo di Stato maggiore si avvaleva di militari per costruirsi la sua villetta al mare, a chi doveva riferire? Proprio a quel capo di Stato maggiore. Allora quello si guardava bene dall'andarglielo a riferire, perchè sarebbe andato a riferire a colui che doveva essere da lui controllato.

Ecco perchè è necessario creare una struttura diversa: io naturalmente la vedrei come un ispettorato di polizia militare messo direttamente alle dipendenze del capo di Stato maggiore della Difesa, se non addirittura messo in condizione di poter relazionare allo stesso Ministro, perchè il Ministro sappia come si sviluppa la vita all'interno delle Forze armate. Infatti è inutile avere questi reparti informativi all'interno delle Forze armate quando poi questa informazione si ferma ad un certo livello e non arriva a coloro che poi debbono controllare e quindi debbono verificare e sistemare le cose.

Per quanto riguarda le sue osservazioni, le condivido completamente, Presidente. La prima parte non l'ho ascoltata, ma c'è un punto che penso lei avrà toccato e che appunto, poichè non ero presente, se mi consente vorrei sottolineare. Mi riferisco all'aspetto della polizia giudiziaria.

PRESIDENTE. Ne ho parlato, infatti.

PAPPALARDO. Ho visto dal disegno di legge che il direttore è tenuto ad informare la magistratura per alcuni reati, eccetera. Io direi che su questo aspetto dovremmo riflettere, perchè - attenzione - l'agente dei servizi segreti è portato il più delle volte, per prendere un'informazione, a commettere qualche reato.

PRESIDENTE. Ma questo è l'errore delle garanzie funzionali: il giudice dell'agente segreto non è la magistratura.

PAPPALARDO. Ecco, bravo, Presidente, perchè diversamente non lavora più nessuno.

PRESIDENTE. Deve essere il giudice non naturale.

PAPPALARDO. Alla scuola allievi ufficiali un insegnante ci raccontava che durante la prima guerra mondiale i nostri agenti molto abilmente si introdussero nell'ambasciata austriaca riuscendo a prelevare il codice riservato dei messaggi dell'impero asburgico. Se l'autorità giudiziaria italiana avesse saputo tutto ciò, avrebbe dovuto intervenire nei confronti di quegli agenti perchè essi avevano commesso un reato.

PRESIDENTE. È il problema delle garanzie funzionali. La magistratura ha l'obbligo dell'azione penale e quindi non può far finta di non sapere anche del più piccolo reato. Ma i Servizi devono essere esentati

da questa norma di carattere generale, sia pure con garanzie reali per lo Stato.

PAPPALARDO. Il miglior controllo potrà essere garantito dal Comitato parlamentare, a patto che esso venga dotato dei poteri necessari, poichè i poteri assegnati sulla carta non servono a niente. Al di sopra di tutto deve rimanere il Parlamento, l'organo che deve controllare l'attività amministrativa dello Stato nel suo complesso.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti a questa seduta, in particolar modo coloro che hanno ritenuto di approfondire gli argomenti in discussione.

La seduta termina alle ore 19.