

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

5^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 1997

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE**Seguito della audizione dell'Ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero
ambasciatore Luigi Fontana Giusti**

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>	FONTANA GIUSTI	Pag. 8, 9, 11 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (PPI)	5		
BASINI (AN)	10, 16		
DE ZULUETA (Sin. Dem.-l'Ulivo)	10		
PORCARI (AN)	3, 4, 8 e <i>passim</i>		
VERTONE (Forza Italia)	6		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'Ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero, ambasciatore Luigi Fontana Giusti.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

Seguito dell'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.

Onorevoli colleghi, riprendiamo l'audizione dell'ambasciatore Luigi Fontana Giusti, ispettore generale del Ministero e degli Uffici all'estero, sospesa il 7 novembre a causa della concomitanza con i lavori dell'Assemblea.

PORCARI. Signor presidente, ritengo che la presenza dell'ambasciatore Fontana Giusti possa costituire occasione per approfondire e chiarire un episodio verificatosi presso l'Ambasciata di Ankara nel periodo in cui egli era capo missione. Pur essendo tale vicenda oggetto di una interrogazione a risposta scritta ritengo opportuno parlarne in questa sede dal momento che tale interrogazione solleva problemi su cui la Commissione nel suo complesso, o meglio i singoli membri di essa, devono potersi esprimere alla luce di ciò che l'ambasciatore ci dirà.

PRESIDENTE. Senatore Porcari, vorrei anzitutto fare una precisazione: l'interrogazione costituisce un atto formale compiuto da un membro del Senato non presente, atto formale che darà luogo successivamente ad una risposta scritta. Pertanto in questa sede noi non possiamo discutere dell'interrogazione in quanto tale, ma possiamo - credo anzi sia opportuno e doveroso - discutere dei contenuti di essa poichè riguardano i compiti e le modalità dell'ispettorato. In tal senso apprezzo la sua richiesta che può essere utile per sgomberare il campo da questioni che hanno una loro delicatezza; questo indipendentemente dal rapporto tra interrogante e interrogato, ovvero tra il senatore Servello ed il ministro Dini.

PORCARI. Signor Presidente, non so se il senatore Servello abbia firmato l'interrogazione come Capogruppo di Alleanza Nazionale oppure a titolo personale, quale parlamentare della Repubblica. Devo premettere l'assoluto rispetto del riconoscimento del diritto di ogni parlamentare di utilizzare gli strumenti del sindacato ispettivo su argomenti che ritiene di dover fare oggetto di richieste precise. Fatta questa premessa, nella quale sottolineo il rispetto che nutro nei confronti dell'interrogante, ritengo doveroso, da parlamentare della Repubblica, da cittadino che crede in determinate cose, che ha una sua concezione giuridica che de-

riva, oltre che dai suoi principi dalla sua coscienza, rendere ben chiaro il mio punto di vista in questa sede, precisando che non condivido, senza entrare nel merito di quelle che sono le richieste fatte e le risposte che verranno, nè la forma nè la sostanza dell'interrogazione. Lo dico da parlamentare, nell'autonomia di cui ogni parlamentare gode, rispondendo soprattutto - come ha detto - alla mia coscienza e ai miei principi, poi a tutto il resto.

Ritengo che in Italia vi sia una tendenza sempre più diffusa non solo a lanciare accuse - per carità, ciascuno ha diritto di farlo nella libertà che caratterizza il nostro paese in base alla sua Costituzione -, ma a confondere (soprattutto nell'opinione pubblica, ristretta come la Commissione, più allargata come l'Aula o ancor più ampia come quella del paese per la risonanza che gli atti parlamentari hanno sui *mass media* e quindi sui lettori e sui cittadini) l'accusa con la condanna.

Faccio questa affermazione poichè mi sembra che nell'interrogazione vi sia la richiesta del perchè l'ambasciatore Fontana Giusti, oggetto di determinanti rilievi, non sia stato rimosso. Non concordo con tale impostazione perchè, da liberale, ho una mia visione che penso, spero e mi auguro sia condivisa dalla maggioranza di coloro che credono in un certo tipo di democrazia: finchè una responsabilità, penale, civile o amministrativa - sia essa dovuta ad errore, colpa lieve, colpa grave o dolo - venga accertata in via definitiva dagli organi giudicanti competenti per ogni settore attraverso una sentenza passata in giudicato, il cittadino oggetto dei rilievi, delle accuse, delle imputazioni, deve essere considerato innocente: ripeto, sino a conclusione del procedimento penale, civile o amministrativo.

Questo è il primo concetto. Ecco perchè, senza entrare nel merito specifico non posso condividere - e lo dico con il massimo rispetto per il collega Servello - la sostanza forma dell'interrogazione. E quando parlo di forma mi riferisco - ripeto - alla richiesta del perchè non sia stato destituito l'ambasciatore Fontana Giusti, che, per quanto mi riguarda, sulla base della mia esperienza di diplomatico, è un perfetto gentiluomo, anche per il suo *curriculum* professionale e burocratico.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che oggetto della discussione è il merito delle questioni sollevate e non l'interrogazione in quanto tale.

PORCARI. Questa non è una critica all'interrogazione. Ribadisco il diritto di ciascun parlamentare di presentare le interrogazioni che ritiene più opportune, secondo i propri principi e la propria coscienza. Ma altrettanto sacrosanto è di diritto di ogni altro parlamentare di dissentire.

Entrando nel merito delle questioni di competenza dell'ispettorato, vorrei sottolineare anzitutto il problema relativo alla responsabilità del diplomatico capo missione, sia egli ambasciatore o console generale, nei confronti dell'amministrazione e della contabilità dell'ambasciata o dell'ufficio consolare cui è proposto. È un sistema che va rivisto e quindi anche e soprattutto in questo contesto ho precedentemente sollevato il problema, contesto dell'audizione e nell'ottica della riforma del Ministero degli affari esteri che è in corso. Mi sembra che gli ambasciatori non siano preparati ad essere anche contabili e revisori di conti; i rendi-

conti dell'ambasciata dovrebbero essere quindi lasciati alla sola responsabilità amministrativa e giuridica, anche nei suoi riflessi giudiziari, del cancelliere contabile, a meno che l'ambasciatore o il capo ufficio consolare non coartino la volontà del cancelliere chiedendo di fare spese non previste in bilancio, o di andare oltre la disponibilità dei fondi di bilancio o di commettere un illecito. Solo in quel caso la nuova normativa dovrebbe prevedere una responsabilità diretta e personale dell'ambasciatore.

