SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

4º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 1996

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0084

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione dell'Ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero, ambasciatore Luigi Fontana Giusti

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 7, 10 e *passim*
BRATINA *(Sin. Dem.-l'Ulivo)* 21
CORRAO *(Sin. Dem.-l'Ulivo)* 4, 5, 14
D'URSO *(Rin. Ital.)*..... 19, 20
PORCARI *(AN)* ..... 5, 7, 13 e *passim*
SERVELLO *(AN)* 5, 17, 22
FONTANA GIUSTI ..... *Pag.* 3, 4, 5 e *passim*

lnterviene, ai sensi dell'articcolo 48 del Regolamento, l'ambasciatore Luigi Fontana Giusti, accompagnato dal ministro plenipotenziario Raniero Avogadro.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione dell'Ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero, ambasciatore Luigi Fontana Giusti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

Riprendiamo l'indagine, sospesa nella seduta del 29 ottobre.

Il nostro itinerario prosegue oggi con l'audizione dell'ambasciatore Luigi Fontana Giusti, ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero. Sono particolarmente lieto di questa audizione in quanto ho personalmente seguito, al pari di molti altri membri della Commissione, con grande ammirazione l'attività fin qui svolta dall'ambasciatore, al quale chiedo di voler seguire la nostra prassi che prevede dapprima un'introduzione da parte del cortese ospite e successivamente gli interventi dei membri della Commissione che vorranno porre domande. Aggiungo che già in precedente occasione abbiamo avuto modo di delineare i compiti degli uffici all'estero da un punto di vista istituzionale, il che consente all'ambasciatore di entrare nel merito dei problemi più attuali all'ordine del giorno.

Do pertanto la parola all'ambasciatore Fontana Giusti.

FONTANA GIUSTI. Signor Presidente, onorevoli senatori, oltre un anno fa, l'11 luglio 1995, ho avuto l'onore di rivolgermi a questa Commissione nella mia qualità di direttore generale del personale; ora mi rivolgo a voi come ispettore generale. Nella mia precedente veste, vi ho parlato della fisiologia del Ministero, ora vorrei trattare della sua patologia dovuta, come in ogni organo dello Stato, a diversi fattori oggettivi, soggettivi, culturali e strutturali. Tra tali fattori rilevo forse quello più importante. L'Italia ha una delle reti diplomatico-consolari più estese, con ben 261 sedi operative all'estero, di cui 117 ambasciate, 12 rappresentanze permanenti, 132 consolati (più 91 istituti di cultura). Al contempo, però, dispone del personale più scarso: in media 16 unità contro le 20 unità degli spagnoli, le 23 dei tedeschi, le 32 dei francesi, le 44 degli inglesi e le 50 dei giapponesi. È in fase di studio una razionalizzazione della rete per un riassetto su nuove basi.

Inoltre, l'Italia ha una legislazione in materia di lavoro forse tra le più garantiste del mondo occidentale, il che certamente le fa onore, ma conseguentemente fa sì che il nostro sia uno dei sistemi più anelastici tra tutti quelli dei paesi a noi più vicini ed è difficile conciliare garantismo e managerialità. Potrei citare diversi esempi: ne ricorderò soltanto alcuni, a partire da quello di una signora cancelliere ad Istanbul che, tra

maternità e congedi, è stata assente dall'ufficio per quasi un anno. Ancora, una missione ispettiva in Australia ha potuto constatare che nove impiegate su dieci erano state assenti per maternità nell'arco di tempo dell'ultimo anno e mezzo, fenomeno che ho segnalato al Ministro con appunto del gennaio 1996. Persino i paesi scandinavi sono meno garantisti di noi. Mi è stato raccontato che, di fronte alla bella notizia di una prossima maternità di un'impiegata, questa veniva invitata a rientrare a Copenaghen per avere una maggiore assistenza anche sul piano affettivo. Un ulteriore caso è quello di un impiegato il cui comportamento disdicevole è stato rilevato da una missione ispettiva da me condotta, che ha persino portato a segnalare la vicenda alla procura della Repubblica per possibili implicazioni penali. Il richiamo a Roma di questo impiegato deciso dall'amministrazione – e non è facile farlo – è stato poi sospeso dal TAR; e una sospensiva del TAR equivale alla presenza in sede per altri due o tre anni, il tempo che la persona interessata si augurava. È questo soltanto uno dei tanti casi di impiegati coinvolti in attività irregolari e nei cui confronti l'amministrazione non è in condizione di agire, anche perchè esposta a procedure penali che sospendono (si veda l'articolo 25, comma 7, del nuovo contratto collettivo di lavoro) ogni decisione amministrativa.

Tornando alle 261 sedi da ispezionare, si prevedono normalmente ispezioni ogni quattro o cinque anni, il che comporterebbe ogni anno per l'Ispettorato visite di controllo ad almeno 65 sedi, nel caso di distribuzione delle stesse in quattro anni, o a 52 sedi se effettuate nell'arco di cinque anni. Per far fronte ad una tale mole di ispezioni sarebbero necessari maggiori mezzi, comunque ben superiori a quelli di cui disponiamo. Ad oggi, anche a causa di una congiuntura sfavorevole che comporta la disponibilità di un numero ridotto di ispettori, non è possibile ispezionare più di 30-35 sedi in un anno (pur se a questa cifra vanno aggiunte altre 11 ispezioni *ad hoc* effettuate quest'anno in relazione alla vicenda dei falsi visti, di cui successivamente parlerò più in dettaglio).

Potrei descrivervi il numero di ispezioni fatte o da fare e le esigenze di controllo intrusivo sulle sedi, sul loro funzionamento, sullo svolgimento effettivo di quelle attività di rappresentanza che giustificano l'indennità di servizio all'estero, tema su cui d'altronde il Parlamento ha a lungo discusso, si è pronunciato e su cui è in corso di elaborazione la normativa di riforma. Tutto ciò che rappresenta l'immagine dell'Italia, dalle automobili agli articoli da regalo, ai vini, alla gastronomia va valorizzato. Vorrei riaprire in proposito una questione per fatto personale. Il 26 settembre 1995, come direttore generale del personale, emisi una circolare interna, sul cui fondamento vorrei esprimermi nuovamente, che fu proditoriamente pubblicata su «La Repubblica» il 16 ottobre 1995. Tale circolare raccomandava ai capi missione, ai funzionari e agli impiegati italiani presso le nostre ambasciate di usare automobili italiane. Ritengo tuttora che questo sia un loro preciso dovere.

CORRAO. Dove è lo scandalo?

FONTANA GIUSTI. Non vi è scandalo, infatti, i capi missione devono impegnarsi a promuovere la cultura e la produzione italiana; lo scandalo fu provocato dalla stampa. Ricordo che in merito a questa mia rac-

comandazione all'uso di automobili italiane, furono presentate anche una o due interpellanze parlamentari, il che faceva sembrare che io avessi interessi privati in atti pubblici, cosa che non era assolutamente vera.

PORCARI. Gli attacchi di questo genere sono grotteschi.

CORRAO. Poteva allora raccomandare l'uso della bicicletta.

FONTANA GIUSTI. Si trattò di una questione personale: fui oggetto di una serie di attacchi da parte di diversi giornali come «la Repubblica», «Il Mondo» e, ripeto, furono presentate perfino una o due interpellanze parlamentari.

Io ritengo che sia dovere di un Ispettore accertarsi che un capo missione svolga la propria attività rappresentando l'Italia in tutti i suoi aspetti, dalla cultura, al *design*, alla gastronomia. Ricordo che in casa il libro delle firme per gli ospiti era prodotto in Italia, con carta Fabriano e anche le penne erano italiane; tutto ciò che può rappresentare l'Italia è sicuramente positivo. Tuttavia, questo che il senatore Corrao considera giustamente come un fatto normale ha creato una serie di vicende che alcuni di voi ricorderanno.

CORRAO. Lo scandalo sarebbe se si verificasse il contrario, se i capi missione usassero prodotti di altre nazionalità.

