

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE  
CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

---

*16° Resoconto stenografico*

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GIUGNO 1995**

---

**Presidenza del presidente senatore MENSORIO  
indi del vice presidente deputato BERGAMO**

**INDICE**

**Audizione del dottor Giuseppe Palumbi, vice procuratore generale della Corte dei conti**

Presidente MENSORIO.....	Pag. 3, 9	PALUMBI .....	Pag. 3, 10, 14 e <i>passim</i>
Vice Presidente BERGAMO 14, 20, 26 e <i>passim</i>			
GREGORELLI .....	12		
GRITTA GRAINER.....	24, 28		
PERIN .....	25		
PROVERA .....	11, 22		
BARALDI .....	23		
TARTARO .....	21		

*I lavori hanno inizio alle ore 18,20.*

*Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, i dottori Tartaro e Baraldi.*

### **Presidenza del presidente senatore MENSORIO**

*AUDIZIONE DEL DOTTOR GIUSEPPE PALUMBI, VICE PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Giuseppe Palumbi, vice procuratore generale della Corte dei conti.

Nell'ampia programmazione delle audizioni da noi definita all'inizio dei lavori della Commissione, abbiamo proceduto ad una progressiva acquisizione di notizie e di atti. Siamo oggi pervenuti ad un momento nevralgico e altamente impegnativo che si colloca immediatamente dopo l'audizione svolta ieri sera del dottor Balsamo.

Rivolgo un ringraziamento fervidissimo al dottor Giuseppe Palumbi, vice procuratore generale della Corte dei conti. Il dottore, molto disponibile, ha aderito immediatamente al nostro invito con la piena consapevolezza di offrirci un contributo altamente impegnativo, mettendo a nostra disposizione l'esperienza maturata nel corso della sua attività come giurista della problematica economica. Una carriera di alto valore, tanto che per 10 anni, dal 1972 al 1982, è stato componente dell'ufficio legislativo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e poi ha lavorato presso il Ministero del tesoro, come capo dell'ufficio legislativo, prima sotto il ministro Carli e dopo sotto il ministro Barucci. Si è occupato in modo particolare della cooperazione ed alla Corte dei conti è il massimo esperto, colui che ha seguito da vicino lo svolgimento di una problematica che ha per noi ancora molti punti oscuri e ci pone molti interrogativi.

Mi auguro che questa sera, col contributo del vice procuratore generale della Corte dei conti, si possa avere un quadro più chiaro della situazione per fare luce su alcune problematiche della cooperazione, di modo che i lavori di indagine della Commissione oggi registrino un momento molto importante e significativo.

Senza dilungarmi e ben sapendo che, secondo la consuetudine, seguiranno le domande dei membri della Commissione, do la parola al dottor Palumbi perchè possa svolgere la sua relazione, toccando i punti che ritiene salienti per le nostre indagini.

**PALUMBI.** Signor Presidente, mi permetto di esprimere a mia volta un ringraziamento come magistrato e come componente della Corte dei

conti per la sensibilità che nei confronti dell'esercizio della giurisdizione della Corte la Commissione ha manifestato nel promuovere questa audizione. Audizione che ritengo - soprattutto dopo quanto prospettato ieri dal collega Balsamo - possa servire a chiudere in un quadro di relativa compiutezza l'intervento della Corte dei conti nel contesto della cooperazione allo sviluppo.

Anticipo che la procura generale della Corte dei conti nel 1993 prese atto della serie di deliberazioni, che la sezione del controllo della Corte aveva recentemente depositato, per promuovere, nel quadro delle proprie competenze, una serie di accertamenti in qualche modo illuminati dall'intervento che, pressochè contestualmente, la procura della Repubblica presso il tribunale di Roma svolgeva con particolare efficacia ed incisività.

La procura generale della Corte ritenne all'epoca che il contesto tanto pressante e consistente degli eventi dannosi avrebbe giustificato la costituzione di un *pool* di tre magistrati; in definitiva, però, è stato possibile incaricare soltanto un magistrato, coadiuvato da un solo collaboratore, che ha potuto approfondire questo contesto sicuramente singolare nella storia degli eventi del nostro paese.

Dico singolare perchè sono tuttora in corso 67 indagini per il quadro della cooperazione, delle quali 12 per l'Africa, 4 per la Somalia, 5 per i paesi mediterranei (africani e non, cioè inclusa l'Albania), 7 per i paesi asiatici, 8 per il Sud America, 7 per le elargizioni e le convenzioni con gli istituti nazionali, 12 sull'attività di un centro di ricerca scientifica svizzero che va sotto il nome di *World Laboratory*, una di natura particolare sulla quale mi soffermerò più tardi concernente contributi all'Onu, 11 per le attività che la cooperazione ha svolto per il funzionamento della struttura organizzativa, oltre a 41 per il disciolto FAI.

Infatti, noi ci siamo occupati anche del Fondo aiuti italiani (Fai) con 41 indagini: 26 per l'Africa, 6 per la Somalia, 7 per i contributi ad enti nazionali ed internazionali e due per il funzionamento della struttura. In definitiva questo contesto di indagine, così serrato, ha posto capo ad una serie di atti di citazione, che ho avuto già modo di far avere alla Commissione, e ad una lunga serie di inviti, che costituiscono per la giurisdizione della Corte quello che per il giudice penale è l'avviso di garanzia e che si sono resi necessari per effetto delle innovazioni legislative della legge n. 19 del 1994.

Il contesto è stato impressionante. Davanti alla Commissione ed in attesa di poter chiarire dettagliatamente aspetti specifici, tenterei di effettuare una sintesi dei fatti di maggior significato patologico nel quadro della cooperazione. Se dobbiamo risalire alla normativa che ha investito a suo tempo, con la legge n. 73 del 1985, di poteri specifici non tanto il Ministro degli affari esteri, ma il Sottosegretario delegato per il Fai, dovremmo dire che la radice della patologia e della devianza risiede nell'intervenuta creazione di una struttura con compiti di intervento immediato, finalizzati esclusivamente ai casi di estrema urgenza, ai casi cioè che investivano problemi di alimentazione e di sopravvivenza delle popolazioni dei paesi emergenti. Tale struttura è stata invece sovente trasformata in uno strumento di intervento ordinario e infrastrutturale. La realizzazione di infrastrutture, a sua volta, si è innestata in un contesto assolutamente privo di capacità progettuali. La progettualità è stata

ovviamente ricercata attraverso una forte delega a società esterne, che sono state incaricate non soltanto della progettazione, ma anche dell'esecuzione e dei controlli, con un calo verticale della capacità di controllo della struttura centrale. Queste società esterne hanno potuto gestire le opere in materia di agricoltura, pesca, industria, edilizia da riqualificare, nuove costruzioni, generalmente con progetti tanto dispendiosi quanto destinati ad opere in contesti sociali ed economici inadeguati a recepire queste innovazioni e queste infrastrutture.

In sostanza, invece di un modello di sviluppo graduale o finalizzato esclusivamente agli eventi di specifica ed estrema rilevanza, di fronte ai temi della fame nel mondo, si è creato un contesto operativo oggettivamente deviante. Infatti la delega conseguita per l'esercizio dei poteri di esecuzione, di progettazione e di controllo è stata bilanciata all'interno soltanto dalla creazione di organismi consultivi e di comitati di carattere straordinario, quasi sempre di fatto o coinvolti o inascoltati. Un altro aspetto è quello del cedimento che si è verificato di fronte alla pressione delle imprese, che vedevano in queste attività da svolgere all'estero uno strumento di riqualificazione finanziaria e di finanziamento permanente, con sovente omissione di verifica preventiva sull'esperienza operativa, sulla capacità finanziaria e realizzativa e addirittura sulla realtà contrattuale di queste imprese. Su questa fenomenologia si è, purtroppo, inserita l'attitudine elargitiva di queste imprese, bilanciata dalla disponibilità ad incrementare il lavoro italiano all'estero e da altre motivazioni specifiche, che ha portato a consentire un intreccio di interessi che qualche volta ha raggiunto livelli corruttivi.

La stessa impostazione infrastrutturale, non momentanea o di emergenza, degli interventi ha portato ad una continuità e ad una particolare estensione di queste contribuzioni illecite da parte di taluni imprenditori, con un flusso di denaro ad un settore dell'apparato pubblico per la realizzazione però di interessi che andavano prevalentemente individuati nel quadro della stessa imprenditoria. Noi abbiamo trovato impressionante sotto questo profilo una recente richiesta di rinvio a giudizio della procura della Repubblica di Roma. Questa patologia sistematica, che in gran parte è correlata all'inadeguatezza della struttura, al carattere anche temporaneo dell'impegno degli esperti, che si sono visti sovente forzati sul piano dell'immanente revocabilità dell'incarico, ha trovato collocazione in una prospettiva di carattere politico-organizzativo, che fissava stabilmente degli obiettivi ambiziosi, sui quali poi questa capillarità dell'innesto di contribuzioni illecite aveva effetti decisamente devianti. Devo dire che non sono state estranee a queste contribuzioni anche talune istanze organizzate di carattere politico ed anche religioso, che qualche volta sono intervenute duramente sulla stampa, forse anche per motivi di concorrenzialità, rilevando spesso discrasie e malfunzionamenti. Se dovessimo trarre lezioni dall'esperienza del funzionamento del Fai, dovremmo dire che organismi di questa incisività di intervento, dotati di finanziamenti relativamente cospicui, non possono funzionare senza un forte controllo politico, da un lato, e amministrativo, sia di carattere interno che esterno, dall'altro.

Il Fai aveva l'obbligo di una rendicontazione *ex post* che si è rivelata sostanzialmente fallimentare. Per un certo periodo si era ritenuto che parte della documentazione fosse depositata presso paesi terzi, traendo

questa convinzione da una dichiarazione che l'allora Ministro degli affari esteri aveva reso al Parlamento; in realtà questo non era. Però il disordine della tenuta di questi atti ha finito con il coinvolgere la stessa amministrazione degli affari esteri, che si è trovata impreparata a rendicontare *ex post* queste spese. Noi riceviamo continuamente comunicazioni di indisponibilità di atti che rendono la nostra attività particolarmente onerosa.

Per quanto riguarda invece la cooperazione, la Direzione generale per la cooperazione è in sostanza sopravvenuta al vecchio Dipartimento; non di meno, nonostante che l'impianto della legge n. 49 del 1987 fosse quello di assicurare una progressiva, ma sempre rafforzata, adeguatezza delle strutture, in realtà il potenziamento della struttura non ha mai avuto luogo.