Se si volesse ipotizzare nella specie, quale figura giuridica, quella della «responsabilità oggettiva», la responsabilità dell'ambasciatore in materia contabile non è lontanamente comparabile, ad esempio, a quella del direttore di un giornale: perchè nel caso dell'ambasciatore (o console) sarebbero ancora più lievi (e tecnicamente più motivate) le colpe, gli errori o le disattenzioni. Il direttore di un giornale può conoscere in anticipo i contenuti degli articoli da pubblicare e, ove incriminabili, può vietarne la pubblicazione. Lo stesso non può dirsi quando vengono presentati dei conti ad un diplomatico che non ha conoscenza approfondita della contabilità, ed ha altre attività da svolgere. Lo dico per esperienza personale; ed io, quando ero in carriera, non ho mai avuto grazie a Dio simili problemi, ho sempre avuto la fortuna di avere cancellieri onesti, che hanno fatto bene il loro lavoro. Tuttavia, avrei potuto avere la sfortuna di avere cancellieri meno onesti o più disattenti e mi sarei potuto trovare nella identica situazione dell'ambasciatore Fontana Giusti: ecco perchè - è questa una ragione aggiuntiva - sono prudente nelle colpevolizzazioni e soprattutto sono propositivo. Vorrei che si facesse qualcosa in questa sede, un'azione di stimolo, un'azione progettuale, per evitare che continui questa borbonica responsabilità oggettiva dell'ambasciatore per errori commessi da persone più competenti di lui nel settore della contabilità, i quali possono usare artifici e marchingegni contabili che sfuggono all'ambasciatore; quest'ultimo infatti non è certo in quella sede per fare i conti, ma per tenere rapporti con il Governo presso cui è accreditato. La stessa cosa può dirsi per l'importanza prioritaria da attribuire alla trattazione dei problemi collegati alla presenza della collettività italiana nella circoscrizione consolare.

Ho voluto sottolineare tali aspetti alla Commissione e al Presidente per verificare se la mia proposta trova concordi i colleghi. In tal caso, la Commissione potrà far giungere la sua voce al Ministero in modo che la riforma del Ministero stesso possa contemplare con chiarezza questo punto.

ANDREOTTI. Ho ascoltato con interesse nella precedente occasione l'intervento dell'ambasciatore Fontana Giusti, persona che ho avuto modo di apprezzare in varie sedi per la sua linearità e per le sue capacità. Desidero riallacciarmi al dibattito interrotto sulla riforma del Ministero degli affari esteri. Forse l'ambasciatore può aver dato la sensazione che esistano ombre eccessive all'interno del Ministero, in particolare su chi deve controllare; e che sono più le cose che non vanno rispetto a quelle che funzionano. Tuttavia non credo che l'ambasciatore Fontana Giusti - potrà eventualmente chiarirlo lui stesso - volesse affermare che esiste nel Ministero una diffusa disorganizzazione di carattere amministrativo. Non posso non concordare con i rilievi avanzati poc'anzi dal senatore

Porcari in quanto, a prescindere dalla giusta unicità di responsabilità del nostro apparato diplomatico, ci sono alcune specificità di carattere pratico e tecnico. Insomma, ognuno deve fare il suo mestiere e ad un diplomatico non possono imputarsi anche tutte le competenze di carattere tecnico. Un esempio di tale situazione lo abbiamo visto nel campo della cooperazione, che ha presentato risvolti dolorosi proprio per ciò che è avvenuto nel settore amministrativo e in quello tecnico. Tali settori soltanto occasionalmente possono essere seguiti con competenza da un diplomatico e forse sarebbe preferibile distinguere le responsabilità di carattere direttivo o volte alla sorveglianza e al controllo del buon andamento generale da quelle relative alle ispezioni. Nel quadro della riforma del Ministero deve porsi attenzione a questo aspetto.

Per il resto, a volte per uno scarico di responsabilità, si pone l'accento su situazioni che non lo meritano. Mi ricordo un caso clamoroso. Per un lungo periodo la nostra ambasciata a Santiago del Cile chiede asilo a decine di rifugiati politici e tutti gli impiegati avevano più di un impegno specifico. Tuttavia, si finì davanti alla Corte dei conti per danni arrecati ad alcuni mobili ed ancora non riesco a darmi una spiegazione soddisfacente di quello che è avvenuto. Nella mia non breve vita governativa questo episodio mi è rimasto impresso.

Senza dubbio occorre grande rigore ma bisogna anche essere in grado di riconoscere le persone perbene, i servitori corretti della pubblica amministrazione che, a mio giudizio, rappresentano una forte maggioranza.

L'ambasciatore Fontana Giusti ipotizzava di affidare l'incarico di ispettore generale ad un ambasciatore di grado che sia giunto al termine della carriera. È un ragionamento esatto. Se si dovesse decidere di dividere le responsabilità, ritengo però che sarebbe giusto, per esempio, prevedere che una revisione sulla bontà contabile di una gestione venisse fatta da un esperto in materia contabile, mentre per una ispezione sull'andamento dell'ambasciata non è eludibile che debba essere compiuta da un competente, da un uomo della carriera.

Come l'ambasciatore Fontana Giusti ci ricordò, ci sono stati anche casi di polemica intervenuta per vere o ritenute azioni di poca correttezza nel rilascio dei visti. Anche qui, un consiglio che possiamo dare è di rendere il più possibile snello questo servizio, perchè quanto più è discrezionale, tanto più si possono verificare atti di favoritismo o peggio. Penso che convenga anche alla celerità: oggi gli scambi a diversi titoli sono sempre più veloci, le persone girano molto di più; ci potrà essere il rischio di dare il visto a qualcuno che non lo meritava, però è meglio avere eventualmente una difficoltà di questo genere che non far sì, per esempio, che un ex ambasciatore a Roma di un paese dell'Africa del Nord prima di avere un visto debba aspettare 15 giorni perchè bisogna chiedere accertamenti al Ministero a Roma, aspettare che questo verifichi che non è in determinate liste e così via. Per cui la semplificazione – quasi l'automatismo direi – non è un'ingenuità: quanto più si restringe la pesantezza delle procedure e la discrezionalità, tanto più agevole sarà per tutti il cammino.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, non so se sia il caso in questa sede di fare una breve citazione sulla natura e le origini di queste storture burocratiche dell'amministrazione italiana.