FONTANA GIUSTI. Così come dovrebbe riguardare la buona amministrazione l'ispezione dovrebbe anche pronunciarsi sull'utilità della sede.

Dalle numerose ispezioni fatte emergono certamente delle ombre, ma anche delle grandi luci, relativamente a quel personale che dedica al servizio il massimo dell'impegno, ben al di là delle 36 ore previste dai regolamenti. Ritengo d'altronde che all'estero questo limite orario dovrebbe essere eliminato; mi sembra che il Regolamento del Parlamento non preveda limiti di tempo e quindi analogamente i funzionari e gli impiegati non dovrebbero essere legati al limite temporale delle 36 ore, anche se alcuni vi si attengono e questo rende difficile il funzionamento delle rappresentanze.

Prescindendo però da questi dettagli, preferirei dare un taglio diverso al mio intervento; d'altronde sul ruolo dell'Ispettorato ha già parlato a lungo il mio predecessore, al quale va il merito di avere dato un contributo fondamentale al ruolo dell'Ispettorato generale del Ministero stabilendo così i contatti con il mondo esterno e soprattutto con la magistratura inquirente nella difficile fase dello scandalo sulla cooperazione.

SERVELLO. Ci può dire il nome di questa persona?

FONTANA GIUSTI. Arduino Fornara.

Altro grave problema che ha scosso il Ministero degli esteri all'inizio del mio mandato è stato quello dei visti. La procura di Torino, come ricorderete, indagando sull'immigrazione illegale di prostitute nigeriane ha individuato possibili responsabilità all'interno della nostra ambascia-

ta a Lagos. In stretto contatto con tale procura, mi sono personalmente recato in missione ispettiva, nella capitale nigeriana nei giorni 18-21 febbraio scorsi, facendomi peraltro accompagnare – qui sta l'elemento di novità che ho introdotto e che spero di poter mantenere – da un maggiore dei carabinieri e dal vice questore di Torino, della stessa città dove era in corso l'indagine. Mi ha inoltre affiancato nell'indagine un valente ufficiale dei carabinieri, che era stato all'ambasciata di Lagos come esperto antidroga e che era rimasto vittima di un gravissimo attentato.

La missione è stata utilissima, anche perchè dai contatti avuti – ricordo di aver partecipato ad alcune riunioni comunitarie tra i paesi dell'Unione europea – è risultato che il 90 per cento dei documenti che circolano in Nigeria, emessi dalle autorità locali è falso.

Questo fa comprendere qual è la dimensione della gravità del problema e le difficoltà a cui il personale della nostra ambasciata deve fare fronte. Mi auguro, anzi ne sono quasi certo, che la missione sia servita alle indagini della procura di Torino che ha indagato su cinque impiegate, archiviando tre casi e tenendone in sospeso due.

Sono state quindi immediatamente disposte istruzioni fermissime: più stretti controlli e quindi un maggior rigore per tutte le sedi diplomatiche. All'ispezione di Lagos ne sono seguite altre, sempre con la solita formula innovativa ma necessaria di un ispettore più due ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti uno ai carabinieri e l'altro al Ministero dell'interno. Ciò per garantire maggiore obiettività e per assicurare quella terzietà di cui vi parlerò a conclusione del mio intervento.

Sono state così ispezionate le ambasciate di Tunisi, Tirana, Bucarest, Manila, Bangkok, Dacca, Il Cairo e i consolati generali di Hong Kong, Shanghai e l'ufficio di Taipei. Sono stati segnalati alla procura della Repubblica dieci casi di impiegati con possibili responsabilità penali.

L'esperienza acquisita è anche servita all'elaborazione di un decalogo di princìpi che non sto qui ad elencare perchè sono piuttosto noiosi, ma che comunque raccomandano soprattutto un maggior coinvolgimento di tutti i funzionari capo missione, per una questione di evidente delicatezza e complessità; una frequente rotazione del personale; l'istruzione della pratica nella fase decisionale affidata a solo personale di ruolo con qualifica non inferiore alla settima; l'assegnazione al personale a contratto, spesso necessario in alcune sedi dove vi sono difficoltà di lingua, di attività di sportello. Vi è poi una serie di altre raccomandazioni, tra cui quella di mantenere un archivio dettagliato ed aggiornato di tutte le pratiche in trattazione.

Con la prossima introduzione del sistema di Schengen e con le nuove tecniche informatiche verrà meno il rischio di traffico di marche consolari, che in alcuni casi abbiamo constatato mancanti, si registrerà una diminuzione dei rischi di frode, per cui la vigilanza dell'Ispettorato generale dovrebbe rientrare nel novero delle normali attività ispettive.

Se un bilancio si può fare in tema di rilascio dei visti è che tale settore merita maggior cura e maggiori mezzi di quanti non ne abbia avuti in passato. Come ricordavo poco fa, molti degli illeciti avvengono al di fuori delle ambasciate, per criminalità comune, anche se in alcuni casi abbiamo rilevato possibili antenne interne che abbiamo segnalato alla procura competente.

Credo che sia interesse di tutti, anche del Ministero al quale appartengo, identificare ed isolare le mele marce, a fronte di altri casi ben più numerosi di mele sane, di personale dedito al servizio con impegno e professionalità.

Molto utile è stata in alcune sedi l'attività di *intelligence* e di collaborazione tra le nostre e le altre ambasciate. Con gli inglesi, ad esempio, in un importante paese asiatico siamo riusciti a sventare una rete di trafficanti con connessioni in Italia, con ramificazioni ben radicate nel paese, che abbiamo segnalato al Ministero dell'interno e che sono state neutralizzate.

Altre cose che raccomando – non mi sono mai stancato di farlo – sono una più intensa attività di collaborazione, maggiori contatti e più frequenti intese con le varie amministrazioni dello Stato. Questo d'altronde si verifica sempre di più: la Polizia di Stato ci dà collaboratori che si rivelano sempre più utili nelle sedi dove sono più incombenti i problemi di rilascio dei visti; in altre, dove ancora non c'erano rappresentanti delle forze di polizia e che avevamo giudicato particolarmente a rischio, come Lagos, Zagabria, Nuova Delhi e Bangkok, abbiamo inviato due marescialli dei carabinieri.

Il contributo dei carabinieri, peraltro, è fondamentale nel più ampio quadro della sicurezza delle nostre sedi all'estero. Attualmente prestano servizio quadriennale, in 77 rappresentanze, 143 militari. Per il 1997 si prevedono 163 unità in 87 sedi, con un aumento dei costi che dovrebbero passare dai 18 miliardi e 500 milioni attuali a circa 20 miliardi. Si pensa, d'altra parte, di utilizzare i carabinieri anche per addestrare le persone del luogo che, proprio grazie a questo addestramento, potrebbero conseguire una maggiore professionalità.

Vorrei ora brevemente accennare al punto centrale del mio intervento, quello cioè concernente la terzietà, concetto di cui si sta discutendo all'interno del Ministero e che, nell'opera di riforma della struttura cui stanno attivamente lavorando Ministro e Segretario generale, confido verrà tenuta nella debita considerazione.

Svolgo l'incarico di Ispettore generale non per scelta nè per vocazione...

PRESIDENTE. Cosa si intende esattamente con il termine terzietà?

FONTANA GIUSTI. Le citerò in proposito l'ottima definizione che ne dà il professor Germani, Ispettore generale presso la Ragioneria generale il quale nel suo libro «La Ragioneria Generale dello Stato ed i controlli sulla Finanza Pubblica» parla di «terzietà di quanti sono incaricati delle funzioni del controllo nei confronti di quanti sono oggetto delle correlative attività», i quali devono possedere serenità e una visione equilibrata delle situazioni per dare il massimo di affidabilità all'ispezione.

PORCARI. Nel suo intimo, però, chi controlla esprime un giudizio.

FONTANA GIUSTI. È questo il punto cui intendo arrivare.