L'impianto è rimasto sostanzialmente burocratico, recettivo alle iniziative di valenza eminentemente politica delle imprese, senza invece prestare particolare attenzione alla progettazione, presupposto fondamentale per la buona riuscita di un'opera, tanto che le stesse istanze delle imprese hanno talora incontrato difficoltà ad essere appropriatamente recepite, proprio per incapacità della struttura di valutarle e di elaborarle adeguatamente.

Tra l'altro, la legge n. 38 del 1979, istitutiva del Dipartimento per la cooperazione, stabiliva che la realizzazione degli affidamenti potesse dipendere dalla designazione dei paesi terzi destinatari; quindi, per ottenere indicazioni di esigenze specifiche, si è dato luogo ad un incisivo tentativo di sensibilizzazione dei rappresentanti politici di quei paesi e, per ottenere consenso, vi è stata ampia erogazione di contributi per un valore corrispondente a centinaia di miliardi, senza che gli organismi destinatari di questi fondi ne abbiano mai reso rendicontazione e, in tal modo, favorendo una dispersione di denari inimmaginabile; tale atteggiamento è stato da noi duramente censurato con un atto di citazione, finalmente giunto all'esame del collegio della Corte dei conti.

In questo ambito, presso la Direzione generale per la cooperazione, abbiamo constatato la progettazione di ambiziosi piani di sviluppo, nonché una propensione ad una vera e propria sopravvalutazione delle istanze dei paesi terzi, cui seguiva la realizzazione di infrastrutture di poderosa consistenza in contesti geografici e sociali francamente non adatti a sostenerne né il funzionamento né gli oneri di manutenzione. Si è constatata inoltre una certa propensione a recepire vecchi progetti realizzati dal Dipartimento per la cooperazione e dall'ormai disciolto Fai ed a reiterarli o trasferirli in nuovi contesti, senza effettuarne una nuova valutazione.

Ovviamente, anche questo comportamento è stato da noi censurato di fronte alla visione di fotografie di silos abbandonati in fattorie che sarebbero dovute fiorire e che invece erano solo zone desertiche, dimostrando la mancata effettuazione di una valutazione precedente in merito al possibile, reale recepimento di un eventuale progetto, nonché il mancato approfondimento di uno studio in merito che invece sarebbe stato necessario.

Si è inoltre dato luogo a modificazioni di progetti in corso d'opera nel tentativo, di fronte ad un fallimento certo, di modificarne la

destinazione: mi riferisco ad esempio al fallimentare progetto nel Sahara che si è sviluppato in due tempi distinti.

Inoltre, malgrado il forte impegno dimostrato da valorosi funzionari, le inadeguatezze organizzative interne alla Direzione generale hanno portato, anche di fronte ad una certa, giustificata timidezza nell'affrontare le spese e gli atti di liquidazione e nel tentativo di qualificare responsabilità specifiche dei funzionari, a strutturare il quadro dei passaggi procedurali in forma estremamente analitica, tale da rendere l'intero meccanismo a dir poco aberrante.

Nel caso delle liquidazioni, ad esempio, l'intera procedura è costituita da ben sedici fasi: a tale proposito, abbiamo svolto un'iniziativa monitoria nei confronti dello stesso Direttore generale, ritenendo che questa lenta procedura causasse una graduale elevazione degli interessi legali per il pagamento dei corrispettivi, tale da erodere le stesse disponibilità finanziarie della Direzione generale, tra l'altro già ridotte per effetto di provvedimenti legislativi più recenti. La Direzione generale soffre di un elevato contenzioso che comporta l'affidamento ad arbitri con oneri per revisione di prezzi, penalità, eccetera, con il rischio di accentuare le responsabilità dei funzionari.

Credo che il dottor Balsamo abbia già esplicitato, per quanto riguarda l'affidamento di opere, di consulenze e di servizi a favore di determinati istituti, che la separatezza della Direzione generale dal contesto dell'amministrazione ha prodotto una sorta di illusione di autosufficienza, per cui tutte le attività della Direzione generale, e non solamente nel quadro dei servizi, sono state affidate con continuità a società esterne in modo prevalentemente ingiustificato, stante l'unitarietà dell'Amministrazione. Risultano contratti per manutenzione di fotocopiatrici - e ciò rientra nella norma - ma ve ne sono tanti altri (per la pulizia dei locali, per ristrutturazioni, consulenze e lavori edili e di falegnameria, per impianti di riscaldamento, per affitti, oneri ed accessori) cosicché si ritiene opportuno lasciare a disposizione della Commissione i relativi documenti per consentirne una ulteriore valutazione. Risulta cioè una variegata tipologia di attività completamente delegata ad enti esterni, quasi che la Direzione generale operasse autonomamente e non nel contesto dell'amministrazione.

Non si comprende ad esempio il motivo per cui la Direzione generale abbia ritenuto di affidare attività ed iniziative di carattere formativo a titolo di convenzione alla Sioi (Società italiana per l'organizzazione internazionale), organismo, tra l'altro, di elevata qualificazione; all'Ismeo (Istituto per gli studi sull'estremo e medio oriente); alla Siscos (organizzazione costituita da volontari e sindacati); all'Istituto italo-africano.

Addirittura, di fronte all'esistenza di un Ministero della marina mercantile, è stato creato ad esempio un consorzio comprendente tutte le categorie dei trasportatori (navali, via terra, eccetera), che svolgeva compiti di consulenza nell'elaborazione dei prezzi dei singoli noli: ciò voleva dire insomma affidare alla controparte la valutazione delle spese per i trasporti che la Direzione generale avrebbe dovuto sostenere.

Inoltre, dalle numerose iniziative attivate nei confronti del *World Laboratory*, abbiamo rilevato il conferimento di ricerche che sarebbe stato appropriato attribuire ad organi universitari nazionali, in quanto questo istituto ha invero svolto la funzione di intermediazione, ricavandone ov-

viamente una sua utilità anche sotto forma di appropriazione di beni che invece sarebbero dovuti rifluire, data l'origine di tale iniziativa, a favore della comunità nazionale o a favore delle istituzioni ufficiali del paese destinatario, se l'interesse fosse stato di rendere più incisivo quel determinato intervento.

Attenzione particolare è stata dedicata dalla procura della Corte dei conti alle spese di rappresentanza, conferite, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, all'Onu, per la gestione di un ufficio il cui compito era lo studio dei «problemi dei paesi debitori». Dubito assai che questo rientrasse nel quadro della cooperazione allo sviluppo, ma, anche in tal caso, la collocazione di una figura politica in quel contesto consente all'ufficio di procura di configurare virtualmente questo ambito come meritevole di indagine.

Non mi soffermerò sugli oneri corruttivi, in quanto si tratta di procedure del tutto analoghe alle vicende del Fai, almeno in tempi remoti. Devo rilevare però, una certa insofferenza nei riguardi delle doverose indagini da parte del Ministero degli affari esteri, il cui Ministro, con una recente lettera che depositerò, ha addirittura dubitato di una sorta di preconcepita colpevolizzazione da parte della Corte dei conti, specificatamente della procura, nei confronti del Ministero; pur non conferendo a questa lettera un carattere di pesante condizionamento, ma riferendola alle attuali difficoltà del Ministero, devo rilevare che essa prefigura addirittura, a causa di una sorta di sedizione generale dei direttori, l'eventualità di un'interruzione dell'attività del Ministero, che non sarebbe in grado di operare in una fase, sia pur transitoria, estremamente tormentata della sua esistenza, fino all'adozione di una nuova normativa da parte del Parlamento.

Noi abbiamo contestato questo impianto. Riteniamo che gli strumenti correttivi ci siano e che non si può prefigurare la certezza dello stanziamento finanziario *a priori*, quando esso venga eroso da incapacità o da impossibilità organizzative. Abbiamo avuto talune comunicazioni molto singolari in cui si dà quasi per scontato che gli interessi debbano essere pagati. Francamente riteniamo aberranti queste conclusioni sul piano amministrativo e sul piano delle responsabilità.

In questo quadro, nel quale ci siamo dovuti orientare con qualche difficoltà (anche perchè la stessa Direzione generale ha avuto oggettivamente i suoi problemi, ripeto, nonostante le capacità dei suoi dirigenti), ci siamo trovati a dover prospettare a noi stessi come esso potrebbe essere ridefinito e quale prospettiva normativa nuova si debba configurare in tale ambito.

Riteniamo anzitutto che i motivi fondamentali che hanno prodotto difficoltà nell'individuazione delle responsabilità siano la frammentazione, la diluizione, l'atomizzazione delle attività amministrative nel contesto del Ministero. Quando un progetto passa prima attraverso un organismo interministeriale, poi attraverso un comitato direzionale, dopo aver sentito però il parere di comitati tecnici, è chiaro che ognuna di queste componenti del procedimento produce un effetto di diluizione: non si capisce bene se è il parere che è reso in forma piuttosto equivoca e indefinita, oppure se è il comitato direzionale che ha esercitato una forzatura, o se è il Direttore generale che si è prodotto in uno sforzo di adeguamento. Abbiamo trovato tra gli atti, per esempio, la singolare

confessione di un Direttore generale precedente che, di fronte ad atti palesemente illegittimi, addirittura presentava questa propria attività come un pegno di impegnatività dirigenziale, evidentemente immaginando di interpretare un corrispondente desiderio del suo Ministro. Anche di questa lettera faremo deposito presso la Commissione.

Il primo momento che bisognerebbe qualificare è la netta individuazione delle competenze specifiche di ogni organismo che entri nella progressione del procedimento.

In secondo luogo riterremo indispensabile che per ogni progetto venga definito un responsabile, perchè altrimenti ciò comporta la riferibilità di vari aspetti del progetto a più soggetti. L'indefinibilità delle responsabilità, tenuto conto che ci troviamo in un quadro tipicamente derogatorio rispetto alla contabilità di Stato e potendo quindi accertare le responsabilità soltanto *ex post*, produce un effetto di vero e proprio deterioramento amministrativo e finanziario.

Riterremo infine fondamentale che, conservando pure, se lo si vuole in quanto strumento acceleratorio del procedimento, il controllo *ex post* sugli atti, questo venga sempre preceduto da un controllo concomitante di carattere interno. Le recenti iniziative legislative e in particolare il decreto legislativo n. 29 del 1993 hanno configurato il controllo interno come indefettibile nell'amministrazione. Non ritengo indispensabile che la Corte dei conti intervenga subito, ma è indispensabile che un controllo effettivo ci sia. Che poi il controllo della Corte debba essere attivato in forma di maggiore tempestività questo è un discorso già dei nostri tempi e credo che finalmente siamo giunti ad un quadro di effettiva rispondenza e di reale immediatezza.

Con questo credo che il quadro generale della situazione possa essere da me considerato esauriente. Sono a disposizione degli onorevoli componenti della Commissione per rispondere ai singoli profili che loro possono ritenere interessanti.