Ho sentito che il senatore Porcari parlava di norme borboniche, se non sbaglio. Nella mia qualità di piemontese, vorrei precisare che sono norme sabaude. Non vorrei che si dimenticasse che l'impianto burocratico - ciecamente burocratico, tristemente burocratico - dello Stato italiano fu dovuto esattamente alla struttura dello Stato piemontese, che era uno Stato per molti versi meritevole - figuriamoci, si parla del Risorgimento! - però soffocato dalla burocrazia.

In Europa c'erano due esempi di burocrazia così cieca e oltretutto inefficiente: lo Stato zarista e lo Stato piemontese. Non a caso la letteratura piemontese ha prodotto il famoso «Monsieur Travet» che corrisponde al gogoliano impiegatuccio schiacciato dalla burocrazia. Questo per mettere i puntini sulle «i». Basta con lo scaricamento automatico di tutte le disfunzioni dello Stato italiano su quello borbonico: lo Stato italiano è venuto fuori da un incrocio perverso tra lo Stato sabaudo, l'irresponsabilità borbonica e la diserzione della imprenditoria e della borghesia lombarda dalle responsabilità dello Stato. Queste sono le origini delle nostre disfunzioni.

La formula di tutto questo è: «massimo potere ai burocrati, massima responsabilità ai politici», naturalmente con la figura dell'ispettore generale immortalata da Gogol in una commedia - che sicuramente conoscete - che rende tutto farzesco.

Siamo ad una svolta, ma per capire le ragioni, per liberarci di questo fardello, bisogna conoscerne le origini.

PRESIDENTE. In questo clima così colto, non resisto alla tentazione di aggiungere un commento, prima di dare la parola all'ambasciatore Fontana Giusti, su questa prima tornata di interventi.

C'era una volta un arcivescovo di Genova, il cardinale Boetto - conviene aggiungere che era anche gesuita - il quale sosteneva che i preti non dovevano occuparsi nè di contabilità, nè di affari, perchè o rubavano o si facevano derubare (e cito un cardinale di Santa Romana Chiesa). Al di là dell'aspetto divertente della battuta, c'è qualcosa di vero in questo, secondo quel filo di ragionamento che ha impostato il senatore Porcari e che abbiamo continuato.

Voglio aggiungere un'altra cosa: se una qualsiasi riforma constata che il personale diplomatico non è attrezzato, e quindi non può avere la responsabilità tecnica per alcune mansioni che pure esistono e sono essenziali per l'amministrazione, non solo queste responsabilità devono essere trasferite, ma c'è anche un aspetto di valorizzazione della dignità di tali funzioni.

Anche qui voglio citare un aneddoto. Nella prima fase in cui mi occupai della famigerata indennità di servizio all'estero parlai con una signora che è direttore generale del personale del Ministero degli affari esteri svedese, che mi diede dei ragguagli su come loro si regolavano su questa e su altre questioni del personale. Dopo qualcosa che dissi casualmente, questa signora mi guardò e disse: «Non vorrà mica dire che il direttore generale del personale del Ministero degli affari esteri italiano è un diplomatico? Ma non è possibile». C'è allora sia un problema di competenza che un problema - cito l'ambasciatore Fontana Giusti - di terzietà, cioè ci vuole anche un certo distacco.

Adesso non vorrei, sia pure attraverso un verbale stenografico, spargere eccessiva inquietudine nei ranghi. Credo che probabilmente sia una forzatura esagerata quella di scambiare l'Italia - sabauda o borbonica che sia - per la Svezia. Qui però si pone un problema, oltre che di responsabilità, anche di dignità e di importanza delle carriere amministrative, su quale debba essere la loro posizione e funzione.

Nel darle la parola, ambasciatore Fontana Giusti, le confermo - ma l'ho già manifestata - la mia ammirazione per il modo in cui ha adempiuto al suo ufficio e aggiungo anche le mie congratulazioni per l'importante incarico che le è stato conferito come rappresentante del nostro paese presso la Fao in un momento in cui ci siamo tutti resi conto dell'importanza di questa istituzione internazionale. Quindi, la pregherei di raccogliere gli stimoli e anche le cortesi parole che sono state pronunciate, per poi dare la possibilità ad altri colleghi di prendere la parola.

FONTANA GIUSTI. La ringrazio, signor Presidente e ringrazio i membri della Commissione. Vorrei ricordare quanto ho già detto nell'audizione del 7 novembre. Inoltre, poichè a circa un mese di distanza da quella data è stata presentata dal senatore Servello una interrogazione, vorrei fare alcune considerazioni portando dati che aiutino a chiarire meglio i termini del problema.

PRESIDENTE. Si tratta di temi che sono stati evocati e che è giusto vengano trattati, anche se la prego, ambasciatore, di fare questo al di fuori della dinamica formale dell'interrogazione.

PORCARI. Bisogna affrontare l'argomento in questa sede in via costruttiva, anche in vista della riforma del Ministero.

FONTANA GIUSTI. Ho letto e a lungo meditato il testo dell'interrogazione del senatore Servello giacchè mi toccava personalmente. L'ho fatto con profondo sconcerto e con gravi perplessità di ordine giuridico e istituzionale. Mi sono chiesto dove l'interrogante possa aver attinto dati ispirati a così palese disinformazione ed il cui preminente scopo sembra essere quello di una strumentalizzazione delegittimante.

Per quanto riguarda l'ammanco di cassa dell'ambasciata di Ankara, su tale fatto stanno indagando le magistrature amministrativa e contabile in seguito alla denuncia di una più recente ispezione condotta nell'estate 1996. Questo eventuale ammanco potrebbe ammontare all'8,9 per cento del totale dei finanziamenti per l'anno 1994: circa 65.000 dollari sui 725.751 previsti in bilancio. Quindi - ripeto - non si tratterebbe della differenza che è stata ventilata tra l'ammanco e l'intero insieme di capitoli di poco superiore, ma di una percentuale dell'8,9 per cento.

L'ammanco che si riferisce al periodo di tempo che ricade sotto la mia responsabilità ed al periodo successivo (più di due anni e mezzo, tra il marzo 1994 e l'estate 1996) è in totale di 300 milioni di lire italiane. Per quanto concerne la mia gestione (marzo 1994-gennaio 1995) avrebbe quindi potuto esserci un ammanco di 100 milioni sui 300 milioni considerati: siamo ben lontani dalle «centinaia di migliaia di dollari» ipotizzate nell'interrogazione, per giunta «nel corso di un solo anno». Le

operazioni imputabili al cancelliere erano d'altronde così abilmente dissimulate che una prima missione di controllo contabile inviata da Roma nell'ottobre-novembre 1995, a quasi un anno dalla mia partenza, non aveva rilevato incongruenze degne di nota.

Vorrei inoltre precisare che durante il periodo di mia competenza avevo delegato la vigilanza sulle attività del cancelliere contabile al dell'ambasciata. Questi sono alcuni dati obiettivi per ridimensionare la portata del problema.

Per quanto concerne la seconda ipotesi avanzata, e cioè che io avrei fatto circolare un testo sull'acquisto del *made in Italy* per compiacere qualcuno, vorrei dire che non ho agito nell'interesse di chicchessia, ma dell'economia nazionale e dell'immagine del paese ed in ciò sono stato confortato dagli interventi svolti nella precedente seduta dai senatori Corrao e Porcari. Ritengo che quello della promozione dell'immagine del paese sia il primo compito cui i diplomatici sono chiamati appunto quali promotori all'estero dell'immagine dell'Italia.

Trovo infine che la terza ipotesi ventilata sia totalmente avulsa dalla realtà e dalla successione dei fatti; tra l'altro vorrei ricordare che il maggiore D'Agostino era stato destinato ad Ankara ancor prima che io lo conoscessi. Su questo rimando quindi ad ulteriori risposte da parte del Ministero.

L'aver sollevato detti temi non giova nè all'immagine del Ministero nè a quella del senatore interrogante, ma conferma quanto da me rilevato nella precedente audizione su tentativi di delegittimazione delle attività dell'Ispettorato da parte di chi può temerne l'obiettività e la severità dei controlli e può quindi aver fornito dati infondati e fuorvianti.

Seguendo l'esempio del senatore Vertone Grimaldi vorrei fare due citazioni. La prima è dello scrittore Brice Parain: «La menzogna, l'ipocrisia, la calunnia possono essere peggiori delle pallottole di una pistola»; una dichiarazione forse un po' aspra che vorrei correggere con una frase di Epitteto: «Anyton e Mélitos possono uccidermi ma non nuocermi».

PRESIDENTE. Ambasciatore, le chiederei di intervenire su una tematica connessa che è stata qui evocata. Da una parte c'è l'attribuzione di responsabilità per quanto riguarda gli ammanchi contabili (noi dobbiamo sempre ricondurre tutte le vicende anche al nostro ampio) e dall'altra quella che può essere la posizione di una carriera amministrativa all'interno del Ministero degli affari esteri, sempre in un'ottica relativa al suo ufficio.

FONTANA GIUSTI. Sono molto grato al senatore Porcari per aver sollevato questo problema che d'altronde è al centro delle preoccupazioni in sede di riforma. Ci si è resi conto che così non si può andare avanti; non si ha certo il tempo di frequentare le autorità locali, di fare politica, cultura ed economica ed anche occuparsi della contabilità. Certamente raccomandavo il massimo dell'oculatezza e dell'economia, ma ripeto che una prima ispezione, al di là di un certo disordine metodico, non aveva individuato aspetti di carattere penale come è stato poi rilevato.

Se in sede di riforma del Ministero questo punto potesse essere trattato ed approfondito, ciò sarebbe quanto mai opportuno.

Quanto al riferimento che ho fatto alla patologia ripeto che distinguo tra le funzioni del direttore del personale, che si occupa della fisiologia del Ministero, e quelle dell'ispettore, che deve trattare la patologia. Patologia che probabilmente è limitata, e mi auguro che lo sia ancor più di quanto forse in certe occasioni si è potuto constatare, anche se si trattava di una constatazione di fatto e non della volontà di denunciare troppe anomalie come ho cercato di spiegare nella precedente seduta. D'altronde le anomalie trovate sono state segnalate alla procura della Repubblica; si tratta quindi di un tema che riveste una certa riservatezza e questo spiega anche il perchè io non mi sia dilungato sul caso di Manila, così come sul caso di Bangkok.

BASINI. Signor Presidente, mi trovo perfettamente d'accordo con quanto affermato dal senatore Porcari e da lei ribadito e cioè che in Italia dovremmo porci il problema di definire adeguatamente la responsabilità d'ufficio; questo non soltanto per quel che riguarda l'operato dell'ambasciatore all'estero, ma in generale.

Desidero anch'io ricordare un aneddoto che oggi fa sorridere, ma anche allora fu drammatico. Un professore di fisica fu richiamato d'urgenza da un convegno negli Stati Uniti poichè un suo laureato in fisica, quindi un giovane privo di esperienza, aveva provocato, per alcune manovre fatte al di fuori delle norme, un incendio di cui era rimasto vittima, per fortuna non mortale. Il principio della responsabilità era stato fatto risalire al professore per un fatto avvenuto quando lui era all'estero ad un convegno! Tale principio, per com'è impostato, generalmente non funziona più, in quanto si va da un estremo all'altro. Di contro, vorrei fare un accenno polemico a casi di assoluta deresponsabilizzazione in quanto alcune categorie, come quella dei magistrati, non rispondono mai dei propri errori.

Il problema generale relativo alla ridefinizione delle responsabilità a tutti i livelli va affrontato. Concordo con il Presidente e con il senatore Porcari nel pensare che i nostri ambasciatori all'estero, che hanno il compito di rappresentare la nazione nei confronti di altri Governi, devono essere liberi nei loro interventi.

Con specifico riferimento alla vicenda ricordata dal senatore Porcari, desidero ribadire, anche nella mia veste di Capogruppo di Alleanza Nazionale in questa Commissione, che sono completamente convinto delle argomentazioni portate dall'ambasciatore, che considero un galantuomo che ha onorato l'Italia ogni volta che l'ha rappresentata all'estero. Faccio questa affermazione da parlamentare dell'opposizione, convinto come sono che le maggioranze e le minoranze altro non sono che fattori variabili che cambiano nel tempo, mentre la nazione resta. I servitori dello Stato che onorano la nazione vanno riconosciuti indipendentemente dall'appartenenza alla maggioranza di Governo o all'opposizione.

DE ZULUETA. Dalla prima audizione dell'ambasciatore sono passati ormai alcuni mesi, ma credo che la situazione sia rimasta identica a quella che volevo commentare allora. Desidero rilevare una certa simmetria tra le proposte di riorganizzazione dell'Ispettorato generale avan-

zate dall'ambasciatore Fontana Giusti e quelle formulate dal Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, nominato dal Presidente della Camera dei deputati. Poichè c'è compatibilità fra quanto detto dall'ambasciatore e le proposte del Comitato, ritengo che si debba camminare in parallelo, che vi deve essere un dialogo. In particolare, condivido le osservazioni sulla terzietà dell'attività ispettiva, rese anche all'interno del Comitato, come pure l'esigenza di attivare controlli strutturali sui risultati dell'azione amministrativa.

FONTANA GIUSTI. Ringrazio la senatrice De Zulueta per le sue osservazioni che mi spingono a fare talune precisazioni.

Condivido pienamente l'analisi e le raccomandazioni del Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, istituito il 23 ottobre 1996 dal Presidente della Camera. Il testo redatto dai professori Cassese, Arcidiacono e Pizzorno è sulla scia di quella che ho definito la «rivoluzione Cassese». Negli anni 1993-1994 sono stati pubblicati dal Ministero della funzione pubblica sulla riforma della pubblica amministrazione 35 volumi, cui hanno lavorato circa 500 persone tra giuristi, magistrati, economisti, storici e statistici. In quegli anni c'è stato un fervore di attività innovative e creative del tutto eccezionale. Da questa situazione è nato il decreto legislativo n. 29 che presenta molti aspetti innovativi. L'amministrazione in genere, e la mia in particolare, non ha recepito immediatamente l'importanza di questa riforma che prevedeva l'autonomia dei dirigenti generali nei confronti del potere politico. Purtroppo, come spesso succede in Italia, ad una riforma ha fatto seguito una controriforma.

Quello che più mi ha sorpreso dopo quasi sette anni di lavoro all'estero - dall'aprile 1988 al gennaio 1995 - è la sensazione che, nonostante la rivoluzione pacifica di cui ho tante volte parlato in discorsi ufficiali, nonostante Mani pulite, malgrado la cosiddetta «rivoluzione Cassese», non sia potuta riscontrare una rivolta morale nè si siano visti segni di rinnovamenti radicali dei valori e dei comportamenti che provenissero dall'interno degli apparati amministrativi. Le cose sono restato o sono tornate ad essere quelle che erano.

In questo quadro tuttora manca, nella struttura e nella cultura della pubblica amministrazione, la capacità di accogliere proficuamente gli «innesti del controllo», controllo non più e non solo di natura preventiva e di legittimità, bensì controllo dei risultati e della gestione. Quindi controlli sostanziali e di legittimità, controlli sostanziali e non più formali, non più fondati sulla vecchia «cultura egemonizzante e ottundente dei controlli preventivi», ma basati su precisi indicatori. Si dovrebbe insomma verificare un passaggio dai controlli di processo ai controlli di prodotto (*cost-benefit analysis*). In altre parole, non più solo controlli basati su conoscenze giuridiche, pur sempre necessarie, ma controlli alimentati da una conoscenza delle tecniche di gestione.

Sono perfettamente d'accordo con la senatrice De Zulueta e con il professore Cassese - di cui sono un fervente ammiratore e che considero tra i miei maestri - sulle proposte a breve, medio e lungo periodo. Sono altresì d'accordo sulle raccomandazioni a rendere operativi i codici di comportamento che servano a ricostruire una deontologia del pubblico impiego (articolo 58-bis del citato decreto legislativo n. 29), che

ogni pubblica amministrazione dovrebbe avere – soprattutto per il servizio all'estero – e su cui l'Ispettorato generale potrebbe vigilare.

Leggevo in una rivista curata dal professor Cassese che negli Stati Uniti ogni agente incaricato di una missione pubblica deve rispettare un codice, redatto sotto forma di carta solenne, in cui sono enumerati i principi deontologici. Questo purtroppo manca in Italia. Ogni amministrazione dovrebbe avere una codice di comportamento. Ricordo che un codice deontologico è allegato al contratto collettivo di lavoro ma è generico, mentre ogni amministrazione ha le sue responsabilità, le sue esigenze. In particolare, ciò vale per il Ministero degli affari esteri che svolge la maggioranza delle sue attività in paesi terzi. È necessario che un codice di questa natura sia approvato, meditato e reso esecutivo attraverso l'Ispettorato generale.

Su un altro punto – che mi ha molto scandalizzato nel corso degli anni – sono d'accordo, e riguarda l'esigenza di disciplinare le attività successive al rapporto di impiego. In altre parole, i diplomatici dovrebbero astenersi da certi incarichi dopo aver lasciato il servizio attivo e, soprattutto, dovrebbe essere loro vietato di assumere incarichi nell'ultimo paese in cui abbiano rappresentato lo Stato italiano. Personalmente ho tanti libri da leggere, tante cose da scrivere: ogni ambasciatore può raccogliere le sue esperienze personali, senza brigare per avere incarichi ulteriori, così come avviene in altri paesi che obbligano gli ambasciatori a questo codice di comportamento.

Sono infine d'accordo sulla visibilità e la massima trasparenza, soprattutto decisionale. Posso assicurarvi che il «documento Cassese», non solo è condiviso al cento per cento, ma è uno dei testi sui quali ho cercato di impostare la mia azione.

Forse qualcosa in più si potrebbe suggerire: per esempio, si potrebbe raccomandare una *cross fertilization*, cioè un rapporto tra gli ispettori di tutti i paesi dell'Unione europea, in modo da mettere al servizio gli uni degli altri le proprie conoscenze, le proprie esperienze e forse, quando si parla di esperti esterni che potrebbero far parte delle missioni ispettive, potrebbe essere utile avere un ispettorato di un altro paese membro.

Insisto sull'esigenza dei controlli perchè, mentre per una qualsiasi impresa privata funzionano gli automatismi del mercato, nella pubblica amministrazione – per i precedenti sabaudi e borbonici di cui parlava il senatore Vertone Grimaldi – purtroppo è difficile risalire alle responsabilità; ci ha provato il ministro Cassese, non so con quanto successo. Credo, appunto che la esigenza di controlli, non solo formali ma di merito, sia nella sostanza qualcosa di importante, qualcosa nell'interesse di tutti e nell'interesse del paese.

Queste sono alcune considerazioni che volevo fare, grato della sua domanda, senatrice De Zulueta, che mi ha permesso di citare una delle fonti più preziose del mio lavoro.

PRESIDENTE. Vorrei fare anch'io qualche osservazione, la prima sulla questione che è stata adesso evocata, cioè la separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa, tema estremamente importante e moderno dal punto di vista della discussione

anche giuridica su questo terreno, rispetto al quale altri ordinamenti dell'Unione europea si sono già adeguati.

Molto importante è considerare che la responsabilità politica deve essere piena per quanto riguarda gli indirizzi di una amministrazione, le scelte politiche e così via; per quanto riguarda invece l'applicazione, specie nei riguardi dei singoli casi, l'autonomia dell'amministrazione deve essere altrettanto netta. Addirittura in alcuni ordinamenti, se un Ministro o un membro del suo Gabinetto influisce sull'applicazione di una direttiva, commette un illecito. Chiedo scusa se cito per la seconda volta la Svezia, ma questo è l'esempio che ho sottomano: non è un caso che in questo paese addirittura vi sia una differenza terminologica, nel senso che il Ministero è costituito dal Ministro con il suo Gabinetto, invece l'amministrazione è l'apparato permanente della struttura ministeriale.

Qui si apre un problema di controllo (che, tra le altre cose, riguarda anche le tematiche della Commissione bicamerale): poichè nessun potere può essere incontrollato, l'amministrazione deve a sua volta rispondere per quanto riguarda la sua sfera di autonomia a qualcuno, e qui può designarsi un ruolo di una delle due Camere del Parlamento; almeno questa può essere una ipotesi. È vero che esiste il Consiglio di Stato, ma tale organo attiene già alla valutazione di una controversia e non alla fisiologia.

E qui vengo ad un altro problema: ciò che è fisiologico e ciò che è patologico, che è stato evocato nell'intervento del senatore Andreotti. Il guaio è che è molto difficile tenere separati questi due concetti e che – se posso esprimermi in questo modo – alla radice della patologia sta molto spesso quella che chiamerei una fisiologia distorta. Ed è lì che deve esplicitarsi l'impegno del potere parlamentare, del potere politico; cioè la questione è nostra. Non è il problema della repressione, compito che ritengo debba assolvere nella sua autonomia la magistratura, ma piuttosto – come ha cominciato a fare questo Comitato nominato dal presidente Violante – di occuparsi delle cause, non solo in termini generali, ma in termini più specifici. Mi spiego con degli esempi: la moltiplicazione delle norme è una condizione che non solo favorisce la violazione delle medesime, ma attenua anche il senso della legalità nel paese. Vi sto dicendo una banalità, ma è una banalità importante: in una situazione in cui anche la persona più onesta non pecca sette volte – come dice la Bibbia – o settanta volte sette, ma viola in sette o settanta volte sette occasioni le leggi, è molto difficile che prevalga il senso della legalità, che è strettamente legato proprio alla chiarezza, alla limitatezza delle norme, alla loro applicazione e anche alla durezza della repressione in caso di violazione.

Permettetemi, in questo clima in cui conversiamo – ma secondo me l'indagine conoscitiva serve anche a questo – di fare una citazione familiare. Il mio genitore, quando era direttore generale al Ministero degli affari esteri, sosteneva che le circolari andavano cestinate senza essere lette perchè o erano conformi alla legge, ed erano superflue, oppure erano contrarie alla legge, e allora andavano cestinate per questo. Il mio vecchio genitore era un amante del paradosso, però uso questo esempio per dire che la moltiplicazione di leggi, regolamenti, circolari in applicazione di regolamenti, oltre a darci un tipo di amministrazione che nobilmente – mi associo a lui – il senatore

Vertone Grimaldi ha rivendicato per il regime sabauda rispetto allo Stato borbonico, crea anche una condizione di incertezza su ciò che è consentito e ciò che non è consentito.

Faccio un altro esempio, che pure qui è stato evocato e non riguarda soltanto la responsabilità amministrativa. Ogni responsabile politico di un qualche ufficio o Ministero, o anche un rettore di università, firma una montagna di lettere, corrispondenza, decreti, cose su cui non esercita, nè è possibile e ragionevole che eserciti, un controllo di fatto. Credo sia fondamentale che la responsabilità formale corrisponda a quella sostanziale.

Siccome mi sono già lasciato andare a citazioni familiari, ne faccio un'altra. Un provvedimento che prese il mio genitore diceva: «Capiufficio, firmate voi tutto. Se è un cosa intelligente e giusta, ne avrete il merito, se è una cosa sbagliata, ne avrete la responsabilità». Il problema è che qualche volta leggi e regolamenti non lo consentono, con lungaggini assolutamente non utili, anzi dannose dal punto di vista dell'efficienza dell'amministrazione stessa. Non so se ciò possa trovare in qualche modo rispondenza in esperienze dei senatori presenti.

Ultimo - e a mio parere più importante - esempio di fisiologia distorta è quello relativo all'aspetto retributivo. Infatti intorno ad esso si determinano delle «solidarietà», per non usare termini più pesanti. Credo che non sia un caso che nella storia del Ministero degli affari esteri la fase in cui sono state commesse le maggiori malversazioni è stata quella della cooperazione; per carità, come diciamo sempre, non bisogna fare di ogni erba un fascio e vi sono stati tanti aspetti positivi che questa Commissione si è battuta per salvare, tuttavia vi sono anche stati episodi di malversazione. Si è registrato in quella fase uno sregolato aumento delle indennità di servizio all'estero, a cui ha corrisposto una mancanza di vigilanza dall'alto come dal basso sul modo in cui tali indennità venivano utilizzate. Ebbene, quando si distribuiscono posti all'estero per qualifiche funzionali con compensi per più di dieci milioni si esercita un potere rilevante che determina quella che io chiamo una fisiologia distorta. Tale privilegio in qualche misura è stato anche delegato a strutture sindacali. E a tal riguardo saluto positivamente l'orientamento assunto dalla Cgil (anche se io sono un tesserato della Cisl) che per prima si è opposta alla partecipazione del sindacato ai consigli di amministrazione.

Per fare un altro esempio, i dipendenti del Ministero degli affari esteri sono pagati malissimo a casa loro, cioè quando sono a Roma, addirittura peggio degli altri dipendenti dello Stato; infatti essi devono sopportare dei costi più elevati dovendo, quando rientrano, trovare rapidamente un'abitazione e dovendo far frequentare ai propri figli, che hanno studiato all'estero, scuole private. Ebbene, ciò non viene riconosciuto dallo Stato e pagato per quello effettivamente vale, ma viene semplicemente corretto con una sorta di «albero della cuccagna» che si può cumulare, a prescindere dagli effettivi obblighi di rappresentanza. È il tipico caso in cui si corregge una distorsione in negativo con una distorsione in positivo.

Tutto questo non favorisce un'amministrazione lineare così come non la favoriscono, e qui mi riferisco a tutto il pubblico impiego, casi estremi ove abbiamo direttori generali che distribuiscono migliaia di

miliardi e che magari ricevono una retribuzione di 3.400.000 lire al mese; o assessori all'urbanistica di grandi comuni, che con un semplice tratto di penna possono arricchire una persona o una ditta, che percepiscono due o tre milioni al mese di stipendio. A meno che noi non si sia capaci di allevare una sorta di nuovo ordine monastico, questo è, come direbbero gli inglesi, *asking for trouble*, cioè mettersi nella condizione ideale perchè vi sia un problema di corruzione.

All'altro estremo vi sono alti funzionari del Tesoro (lo stesso Ragioniere generale dello Stato) che partecipano a comitati di garanzia, o a comitati di collaudo, oppure magistrati che partecipano ad arbitrati, che lucrano sulla base di queste responsabilità gettoni del valore di centinaia di milioni. Per la partecipazione ad una commissione di collaudo per un centro agroalimentare dieci persone, che fanno parte di un elenco di cittadini che si possono candidare, per legge, quindi legittimamente, lucrano circa 600 milioni a testa (cito in maniera approssimativa, ma senza forzature).

Ciò determina un'altra fisiologia distorta che non è foriera di buona amministrazione perchè evidentemente questo tipo di funzione entra in tensione con quella che è la funzione principale, sulla base della quale ci si candida, cioè l'essere magistrati, alti funzionari del Tesoro, della Corte dei conti e così via.

PORCARI. Vorrei esordire affermando che concordo per l'intero con l'analisi svolta dal Presidente nell'ultima parte del suo intervento, con riferimento al problema delle remunerazioni e delle indennità; concordo invece parzialmente con la parte dell'intervento in cui egli si è soffermato sul problema della cosiddetta patologia del Ministero degli affari esteri. Devo dire che personalmente, coerente con i miei principi, sono più favorevole alla giusta sanzione di un operato sbagliato che a un eccesso di prevenzione, alla terapia curativa più che a quella preventiva; l'ho già detto e lo ribadisco perchè resti agli atti della Commissione.

Potrei concordare sulla visione svedese; ma qui abbiamo la Svezia più l'Iran degli *ayatollah* e devo dire che questo mi fa paura. Non posso accettare; posso subire, posso essere suddito e vittima di un'Italia con un eccesso di giustizialismo, ma non me ne considererò mai nè cittadino nè protagonista. Trovo gravissimo che si parli di un controllo di merito e di prodotto, che immagino debba essere affidato ad elementi esterni. Lo trovo aberrante e a ciò mi oppongo fermamente; è un atto di sfiducia verso i vertici politici e verso i vertici dell'amministrazione della Farnesina, che sono i soli giudici dell'operato dei funzionari. Mi dispiace di dissentire dall'ambasciatore Fontana Giusti su questo argomento, ma lo devo fare con la stessa fermezza con cui mi sono espresso in termini a lui favorevoli, in obbedienza a quel che penso e a quel che sento sull'altro argomento.

Su questo punto devo dire che all'eccesso di prevenzione non ci sono limiti: si arriva ad Orwell, si arriva ad Huxley; siamo tra «1984» e «This brave new world»; siamo ad una società che rifiuto concettualmente, che rifiuto moralmente, che rifiuto totalmente. Ci manca solo di mettere «l'occhio del Grande Fratello» negli uffici, nelle case dei cittadini e, perchè no, anche nell'alcova. C'è una sbagliata deontologia coniugale che può avere riflessi serissimi, ambasciatore Fontana Giusti. Ov-

viamente quel che sto dicendo è un paradosso, ma a volte i paradossi servono per meglio sottolineare la visione delle cose. Perchè no, mettiamo pure l'occhio nell'alcova nella camera da letto, perchè un funzionario che tratta male la moglie, che non adempie ai suoi doveri coniugali, può anche essere un pessimo funzionario di ufficio. Non ci sono limiti alla prevenzione, all'eccesso di prevenzione antipatologica, che impone una cappa di piombo sui cittadini e su coloro che servono lo Stato e devono servirlo con serenità di spirito e legittima autonomia operativa. Io protesto e mi ribello nella maniera più energica. Sui controlli di carattere amministrativo di efficienza, di puntualità, di immaginazione nel lavoro quotidiano sono più che favorevole e li ritengo indispensabili. Ma ritengo che i primi e soli giudici debbano essere coloro che sono preposti - in una piramide, come in ogni amministrazione - a governare e a dirigere quella amministrazione. Guai ai paesi che mettono il commissario politico, il commissario del popolo, vicino al funzionario, che diventa uno schiavo, una vittima. Mi spiace, ma su questo punto esprimo in dissenso totale. Debbo dire che il mio dissenso è molto più misurato nei confronti dell'enunciazione del senatore Migone.

Mi auguro che la cultura, lo spirito ed il senso civico degli italiani - paese dalla grande storia e dalla grande cultura, nel quale c'è sempre stata una discrasia tra cultura e società, tra retaggio storico e realtà quotidiana - possano sotto certi aspetti, ispirarsi (lo dico senza voler apparire esterofilo o poco estimatore del mio paese) ad una visione «nordica» dello stato e dell'amministrazione, al concetto che lo Stato siamo noi, che una telefonata che apparentemente non costa nulla in realtà costa a tutti i cittadini, che quelle spese che rientrano nel bilancio di un Ministero sono spese ripartite tra tutti i cittadini, che si ripercuotono sulla imposizione fiscale a breve, a medio e a lungo termine, come possiamo osservare dal dissesto del nostro bilancio e dall'ammontare del nostro debito pubblico. In questo sono d'accordo sia con l'ambasciatore Fontana Giusti, sia con il presidente Migone. Ma su tutti gli aspetti impapabili, quelli che fanno di un cittadino un suddito e dell'uomo uno schiavo, mi dispiace, non posso concordare.

BASINI. Ricollegandomi all'intervento testè svolto dal senatore Porcari, desidero anche io ricordare un aneddoto. Nella mia famiglia si ripeteva spesso che democrazia significa reprimere e non prevenire. Tuttavia, dal 1968 la parola repressione ha assunto una connotazione negativa. Desidero aggiungere, anche per venire incontro alle esigenze del presidente Migone, una pillola di saggezza cattolica: dobbiamo evitare di indurre in tentazione i pubblici dipendenti.

FONTANA GIUSTI. Desidero anzitutto ringraziare i senatori intervenuti nel dibattito. In premessa vorrei assicurare il senatore Porcari che nella nostra opera di prevenzione della corruzione non abbiamo mai pensato - nè, credo, mai lo penseranno i nostri successori - di creare intrusioni eccessive. Ritengo che di fatto prevenire sia meglio che reprimere e l'individuazione di taluni casi di scorrettezza serve da esempio sia a chi si comporta correttamente sia all'insieme dell'amministrazione. Dalle ispezioni, forse un po' «ayatollesche», che abbiamo fatto per reprimere certe frodi, sono emersi solo alcuni casi di irregolarità.

PORCARI. Signor ambasciatore, il mio discorso era, per così dire, filosofico.

PRESIDENTE. Mi permetto di sottolineare un equivoco terminologico classico. Il senatore Porcari si riferiva – ed io concordo con lui – ad una sorta di filosofia del sospetto che si traduce in misure di controllo che precedono l'atto illecito. Se ho capito bene, quello che l'ambasciatore Fontana Giusti sta dicendo è altra cosa. La prevenzione deve essere esercitata da parte del Ministero e si esercita nei confronti di quello che poi sarà o dovrà eventualmente essere l'intervento della magistratura. Questo, senatore Porcari, è sacrosanto.

PORCARI. L'intervento della magistratura avviene dopo il reato e non prima del reato.

PRESIDENTE. Per capirci meglio, è preferibile portare alcuni esempi concreti. Se si individua un'ambasciata di un paese dell'Europa dell'Est dal quale proviene un flusso continuo di prostitute, mentre allo stesso tempo il Presidente della Commissione esteri del Senato riceve lettere con elenchi di scienziati italiani e di quel paese che non riescono ad ottenere il visto, non siamo di fronte ad un reato, senatore Porcari, ma al cospetto di una anomala situazione patologica rispetto a cui, se interviene l'Ispettorato generale del Ministero degli affari esteri piuttosto che il procuratore della Repubblica di Vercelli, io sono più soddisfatto.

PORCARI. Concordo pienamente con la sua osservazione.

FONTANA GIUSTI. Su tale aspetto concordiamo tutti in quanto il controllo ispettivo non richiede l'esistenza di una *notitia criminis* – e qui è competenza naturale della magistratura –, tanto più che ha per oggetto anche il controllo del *management* dell'amministrazione, attività che l'Ispettorato deve svolgere e che è a monte rispetto ad altri controlli.

PORCARI. L'Ispettorato fa parte del Ministero degli affari esteri, ma io mi riferivo agli altri controlli previsti dal ricordato «documento Casese», di cui lei ha parlato con entusiasmo, ma che io non conosco nei dettagli.

FONTANA GIUSTI. Nel mio intervento svolto nella precedente audizione del 7 novembre scorso ho lasciato intendere che forse l'Ispettorato fa troppa parte del Ministero degli affari esteri, per cui un elemento di terzietà sarebbe salutare per l'amministrazione e per il Ministero stesso. La terzietà dell'Ispettorato, lo ripeto, potrebbe essere raggiunta attribuendo l'incarico di ispettore generale o ad un ambasciatore di grado che sia giunto a pochi anni dalla fine della carriera diplomatica, e che si impegnerebbe a rivestire tale incarico per il rimanente periodo, o a un ambasciatore in pensione. All'interno di questo organismo, sarebbe auspicabile la presenza di un magistrato amministrativo-contabile che potrebbe fornire gli orientamenti necessari agli ispettori per poter meglio operare.

PORCARI. Concordo sulla figura di un ambasciatore o alla fine della carriera o già in pensione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Fontana Giusti per il contributo portato ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.
Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