L'impegno, che attualmente mi occupa, di Ispettore generale mi ha portato ad approfondire il discorso su alcune strutture che ho contattato e anche a denunciare particolari incongruenze. Tra queste ve ne sono alcune di natura congiunturale, come quella della scarsezza di ispettori di cui vi parlavo, e altre di natura strutturale. La maggiore incongruenza strutturale sarebbe proprio quella della mancanza di terzietà di quanti sono incaricati di funzioni di controllo nei confronti di chi è oggetto di quel controllo. «A nulla valgono gli ordinamenti contabili e gestionali» – continua l'opera citata – «se chi deve effettuare riscontri, verifiche e controlli è, in qualche misura, influenzabile o, di fatto, influenzato dal proprio *status* o dai propri rapporti con l'amministrazione attiva».

L'Ispettorato è composto quasi esclusivamente da diplomatici, da funzionari direttivi e da qualifiche funzionali che ricoprono l'incarico per un periodo di breve durata. Gli ispettori potrebbero essere chiamati a sottoporre ad ispezione altri diplomatici cui siano legati da sentimenti di amicizia o di ostilità, da quei sentimenti cioè che si sviluppano in qualsiasi società e raggruppamento civile e sociale. Non è sempre facile, quindi, emettere un giudizio neutro ed obiettivo. E qui appunto, nella neutralità e obiettività, ritroviamo le due caratteristiche della terzietà cui mi riferivo.

Si tratta per lo più di funzionari di grado medio-alto che, per quanto scelti per la loro integrità morale, possono pur sempre essere condizionati in termini di promozione e di assegnazione di sedi all'estero o che, sul piano più generale, possono intrattenere rapporti di amicizia o inimicizia nei confronti di coloro che potrebbero essere chiamati ad ispezionare. Qualcuno, pertanto, potrebbe essere portato a non esprimere quel giudizio obiettivo che ogni ispettore deve formarsi.

È quindi importante il numero degli ispettori, non solo per procedere alle ispezioni che si rendono necessarie, ma anche per variare l'assegnazione dei compiti a seconda della terzietà del personale interessato.

Sarebbe allora necessario, in sede di riforma del Ministero, ristrutturare l'Ispettorato secondo ipotesi che mi sono permesso di considerare sul piano teorico e su cui attualmente si sta discutendo.

Un primo punto da considerare potrebbe essere quello di affidare l'incarico di Ispettore generale ad un ambasciatore a riposo o ormai agli ultimi anni di servizio, con l'impegno, peraltro, di terminare l'attività lavorativa con l'incarico di ispettore, così da evitare un eventuale condizionamento in termini di carriera o di attribuzione di sede.

Secondo punto: il Vice Ispettore generale dovrebbe avere il grado di ministro plenipotenziario di prima classe e essere posto fuori ruolo.

Inoltre, ed è questo il terzo punto – parlo sempre di ipotesi che ho sottoposto al Ministro e che non sono state ancora definite –, tutti gli ispettori potrebbero raggiungere il massimo di autonomia mediante, forse, la costituzione di un corpo ispettivo collocato in un ruolo separato, così come avviene con gli ispettori del Ministero del tesoro, magari attraverso un concorso di secondo grado. Si tratterebbe di qualificare meglio il ruolo dell'ispettore e far sì che quell'incarico non costituisca solo un episodio in una carriera orientata verso finalità diverse.

Quarto punto: data la complessità delle norme vigenti, sarà necessario curare la professionalità degli ispettori con corsi di formazione e di aggiornamento. Nei dieci mesi in cui ho rivestito l'incarico di Direttore

generale del personale, ho acquistato due codici amministrativi e mi sono reso conto che dopo poco tempo anche il secondo di essi era ampiamente superato. In Italia, infatti, non ci sono soltanto più di 150.000 leggi, ma anche collegati alla finanziaria, norme che modificano paragrafi contenuti in disposizioni precedenti. Chi non sta a Roma e non segue da vicino queste vicende può benissimo finire con il rifarsi ad un articolo che nel corso degli anni è stato soppresso o ampiamente emendato.

Quinto punto: l'aggiornamento e la formazione degli ispettori è anche premessa dell'omogeneità dei controlli nel confronto tra canoni normativi e comportamenti reali.

Sesto punto: nei ruoli dell'Ispettorato dovrebbe essere compreso in sede permanente un magistrato della giustizia amministrativa o contabile.

Settimo punto: l'Ispettorato del Ministero degli esteri dovrebbe avere un rapporto più stretto e istituzionalizzato con l'Ispettorato generale di finanza, con il portafoglio dello Stato, con le autorità di sicurezza e, in casi come quello dei visti, di cui vi ho parlato poc'anzi, con altri organi dello Stato aventi funzioni investigative, conformemente a quella formula di geometria variabile che si può costituire a seconda delle esigenze del momento.

L'altro punto su cui vorrei brevemente soffermarmi – e all'interno di ogni amministrazione è necessario calcolare il rapporto fra costi, benefici, efficacia e quant'altro – è quello del raccordo tra l'Ispettorato e il Servizio di controllo interno che ha altre funzioni, ma svolge un ruolo complementare rispetto a quello dell'Ispettorato che è rivolto alle ispezioni delle sedi all'estero. Si tratta di due funzioni complementari e ravvicinate; pertanto ho tratteggiato l'ipotesi di una unione personale tra i vertici dei due organismi, per cui l'Ispettore generale potrebbe essere a capo dell'uno e dell'altro. Se non si potrà arrivare a tanto, bisognerà comunque fare in modo che i due organi lavorino il più strettamente possibile a contatto.

Debbo aggiungere che manca ancora in Italia la consapevolezza dell'esigenza democratica dei controlli di merito e di analisi e valutazione, che in altri paesi occidentali sono invece capillari e metodici. Ricordo le ispezioni compiute da altri paesi, soprattutto quelle inglesi e americane, in cui davvero gli ispettori venivano a rivedere le bucce, contare il numero delle bottiglie, eccetera. Devo dire che, nel nostro caso, forse è necessaria un po' di evoluzione non solo giuridica ma anche di mentalità nei confronti di un'attività che è certamente impopolare, ma sempre più necessaria.

Il ministro Dini, a cui ieri ho a lungo esposto tali concetti, ha dimostrato grande sensibilità, forte della sua passata esperienza a capo dell'Ufficio ispettivo della Banca d'Italia, nei confronti dei problemi e delle esigenze dell'Ispettorato generale della Farnesina cui dovranno essere garantite piena autonomia ed indipendenza; più di una volta ha utilizzato questi termini. Egli ha anche riconosciuto la necessità di rafforzare le strutture e la professionalità del personale ispettivo, convenendo sull'opportunità di aggregare, ove necessario, elementi esterni, come nel caso – torno a ripetere – dei falsi visti, ai fini di quel supporto tecnico che potrebbe rivelarsi necessario in particolari situazioni. Per quanto ri-

guarda la questione della presenza organica di un magistrato di supporto, ne ha delegato l'esame all'amministrazione. Dalle parole del ministro Dini ho atto auspicio per un rilancio del ruolo generale dell'Ispettorato, che mi auguro si realizzi soprattutto perchè è nell'interesse generale del Ministero e del paese.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Fontana Giusti per la sua relazione introduttiva e prima di aprire il dibattito vorrei svolgere alcune considerazioni.