**PRESIDENTE.** Vorrei porgere innanzi tutto un ringraziamento al dottor Palumbi, che è venuto e con un colpo netto di bisturi ha toccato gli interrogativi di fondo che ci stanno a cuore. Purtroppo però il suo è stato un quadro un po' autoptico di avvenimenti passati e di situazioni già concluse dei quali occorre esaminare i risvolti di ordine patologico, peraltro da lei riferiti ma che comunque noi in parte già sospettavamo e che certamente trovano riscontro, suscettibile anche di ulteriori sviluppi, nell'ambito delle indagini che vogliono identificare persone e responsabili.

Anche se molti degli aspetti evidenziati erano già a nostra conoscenza, grazie all'audizione svolta ieri sera del dottor Balsamo, Lei ha aperto uno squarcio molto importante che richiede un approfondimento notevole. Più volte ci ha detto che la Direzione generale ha delegato su molti fronti, anche per le questioni meno delegabili. Dovremmo però finalizzare le nostre indagini, perchè il quadro è ampio, la problematica è vastissima e i suoi riferimenti, per quanto in un discorso piuttosto stringato, sono molteplici. Alcuni credo non siano sfuggiti alla sensibilità dei colleghi; io le ho fatto un nome sul fronte politico, ma non voglio andare oltre. Saremo poi noi, in base all'esame che faremo sul suo elaborato, a decidere altre audizioni in merito.

Soprattutto per quanto riguarda il *World Laboratory* penso ci sia molto da osservare e su questo fronte lei dovrebbe integrare il suo discorso, a meno che la Commissione non decida di svolgere un'audizione con il responsabile del laboratorio, il professor Zichichi.

Lei ha fatto dei riferimenti politici, senza nomi, che in effetti non richiedono un eccessivo sforzo immaginativo. Anche su questo fronte dovremmo forse essere noi a fare il resto.

Devo scusarmi con lei se purtroppo sono costretto ad allontanarmi, ma devo recarmi al Senato per partecipare a delle votazioni. Mi sostituirà l'onorevole Bergamo.

### **Presidenza del vice presidente deputato BERGAMO**

**PALUMBI.** Rispondo alla sollecitazione specifica del Presidente per chiarire che questo *International center for scientific culture - World Laboratory* è un'istituzione dislocata in Svizzera; va tenuto conto anche che non è l'unica istituzione scientifica collocata in Svizzera, perchè in quel paese tali enti riescono a conseguire personalità giuridica internazionale. La personalità giuridica internazionale è stata anche la leva attraverso cui il *World-Lab* è stato agevolato nell'accreditare la propria disponibilità. Ho qui una lettera del direttore Schmidlin per il Ministro, che a quell'epoca ritengo sia stato il ministro Andreotti; mi riferisco al 1987. Vi si dice che l'*International center* aveva chiesto un contributo «per l'attuazione di una serie di progetti» - erano 35 progetti - «in favore di paesi in via di sviluppo, che sono stati prospettati da eminenti personalità del mondo scientifico ed accademico italiano. Si tratta di un'occasione importante per il Dipartimento di potersi avvalere dell'opera di indiscusse autorità, non solo per contribuire alla soluzione di gravi problemi, ma anche per valorizzare una necessaria ed utile funzione propositiva della cooperazione italiana, in vista di un sempre più qualificato intervento in questa area. I tredici progetti, per i quali ho firmato in data odierna i relativi decreti, costituiscono un apporto di rilievo notevole a quel salto di qualità che Vostra Eccellenza ha auspicato con me potesse realizzarsi nell'azione del Dipartimento».

È una corrispondenza significativa, per la verità. Ma quali sono gli aspetti che non risultavano convincenti? Noi abbiamo esaminato circa la metà dei 35 progetti. Quasi sempre si trattava di progetti o di ricerca pura o oggettivamente duplicativi o in prosecuzione di altri precedentemente finanziati da altri organismi. In definitiva, per illustrare alcuni casi, abbiamo avuto tra gli altri lo studio della senescenza nei paesi dell'area mediterranea. Questo studio è consistito sostanzialmente nella distribuzione onerosissima (circa 3 miliardi) di questionari alle persone anziane dell'area mediterranea. Si prevedeva anche un gruppo di ricercatori che doveva spiegare agli anziani come si riempivano i questionari. Un altro progetto, ad esempio, è quello delle indagini meteorologiche nell'area mediterranea. Il progetto non era altro che la rielabora-

zione di un progetto internazionale preesistente, e che comunque non produceva effetti di utilità, tenuto conto che oggi i voli aerei che si svolgono in tutto il contesto universale consentono di verificare l'andamento delle correnti meteorologiche; in ogni caso, la fornitura di carte meteorologiche è aggiornata ed è continua. Questa iniziativa risultava praticamente inutile. Un altro esempio è stato la ricerca in area sismologica nei paesi mediterranei, immaginata però all'origine per i paesi asiatici, i quali evidentemente non hanno ritenuto di convalidare questa iniziativa che quindi è stata trasferita in area mediterranea. Una ricerca sismologica che prendeva addirittura a base lo studio delle fratture tettoniche in altre zone, aspetti che provenivano di fatto da rielaborazioni di istituti universitari che legittimamente svolgevano queste ricerche che rientravano tra i compiti di un laboratorio normale. Tuttavia veniva offerta la possibilità di accedere a cospicui finanziamenti e di gestirli senza obblighi né amministrativi né giuridici di finalizzazione specifica o di documentazione, in sostanza in modo perfettamente discrezionale.

Ho fornito già alla Commissione una serie di atti. Credo che dal contesto si possa evincere senza difficoltà quali sono gli aspetti capziosi di questi progetti, ripeto, non destituiti di fondamento su un piano scientifico generale, ma del tutto incongrui rispetto alle finalità della normativa vigente sulla cooperazione allo sviluppo. Sono forse in qualche caso parzialmente legittimabili sul piano della formazione di personale scientifico, ma, quando è stato così, il personale scientifico è stato eminentemente proveniente dalla Cina, ed in Cina sono state attivate delle iniziative sulle quali noi abbiamo proposto ulteriori censure, oltre a quelle del genere che ho detto poco fa. Infatti, attraverso questi contributi il *World Laboratory* è divenuto proprietario di beni, terreni e di infrastrutture che in qualche modo costituiscono una vera e propria donazione da parte dello Stato italiano. Anche questo non è compatibile né con le finalità della cooperazione né in generale con le finalità della normativa contabile italiana.

PROVERA. Dottor Palumbi, le farò una serie di brevi domande, anche perché lei ha una competenza specifica. Siccome sono un uomo dotato di scarsa fantasia, le chiederei di fare espressamente i nomi dei politici; questo aiuterebbe la mia comprensione e fornirebbe ai nostri atti qualche dato in più.

Innanzitutto vorrei chiedere formalmente alla Presidenza che sia di nuovo invitato il ministro Aloisi, attuale direttore generale della Dgcs, perché dalla lettura delle risposte fornite nella prima audizione ho riscontrato delle gravi inesattezze; per cui, per amore della verità e perché venga riconosciuta la dignità alla nostra Commissione di essere formata da persone razionali e pensanti, chiederei che venisse fatto un contraddittorio.

Passiamo alla Corte dei conti. Ho in mano il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993. A pagina 68, a proposito dei fondi all'estero, leggo: «Rendiconti delle rappresentanze diplomatiche. Non tutte le rappresentanze diplomatiche hanno ancora presentato i prescritti rendiconti per gli anni 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993. A seguito delle richieste della Corte, intese a conoscere le risultanze delle gestioni *in loco*, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

ha assicurato che avrebbe provveduto a sollecitare gli adempimenti da parte dei competenti uffici, facendo riserva di trasmettere un quadro aggiornato della situazione relativa a tale rendiconto». Leggo ancora: «Attività di controllo nel corso del 1993. La Corte ha ultimato il controllo dei rendiconti finanziari del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo relativi agli anni 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 e al primo bimestre 1987. Tali rendiconti, riferiti all'esame della sezione di controllo, sono stati dichiarati non regolari, con delibera 30/39 dell'11 febbraio, comunicata alla Procura generale presso questa Corte per gli eventuali provvedimenti di competenza».

Alla luce di quanto le ho letto, io le chiedo come mai sono trascorsi sei, sette anni prima di sollecitare dati più esaurienti, tali da mettere in condizioni la Corte di completare le proprie verifiche. Seconda domanda: perchè si è atteso tanto per deferire alla Procura generale le omissioni sopracitate e i relativi responsabili? Terza domanda: quali sono gli organismi o le persone maggiormente responsabili del dissesto evidenziato ed in quale periodo di tempo questo è avvenuto, con riferimento soprattutto a responsabilità politiche?

Passando ad altro, al *World-Lab* in particolare, lei, dottor Palumbi, sta indagando sulla questione della mancata rendicontazione di tale laboratorio e sui meccanismi poco chiari che hanno portato all'affidamento di numerosi progetti di cooperazione al *World Laboratory*.

Si è reso conto dell'ingerenza politica alla base di questo episodio ovvero dell'accordo tra l'allora ministro degli affari esteri, Andreotti, ed il suo amico professor Zichichi, come risulta da corrispondenze epistolari?

A tale proposito, esistono delle curiose coincidenze che vorrei mi fossero confermate: l'inusuale fretta (tre, quattro giorni) con cui fu completata la procedura tecnico-amministrativa per formalizzare l'affidamento dei progetti al *World Laboratory* poichè in quel periodo era imminente la scadenza (26 febbraio 1987) della legge n.38, notoriamente meno rigida per l'individuazione dei requisiti degli organismi esecutori. In tale ambito, vorrei inoltre sapere qual è l'ammontare dei finanziamenti del *World Laboratory*.

Concludo il mio intervento con una battuta, se mi è consentita: da quanto emerso dalla sua audizione e da quelle precedenti, l'impressione è che l'unica vera incentivazione di sviluppo economico sia stata relativa alle finanze individuali di qualcuno che con la cooperazione ci ha marciato.

GREGORELLI. Per quanto riguarda l'elencazione da lei effettuata sulle indagini svolte, quasi per una eterogenesi di fini, è stata estrapolata la Somalia, per la quale risultano effettuate quattro indagini, dall'Africa, per cui ne risultano 12; successivamente, relativamente al Fai, si è fatto cenno a 26 indagini svolte sull'Africa e 6 sulla Somalia.

La pregherei, dunque, di fornirci delucidazioni in merito a tali differenziazioni, tenendo presente che la Somalia è, se non erro, parte integrante della stessa Africa.

Inoltre, vorrei ulteriori chiarimenti in merito all'unica indagine svolta sull'Onu, discorso intrapreso nella parte introduttiva del suo

intervento e mai più ripreso, nonchè conoscere il nome del Ministro cui lei ha accennato parlando del Fai.

Infine, nell'audizione svolta nella giornata di ieri, il dottor Balsamo ha affermato che dal 1981 al 1991 non è stato effettuato alcun tipo di controllo; sulla base dei documenti che ci ha fornito per la ricostruzione anche topografica degli avvenimenti, lei ha esordito dicendo che dal 1993 è iniziata l'effettuazione dei controlli. Non intendo entrare nel merito del livello di introspezione della sua magistratura, ma sto leggendo un documento commissionato dal Ministero degli affari esteri proprio alla Società italiana di monitoraggio, la Sim, i cui lavori erano inizialmente descritti come eccellenti e che invece successivamente ha dato essa stessa luogo a sospetti; evidentemente, non aveva ancora capito l'esatto funzionamento della cooperazione, tanto da cadere essa stessa nelle maglie della stretta rete.

La mia domanda è dunque se non era effettivamente possibile accorgersi prima del 1993 del serpente nascosto nel guscio dell'uovo.

Non intendo con ciò banalizzare quanto da lei detto nella relazione, frutto di verifiche contabili, ma lo studio effettuato anticipava di circa due anni quanto poi è stato successivamente scoperto, ad esempio in merito ai silos.

In base a tutti questi elementi, non ritiene possibile l'esistenza di una sorta di complicità anche all'esterno degli apparati - lei ha parlato di esercizi passati - e di una connivenza tale per cui, accanto al sospetto di un teorema persecutorio - così mi sembra lei lo abbia definito - non vi fosse proprio un progetto criminoso a tutti i livelli? La lettera da lei citata sarà per questo di grande aiuto.

Il nostro lavoro prevede una fase iniziale di indagine, cui poi dovrà seguirne un'altra, tesa alla formulazione di una proposta di legge da presentare al Parlamento, contenente filtri correttivi tali da impedire che quanto successo fino ad oggi accada nuovamente; quindi, ritengo importante conoscere la sua opinione in merito, dato che la seconda fase del nostro lavoro vedrà maggiormente impegnati gli esperti in materia legislativa. In base a quanto da lei enunciato, sembrerebbe che la causa di tanti guasti sia stata l'eccessiva presenza di filtri; in base alle nostre considerazioni, invece, la legge n. 38 del 1979 risulta essere stata troppo poco restrittiva e la preoccupazione di pagare le imprese, senza effettuare alcun controllo nè prima nè dopo l'esecuzione dei lavori, troppo prevalente su altre. Quindi, al fine di agevolare l'espletamento della seconda fase, la mia domanda è quali siano state le effettive cause di quanto poi è avvenuto.

Inoltre, a proposito di Schmidlin, se non erro ancora ambasciatore, ho notato che il suo impronunciabile nome ricorre ogni qualvolta si incontra il *World Laboratory*.

Dalle sue considerazioni in merito, emergono indicazioni, e non sospetti, su progetti che risulterebbero riciclati: questo strano personaggio, cioè, avrebbe fatto pagare progetti gratuiti, successivamente riutilizzati.

La mia domanda è se effettivamente ritiene che questi progetti abbiano un solido fondamento; ad esempio, il progetto *Aloi*, realizzato in Africa australe, il cui scopo sarebbe stato lo studio degli «effetti dell'onda marina di superficie sulla costa africana»; o un altro «per isolare i virus oncogeni nell'uomo» (virus che finora risulta isolato in un

solo animale e solamente nel Golfo); o sul «controllo in tempo reale delle piene del fiume Giallo». Sembrerebbe che la somma di tutti questi progetti corrisponda ad un costo complessivo di 54.000.000 di dollari.

Inoltre, la preghiera di essere più chiaro nella scelta dei termini: nella sua relazione salta agli occhi il notevole contrasto tra generiche indicazioni quali «entità elevatissime» in riferimento a determinati progetti, rispetto alla precisa indicazione della cifra di 3 miliardi e mezzo in riferimento al progetto di Schmidlin. Un tale chiarimento riveste per noi particolare importanza per capire cosa effettivamente abbia fatto ad esempio il signor Giacomelli o chi per lui.

Inoltre, vorrei sapere se corrisponde a verità quanto letto in uno dei tanti documenti, secondo cui fra le spese risultano 300.000.000 per il passaggio della posta da un palazzo all'altro, visto che la Commissione ha anche poteri giudiziari.

**PRESIDENTE.** Vorrei invitare anche gli altri colleghi a rivolgere domande al dottor Palumbi. Deve sapere, dottor Palumbi, che la Commissione è divisa in quattro Sottocommissioni competenti per area geografica. In quella che si occupa dell'Asia avevamo già incontrato, grazie all'aiuto del dottor Paraggio e del maggiore D'Agostino, problemi relativi al *World Lab* e ad altri progetti di questo tipo relativamente ad interventi in Cina e in Vietnam.

**PALUMBI.** Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Provera, devo chiarire che la nostra iniziativa si inserisce nel quadro delle competenze giurisdizionali della Corte dei conti che opera, ne più e ne meno, come qualunque giudice in presenza di un danno erariale, in presenza cioè di una condotta antiggiuridica, in violazione di obblighi di servizio ed in presenza dell'imputabilità di questa condotta. Ma occorre la *notitia criminis*: nel momento in cui la mancata rendicontazione da parte delle rappresentanze diplomatiche non giunge alla Corte, ma viene filtrata nell'ambito del Ministero che omette di trasferire le rendicontazioni all'ufficio di controllo, cui compete l'esame e la verifica della legittimità, filtrandone poi gli aspetti dannosi per comunicarli alla procura generale, se il controllo è ancora in corso, la procura generale, oggi procura regionale del Lazio, è in qualche modo nell'impossibilità di verificare.

Vero è che la mancata presentazione del rendiconto produce l'effetto che il contabile rimane imputabile per l'omissione. Non dobbiamo dimenticare però che una norma particolarmente incisiva per le competenze della Corte è stata introdotta dalla legge n. 20 del 1994 e prevede che i rendiconti esistenti presso la Corte e non esaminati entro cinque anni si considerano decaduti. Quindi, l'attività intensa della Corte e quella intanto di esaminare i rendiconti già presentati, che sono numerosissimi; quelli non ancora presentati appartengono alla sfera di intervento dell'ufficio di controllo.

I soggetti passivi dell'attività inquisitoria della procura generale della Corte sono i pubblici funzionari, quindi i politici vi rientrano in quanto siano pubblici funzionari. Se la competenza è riferibile al Ministro o al Sottosegretario e il danno è stato provocato da una inottemperanza ad obblighi di servizio del Ministro o del Sottosegretario, nessun

dubbio che essi vengano chiamati davanti alla Corte; ma quando nel contesto delle procedure il danno è riferibile al Direttore generale noi chiamiamo il Direttore generale. Questo può produrre un effetto di depotenziamento nella visibilità dell'azione, però è il frutto di una oggettiva corrispondenza tra le potestà amministrative e le potestà politiche di indirizzo.

Nella normativa vigente questa partizione tra competenze amministrative e competenze politiche è stata ulteriormente rafforzata, perchè oggi il politico responsabile ha funzione eminentemente di indirizzo e di indicazione, mentre l'attività amministrativa è di stretta competenza della dirigenza. Non era così a quell'epoca e in realtà politici hanno svolto effettive, oggettive, incisive interferenze. Ne ho prima richiamata una perchè era riferibile ad un invito del Presidente: per il *World Lab* c'è una sorta di autoconsegna del Direttore generale che andava intesa: «Ho osservato le indicazioni, anzi considero ciò addirittura come mio merito personale».

Per quel che riguarda la tardività dei rendiconti, la Corte ha questo filtro del controllo. Mi rendo conto che è incomprensibile che i rendiconti di rappresentanze diplomatiche, che hanno ambiti di spese discrezionali molto ampi, possano arrivare con tardività. Le rappresentanze sono numerosissime, ma la procura può intervenire soltanto se oggettivamente un rendiconto tardivo continua a perpetuare la trasgressione. Abbiamo svolto diverse iniziative in passato.

Per quel che riguarda specificamente il *World Laboratory* la mancata rendicontazione è un aspetto importante, però devo anche precisare che il Ministero ha considerato la rendicontazione del *World Laboratory* come una sorta di *optional*, nel senso che si è limitato per tutti i progetti a pretendere una sorta di attestazione di una società di revisione, che ha certificato che quei fondi erano stati destinati a quelle esigenze. Questo è un aspetto non soddisfacente e che consideriamo non risolto, perchè non prelude automaticamente a una positiva gestione di quei fondi, ad una opportuna scelta delle persone e delle società che hanno realizzato i progetti. Su circa la metà dei progetti abbiamo avanzato non solo riserve, ma abbiamo citato in giudizio e abbiamo in corso citazioni in giudizio: per alcuni di questi il Ministero si è fatto parte diligente, ha investito direttamente il *World Laboratory*, chiedendo chiarimenti su come sono stati gestiti questi fondi e dati più precisi che per ora non ci sono ancora arrivati. Abbiamo solo l'iniziativa del Ministero per la costituzione in mora dei responsabili del *World Laboratory*.

Per quel che riguarda il rapporto tra l'allora Ministro e il professor Zichichi, effettivamente risulta che quest'ultimo si è rivolto direttamente al Ministro. Non possiamo dire però se questo scaturisca da un rapporto privilegiato di natura anomala oppure dal semplice fatto che il rappresentante ufficiale di un organismo internazionale ritenesse opportuno colloquiare direttamente con il Ministro, sollecitando quelle iniziative che riteneva appropriato sostenere e caldeggiare. Noi guardiamo però al merito delle iniziative e se l'allora direttore generale Schmidlin chiamava come correo il suo Ministro - considerando che nessuno in generale ama essere chiamato in giudizio da solo se ritiene che altri siano responsabili - estenderemo l'atto di citazione.

Per quel che riguarda la formalizzazione degli atti ai sensi della legge n. 38 del 1979 e il fatto che siano stati indebitamente accelerati in previsione della scadenza del provvedimento, riteniamo che questo in sé non sia dimostrativo di un atteggiamento doloso: è sempre la tipologia del progetto che condiziona poi il nostro giudizio di validità o di non validità e quindi di dispersione dei fondi pubblici, perchè la valutazione poi oggettivamente è questa. Può interessare forse il giudice penale, se c'è stato un abuso d'ufficio, ma il fatto oggettivo che un fondo sia stato ben utilizzato ancorchè attraverso un meccanismo contorto di connivenze o di corruzione di per sé non legittima l'azione della Corte. Vorrei mettere in evidenza questo profilo: è il danno patrimoniale inflitto allo Stato che legittima l'azione della Corte; se in astratto questi progetti avessero avuto una loro oggettiva validità noi non avremmo esercitato nessuna iniziativa. La realtà è che questa validità molto spesso non l'avevano.

L'ammontare totale dei finanziamenti del *World Lab* è molto elevato; mi pare di ricordare intorno ai 50 miliardi.

Devo anche dire che recentemente abbiamo dovuto recuperare una questione, che ritenevamo abbandonata, proprio per iniziativa della procura della Repubblica di Roma, perchè una installazione di ospedali che diligenti religiose e direttori ospedalieri avevano convalidato come ben organizzati e ben fatti, sembra che invece fosse stata realizzata attraverso l'intermediazione di un'impresa che ha favorito, e quindi conseguentemente utilizzato, questi fondi, ma non conosciamo ancora l'esito dell'iniziativa penale. Non appena sarà stata promossa incideremo anche su questo aspetto.

Per quanto riguarda l'incentivazione dell'economia, le finalità delle leggi sulla cooperazione sono di vario genere, anche di incentivazione indiretta, sulla formazione, sulla promozione scientifica, sulla presenza ed il ruolo politico dell'Italia nel contesto mondiale. È chiaro che in moltissimi progetti si rileva qualche devianza; quando l'abbiamo rilevata, noi abbiamo chiamato i responsabili al pagamento di quello che ritenevamo fosse il danno. Preciso soltanto che qualche volta non è ben chiara, e richiederà un ulteriore approfondimento, la effettiva portata del danno. Se si realizza una strada, ad esempio, non si può addebitare l'intero ammontare dei lavori stradali, ma solo la differenza tra quello che si sarebbe potuto o dovuto realizzare e quello che si è realizzato, cosa che richiede un ulteriore approfondimento. Noi abbiamo preso la consuetudine di chiamare i soggetti per l'intero: saranno loro poi a dire in che cosa è consistito l'effettivo arricchimento. Non dobbiamo provare noi, che siamo i procuratori, quello che è effettivamente l'ambito di utilità che è stato prodotto a favore del contesto nel quale si è intervenuti.

Devo precisare che sulle strade noi abbiamo diverse iniziative. Abbiamo visto strade realizzate in contesti che non lo richiedevano, e questo vale anche per la cooperazione, anche per il Fai, oppure che richiedevano opere assai più semplici. È chiaro che lì non soltanto si è abbinate quella disponibilità elargitoria delle imprese, a cui ho fatto cenno prima, all'incapacità progettuale del Ministero, ma probabilmente a quell'epoca almeno si riteneva che favorire il lavoro italiano nel mondo - almeno veniva presentato così - potesse costituire poi un riflesso posi-

tivo per le imprese. Si è visto che questo non è, perchè sovente imprese decotte, che sono state indirizzate a realizzare dei progetti assolutamente falliti, non hanno per questo migliorato la loro posizione e sono anzi andate definitivamente a rotoli. Ad esempio, un'impresa è stata chiamata a realizzare un impianto di tessitura di una fibra che poi non era disponibile *in loco*, però si immaginava di poterla coltivare. Questo è un esempio tipico di carenza progettuale. Se si deve realizzare una struttura imprenditoriale, ci si deve preoccupare innanzi tutto che il prodotto sia vendibile, non che sia realizzabile la costruzione della fabbrica. Invece qui si è seguito questo criterio di realizzare separatamente la fabbrica, indipendentemente dalla disponibilità o meno poi della fibra da lavorare. La fibra non è cresciuta e la fabbrica ovviamente produce meno di un decimo di quello che dovrebbe produrre, a costi decisamente eccessivi. Sono dispersioni, non c'è incentivazione economica, c'è distruzione di ricchezza. Noi cerchiamo di perseguire questi profili, per quanto è possibile naturalmente.

Il senatore Gregorelli ha chiamato «eterogenesi dei fini» quella che è stata un'intenzionale scissione del quadro di intervento. Al proposito vorrei dire che noi abbiamo intenzionalmente articolato questo prospetto che forniamo alla Commissione ed anzi abbiamo in qualche modo nuovamente riepilogato questi elementi, in modo di consentire alla Commissione di verificare quali sono gli aspetti tuttora *sub judice* o che hanno consentito già a noi di promuovere iniziative. Questa è una serie di 67 iniziative per la cooperazione e di oltre 40 per il Fai. Penso che poi la Commissione potrà disporre del testo, che non ho consegnato preventivamente, ma che può benissimo costituire motivo di riflessione.

Il discorso della Somalia è stato tenuto intenzionalmente scisso, perchè è noto che gli ambiti di intervento nel passato sono stati in qualche modo ripartiti tra correnti politiche, tra atteggiamenti di sostegno che sono forse più idonei a sollecitare l'attenzione politica della Commissione, più che costituire un elemento costruttivo per me, che devo assumere iniziative tanto per la Somalia quanto per l'Albania o per altri paesi. Però volevo sottoporre alla Commissione questa ripartizione, proprio per avere l'idea del quadro di anomalie e in qualche modo della loro proporzione nei vari settori geografici che noi abbiamo rilevato. Questo al di là di ogni malizia, ma soltanto come ricognizione oggettiva della situazione così come si presenta. Forse la circolazione preventiva di questo documento avrebbe meglio illustrato questo chiarimento.

Per quanto riguarda il contributo all'Onu, noi abbiamo assunto questa informazione dalla stampa. Nessun ufficio di controllo ci ha mai comunicato che esisteva questo problema. Sappiamo, per i cordiali rapporti di comunicazione, in qualche caso di collaborazione, che sono intervenuti con la procura della Repubblica di Roma, che anch'essa sta svolgendo iniziative in quella direzione. Non di meno, la singolarità di questo intervento per l'Onu è che la Corte dei conti può svolgere realmente un intervento incisivo in quanto il giudizio, come chiarivo poco fa, della procura non è tanto sull'entità del dolo del soggetto che precostituisce una finalità, quanto sull'utilità che quella finalità produce e quindi la verifica di danno ogni qualvolta quella utilità non si riscontri. In questo caso in realtà l'attività di questo uomo politico da

quello che ci risulta e stata estremamente limitata; sicuramente non da 1.600 milioni, che ci risultano essere stati erogati all'Onu per questa istanza, per due anni consecutivi sono stati infatti erogati 800 milioni.

Sulla contiguità del Fai con i Ministri, vorrei richiamare a me stesso soprattutto che il Fai nel suo impianto normativo prevedeva e precostituiva poteri esclusivi del Sottosegretario delegato. Il tentativo del Ministro dell'epoca di rivendicare poteri in quel campo fu rapidamente bloccato dallo stesso Sottosegretario, che fece rilevare come in realtà si trattasse di una vera e propria delega integrale di poteri; non era una delega di firma o una delega parziale. Il Sottosegretario, che era il senatore Forte, a quell'epoca esercitò questi poteri nella pienezza, senza alcuna interferenza istituzionale; di interferenze politiche possono anche essercene state; non ci risultano, ma in ogni caso rientravano nel quadro degli ordinari rapporti.

Perchè la procura generale della Corte dei conti è intervenuta soltanto nel 1993? Devo dire che un riscontro realmente compiuto sulle anomalie e sulla patologia della cooperazione riguarda solo il Fai, sorto nel 1986, ed è intervenuto soltanto dopo due deliberazioni della sezione di controllo della Corte dei conti, che sono del 1993. La procura generale, a parte la lettura della stampa, non era stata messa in condizioni di esercitare i propri poteri. Non appena le deliberazioni sono state depositate, cioè nell'imminenza dell'estate del 1993, ha attivato le indagini ed i riscontri necessari.

Ha iniziato a citare in giudizio dall'inizio del 1994, quindi in un periodo equivalente a sei mesi, considerando l'introduzione in quell'arco di tempo di una normativa che imponeva alla procura della Corte di contestare preventivamente, con una sorta di avviso di garanzia, le irregolarità e le inadempienze ai soggetti ritenuti responsabili.

Quindi, la procura della Corte non deve rimproverarsi nulla in quanto è intervenuta nel giro di pochissimi mesi: naturalmente, le valutazioni su progetti di notevole complessità hanno richiesto un certo periodo di tempo, come nel caso di opere pubbliche realizzate in territori lontani, a volte addirittura distrutte da eventi bellici che ne hanno impedito l'apprezzamento dell'originaria, asserita valenza positiva. Lo stesso Ministero si è trovato in gravi difficoltà nell'esibire la documentazione, sovente incompleta e da sottoporre ad integrazioni.

Per quanto riguarda la vicenda relativa alla Sim, non abbiamo richiesto interventi del Ministero, ritenendo l'attività di questa società poco interessante ai nostri fini; al contrario, è stato uno dei momenti illuminanti nell'acquisizione delle nostre conoscenze in tale ambito. D'altra parte, la Sim faceva parte di un determinato contesto di vigilanza e di monitoraggio nel sistema degli appalti: se si leggessero le relazioni da questa effettuate nel corso dello svolgimento dei lavori, queste risulterebbero assai meno icastiche di quanto non si possa immaginare rispetto, ad esempio, al fallimento di un progetto.

Di grandissima utilità sono state invece le relazioni finali della Sim, tanto che io stesso ho avuto modo di riconoscerne l'apprezzamento al gestore di questa società nonché consulente economico, professor Cappugi, tramite il quale ho direttamente ottenuto ulteriori documenti, di cui molti interni al Ministero degli affari esteri.

Non rientra invece nelle mie competenze l'acquisizione del quadro delle eventuali complicità avvenute, in quanto personalmente giudico la valenza dei progetti dalla loro oggettiva utilità e dallo scostamento eventualmente verificatosi tra il progetto e la realtà: il mio giudizio scaturisce dall'oggettiva realizzazione o meno delle finalità cui un progetto era indirizzato; verifico se questo è frutto di un evento di forza maggiore o se è effetto di inadempimento o di scarsa fedeltà dei dipendenti dello Stato, preposti ad assicurarne la realizzazione. In tal caso, dopo un'attenta verifica della loro reale imputabilità, accertato cioè che tali soggetti non abbiano ricevuto ordini scritti, cito in giudizio questi dipendenti dello Stato, indipendentemente dall'eventuale sussistenza di complicità, trascendendo questo campo l'alveo della mia giurisdizione.

Per quanto riguarda le eventuali proposte da presentare, ben comprendo la critica che mi viene rivolta: per quale motivo, cioè, si dichiara il fallimento di una legge, il cui scopo era proprio quello di dare, attraverso una serie di filtri oggettivi e con predesignazione dei soggetti, determinate garanzie di trasparenza che la legge formulata precedentemente non era stata in grado di offrire?

Personalmente, ritengo che un eccesso di filtri nell'ambito dell'attività amministrativa sia uno strumento tipico dell'evanescenza delle responsabilità.

Da parte nostra, riteniamo che l'imputazione del procedimento debba essere chiara ed individuale; certamente, devono essere sentiti i pareri degli organismi di consulenza, ma in questo caso specifico vi sono un Ministro che fissa gli indirizzi generali del proprio Ministero, un comitato interministeriale (CIPES) che siede presso un altro comitato interministeriale (CIPE) e che si rende interprete del quadro degli interventi in funzione di interessi pubblici generali; si dà luogo successivamente ad approfondimenti di carattere sia tecnico che giuridico; segue un comitato direzionale che approva i progetti superiori ai due miliardi, in quanto quelli di entità inferiore sono direttamente approvati dai Direttori generali; infine, si giunge alla firma del contratto, al quale segue l'azione di altri soggetti, generalmente delegati, atti a garantire la vigilanza in corso d'opera, al termine della quale sono istituite commissioni addette al suo collaudo.

Tutti i soggetti indicati, ognuno con una propria competenza tecnica, amministrativa e giuridica, danno luogo ad un contesto polimorfico tale da causare grande confusione e nebbiosità del sistema, intervenendo di volta in volta in fasi separate, ben distinte fra loro, ed esprimendo pareri per quanto di propria competenza, ma comunque tali da influenzare il comportamento del soggetto che successivamente interviene. L'atomizzazione delle funzioni separatamente ed individualmente svolte dai soggetti, ma comunque l'una conseguenziale all'altra implicano l'impossibilità o l'estrema difficoltà nell'individuazione di un referente preventivamente indicato, responsabile del progetto.

Soprattutto in casi di progetti complessi che implicano la partecipazione di migliaia di operatori o che devono essere realizzati in aree di centinaia e centinaia di ettari, tale articolata procedura ha reso estremamente difficile individuare se l'errore sia commesso in fase di realizzazione, di progettazione, risieda nelle intenzioni di

colui che ha approvato quel progetto, ovvero che la configurazione dello stesso fosse già deviante *a priori*.

In questi casi di «evanescenza», cito in giudizio solitamente coloro che rientrano nel procedimento, anche se sovente, mettendo nello stesso calderone più soggetti con diverse responsabilità, le risposte cui si giunge anche in sede giudiziaria sono di oggettiva e talora fondata contestabilità.

È singolare inoltre che dell'ambasciatore Schmidlin, tra l'altro collaboratore iniziale del senatore Forte nell'ambito del Fai, sia rimasto fino ad ora sconosciuto il suo cognome, da lei evocato poco fa: lo stesso senatore Forte, in sede di discolpa per certi addebiti, aveva riferito l'illecito a questo tal ambasciatore «Schmidling». Tra l'altro, se mi è consentita una battuta, un tale atteggiamento da parte del senatore Forte sembra davvero singolare nei confronti di un collaboratore diretto.

Inoltre, i progetti del *World Laboratory* sono tutti oggetto di iniziative della procura regionale della Corte dei conti, a parte quello relativo alle piene del fiume Giallo.

Da parte nostra, avevamo contestato il progetto della monitorizzazione in contestualità delle piene del fiume Giallo, ma si trattava di un problema particolarmente sentito in Cina e per il quale le autorità hanno predisposto un'organizzazione *ad hoc*, assai complessa, articolata e capillare che raggiunge, attraverso singole brigate di lavoro, specifici punti per avere un'adeguata conoscenza della situazione: una parte di questo monitoraggio è stato, a cura delle Nazioni unite, telematizzato in tempi abbastanza recenti.

Questo progetto era teso al perfezionamento dell'originaria telematizzazione di uno dei bacini del fiume, quest'ultimo caratterizzato da uno straordinario gettito d'acqua, per cui questo progetto ci sembrava confacente alle finalità proposte.

Prima di archiviare il problema, abbiamo chiesto alle autorità cinesi un parere in merito e queste hanno confermato l'oggettiva utilità di questo progetto nel loro contesto. Ci siamo allora arrestati, non potendo eseguire una verifica *in loco* che probabilmente sarebbe risultata infruttuosa.

Per quanto riguarda il recapito della posta, questo problema ha costituito in passato oggetto di specifica contestazione: questo compito era stato affidato alla Siccò spa.

Inizialmente, abbiamo anche auspicato un'attenta riflessione in merito, in quanto sembrava davvero assurdo che in un contesto ministeriale fornito di corrieri, di mezzi di recapito della posta, si dovesse arrivare ad una collaborazione di questo genere.

Senonchè, l'entità della posta che arriva ai vari settori - tra l'altro sovente in valigie diplomatiche o in bauli e contenitori di vario genere - è sembrata veramente rilevante; si parlava di tonnellate di posta nel giro di un anno. Mi rendo conto che il fatto resta ugualmente poco digeribile, ma una contestazione del genere avrebbe prodotto quasi sicuramente una assoluzione da parte del collegio, quindi in un quadro di valutazioni tra pro e contro, rispetto ad una citazione di carattere meramente monitorio e di fronte a fatti ben più gravi, ci è sembrato appropriato in questo momento declinare l'iniziativa.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola ai componenti della Commissione, volevo chiederle se nel suo ufficio di controllo, di legittimità e di efficienza, ha riscontrato, in mezzo a tutti i disastri che ci sta raccontando e su cui stiamo lavorando da mesi, qualche elemento positivo nel lavoro della Direzione generale e della cooperazione in genere.

**PALUMBI.** Signor Presidente, il mio ufficio è il meno indicato ad esprimere una valutazione del genere. A me giungono in generale soltanto le patologie, perchè non sono componente di un ufficio di controllo ma di un ufficio giurisdizionale. È come chiedere ad un procuratore della Repubblica se ci sono persone per bene: è chiaro che risponderà che ve ne sono moltissime, però lui si interessa soprattutto ai comportamenti criminali.

Nella mia esperienza diretta di componente dell'ufficio di procura, in diverse occasioni, nonostante questa sorta di aura di inefficienza, si è rilevato che i progetti erano correttamente impostati o, quando fossero falliti, ciò doveva essere attribuito ad eventi straordinari come quelli bellici. Un'apodittica colpevolizzazione dell'intero sistema della cooperazione è un giudizio di ordine complessivo che non mi sento di poter esprimere, perchè non posso immaginare *a priori* che una struttura dello Stato debba fallire integralmente il quadro complessivo dei suoi interventi; devo dire però che il quadro degli interventi falliti è considerevole.

**TARTARO, consulente.** Mi interesserebbe avere maggiori delucidazioni circa il ruolo della signora Lia Cacciatore e le interconnessioni con tutti i soggetti, tra cui lo Schmidlin ed eventualmente anche l'architetto Nonis.

**PALUMBI.** Nonostante l'esiguità del danno che abbiamo rilevato nella fattispecie, abbiamo ritenuto ugualmente opportuno citare in giudizio il Direttore generale, che aveva inviato, per assistere ai lavori per la preparazione di un convegno sulla sanità in Cina, una signora, che non era a quell'epoca nemmeno componente della struttura di supporto del Ministero, ma era una semplice collaboratrice di un architetto che svolgeva attività di ristrutturazione in quell'amministrazione.

Devo precisare che anche per questa attività di ristrutturazione nel Ministero abbiamo sollevato una questione citando in giudizio, perchè riteniamo che il Ministero non sia «L'isola del tesoro» ma una struttura integrata e, se ci sono dei lavori da eseguire, esiste il genio civile. Soltanto qualora questi lavori non potessero essere assolutamente svolti in tempi convenienti, o si poteva immaginare il ricorso ad altre strade. Per il caso specifico dell'architetto Nonis avevamo rilevato che la sua funzione era stata quella di consulente anche per impiantistica, per ristrutturazione di stanze, trasferimenti di piani, cosa assolutamente incongrua, eccessivamente pagata e comunque assolutamente fuoriuscente dalle funzioni della Direzione generale per la cooperazione.

Il caso della signora Cacciatore ci era sembrato particolare perchè, delegata per partecipare ad un convegno per il quale non aveva alcuna competenza e nessun titolo, aveva svolto questo suo viaggio andando da Roma a Pechino, attraversando però prima la Svizzera e poi Hong

Kong, fatto che ci era sembrato non soltanto incongruo ma significativo. Senonchè, l'entità del danno oggettivo che ci sembrava verificabile, cioè la spesa del viaggio, era al di sotto dei cinque milioni ed esiste una norma nell'ambito della Corte dei conti per la quale il presidente del collegio, quando si tratta di danni di questa esiguità, può fissare direttamente una somma per il convenuto, condizionando la prosecuzione del procedimento alla mancata accettazione dell'addebito. Il convenuto si è affrettato a pagare e quindi questo addebito è scomparso dal ruolo della Corte dei conti. Non so se possa comparire altrove, ma noi non ce ne occupiamo più.

**PROVERA.** Volevo chiedere in primo luogo qual è il coinvolgimento, se c'è stato, dei magistrati della Corte dei conti nell'attività di cooperazione. Mi riferisco a collaudi, commissioni, informazione, eccetera.

In secondo luogo, mi rimane il dubbio sul fatto che soltanto nel 1993 si sia attivata la Corte dei conti, la mancata presentazione dei rendiconti non avrebbe dovuto indurre una sollecitazione da parte della stessa Corte dei conti?

Lei ha detto - e ne sono rimasto colpito - che la sua è una competenza specifica, una giurisdizione particolare che riguarda appunto un campo specifico. Noi però siamo qui per capire col suo aiuto se, a fronte di un rispetto formale, ci può essere una violazione sostanziale dei compiti della cooperazione. A proposito del *World Lab*, per esempio, l'inusuale zelo e la capacità con cui si realizza in tre-quattro giorni l'indagine che completa la procedura tecnico-amministrativa per formalizzare l'affidamento dei progetti, quando generalmente il tempo necessario per espletare una procedura di questo genere è di qualche mese, è la dimostrazione di uno sforzo finalizzato ad uno scopo che non è così positivo quanto la forma con cui lo si consegue.

Riguardo la legge n. 49 del 1987 lei ha detto che a suo giudizio è stato il numero eccessivo di filtri che ne ha determinato il cattivo o il parziale funzionamento. Dall'esperienza relativa che ho avuto e dalle audizioni svolte mi sono reso conto che non è tanto il numero dei filtri che comporta un mancato o parziale funzionamento, quanto l'inattivazione o l'alterazione nel funzionamento dei filtri che vengono scientemente messe in atto per evitare che questi funzionino.

Mi viene in mente Chernobyl, classico esempio di disgrazia ma anche di imbecillità umana, perchè sappiamo che i filtri e i sistemi di allarme e di sicurezza di quella centrale, per quanto fossero pochi e obsoleti, sono stati appositamente disattivati in un concorso di circostanze, che non vale la pena ricordare, che hanno determinato la disgrazia che conosciamo.

Quindi in tutte le fasi - dalla progettazione alla segnalazione dei progetti, al controllo di tempi, alla esecuzione tecnica dell'opera, al controllo della congruità tra costo relativo ed opera, alla assunzione di un numero inadeguato di esperti che, anche quando assunti per un determinato compito, sono stati dirottati ad altri compiti - si ha l'impressione (che non riesco a togliermi e che lei in qualche modo ha confortato) che si sia effettivamente voluto costituire un meccanismo assurdo, che ha visto il concorso di molte persone e di molti organismi per

creare quella malacooperazione che abbiamo sotto gli occhi e che conosciamo.

*PALUMBI.* Devo dire che mi risulta che vi siano stati contatti e forme di collaborazione remunerativa di magistrati della Corte con le strutture del Ministero. Mi risulta anche che consiglieri di Stato abbiano partecipato ad arbitrati, collaudi, eccetera; però è certo che queste persone non costituivano elementi della struttura di controllo sul Ministero, cioè altri magistrati e altre persone sono stati chiamati a collaborare, ma non c'è stato mai conflitto di interessi; questo almeno mi risulta dagli atti che ho avuto fino adesso.

Il secondo punto merita però un chiarimento da parte mia. Io non ritengo che la previsione di un certo numero di filtri sulle procedure sia di per sé un fatto negativo, anzi direi che formalmente è un fatto positivo. Più sono i momenti di frazionamento del procedimento che consentono di renderne trasparente lo svolgimento, più in astratto la cosa è positiva. Io lamentavo dal mio punto di vista, di censore *ex post*, che la serie di filtri è in realtà stata uno strumento per annegare le responsabilità. Vorrei precisare che una proposta di questo genere dovrebbe contribuire a configurare il sistema dei controlli sulla cooperazione, ma io personalmente sono favorevole al fatto che il procedimento sia analizzato in relazione alle singole fasi ed ogni fase sia resa visibile, esternabile e controllabile.

*BARALDI, consulente.* Vorrei richiamare tre aspetti. Uno si ricollega all'osservazione e alla domanda dell'onorevole Provera. Lei ha fatto delle osservazioni su delle difficoltà che la legge ha; sicuramente la legge n. 49 non è perfetta. Vi è però un fatto: che questa legge, pur con la sua imperfezione, è stata sistematicamente aggirata e quindi ci si è trovati davanti ad una volontà sistematica di aggiramento. Faccio solo pochi esempi. La legge all'articolo 15, comma 6, prevede casi eccezionali per evitare le gare. Un anno dopo viene fatto un regolamento che su questo punto, come su tanti altri, viola la legge. La Corte dei conti ha accettato quel regolamento. Non viene fatta neanche una gara. Il Parlamento se ne rende conto e nel dicembre 1991 vara una nuova legge in cui elimina quel comma. Immediatamente tutte le attività che andavano a dono ordinario sono schizzate o a dono straordinario o a credito di aiuto. Per cui la legge è stata sistematicamente aggirata.

*Ancora.* Lei citava giustamente l'impossibilità di individuare un responsabile per ogni progetto. Il Parlamento il 17 febbraio 1994 ha approvato una legge, la n. 121, che impone la individuazione di un responsabile per ogni progetto: è passato un anno e mezzo e non ho ancora visto il nome di un responsabile. Le chiedo un parere su questo in rapporto ad una modifica legislativa: come, a suo avviso, con molti filtri, con pochi filtri, ma in qualche modo può essere evitato un meccanismo di voluto aggiramento della legge? Mi sembra infatti evidente che questo che sto descrivendo sottintenda un aggiramento voluto di qualunque norma di legge venga imposta.

Due osservazioni più brevi. Mi scuso di non aver letto tutto il materiale che lei ha trasmesso, ma ho letto quello sugli addebiti, sugli elementi su cui voi avete invitato il Ministero a fornire deduzioni; dalla co-

noscenza che ho dei fatti, vi sono 3 casi su 19 in cui il Ministero non dovrebbe aver problemi a fornire delle deduzioni a lui favorevoli. Non ha ancora fatto una cosa che gli permetterebbe quanto meno di ridurre da 19 a 16 i possibili ulteriori addebiti. Questo mi fa pensare che, al di là di una serie di elementi negativi, esista anche una totale incapacità di risposta, perchè la possibilità di rispondere rapidamente a tre elementi contestati, eliminando gli addebiti, la accoglierei subito. Volevo chiederle se a suo avviso in questa situazione confusionaria vi è effettivamente anche questo elemento di incapacità nel fornire rendiconti, informazioni, eccetera, adeguati.

Un'ultima cosa, sempre collegandomi all'onorevole Provera. Io ho incontrato nel 1981, quindi in vigenza della legge precedente, in Mozambico un funzionario della Corte dei conti, poi divenuto presidente della stessa, che si recò in missione presso il già citato ambasciatore in Mozambico Schmidlin e che mi espresse, a livello di chiacchierata, ovviamente, alcune sorprese. Volevo chiederle se nel 1981, non nel 1993, è stata presentata una qualche relazione di questa missione alla Corte dei conti, in quanto era con la Corte dei conti il dottore Di Giambattista, persona che io stimai moltissimo, peraltro; quindi questo avrebbe in qualche modo potuto quanto meno far risuonare un campanello di allarme, visto che lui stesso l'aveva fatto risuonare andando a compiere questa missione.

**GRITTA GRAINER.** Innanzi tutto vorrei fare una considerazione per motivare la domanda che voglio porre. Io sono stata molto colpita qualche giorno fa per aver letto su «Il Sole 24 Ore» un articolo che praticamente segnalava come i tre pilastri che sostengono le imprese all'estero, per l'internazionalizzazione delle imprese stesse, fossero tutti e tre in crisi. Si rilevava quindi la necessità di modificare la legislazione. I tre pilastri erano: il sostegno economico alle imprese, quindi i crediti, quindi l'Ice; il secondo era relativo agli strumenti assicurativi dei rischi politici e commerciali delle imprese all'estero, quindi alla Sace; il terzo era la cooperazione internazionale. Sono rimasta molto colpita e questo mi ha costretto anche a riflettere rispetto al lavoro che stiamo compiendo nella Commissione, prevalentemente con l'obiettivo di individuare i meccanismi che hanno consentito la malacooperazione e con l'obiettivo prioritario che questo mai più possa ripetersi. Quindi il contributo che noi dobbiamo dare è anche di innovazione della legislazione.

Ho fatto questo riferimento per farmi capire bene.

Io mi sono posta e le pongo un quesito abbastanza inquietante: la vicenda su cui noi stiamo indagando e su cui siamo chiamati ad un intervento propositivo ha un intreccio perverso. Infatti, la vicenda oggetto della nostra indagine, su cui siamo chiamati a presentare delle proposte di legge, sembrerebbe caratterizzata da un intreccio perverso tra politica di cooperazione internazionale (con tutti i significati che questa implica), politica estera italiana (i cui indirizzi generali sono decisi dal Ministero degli affari esteri) e la politica economica a sostegno delle imprese all'estero.

Anche se trovo molto inquietante quanto emerso dalle letture e dalle audizioni svoltesi, è sempre più forte in me la convinzione che la

verità sia proprio questa: il nostro dovere è dunque raccogliere tutti gli elementi utili e necessari proprio al nostro ultimo fine, la preparazione cioè di un documento legislativo.

In termini più pratici, il mio forte dubbio è verificare se effettivamente la responsabilità di quanto accaduto sia attribuibile al Ministero degli affari esteri, e perciò, se la nostra indagine non debba avere inizio proprio in questo ambito.

Come sostenuto dal collega precedentemente intervenuto, mi è sembrato che nel suo intervento facesse specifico riferimento all'intervento a dono.

Da parte mia, faccio riferimento all'intreccio economia-cooperazione-Ministero degli affari esteri, che si sarebbe realizzato mediante il credito di aiuto, nonchè quegli strumenti di tipo economico quali l'Istituto per il commercio con l'estero e la Sace, istituzioni note a tutti per i loro problemi.

Durante le sue indagini ha avuto modo di riscontrare qualche particolare elemento riferibile all'utilizzo dei crediti di aiuto? Avendo maggiore conoscenza dei meccanismi per mezzo dei quali tutto ciò è potuto avvenire rispetto alla nostra Commissione - cui invece risulta assai difficile orientarsi in questa nebulosa dei crediti di aiuto - è in grado di fornirci elementi tali da permettere il perseguimento di una strada che porti a fare luce sull'intera questione e ci aiuti nell'espletamento del nostro compito.

PERIN. Vista l'insistenza del collega che mi ha preceduto nel voler capire ad ogni costo il motivo per cui le indagini hanno avuto inizio solamente nel 1993; visto il riferimento nell'intervento dell'onorevole Grainer ad elementi sui quali, in occasione dell'audizione del dottor Paraggio, avevo personalmente posto attenzione, facendo delle supposizioni sulle indagini relative alla cooperazione e sottolineando in quella stessa occasione l'importanza di riorganizzare interamente l'apparato dello Stato e per comprendere in quale modo sia stato sperperato il denaro, ritengo fondamentale indagare in primo luogo su quanto avviene proprio al Parlamento, perchè è in questa sede che il malgoverno trae le sue origini.

In quell'occasione, ho citato proprio l'Istituto per il commercio con l'estero, la Sace, l'Aima, oggi Eima, l'Ente nazionale risi, per il quale risultano certificazioni relative a prodotti fallimentari destinati ad uso animale, finiti alla cooperazione.

Ribadisco ancora una volta che mi sono fatto personalmente promotore di interrogazioni, a seguito delle quali sono finiti in carcere personaggi come Casillo ed Ambrosi; altre responsabilità sono attribuibili alle capitanerie di porto, alla Guardia di finanza, alle nostre ambasciate, ai consolati e così via. A mò d'esempio, intendo solo rammentare che nella vicina Svizzera esistono ben 22 sedi consolari italiane; prestano servizio cinque funzionari, rappresentanti dello Stato italiano, presso la Repubblica di San Marino, che conta circa 25.000 abitanti, come nel Vietnam, che conta 80.000.000 di abitanti: appare ineludibile la necessità di una redistribuzione dei funzionari italiani preposti a tali funzioni.

Avendo lei riscontrato una certa insofferenza a fronte di sue determinate richieste presso il Ministero degli affari esteri, è evidente la necessità di insistere in tal senso.

Sottolineo inoltre l'importanza di individuare le responsabilità dei funzionari: il Gruppo Lega Nord sente questa esigenza più degli altri Gruppi politici, compresi gli organi istituzionali e sindacali, che hanno goduto di stretti rapporti, di amicizie tra funzionari e burocrati all'interno di queste istituzioni, per non ricordare che fino a poco tempo fa esistevano i famosi portaborse che rappresentavano la cinghia di trasmissione dell'intero apparato.

Il Gruppo al quale appartengo ha incontrato sempre difficoltà ed impedimenti in tal senso, riscontrando una mancanza di collaborazione addirittura nella distribuzione del materiale necessario per svolgere i compiti cui erano preposti parlamentari del nostro Gruppo che in quel momento ricoprivano ruoli governativi.

Colgo infine l'occasione per sottolineare che è stata una vera liberazione per noi far saltare il Governo Berlusconi ed esprimiamo la nostra piena soddisfazione nel vedere Ministri nuovi anonimi e nel poter liberamente presentare emendamenti senza alcun tipo di condizionamento.

Tornando nel merito del discorso, credo che fino al 1993 abbia regnato il sistema consociativo in ogni campo. Purtroppo, responsabili di quanto avvenuto fino ad oggi sono il Tar, la magistratura, la Corte dei conti, quelle istituzioni cioè che detenevano un grande potere di intervento nell'intero apparato dello Stato italiano, ma tutto ha un limite: quando si scopre che durante il periodo di Tangentopoli la realizzazione di alcune opere in Veneto è costata cinque volte il valore reale, è possibile immaginare che cosa sia potuto succedere in Africa o in Cina; il primo metro di giudizio è misurabile in casa, dopo di che è possibile verificare quanto è successo all'estero.

A questo punto, abbiamo la grande responsabilità di dover rispondere delle decine di migliaia di miliardi sperperati e del conseguente offuscamento dell'immagine dell'Italia all'estero, sicchè è nostro dovere approfondire questa indagine che permetterà di capire quanto è stato malamente fatto e di riorganizzare completamente l'apparato amministrativo e burocratico dello Stato italiano.

Sono moltissime le domande da porre, ma, in primo luogo, chiedo di verificare ed analizzare - purtroppo nel poco tempo a disposizione perchè oberati dall'ordinario lavoro parlamentare - i documenti finora acquisiti ed il materiale relativo alle audizioni svoltesi.

**PRESIDENTE.** Vorrei far notare al senatore Perin che il suo Gruppo ha fatto saltare un Governo, ponendo una firma insieme a quelle forze politiche da cui abbiamo ereditato tutti questi disastri.

**PALUMBI.** In primo luogo, intendo fornire risposta in merito alla intenzionalità della elusione del sistema realizzata attraverso formule palesi o surrettizie per depotenziare la valenza di controllo e di verifica che la legge avrebbe comportato.

Se possibile, vorrei aggiungere un'altra questione: se, cioè, il Ministero abbia fatto tutto quanto fosse in suo potere per il potenziamento delle proprie strutture, una volta che si dica che l'incapacità di realiz-

zare certi obiettivi scaturisca anche dalla indisponibilità di una tecnologia di adeguato livello strutturale e numericamente all'altezza del compito.

Ho apprezzato molto le norme che il Parlamento ha in più occasioni emanato allo scopo di disciplinare sia le procedure sia le modalità di spesa nell'ambito della cooperazione; hanno forse il solo torto di essere episodiche, di non lasciare traccia in un sistema e quindi di consentire, attraverso interpretazioni più o meno motivate anche alla stregua dell'ordinamento vigente in linea generale, che la specialità, la straordinarietà, l'urgenza - peraltro non incompatibili con il sistema della cooperazione - possano produrre comunque l'effetto del ricorso a forme *estremamente semplificate di contrattazione* e quindi accentuare il rischio drammatico dell'eventualità che in questi ambiti si infiltri un atteggiamento men che lineare, men che trasparente.

Se si può concordare sul sintomo, non abbiamo prove sulla diagnosi. È da lasciare all'evoluzione della normativa forse il compito di rielaborare in forma sistematica questo problema. Sul modo di modificare la disciplina, se realmente si è utilizzato lo strumento regolamentare, è chiaro che questo sarebbe invalido se in conflitto con la norma di base. Se poi dobbiamo andare a vedere quelle accennate ma non precisate situazioni che il Ministero avrebbe possibilità di stornare - quelle 3 su 16 questioni, non so di quali si tratti specificamente - la risposta più che da me dovrebbe forse essere data dal Ministro degli affari esteri, risposta forse già data, che depositerò presso la Commissione perché possa valutare, indipendentemente da quelli che ho definito profili di virtuale condizionamento, che noi abbiamo respinto, con la mia lettera di risposta. Non di meno, per quel che riguarda il quadro di difficoltà, e oggettivo che queste in concreto esistano. Non so a che cosa debbano essere addebitate, se a timidezza, a disorganizzazione, a disordine, al fatto che c'è una ipercompressione giurisdizionale sul Ministero che può produrre un effetto di disorientamento. Ho detto nella risposta al Ministro che secondo me l'atteggiamento di eccessiva soggezione e timidezza può essere pregiudizievole per il sistema quanto l'avventatezza; e però nei compiti del Ministro disciplinarlo e ricondurlo a condizioni fisiologiche.

Chiederò personalmente al procuratore generale in carica Di Giambattista, se questo evento «mozambicano» ha avuto o meno un seguito. Visto che è divenuto procuratore generale dovrebbe averlo coltivato, se avesse avuto qualche fondamento, a meno che questi dubbi dell'epoca non siano stati in qualche modo dissolti da una ricognizione attenta; ma dalla sua personale sensibilità mi rendo conto che i dubbi erano abbastanza radicati e non meramente formali.

Per quel che riguarda il cenno dell'onorevole Gritta Grainer al problema dei crediti di aiuto - perchè quello che riguarda le strutture a sostegno delle imprese credo fosse un discorso *a priori*, considerando che sia l'Ice che la Sace sono oggetto di attente valutazioni in sede giurisdizionale per certi eventi di devianza, ma la cooperazione non è da meno - in realtà è amaro constatare che l'innesto del credito di aiuto è all'origine visibile, motivato, chiaro, poi si entra in un *tunnel*; all'uscita dal *tunnel* - che generalmente è all'estero e quindi lontano - abbiamo o la rinnovazione del credito d'aiuto con differimento del pagamento di inte-

ressi o la sua parziale trasformazione in dono e quindi la totale evanescenza dell'intervento. Si tratta comunque di situazioni che, riguardando paesi sottosviluppati, in condizioni di grave dissesto finanziario e con endemiche difficoltà a livello sia industriale che sociale, sono difficilmente contestabili e che bisognerebbe far emergere, se c'è stato un elemento in devianza, più in sede penale che in sede amministrativa. Quando vedo che un credito di aiuto di 13 anni fa viene rinnovato per quattro-cinque anni con una motivazione appropriata, il verificare se quella motivazione è viziata da un intento di devianza o da intenti meramente politici per consolidare determinate posizioni o da un intento volto a trasformare il credito di aiuto in un sostegno economico per la stessa impresa o per le imprese coinvolte in opere qualche volta anche di notevole rilevanza, è per la procura generale della Corte un'impresa non affrontabile.

GRITTA GRAINER. Ma la Corte ha competenza o no sul debito scaduto?

PALUMBI. Ho premesso che la Corte dei conti entra in questo quadro attraverso varie presenze. Presso la Sace, come presso l'Ice, è presente attraverso un consigliere che vigila, per i crediti d'aiuto è competente soltanto in sede di verifica di legittimità *ex post* sui provvedimenti che sono stati emanati. Quindi, se emerge in sede penale un discorso di illecite donazioni, illecite corresponsioni o altri aspetti di devianza, la Corte interviene in sede giurisdizionale, ma non anche sulla valutazione di adeguatezza e di congruenza dei crediti di aiuto che appartiene tipicamente alla discrezionalità dell'amministrazione. Se le concessioni non sono correttamente motivate la Corte in sede di controllo esibirà delle riserve, ma prima che emerga il momento patologico può trascorrere molto tempo.

I criteri della legittimità non coincidono con i criteri della giurisdizione. Noi abbiamo preso l'occasione da questa delibera della sezione del controllo, perchè per la prima volta quella sezione ha fatto emergere aspetti di patologia, cioè interventi inutili, interventi devianti. A questo punto la procura ha potuto finalmente prendere un documento del controllo come strumento di partenza per le proprie autonome indagini, ma ha bisogno della *notitia criminis*. La procura quindi sulla legittimità dei crediti di aiuto non ha voce, mentre l'avrebbe se il credito di aiuto è concesso abusivamente, perchè ciò costituisce oggettivamente un danno: si tratta di risorse finanziarie finalizzate che vengono o deviate nel fine o comunque erogate a condizioni estremamente favorevoli, sottraendo risorse alla comunità nazionale.

Per quel che riguarda l'efficienza del sistema degli affari esteri, è un discorso che naturalmente andrebbe affrontato nel contesto della riorganizzazione del Ministero. Spero che il collega Balsamo ieri sera abbia posto in evidenza che il Ministero fino ad oggi si è sottratto a questo onere di riorganizzazione che riguardava specificamente la cooperazione, perchè aveva una delega che doveva esercitare entro quattro mesi e che non ha esercitato; anche oggi che potrebbe ugualmente esercitarla attraverso il decreto legislativo n. 29 del 1994, non mi risulta che l'abbia fatto.

Va considerato anche che, avendo delegato quasi tutti i servizi, mi sono posto spesso l'interrogativo di quali mansioni svolgesse il personale che non era adibito ai servizi organizzativi della Direzione, visto che la grande maggioranza dei servizi è appaltata (dal recapito della posta ad altri settori). È un discorso che andrebbe affrontato a mio avviso in sede politica, perchè costituire come reo davanti alla Corte dei conti un'intera amministrazione equivale a non svolgere nessuna azione. Noi dobbiamo circoscrivere le nostre iniziative su fatti specifici per dare concretezza di prova al collegio che, come qualsiasi collegio giurisdizionale, deve decidere in base agli atti allegati e provati.

Per quanto riguarda infine la possibilità che la Corte avesse potuto in passato sollecitare il deposito dei rendiconti, in realtà questi sono tutti iscritti nel quadro delle sezioni giurisdizionali, perciò immagino che tutti i soggetti che devono rendere il conto siano stati sollecitati. Per quanto mi consta, però, alla procura regionale oggi, e generale ieri, non sono arrivate, se non per qualche ambasciata, iniziative volte al deposito del rendiconto.

Probabilmente questo scaturisce dal fatto che il visto del Ministero rappresenta un elemento rilevante; ma in realtà lo strumento giuridico per la sottoposizione del conto al controllo esiste ed è nella normativa vigente non da oggi, ma dal 1923.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Giuseppe Palumbi per essere intervenuto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 20,30.*