Vi sono alcuni suggerimenti offerti dall'ambasciatore per quanto riguarda la ridefinizione del suo ufficio che valuteremo attentamente. Vi sarà una prossima occasione, quella della discussione del bilancio del Ministero degli affari esteri, nell'ambito della quale riprenderemo l'esame anche di quel progetto di riforma del regolamento che abbiamo a lungo discusso con il segretario generale della Farnesina, ambasciatore Biancheri. Aggiungo che è molto importante – e ciò fa onore al Ministero, oltre che a lei personalmente – che, ove vi siano delle distorsioni o delle eventuali malversazioni, non si aspetti l'iniziativa della magistratura e che sia l'amministrazione interessata a muoversi in proprio, magari segnalando il caso alla magistratura medesima. Credo che questa sia la strada giusta su cui incamminarsi perchè evita – anche se sono espressioni che non ho mai usato e che tendenzialmente non vorrei usare – quell'ipotetico governo dei giudici di cui si parla e che non è tanto dovuto, salvo eccezioni che possono sempre manifestarsi, ad eccesso di zelo da parte dei magistrati, ma al fatto che l'autorità politica e quella amministrativa non sempre hanno compiuto il proprio dovere e quindi hanno aperto un vuoto che è stato colmato dal potere giudiziario.

Vorrei poi sottolineare un altro aspetto. Ringrazio l'ambasciatore Fontana Giusti per non essersi mantenuto su un terreno puramente normativo o formale, perchè la franchezza della comunicazione tra potere esecutivo e potere legislativo, tenuto conto dei compiti di controllo che ci spettano, garantisce quella trasparenza istituzionale a cui tutti noi dobbiamo tendere e può rappresentare anche un positivo elemento di innovazione nella nostra prassi istituzionale. Proprio per garantire queste condizioni, le rivolgerò due domande su un terreno delicato; proprio perchè è tale, lo farò in maniera assolutamente asettica. Il fatto che sia il Presidente della Commissione a formulare tali domande sottolinea l'asetticità del modo in cui questi problemi vengono posti, problemi peraltro che è bene affrontare alla luce del sole.

Lei, signor ambasciatore, ha fatto cenno alla circostanza di essere stato coadiuvato da un maggiore dei carabinieri. Se non erro si tratta del maggiore D'Agostino che ha figurato nelle cronache dei giornali; purtroppo, siamo in una situazione in cui non è garantito il segreto istruttorio e quello a cui mi riferisco è un fatto che potrebbe esserle rimproverato. Visto che lei ha fatto un accenno specifico alla vicenda, la prego di affrontarla esplicitamente.

Un'altra questione che le sottopongo per dovere di lealtà e chiarezza istituzionale è la seguente. Lei è stato titolare della sede di Ankara dove, secondo alcuni voci che sono circolate, si sarebbero registrate delle scorrettezze di cui lei sarebbe stato responsabile, naturalmente in modo indiretto, appunto in virtù del suo incarico. Poichè tutto ciò incide sull'ef-

ficacia della sua azione e della sua impostazione, che mi sta molto a cuore, vorrei darle l'occasione per potersi esprimere a verbale sulle due questioni, senza naturalmente auspicare che l'intera audizione si svolga su questo terreno, anzi proprio con l'intento di sgombrare il campo da argomenti che possano essere ritenuti strumentali.

FONTANA GIUSTI. La ringrazio molto, signor Presidente; si tratta di due questioni che anch'io avrei voluto sollevare, cosa che non ho fatto solo per questione di tempo. Ho incontrato il maggiore D'Agostino, che – come tutti sapete – era l'ufficiale di polizia giudiziaria che collaborava con il giudice Paraggio, titolare dell'inchiesta sulla cooperazione; il maggiore D'Agostino pensava che la sua fase di collaborazione presso il Ministero degli affari esteri fosse terminata ed invece, essendosi aperto questo nuovo capitolo dei falsi visti d'ingresso, dopo averlo incontrato ed averne apprezzato le grandi capacità operative – che posso confermare, se necessario, anche per iscritto in una lettera da inviare alla stampa – gli ho proposto di seguirmi in queste ispezioni ed infatti egli ha collaborato alle ispezioni da me condotte ed anche a quelle condotte da altri ispettori. Non nascondo che ero molto legato sul piano personale al maggiore D'Agostino perchè ne riconoscevo i grandi meriti professionali. In tutta modestia devo ammettere che non sarei riuscito a scoprire alcune attività illecite o presunte tali di alcuni impiegati – sui cui esiti tra l'altro non intendo pronunciarmi – se non fosse stato per il suo ruolo di investigatore di altissimo livello e di grande capacità. Abbiamo lavorato a stretto contatto di gomito, abbiamo svolto una azione che ad un certo momento ci è stata rimproverata perchè qualcuno mi disse che con quei metodi stavo paralizzando la rete, cosa che francamente non credo di avere fatto. In certe sedi siamo riusciti ad individuare delle responsabilità specifiche e ribadisco che, se non fossi stato assistito dal maggiore D'Agostino, dal capitano dei carabinieri Finocchiaro, dal dottor Baglivo della questura di Torino e in genere da esponenti della Polizia di Stato, non sarebbero stati conseguiti i risultati raggiunti. Sul piano professionale, non posso che confermare le altissime qualità del maggiore D'Agostino; sul piano personale, tutte le notizie che lo hanno riguardato mi hanno colto di grande sorpresa. Il giudizio che mi sono fatto su di lui, che naturalmente non può avere la minima interferenza con le indagini, mi aveva spinto a trarre, sul piano privato, considerazioni di stima, di apprezzamento e di amicizia.

Secondo punto: Ankara. Io non mi sono soffermato, anche per abbreviare i tempi, sui problemi e sulle difficoltà che l'Ispettorato incontra e sui tentativi di delegittimazione che certe ispezioni possono provocare. Mi sono state riferite delle frasi, in alcune sedi ispezionate, in cui si minacciava di coinvolgere chissà chi per chissà cosa; evidentemente questo è normale: se, ad esempio, si mette in giro la voce che l'Ispettore ha rapporti omosessuali con un generale dei Carabinieri, che valore hanno la sua figura e la sua ispezione?

Tra le varie voci che sono state montate non so bene da chi e per quale motivo, vi è quella del cancelliere di Ankara. Costui giunse ad Ankara nel gennaio 1994; io ne sono partito nel gennaio 1995 e quindi non ho avuto il tempo necessario per le opportune verifiche del 1994, perchè i rendiconti vengono fatti nel mese di marzo e quindi mi sono limitato a

controllare il bilancio di cassa che evidentemente appariva regolare. Questo cancelliere aveva svolto un ruolo di grande rilievo al Ministero degli esteri: quando aveva prestato servizio al personale era riuscito, durante una delle missioni di ricostruzione contabile, a scoprire il traffico dei doppi cambi in Libia, rapportato ad illeciti arricchimenti. In seguito a questo episodio, un ex console generale è stato sospeso dall'incarico su decisione del Consiglio dei Ministri.

Si trattava quindi di una persona che godeva di ottima fama, avendo grande competenza e severità. Nel periodo in cui ha lavorato con me, questo dipendente ha dimostrato di essere una persona molto competente, forse un po' strana (ma questo mi era stato detto da Roma) a causa dei suoi orari inusuali. Egli, tra l'altro, aveva sposato una simpatica signora keniota dalla quale aveva avuto una bambina e durante tutto il periodo della mia gestione vissero insieme. Successivamente sono sopravvenuti problemi familiari, la moglie e la figlia lo hanno lasciato e da quel momento egli ha verosimilmente cominciato ad avere attività un po' troppo dispendiose, frequentando persone che forse gli costavano più di quanto il suo assegno gli consentisse. Su questo abbiamo fatto non solo un'ispezione, ma abbiamo anche sporto denuncia alla procura della Repubblica e alla Corte dei conti.

Voler strumentalizzare questo episodio è un fatto inqualificabile. Prima di tutto, infatti, non si sa se e quando questo signore abbia cominciato a rubare. Può averlo fatto dal primo giorno, cioè dal gennaio 1994...

PRESIDENTE. Sempre facendo salvi i diritti di un imputato in un procedimento giudiziario.

FONTANA GIUSTI. Sicuramente. Tra l'altro io l'ho sempre difeso perchè non mi sembrava una persona che potesse aver rubato. Ammettiamo che lo abbia fatto: può aver cominciato, ripeto, il primo giorno oppure quando è stato abbandonato dalla moglie perchè ha cambiato le abitudini già piuttosto singolari che normalmente aveva. Questo comunque è stato oggetto di ispezione ed, inoltre, al riguardo si pronunceranno la magistratura e la Corte dei conti.

Il cancelliere dovrà certamente rimborsare l'ammanco di cassa: vi sono disponibilità di cassa di cui il cancelliere è il solo diretto responsabile. Io posso considerare varie ipotesi, anche che vi sia stata da parte mia una *culpa in vigilando,* che io cioè non mi sia accorto della mancanza di questi soldi dalla cassa. In tal caso, ho detto chiaramente al Ministro che, nella peggiore delle ipotesi, venderò qualcosa e pagherò il conto; tutti dicono che questo non dovrebbe verificarsi perchè la responsabilità è del cancelliere ma, ammessa ripeto una mia *culpa in vigilando,* è un episodio che si circoscrive amministrativamente e che non ha nessuna conseguenza strutturale nella vita del Ministero.

Ho sempre considerato questo avvenimento come un fatto minore, ma da quando mi è stato detto che da questo stava diventando invece un fatto di risonanza nazionale, ritorno a considerare l'esigenza di avere un magistrato all'interno dell'Ispettorato. È necessario riconsiderare l'esigenza di insistere sulla terzietà perchè ripeto – io non ho avventure extraconiugali, non ho vizi, non bevo...

PORCARI. Non esageriamo, senza nessun vizio la vita non merita di essere vissuta.

PRESIDENTE. Diciamo non quelli più convenzionali.

FONTANA GIUSTI. Non avendo la possibilità di cercare nei miei confronti scheletri nell'armadio che non ho, si è ricorso all'episodio di questo cancelliere che è accusato di aver rubato. Questo succede in tutte le famiglie e in tutte le società: sul piano personale sono estremamente tranquillo; ripeto che, nella peggiore delle ipotesi, il giorno in cui sia dimostrata una sua responsabilità mi venderò qualcosa e pagherò il debito di questo impiegato «fellone». Personalmente – lo ribadisco – ho nei confronti di questa persona, stima e quasi affetto per certe sue sregolatezze, dovute ad una serie di episodi infelici verificatisi nella sua vita, che possono averlo condizionato.

Non vorrei prendere troppo tempo alla Commissione per un fatto del genere, ma potrei discuterne per ore con la massima serenità.

PRESIDENTE. Non credo che sarà necessario un suo intervento di tipo finanziario, ritengo che possa conservare la sua mobilia, perchè le disposizioni della legge vigenti in materia di contabilità di Stato parlano chiaro circa la esclusiva responsabilità dell'agente contabile di fronte ad eventuali ammanchi.

Invito i colleghi che lo desiderano a porre quesiti all'ambasciatore Fontana Giusti.

PORCARI. Signor Presidente, vorrei innanzitutto porgere un amichevole saluto all'ambasciatore Fontana Giusti che conosco da tanti anni, per averne condiviso la vita di carriera: anche se ci siamo trovati in luoghi diversi, abbiamo sempre mantenuto un dialogo, sia pure a distanza. Vorrei premettere che ho ascoltato con molto interesse quanto ha detto l'Ispettore generale in proposito. Debbo dire che condivido interamente la sua analisi, parzialmente invece le soluzioni prospettate e spiegherò il perchè.

Condivido altresì interamente la valutazione fatta dal presidente Migone su questa analisi, sulla situazione nel suo insieme e sulle varie angolazioni del problema generale e delle sue componenti.

L'ambasciatore Fontana Giusti ha affermato che il nostro è un paese garantista. Forse gli è sfuggita una specificazione: io lo definirei un paese di garantismo amministrativo e sindacale, perchè su altri piani il garantismo è ben modesto, direi anzi che il nostro è un paese giustizialista. Non vorrei che la preoccupazione giusta, fondata e rafforzata anche da questi attacchi e da questi strali, di chiunque occupi una posizione di prestigio, di potere, una posizione decisionale e che si vede costretto a subire, perchè oggi le condanne vengono emesse da «la Repubblica», dal «TG3», prima che dai giudici, i quali talvolta non le pronunciano neppure...

CARRAO. Anche da «Il Giornale».

PORCARI. Però lo ascoltano meno perchè è minoritario.

Non vorrei, dicevo, che questo rigorismo morale che ha sempre caratterizzato nella sua fama, come tutti sappiamo, l'ambasciatore Fontana Giusti, lo portasse sul versante opposto; non vorrei cioè che per sfuggire ad un eccesso di garantismo corporativo e sindacale, che data dall'approvazione dello Statuto dei lavoratori (che è anche la legge sulla garanzia all'ozio, non l'*otium* latino, ma l'ozio fatto di congedi e di permissivismo) egli cadesse – ripeto – nell'eccesso opposto. Da questo primo punto discenderanno delle conseguenze in senso logico.

Guardiamo adesso alle soluzioni prospettate. Sono assolutamente d'accordo sulla terzietà che deve essere insita nella figura morale di chi assume un ben determinato e non facile compito ispettivo. Concordo – proprio per rafforzare la serenità di chi essendo l'uomo perfetto, senza vizi, senza difetti, non ha scheletri e scheletrini nell'armadio o nel cassetto – sul fatto che un funzionario potrebbe avere all'insegna del «tengo famiglia» delle preoccupazioni di carriera. La soluzione, quindi, potrebbe essere quella di nominare come Ispettore generale un ambasciatore in pensione (o alla soglia della pensione), sempre che questo anziano signore non sia già affetto da precoce alteriosclerosi o da segni premonitori del morbo di Alzheimer. A parte questo, però, mi sembra sia la soluzione migliore. Lo stesso direi per il Vice, perchè la carriera non si conclude per tutti con il grado di ambasciatore. Ci deve essere un ministro di prima classe con le stesse caratteristiche, altrimenti quello che fa l'uno può essere attenuato o modificato dall'altro.

Certamente occorre la massima garanzia di autonomia per gli ispettori. Ricordiamoci però che non deve esserci potere senza controlli perchè nell'Italia «garantista» descritta dall'ambasciatore Fontana Giusti, ma in realtà giustizialista, i poteri privi di controllo sono sempre pericolosissimi. Non vedrei di buon occhio alcun elemento che possa preludere alla formazione di un KGB all'interno del Ministero.

Riguardo al punto cinque indicato dall'ambasciatore Fontana Giusti, quello cioè in cui si prende in considerazione la professionalità, non ho capito un'espressione criptica che è stata usata. Mi è sembrata propria di un linguaggio per iniziati che a me, che ho lasciato la carriera da dieci anni, sfugge.

FONTANA GIUSTI. Ho parlato di omogeneità di controlli: vale a dire, stessi controlli per diverse sedi e diversi problemi. In sostanza è la proposta di effettuare controlli omogenei.

PORCARI. Va benissimo.

Vorrei ora soffermarmi sulla ipotesi di includere nei ruoli dell'Ispettorato un magistrato. A mio avviso, per far bene l'ispettore non è necessario far parte della magistratura, è sufficiente avere una rigorosa coscienza morale, essere un uomo retto, probo e preparato. Con tutto il rispetto che ho per i magistrati, devo dire che la presenza di uno di essi nei ruoli dell'Ispettorato mi preoccupa. Temo cioè che i funzionari, i diplomatici, il personale del Ministero degli esteri, che devono lavorare in un'atmosfera di serenità, si trovino così ad operare nell'atmosfera di terrore giustizialista che si è diffusa nel paese. Ho paura, in sostanza, che finiremo col concentrare e condensare quello stesso terrore alla Farnesina e col fare in modo che di ogni sua azione il funzionario non dovrà

più rispondere al potere politico, al Ministro ed al potere politico-amministrativo che si concretizza nella figura del Segretario generale, bensì ai giudici o meglio ai procuratori, a quelle figure cioè che sempre più – sia pure per le ragioni che il presidente Migone ci ha testè enunciato – hanno assunto un potere che è diventato un perenne «jus condendum», uno stato di fatto secondo cui l'accusa del procuratore non ha più bisogno o quasi della sentenza del giudice, mentre la posizione della difesa è sempre più debole. Ma non è questo il momento per affrontare l'argomento. Qui mi preme semplicemente dichiarare la mia assoluta e totale contrarietà a questa ipotesi.

Non facciamoci prendere da questo clima da Italia dell'Est in cui tutti sono colpevoli fino a prova contraria, altrimenti non avremo più una diplomazia e già quella che abbiamo, per il costante rinnovamento e l'accesso di giovani leve, presenta dei problemi. Non creiamo dunque un'atmosfera di terra bruciata alla Farnesina, per carità!

Su questo mi esprimo nella maniera più categorica e vorrei anche evidenziare che l'ispettore non deve «inseguir farfalle» e cercare reati inesistenti, bensì muoversi in base ad una credibile *notitia criminis* e in questo includo anche la deviazione deontologica. L'ispettore infatti non deve soltanto intervenire per reati previsti dal codice penale, ma anche per censurare e controllare che il comportamento dei funzionari sia adeguato alle norme deontologiche di ciascuna carriera, norme uniche nella morale, ma variabili a seconda delle circostanze, specie all'interno della carriera diplomatica.

A quest'ultimo proposito, devo far riferimento ad una voce che è giunta alle mie orecchie e che rientra proprio nell'ambito della deontologia. Sono un liberale e un garantista, senza però iscrivermi tra quelli che vogliono tutti i delinquenti fuori di galera; per quanto mi riguarda, anzi è proprio il contrario. Sembra però – non so se la notizia sia vera e non la riporto come tale – che due grandi ambasciate, quella di Londra e soprattutto quella di Parigi, non svolgano, a livello di ambasciatori ma anche di funzionari, un'attività di rappresentanza in misura corrispondente all'entità degli assegni di sede, cosa che non avveniva precedentemente. Ripeto che si tratta di una voce che riporto con il beneficio dell'inventario, perchè non ho mai lavorato al Tg3, non lo ascolto e non lo vedo e tali sistemi di accusa non sono i miei. Ho sentito però il dovere di riferire in questa sede quanto era giunto alle mie orecchie.

PRESIDENTE. Se lo guardasse, avrebbe un'opinione migliore del Tg3.

PORCARI. A mio avviso, per la rappresentanza diplomatica si possono seguire due diversi modelli: quello del Regno Unito della regina Vittoria o quello dell'Albania di Henver Hoxha. Ma se si vuole un ambasciatore di tipo albanese, gli si diano anche quegli assegni di sede; se si vuole una rappresentanza degna della regina Vittoria, si diano pure i relativi emolumenti, pretendendo però che il paese sia rappresentato al livello di quel che viene percepito dal diplomatico.

Mi resta da sottoporre la mia ultima preoccupazione, ambasciatore. Schengen rischia di provocare in questo clima giustizialista l'ennesima schedatura, di diventare l'occhio del «grande fratello» che tutti ci guar-

da. Viviamo in un mondo in cui – altro che garantismo! – i margini di autonomia privata si assottigliano sempre di più e in cui le abitudini, le più nascoste degli individui, l'intimità delle loro case e famiglie, le loro idee politiche, tutto viene scrutato, messo in discussione e schedato. Attenzione, ambasciatore Fontana Giusti – lo dirò anche in altre audizioni – su questa linea non possiamo marciare; dobbiamo accettare il sistema di schedatura di Schengen per quel che deve servire, ma alcune delle clausole previste – e lei sa a quali mi riferisco – sono estremamente preoccupanti per la libertà individuale, libertà che trova sempre meno spazio in questa nostra Italia.

FONTANA GIUSTI. Per rispondere alla preoccupazione espressa dal senatore Porcari in merito all'inserimento nei ruoli dell'Ispettorato di un magistrato, posso dire che noi pensavamo di ricorrere ad un magistrato della giustizia amministrativa o contabile, cioè ad un consigliere di Stato o della Corte dei conti. Si tratterebbe di un magistrato che dipende dall'Ispettorato e che deve compiere un doppio controllo di natura contabile e giuridica che non si sostituisce al ruolo dell'ispettore.

All'epoca in cui cercavo di mettere insieme il Servizio di controllo interno, avevo trovato un ottimo consigliere della Corte di conti, il dottor Costantino Greco, che sembrava disposto ad assumersi l'onere che intendevo affidargli, anche se poi decise di non potercela fare a causa di altri impegni. Nel frattempo, io ero passato all'Ispettorato e lo avrei voluto, per dare la necessaria assistenza all'Ispettorato stesso, non sapevo però come collocarlo giuridicamente ed economicamente. Non potevo infatti prevedere alcuna formula di onorario, retribuzione od altro poichè la figura di un magistrato amministrativo o contabile, di un consigliere di Stato o della Corte di conti, non è prevista dall'attuale ordinamento ed è anche questa una carenza che vorrei venisse corretta in sede di riforma delle strutture dell'Ispettorato. Per quanto riguarda poi le segnalazioni relative alle ambasciate, posso dire al senatore Porcari che è prossima un'ispezione almeno in una delle due sedi e una delle preoccupazioni che abbiamo è proprio quella di controllare che agli assegni di sede corrisponda un tenore di vita adeguato.

Infine quanto a Schengen, posso riferirle che a Lagos mi informai dei sistemi seguiti da altre sedi ed ebbi anche un lungo colloquio con l'ambasciatore americano, il quale mi dimostrò come fosse difficile contraffare documenti basati su sistemi informatici avanzati quali quelli che Schengen dovrebbe garantire. Grazie ad essi infatti le marche consolari venivano soppresse; perfino la fotografia veniva riprodotta dal *computer,* rendendo così difficile fare quello che molti adesso fanno, cioè sostituire su un documento valido la fotografia con quella di una persona non avente diritto a quel documento. Sono garanzie tecnologiche, informazioni reciproche tra paesi che, per quanto è a mia conoscenza, non dovrebbero portare a forme di schedatura ma solo offrire la possibilità di un controllo più attendibile.

PORCARI. La legge, però, parla chiaro per quanto concerne le informazioni che si possono fornire.

PRESIDENTE. In questo momento l'oggetto della discussione non è costituito dagli Accordi di Schengen.

FONTANA GIUSTI. La possibilità che si crei un clima di persecuzione non si è mai verificata; anzi, quando i giornali già parlavano di responsabilità ancora superiori, siamo stati in grado di dimostrare che ciò non succedeva ed è stato proprio grazie all'ispezione che voci del genere sono state immediatamente troncate.

SERVELLO. Signor ambasciatore, non essendo versato in materia come il collega Porcari, rischio di fare affermazioni forse banali, ma mi consentirà di farne una sin dall'inizio. Ritenevo che la funzione, il ruolo di questo importante Ispettorato fosse molto più vasto, tanto che una sua affermazione, all'inizio della relazione, mi ha spinto a porre una domanda al ministro plenipotenziario qui presente. Nel corso della passata legislatura ha lavorato una Commissione di inchiesta bicamerale nell'ambito della quale, a parte l'attualità all'epoca del caso Ilaria Alpi e di altre vicende simili, si discusse in modo molto ampio della situazione che si era venuta a creare in alcune ambasciate in relazione a quei tragici episodi e ai traffici che ad essi erano collegati; mi riferisco soprattutto al traffico di armi e ad altri interessi più o meno occulti. Ritenevo che l'Ispettorato servisse anche a questo, cioè che non dovesse limitarsi ad intervenire solo a seguito di *notitiae criminis* ma anche ai fini di una prevenzione di comportamenti che possano dare luogo ad approfondimenti ed anche a forme di ispezione di carattere formale. Viceversa, lei ha parlato in modo molto interessante del problema demografico che ha colpito una delle nostre rappresentanze all'estero, tanto da avere nove dipendenti su dieci impegnate dal punto di vista della maternità; poi si è riferito ad un impiegato sospeso che il TAR ha ritenuto di rimettere in servizio e così via.

La mia personale visione dei compiti dell'Ispettorato, così come ho ritenuto di doverli intendere (e vorrei avere davanti a me la normativa per poterli meglio precisare), mi spinge a considerare certamente degno di rilievo il problema dell'orario, cioè che vengano effettuate 36 ore piuttosto che 40, ma sicuramente più importante è verificare se l'Ispettorato è nella condizione, ha la volontà, dispone degli strumenti per individuare le responsabilità gestionali che riguardano la Farnesina. Mi riferisco, ad esempio, allo sperpero che è avvenuto nell'ambito della SACE, a tutti i problemi insorti nell'ambito della cooperazione. Rispetto a tutto ciò, cosa fa l'Ispettorato? Controlla il rispetto degli orari negli uffici e il loro funzionamento? Certo, questo è importante, ma come mai non si è accorto di determinate situazioni se non dopo l'intervento delle procure o dopo che gli organi di stampa hanno portato alla ribalta fenomeni che poi hanno determinato inchieste penali? Per quanto riguarda i visti d'ingresso falsi, ad esempio, lei ha fatto riferimento soltanto al caso di Lagos.

FONTANA GIUSTI. No, anche ad altri. Sono state effettuate 11 ispezioni.

SERVELLO. Tuttavia, anche in ordine a questo fenomeno, l'Ispettorato è intervenuto per casi specifici, mentre quello dei falsi visti d'ingresso è un fenomeno molto diffuso. Non vorrei – per questo dovrei controllare la normativa – che l'Ispettorato venisse ritenuto responsabi-

le, per non aver effettuato indagini, di un comportamento omissivo rispetto ai propri doveri e all'importanza del ruolo che dovrebbe ricoprire. Le preoccupazioni che lei ha esposto in ordine alle pressioni, al peso delle amicizie e ai collegamenti sul piano personale che possono intervenire in tutte le amministrazioni, compresa quella della Farnesina, mi hanno dato l'impressione che si proceda su un terreno minato in cui possono valere più le preoccupazioni psicologiche che non la libertà e l'autonomia nell'organizzazione, principi che lei ha giustamente rivendicato e che, se non sono garantiti nell'ambito della struttura, è chiaro che restano a livello di petizioni e non di realtà.

Oltre a queste preoccupazioni che volevo qui rappresentare, aggiungo che nelle relazioni conseguenti alle inchieste svolte sulla cooperazione vi sono alcuni rilievi che dovrebbero provocare anche una forma di intervento da parte del suo Ispettorato. In uno di tali documenti, ad esempio, si parla della presentazione, anche sulla base delle conclusioni cui è giunta la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno, di un disegno di legge di riforma della cooperazione di cui vengono indicati gli elementi portanti. Ne citerò soltanto uno, la riorganizzazione del sistema dei controlli. Vorrei sapere se da parte vostra è stato elaborato un progetto che renda incisivi i controlli preventivi.

FONTANA GIUSTI. Per quanto riguarda la competenza dell'Ispettorato ed il ruolo più vasto che esso dovrebbe svolgere, certamente ciò dipende dalla discrezionalità che scaturisce da situazioni di emergenza del tipo di quella verificatasi in ordine ai falsi visti d'ingresso. In questa materia, il ruolo dell'Ispettorato si è andato ampliando a seguito di fatti specifici.

Giustamente il senatore Servello parla di prevenzione. Il problema per l'Ispettorato è quello della disponibilità di mezzi. Attualmente vi sono soltanto due ispettori e quindi non si può fare molto; se ne avessimo 80 o 120, come il Ministero del tesoro, certamente si potrebbero svolgere le indagini di natura amministrativa cui il senatore Servello ha fatto riferimento, indagini che potevano rappresentare condizione per evitare i risvolti penali di queste vicende. Tuttavia ciò richiederebbe una grande quantità di personale disponibile che allo stato non c'è e che mi auguro possa esserci in futuro. Con le attuali forze disponibili è difficile verificare tutti gli atti amministrativi che possono dar luogo ad un'indagine in modo da evitare degenerazioni di carattere penale come quelle verificatesi a seguito dei fatti che ben conosciamo.

Vorrei ricordare che al riguardo non ho parlato di pressioni: non ne abbiamo avute e se ne avessimo certamente le respingeremmo.

SERVELLO. Si può parlare di interferenze ambientali.

FONTANA GIUSTI. Personalmente avrei delle difficoltà ad ispezionare un compagno di concorso, perchè potrei essere condizionato o da sentimenti di amicizia o comunque da sentimenti in genere che possono rendere meno obiettivo e meno «terzo» il giudizio.

PORCARI. Chi fa allora l'ispezione, se l'ispettore può essere accusato di parzialità?

FONTANA GIUSTI. Avere un certo numero di ispettori consente di inviare quello meno legato da rapporti di amicizia o anche di ostilità nei confronti dei dipendenti che devono essere sottoposti ad ispezione.

PORCARI. Si può cadere, però, nell'eccesso opposto.

FONTANA GIUSTI. Tuttavia, si ha già la possibilità di evitare un condizionamento, nel bene o nel male, dovuto a rapporti personali. Io, ad esempio, mi asterrei dal compiere un'ispezione in un posto dove vi fosse un mio caro amico.

PORCARI. Questo è giustissimo.

FONTANA GIUSTI. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, c'è – come lei ha detto, senatore Servello – un'attività di riorganizzazione dei controlli che si sta attualmente esaminando e sperimentando. I controlli su tale settore dovrebbero essere affidati, prevalentemente anche se non esclusivamente, ad uffici interni alla direzione generale. Ancora una volta però ci troviamo di fronte a problemi organizzativi e di personale, per cui ritengo che la struttura al suo interno possa operare con maggiore efficacia di quanto non potremmo fare noi dall'esterno ove interferissimo nelle attività gestionali che, essendo attività quotidiane, assorbirebbero la totalità delle attività di Ispettorato.

Quando si ispeziona una sede, i controlli vanno dall'orario, all'assegno di sede di cui parlava il senatore Porcari, alla retta amministrazione, alla rappresentanza e alla sua proiezione esterna: interessano cioè tutti gli aspetti di gestione e di conduzione della sede.

D'URSO. Signor Presidente, ringrazio l'ambasciatore Fontana Giusti per la sua esposizione, in alcune parti estremamente convincente. Apprezzo molto anche la sua eleganza nel non aver fatto cenno nè nel suo discorso introduttivo nè nelle risposte al problema delle risorse finanziarie del Ministero degli esteri.

L'ambasciatore ha detto che gli americani e gli inglesi fanno ispezioni molto dettagliate, ma – come lui sa meglio di me – essi dispongono di risorse finanziarie totalmente diverse dalle nostre.

I mezzi finanziari di cui usufruiscono questi paesi permettono ai loro ispettori di avere un potere superiore rispetto ai nostri. Ricordo il caso di un'ispezione americana in cui l'ispettore, per risparmiare pochi soldi di manutenzione, costrinse l'ambasciatore a Roma a sostituire il campo da tennis in terra rossa con uno in cemento, con grave rischio di tendiniti per i suoi ospiti, e neanche l'intervento del Segretario di Stato riuscì a bloccare la decisione di questo ispettore.

Questo vale anche per l'importante argomento del rilascio dei visti: vi è – a mio avviso – una questione di concorrenza internazionale, sia nel settore del turismo che in quello commerciale. Dobbiamo essere, pur con le limitate risorse che abbiamo, competitivi nello svolgimento dell'attività consolare e di accesso al paese con nazioni che sono più attrezzate di noi e che portano, per questo, maggior turismo nel loro territorio.

Per quanto riguarda il settore commerciale, vi sono stati dei casi che ho potuto io stesso verificare, come quello della Cina e di alcuni paesi dell'America latina, in cui o per la mancanza di personale o per le regole restrittive non si riusciva a sbloccare questa situazione. Ci sono state circostanze in cui un capo missione ha preso provvedimenti molto interessanti; ho citato già una volta, il caso del Marocco per cui adesso la Confindustria marocchina può direttamente accedere ad un canale privilegiato. Questo, nel settore dei visti, è estremamente importante.

Ambasciatore Porcari, ho seguito con interesse la sua audizione aggiuntiva sono a sua disposizione per intrattenerla a lungo sulle spese di rappresentanza degli ambasciatori nelle principali sedi europee.

PORCARI. Se mi si dà una delega per rispondere lo farò.

D'URSO. Per quanto riguarda le spese di rappresentanza delle ambasciate, volevo dire che dipendono molto dal carattere degli ambasciatori. Ci sono ambasciatori che in Inghilterra privilegiano i rapporti con la famiglia reale, altri che privilegiano i rapporti con la *city*...

PORCARI. Devono dire quanto hanno speso.

D'URSO. Negli ultimi anni inoltre vi è stato un cospicuo aumento dei viaggi da parte di Ministri italiani e di senatori che si recano all'estero e chiedono di essere ricevuti. Bisogna quindi tenere conto anche dell'aumento di spesa che questi diplomatici hanno dovuto sostenere, a fronte del fatto che non è aumentato parallelamente il relativo emolumento.

I nostri rappresentanti all'estero e i nostri diplomatici in Italia continuano ad avere, a mio avviso, uno stipendio molto più limitato di quello che dovrebbero avere.

PRESIDENTE. I senatori viaggiano troppo poco e per lo più in sedi disagiate.

FONTANA GIUSTI. Il problema delle risorse finanziarie e degli uomini è noto.

PORCARI. Il senatore D'Urso ha già risposto alle obiezioni.

FONTANA GIUSTI. Se avessimo più ispettori potremmo fare ispezioni più efficaci e prolungate. Per un certo periodo vi è stato un solo ispettore che girava continuamente, dall'America latina all'Africa, rinunciando ad ogni vita di famiglia. Questa è un'esigenza che il ministro Dini ha ripetuto ieri e alla quale bisognerà far fronte rinforzando l'ispettorato.

Il secondo punto è quello del rilascio dei visti. È vero che in alcune situazioni abbiamo riscontrato delle anomalie, ma abbiamo trovato anche dei sistemi che inceppavano le procedure e la speditezza nella concessione dei visti. Con una maggiore razionalizzazione e automazione, con l'informatizzazione del sistema, sarà consentita la indispensabile celerità in materia di commercio.

BRATINA. Signor Presidente, ringrazio l'ambasciatore Fontana Giusti soprattutto per il suo modo diretto e franco di esporre la situazione, a cominciare dai dati. Riflettendo su quanto ascoltato, mi sembra che nel settore diplomatico e consolare si riscontrino le stessa difficoltà presenti oggi in altri settori del nostro paese, senza eccezione.

Possiamo mettere in atto tutti i possibili sistemi ispettivi di controllo, però, ritengo che sia venuta meno quella che chiamerei, nel suo significato più nobile, la moralità di fondo di questo paese, intendendo con ciò, da un lato, alcuni valori fondamentali e dall'altro alcuni modi di comportamento che una volta venivano definiti costumi e, quando ci si occupa di questioni che riguardano lo Stato, anche di quello che può essere definito a chiare lettere il senso dello Stato. Credo che questi tre punti siano fondamentali. Non so in che misura sia possibile o utile un'ispezione se quella che si pone è una questione di premessa politica, una politica, questa sì, con la P maiuscola. In questo senso dunque dico che si tratta di un problema di carattere generale; se non lo si risolve, sarà una fatica enorme e inutile anche complicare e rendere solidissima la macchina ispettiva e di controllo.

Accanto a questo c'è l'altro aspetto cui l'ambasciatore ha fatto cenno e di cui ci siamo occupati nella passata legislatura. Mi riferisco all'importanza del processo di modernizzazione o per meglio dire di post-modernizzazione delle nostre strutture. Stiamo operando con macchinari, ma a volte anche con mentalità, che sono più dell'800 che di una società che dovrebbe guardare oltre il 2000. Ciò comporterebbe proprio l'introduzione di quelle piccole innovazioni che snelliscano e rendano finalmente un servizio reale. Finchè invece perdurano le modalità che conosciamo, questo servizio, al massimo, quando funziona, può diventare un favore «unto». Credo non ci sia fra noi chi non è stato sollecitato ad intervenire presso le ambasciate per risolvere un qualche problema relativo al rilascio dei visti. Ci sono ritardi inspiegabili, riguardo ai quali si finisce spesso con lo scoprire che a determinarli sono ben precise ragioni. Questo fa parte di quanto dicevo. Rimane allora una questione di moralità di fondo, che è una questione politica, e un'altra di modernizzazione del *management*. Soprattutto, poi, non va dimenticato che per un settore come quello di cui stiamo discutendo l'esposizione al meglio delle risorse nazionali diventa indispensabile. Non è solo un problema di uso di macchine di marche nazionali, bensì di comportamenti, perfino svincolati da atteggiamenti di tipo nazionale, nel senso tradizionale del termine, i quali potrebbero avere sapore nazionalistico. È semplicemente una questione di interesse laico, di esposizione, nell'interesse dello Stato, anche in settori diversi da quello della cultura.

PORCARI. Il patriottismo non è ancora un reato, anche se forse tra poco lo diventerà.

BRATINA. Nel momento in cui non si è in grado di vedere lucidamente le risorse di cui si dispone, non si è in grado neanche di introdurle, esporle e valorizzarle all'estero e si si usa, magari, al posto di questo una retorica tradizionale di tipo nazionalistico si rende un pessimo servizio. È più patriottico chi fa quanto propongo di chi preferisce limitarsi ad usare la retorica. Chiudo il mio intervento ringraziando l'ambasciato-

re per la sua presenza qui, oggi, e per quanto sta facendo, poichè dai sussurri e dalle grida si sta finalmente passando a qualcosa di più concreto.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare a tutti noi, a me per primo quindi, che lo strumento dell'indagine conoscitiva dovrebbe portarci all'acquisizione di informazioni piuttosto che all'esposizione delle nostre convinzioni. È infatti lo strumento che abbiamo a disposizione per documentarci e per formulare poi, nelle diverse sedi, i nostri orientamenti. Invito quindi ad approfittare maggiormente delle persone che vengono audite.

FONTANA GIUSTI. Riguardo al problema della moralità di fondo e del costume che il senatore Bratina ha sollevato, non potrei essere più d'accordo, così come sulla post-modernizzazione. Quel che il Ministero cerca di fare è di rilanciare l'istituto diplomatico, per consentire alle giovani leve di imparare che certi princìpi prevalgono su determinati interessi, e di pervenire a questa modernizzazione così importante. Quello che spesso manca nelle sedi, a fronte di questa mole di leggi, di provvedimenti collegati, di continue modifiche, è l'aggiornamento di funzionari ed impiegati che all'estero devono rappresentare una realtà che non sempre conoscono, per mancanza di tempo e di strumenti. Quindi, certamente, anche il ricorso a mezzi più moderni è necessario e ci stiamo adoperando in questo senso a tutti i livelli della gerarchia amministrativa.

PRESIDENTE. A questo punto debbo chiedere all'ambasciatore Fontana Giusti il favore di tornare. Si sono infatti iscritti a parlare la senatrice Squarcialupi, il senatore Andreotti e la senatrice De Zulueta; ad essi vorrei aggiungermi anch'io, essendomi limitato a sole poche parole preliminari. Non escludo poi che altri colleghi vorranno a loro volta intervenire. Purtroppo, però, siamo impediti dal continuare i nostri lavori per il fatto che l'Aula è già iniziata.

SERVELLO. Vorrei chiedere all'ambasciatore se potrà farci avere le norme relative ai compiti dell'Ispettorato.

FONTANA GIUSTI. Si tratta di due articoli molto brevi che potrò portarvi alla prossima occasione.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE