

# RESOCONTO STENOGRAFICO

321.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 9 MARZO 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	3	Rivera Giovanni, <i>Sottosegretario per la difesa</i> .....	6
<b>Gruppo parlamentare</b> (Costituzione) .....	3	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4570)</i> .....	16
<b>Gruppi parlamentari</b> (Modifica nella composizione) .....	3	Presidente .....	16
<b>Disegno di legge</b> (Approvazione in Commissione) .....	3	Bova Domenico (DS-U), <i>Relatore</i> .....	16
<b>Su un lutto del deputato Enrico Boselli</b> ...	4	Rivera Giovanni, <i>Sottosegretario per la difesa</i> .....	17
<b>Disegno di legge di conversione del decreto legge n. 1 del 1998 – Cooperazione Italia-Albania settore difesa e missione in Bosnia (A.C. 4570)</b> (Discussione) .....	4	<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 7 del 1998 – Proroga sfratti (A.C. 4525)</b> (Discussione) .....	18
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4570)</i> .....	4	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4525)</i> .....	18
Presidente .....	4	Presidente .....	18
Bova Domenico (DS-U), <i>Relatore</i> .....	4	Battaglia Augusto (DS-U) .....	32
Calzavara Fabio (LNIP) .....	9	Bruno Donato (FI) .....	20
Delfino Teresio (CDU-CDR) .....	12	De Cesaris Walter (RC-PRO) .....	25
Giannattasio Pietro (FI) .....	7	Delfino Teresio (CDU-CDR) .....	28
Mitolo Pietro (AN) .....	11	Fongaro Carlo (LNIP) .....	22
Niccolini Gualberto (FI) .....	14	Mattioli Gianni Francesco, <i>Sottosegretario per i lavori pubblici</i> .....	20
		Riccio Eugenio (AN) .....	23
		Saraca Gianfranco (FI) .....	30
		Zagatti Alfredo (DS-U), <i>Relatore</i> .....	18

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; centro cristiano democratico: CCD; rinnovamento italiano: RI; cristiani democratici uniti-cristiani democratici per la Repubblica: CDU-CDR; misto: misto; misto-socialisti italiani: misto-SI; misto patto Segni-liberali: misto-P. Segni-lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.

	PAG.		PAG.
<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 4525)</i> .....	35	<b>Disegno di legge: Fondazioni bancarie (A.C. 3194) e abbinata (A.C. 386; 3137)</b>	
Presidente .....	35	(Discussione) .....	55
Mattioli Gianni Francesco, <i>Sottosegretario per i lavori pubblici</i> .....	38	<i>(Annunzio di una pregiudiziale — A.C. 3194)</i>	56
Zagatti Alfredo (DS-U), <i>Relatore</i> .....	35	Presidente .....	56
<b>Relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (Doc. XXXIV, nn. 1 e 2)</b> (Discussione congiunta) .....	42	<i>(Contingentamento tempi esame — A.C. 3194)</i>	56
<i>(Contingentamento tempi esame — Doc. XXXIV, nn. 1 e 2)</i> .....	42	Presidente .....	56, 58
Presidente .....	42	Armaroli Paolo (AN) .....	57
<i>(Discussione congiunta — Doc. XXXIV, nn. 1 e 2)</i> .....	42	<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 3194)</i>	58
Presidente .....	42	Presidente .....	58
Aleffi Giuseppe (FI) .....	53	Agostini Mauro (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza sugli articoli 1, 2 e 7</i> .....	58
Folena Pietro (DS-U) .....	51	Armosino Maria Teresa (FI) .....	71
Frattini Franco (FI), <i>Presidente del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato</i> .	42	Ballaman Edouard (LNIP), <i>Relatore di minoranza</i> .....	67
Li Calzi Marianna (RI) .....	49	Cambursano Renato (PD-U), <i>Relatore per la maggioranza sugli articoli da 3 a 6</i> ....	61
Saraceni Luigi (DS-U) .....	47	Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U) .....	68
Sinisi Giannicola, <i>Sottosegretario per l'interno</i> .....	55	Pace Carlo (AN), <i>Relatore di minoranza</i> .	65
		Pinza Roberto, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i>	68
		<b>Proposta di legge</b> (Proposta di trasferimento in sede legislativa) .....	75
		<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .	75

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

**La seduta comincia alle 15,10.**

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 febbraio 1998.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Andreatta, Brunetti, Calzolaio, De Biasio Calimani, Dini, Fantozzi, Franz, Ladu, Leoni, Pennacchi, Prodi, Sales, Sinisi, Valducci, Veltroni, Vigneri e Visco sono in missione a decorere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono diciassette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

**Annunzio della costituzione di un gruppo parlamentare.**

PRESIDENTE. Avverto che in data odierna è pervenuta alla Presidenza la comunicazione che, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del regolamento, si è costituito il gruppo parlamentare «Cristiani democratici uniti-Cristiani democratici per la Repubblica» (CDU-CDR), di cui fanno parte i seguenti deputati, che hanno contestualmente dichiarato di essersi dimessi dai precedenti gruppi di appartenenza: Alberto Acierno, Vincenzo Berardino Angeloni, Rocco Buttiglione, Salvatore Cardinale, Carmelo Carrara, Mariella

Cavanna Scirea, Gabriele Cimadoro, Luca Danese, Ferdinando De Franciscis, Giuseppe Del Barone, Teresio Delfino, Aniello Di Nardo, Giuseppe Fronzuti, Roberto Manzione, Mario Clemente Mastella, Nicola Miraglia Del Giudice, Massimo Ostilio, Santino Pagano, Giovanni Panetta, Angelo Sanza, Maretta Scoca, Mauro Fabris, Luigi Nocera, Mario Tassone, Luca Volontè, Massimo Grillo.

Con la medesima comunicazione è stata altresì comunicata l'elezione alla presidenza di tale gruppo del deputato Salvatore Cardinale.

**Modifica nella composizione di gruppi parlamentari.**

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giorgio Benvenuto ha comunicato di essersi dimesso dal gruppo parlamentare popolari e democratici-l'Ulivo e di aderire al gruppo parlamentare democratici di sinistra-l'Ulivo.

La presidenza di questo gruppo ha, a sua volta, comunicato di aver accolto tale richiesta.

**Approvazione in Commissione.**

PRESIDENTE. Comunico che nella riunione di lunedì 2 marzo 1998, in sede legislativa, della VI Commissione permanente (Finanze), è stato approvato, nel testo risultante dallo stralcio degli articoli 6, 9, 11, 15, 28, 31 e 39, il seguente disegno di legge:

«Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tribu-

tario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario» (*approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (4565-bis).

Gli articoli stralciati formano un autonomo disegno di legge con il seguente nuovo titolo: «Disposizioni in materia tributaria, di revisione generale del catasto e di demanio marittimo» (4565-ter) [Il disegno di legge resta assegnato alla VI Commissione, in sede legislativa, con il parere delle Commissioni I, II (*ai sensi dell'articolo 93, comma 3-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni*), V, VII, VIII, IX, X e XIII].

#### **Su un lutto del deputato Enrico Boselli.**

PRESIDENTE. Comunico che il 26 febbraio 1998 il collega Enrico Boselli è stato colpito da un grave lutto: la perdita della madre.

Al collega la Presidenza della Camera ha già fatto pervenire le espressioni della più sentita partecipazione al suo dolore, che desidero ora rinnovare anche a nome dell'intera Assemblea.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

#### **Discussione del disegno di legge: S. 2997 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 gennaio 1998, n. 1, recante disposizioni urgenti in materia di cooperazione tra Italia ed Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia Erzegovina (approvato dal Senato) (4570) (ore 15,13).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 gennaio 1998, n. 1, recante disposizioni

urgenti in materia di cooperazione tra Italia ed Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia Erzegovina.

#### **(Discussione sulle linee generali – A.C. 4570)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2, dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Bova.

DOMENICO BOVA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi deputati, il disegno di legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 gennaio 1998, n. 1, recante disposizioni urgenti in materia di cooperazione tra Italia ed Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia Erzegovina» si compone di cinque articoli.

Nel corso dell'esame presso il Senato è stato approvato un emendamento presentato dal Governo, che introduce un nuovo articolo (l'articolo 3-bis) volto a prorogare la permanenza del contingente militare a Hebron.

Il decreto-legge in esame contiene le norme che danno attuazione agli accordi di cooperazione in materia di difesa tra l'Italia e l'Albania e una serie di proroghe sulla permanenza dei militari italiani in missione internazionale.

Le norme corrispondono alla comune esigenza di garantire la partecipazione italiana ad operazioni internazionali per il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico in aree investite da situazioni di instabilità come l'Albania, la Bosnia e i territori palestinesi; queste norme contribuiscono a sottolineare il ruolo che il

nostro paese ha assunto nell'ambito della comunità internazionale in relazione a missioni del genere.

Il presente provvedimento legislativo si pone dunque come strumento normativo necessario a dare pratica attuazione all'attività di cooperazione e di assistenza definite dall'accordo esistente tra il Governo italiano e quello della Repubblica albanese sulla cooperazione bilaterale nel campo della difesa, allo scopo di offrire consulenza, assistenza tecnica, addestramento ed istruzioni, esercitazioni, addestramento operativo e materiali in tutta una serie di settori espressamente previsti; inoltre, visto l'accordo tra i ministri degli esteri dell'Italia e dell'Albania del 25 marzo 1997, firmato il 30 ottobre 1997, e il relativo protocollo tecnico firmato dai ministri della difesa dei due paesi, esso tende alla prevenzione di atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due paesi, e all'immediato sostegno umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare l'Albania.

Il decreto-legge tende inoltre a dare attuazione alla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite n. 1088 del 12 dicembre 1996, che consente la continuazione da parte di un contingente italiano delle operazioni della NATO nei territori della Bosnia-Erzegovina in attuazione degli accordi militari relativi al piano di pace. Esso tende inoltre a dare attuazione alla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Organizzazioni delle Nazioni Unite n. 1144 del 1997 che proroga di sei mesi la partecipazione da parte di un contingente dell'Arma dei carabinieri alla forza di polizia internazionale nel quadro degli accordi di Dayton, nella giurisdizione della Bosnia-Erzegovina.

In particolare, l'articolo 1, ai commi 1 e 4, determina gli scopi della partecipazione italiana in Albania; determina i termini della cooperazione e dell'assistenza definendo come assistenza e cooperazione si sviluppino attraverso la costituzione di una delegazione italiana di esperti e l'intervento di un gruppo navale che opera all'interno delle acque territo-

riali albanesi, entro tre miglia dalla costa e di altre unità navali oltre tre miglia dalla costa.

Sempre all'articolo 1 (dal comma 5 al comma 13) si stabilisce il trattamento economico aggiuntivo del personale militare impegnato nel territorio e nelle acque territoriali albanesi; è attribuito il trattamento economico previsto dalla legge 8 luglio 1961, n. 642 al personale della delegazione italiana di esperti (la cosiddetta DIE) in quanto costituito in delegazione all'estero.

Al personale militare imbarcato sulle unità navali e al personale civile comunque impiegato in Albania è attribuito il trattamento previsto dal decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108, convertito con modificazioni dalla legge 20 giugno 1997, n. 174 (cosiddetto «Alba 1») e dal decreto-legge 14 luglio 1997, n. 214, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 1997, n. 260 (cosiddetto «Alba 2»).

La copertura assicurativa a carico dell'amministrazione viene ribadita per il personale beneficiario del trattamento predetto mentre viene sospesa per il personale della delegazione italiana di esperti in costanza di trattamento ai sensi della legge n. 642 del 1961 in quanto tale forma assicurativa non è prevista dalla legge del 18 maggio 1992 per i componenti di una delegazione o rappresentanza militare all'estero.

Il decreto-legge n. 108 del 1997, convertito con modificazioni, regola e norma la parte riferita alla materia pensionistica, previdenziale e di giurisdizione penale.

Sono infine autorizzati, secondo quanto già disposto dall'articolo 3 del decreto-legge n. 108 del 1997, la cessione a titolo gratuito alle autorità albanesi di beni e servizi, nonché i lavori di riparazione sia delle unità navali albanesi che si trovano nella disponibilità delle autorità italiane sia dei fari e dei segnalamenti marittimi albanesi. Tali lavori potranno essere effettuati entro un limite massimo di spesa, nel primo caso, di un miliardo e 800 milioni e, nel secondo caso, di 500 milioni, secondo quanto previsto dai commi 11 e 12.

Gli atti adottati e le prestazioni effettuate nell'ambito degli interventi definiti dall'accordo sono conguagliati fino alla data di entrata in vigore del decreto.

L'articolo 2 proroga fino al 29 giugno 1998 la permanenza dei reparti militari italiani impegnati nella forza di stabilizzazione che opera nella ex Jugoslavia in attuazione delle risoluzioni ONU conseguenti agli accordi di Dayton del dicembre 1995, la cui attività era stata autorizzata fino al 31 dicembre 1997 dall'articolo 4 del decreto-legge del 31 gennaio 1997, n. 12, convertito dalla legge 25 marzo 1997, n. 72. Inoltre, tale articolo prevede l'applicazione della norma di cui all'articolo 2 della legge 18 dicembre 1997, n. 439, in relazione ai rischi connessi alla missione.

L'articolo 3 del decreto-legge dispone la proroga, con decorrenza dal 19 novembre 1997 fino al 29 giugno 1998, della permanenza nella località di Brcko in Bosnia-Erzegovina del contingente italiano che opera nell'ambito della forza di polizia internazionale, in attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1144 del 1997. Con tale risoluzione è stata prolungata per un periodo di sei mesi la missione di polizia internazionale. C'è da aggiungere che la partecipazione italiana alla forza di polizia era stata precedentemente autorizzata dall'articolo 1 del decreto-legge del 5 giugno 1997, n. 144, convertito dalla legge 25 luglio 1997, n. 239, che aveva previsto l'invio, in funzione di osservatori, nella zona di Brcko di un reparto composto da 23 carabinieri per le finalità stabilite dalle risoluzioni ONU nn. 1035 e 1088 del 1996 e per un periodo di sei mesi a partire dal 23 maggio 1997, prorogabile su iniziativa dell'ONU. Anche in questo caso viene disposta l'applicazione contro i rischi connessi alla missione della norma di cui all'articolo 2 della legge 18 dicembre 1997, n. 439.

L'articolo 4 del decreto-legge reca la copertura finanziaria del provvedimento, al comma 1, con riferimento alla proroga della partecipazione alla missione in Bosnia, i cui oneri sono valutati in 78

miliardi. Prevede inoltre il ricorso alla procedura di cui all'articolo 9 della legge del 5 agosto 1978, n. 468, che ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, un fondo di riserva per le spese impreviste da utilizzare mediante decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero del tesoro per le missioni militari autorizzate dal Parlamento. Il comma 2 dell'articolo 4 in esame, con riferimento agli oneri derivanti dalla proroga della partecipazione alla Forza di polizia internazionale stimati in 820 milioni, contempla l'utilizzazione dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1998.

L'articolo 5 del decreto-legge contiene la norma relativa all'entrata in vigore del decreto-legge.

Infine, l'articolo 3-bis, introdotto dal Senato, proroga al 30 luglio 1998 il termine per la partecipazione del contingente militare italiano al gruppo di osservatori temporanei ad Hebron, che la legge del 18 dicembre 1997, n. 439, ha fissato al 31 gennaio 1998. A tale personale, pari a 31 unità, si applicano le disposizioni in tema di trattamento economico ed assicurativo dettate dall'articolo 2, commi 1 e 2, della citata legge n. 439. Al relativo onere quantitativo, pari a 2 miliardi e 261 milioni per il 1998, si provvede mediante ricorso all'unità previsionale di base « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, concludo auspicando un rapido esame del decreto-legge che conduca ad una tempestiva conversione in legge dello stesso, in modo da garantire tutela giuridica ai nostri militari impegnati in missioni internazionali.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**GIOVANNI RIVERA, Sottosegretario di Stato per la difesa.** Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Giannattasio. Ne ha facoltà.

PIETRO GIANNATTASIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, gli aspetti connessi con la politica estera saranno messi in evidenza per il gruppo di forza Italia dall'onorevole Nicolini. Esiste però anche la politica militare, che viene sempre trascurata dal Governo al punto che mai in quest'aula si è potuti giungere ad una sua trattazione globale. Pertanto all'opposizione restano solo queste occasioni per rivalutarne l'importanza e soprattutto per controllare certe decisioni, adottate surrettiziamente o mediante trattati ed accordi internazionali a larga intelaiatura, veri contenitori nei quali il Governo giustifica tutto ed il contrario di tutto.

Per quanto concerne il decreto-legge in esame devo innanzitutto affermare che ci vuole molto senso dell'umorismo per accettare un simile zibaldone, in cui i capi degli uffici legislativi della difesa e degli affari esteri hanno toccato il fondo, meritando le osservazioni non certo esaltanti del Comitato per la legislazione: Albania, Bosnia-Erzegovina, Brcko e poi Hebron, dalla penisola balcanica alla Palestina, per un totale di 113.038 miliardi, alla faccia degli italiani che pagano le tasse e tirano la cinghia! Non si comprende infatti il legame tra la missione di cooperazione con l'Albania e la missione di pace a Sarajevo, né tanto meno con quella di polizia internazionale a Brcko e ad Hebron.

Ma andiamo per ordine. La cooperazione militare con l'Albania, secondo il trattato stipulati, tende a fornire consigli e mezzi per la ricostruzione delle forze di difesa albanesi e per consentire il pattugliamento navale dentro e fuori le acque territoriali albanesi, il tutto nel quadro della cooperazione — è scritto nel trattato — fornita allo stesso scopo dalla NATO e dai paesi dell'OSCE nell'ambito del partenariato per la pace. Tuttavia non si sa che cosa dobbiamo fare noi: abbiamo solo frasi generiche e titoli di capitoli; tutto è

lasciato alle richieste del ministro della difesa albanese ed alle decisioni del capo della missione di esperti italiani, che potranno scendere nei particolari specifici e decidere, alla faccia del Parlamento.

Non solo: oggi siamo chiamati ad approvare l'estensione di una missione che dovrà fornire maggiore assistenza tecnica e collaborazione. Ciò vuol dire che già in passato, in virtù dell'accordo dell'ottobre 1995, abbiamo fornito collaborazione nel settore e ciò che dovremo fornire in futuro sarà definito dall'Alleanza atlantica nel quadro del partenariato per la pace. Che cosa abbiamo fornito in passato e che cosa definirà l'Alleanza atlantica? Il Parlamento, a dispetto della sua centralità, non sa nulla; il Governo non si è peritato di informarci su nulla; il ministro Andreatta tace e forse pensa, ma per noi non vi è alcuna comunicazione. E quanto ci è costata finora l'Albania? Altro grande mistero! Mentre la difesa italiana tira la cinghia ed il morale dei militari e dei civili è allo sbando il Governo spende miliardi in un settore, quello della difesa albanese, che non si capisce quale vantaggio procurerà alla sicurezza italiana. Capirei se lo sforzo fosse concentrato tutto sulla ricostituzione delle forze di polizia, ma l'assurdo è che in questi protocolli di intesa non si parla di polizia, ma solo di polizia militare, che è tutt'altra cosa, mentre esiste un altro protocollo dedicato alla sola polizia. Non sarebbe più chiaro se si unificasse il tutto?

Sappiamo solo, e l'ho constatato di persona nella mia recente visita a Tirana, che l'Unione europea occidentale ha impostato una « scuola filosofica sui diritti dell'uomo » alla quale noi collaboriamo con due colonnelli dei carabinieri ed un colonnello della Polizia di Stato: pura filosofia, come ho detto, e niente di concreto. Ma, assurdo nell'assurdo, è che senza alcun coordinamento, nello stesso tempo vi è un nucleo italiano di carabinieri, di ufficiali della Polizia di Stato e della Guardia di finanza che sta organizzando le centrali operative della polizia a Tirana ed a Durazzo. La prima e fonda-

mentale osservazione che vorrei fare è quindi riferita al fatto che noi siamo chiamati ad estendere la validità di un decreto emanato dal Governo circa 60 giorni orsono senza sapere che cosa è stato fatto, cosa ci viene richiesto dagli albanesi nello specifico settore e cosa viene fatto contemporaneamente per il raggiungimento dello stesso obiettivo dall'Alleanza atlantica e dai paesi dell'OSCE, in particolare la Grecia. Il relatore, collega Bova, queste cose non ce le spiega; né il ministro della difesa né il ministro degli affari esteri, principale tutore della politica di relazione con gli altri paesi.

Ma proprio in questo momento il ministro Dini dovrebbe dire la sua: nel Kosovo è stata accesa una miccia che sta bruciando verso il detonatore. Il ministro della difesa albanese ha posto l'esercito in stato di massimo allerta ed ha schierato le truppe alla frontiera. Il Governo in esilio del Kosovo libero ha chiesto aiuto all'Italia.

Cosa fa la nostra delegazione italiana di esperti? È semplicemente paralizzata, oppure in base all'articolo 2 del protocollo d'intesa, firmato il 20 agosto 1997, fornisce collaborazione nella pianificazione della difesa albanese? È opportuno politicamente questo supporto italiano all'Albania in un settore tanto delicato ed in un momento così critico, in un'area tanto esplosiva? Condizioni politiche di tempo e di spazio invitano alla riflessione.

Il generale Pedone, comandante della delegazione di esperti, e il suo *staff* operano nei locali del Ministero della difesa albanese, come è auspicato nell'articolo 10 del protocollo di intesa?

Non corriamo il rischio di altre perdite di vite umane? La morte del sottotenente di vascello Lorenzo Lazzareschi nei fondali dell'isola di Saseno è ancora avvolta nel mistero. Non possiamo affidarci all'imperizia e alle decisioni di alcuni superiori che non considerano i pericoli nelle immersioni subacquee. L'ufficiale stava lavorando in coppia, come si insegna anche nei corsi dei civili, oppure era solo? Perché queste operazioni di bonifica non vengono affidate alle ditte civili?

Nel protocollo di intesa non risultano operazioni di bonifica portuale a carico della marina militare. Alla mia interrogazione parlamentare del 12 febbraio 1998 non è stata fornita alcuna risposta.

Passiamo all'articolo 2 relativo al contingente italiano a Sarajevo. Sarei grato al Governo se precisasse quale dicastero si deve accollare la spesa dei 78 miliardi. I richiami legislativi citati nell'articolo rinviano alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, che parla di un rendiconto allegato allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri; mentre il decreto-legge del 1° luglio 1996, n. 346, coordinato con la legge di conversione 8 agosto 1996, n. 428, all'articolo 5 tira in ballo l'accisa sulla benzina verde che fu aumentata di 19 lire al litro fino al 31 dicembre 1996; ma in realtà fu mantenuta definitivamente.

Allora, chi paga e quanto ci viene rimborsato dall'ONU? Il Parlamento ha diritto di saperlo: tutto ciò è stato richiesto al Governo con l'ordine del giorno n. 9/4299/1 approvato dall'intero Parlamento nella seduta del 14 gennaio 1998. Il Governo, però, non ci dice nulla!

Per la missione a Brcko, e cioè quanto trattato all'articolo 3 del provvedimento, vi è da osservare — come d'altro canto ha fatto il Comitato per la legislazione — che vi sono parole in libertà e senza alcun contenuto normativo. Pertanto, le parole « eventualmente prorogabili » sono da cancellare! Dico questo tanto per richiamare alla memoria le capacità dell'ufficio legislativo del Ministero della difesa e l'attenzione del ministro all'operato degli uffici del suo gabinetto.

Quando si mettono a confronto i costi di questi 23 carabinieri a Brcko, pari a 820 milioni per sei mesi (e quindi pari a 5,9 milioni al mese per carabiniere), con quelli relativi ai 31 carabinieri localizzati a Hebron, pari a 2 miliardi e 261 milioni fino al 30 luglio, cioè per sette mesi, e quindi di 10 milioni al mese per carabiniere si scopre che le unità localizzate ad Hebron costano quasi il doppio di quelle che sono a Brcko. Anche su questo argomento vi è bisogno di chiarezza.

Sorge pertanto spontanea la seguente domanda: forse fischiano più le pallottole a Hebron che a Brcko?

La conclusione più ovvia sarebbe quella di bocciare l'intero provvedimento, sia per la forma, sia per i contenuti; ma con lo stesso spirito che ci guidò nell'aprile dello scorso anno, quando votammo a favore della spedizione in Albania a tutela dell'immagine internazionale dell'Italia, ci limiteremo a presentare emendamenti ed ordini del giorno, richiamando l'attenzione del Parlamento su quanto sta accadendo a pochi passi dall'Italia e sulla necessità di evitare la concessione di aiuti che mettano in difficoltà la sicurezza dei nostri uomini e che vadano a scapito della nostra difesa (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Calzavara. Ne ha facoltà.

**FABIO CALZAVARA.** Signor Presidente, questo provvedimento riguarda quattro problematiche affini, ma diverse, e questo la dice lunga sul *modus operandi* del Governo italiano, che non riesce, attraverso le procedure legislative ad individuare, a collegare e ad esaminare provvedimenti singoli, considerato che si tratta di materie in un certo senso a se stanti.

Credo sia obbligato un passaggio sulla situazione del Kossovo, visti gli evidenti collegamenti che presentano le materie oggetto del provvedimento in esame. Si tratta di collegamenti politici, in quanto le forze militari e civili impegnate sono dislocate tutte attorno al Kossovo, anzi la Kossova, come ci ha insegnato il presidente Jbrahim Rugova (è questa infatti la denominazione originaria della regione in lingua albanese, mentre Kossovo è la denominazione in lingua serba ed anche in questo senso vi è una dimostrazione di oppressione culturale), quindi si possono avere ripercussioni immediate impensabili. La Kossova è popolata per il 92 per cento da albanesi ed è controllata dal regime militare serbo, il cui capo, Milo-

sevic, ha tolto alla regione, nel 1993, qualsiasi forma di autonomia reale. Certo, i serbi reclamano diritti storici sul territorio della Kossova, ma non per questo devono rifiutare il diritto di autogoverno agli albanesi ivi residenti.

Lo scorso anno in Commissione esteri abbiamo ascoltato il presidente eletto, non ufficializzato, Jbrahim Rugova, il quale ci ha spiegato la situazione del suo popolo, penosissima e assolutamente determinata da una politica centralistica e monopartitica del governo serbo. Egli ci ha pertanto sollecitato ad intervenire presso Belgrado per risolvere questa situazione pesantissima, i cui esiti possono essere pericolosissimi per l'Europa. Quel popolo, infatti, si trova in un sistema coloniale ed in Commissione abbiano assicurato il nostro appoggio, anche considerato che la lotta politica di Rugova e del suo movimento si basa sulla democrazia e sull'autodeterminazione non violenta, pacifica, finalizzata alla libertà del suo popolo.

In questo momento di belligeranza, di pulizia etnica, di incidenti, di omicidi, di assalti militari, è dunque giunta per noi l'ora di mantenere quella promessa, internazionalizzando, se non è possibile in altri modi, la questione della Kossova e facendo pressioni sul Governo di Belgrado affinché risolva democraticamente questo gravissimo problema europeo, restituendo immediatamente l'autonomia agli albanesi, altrimenti anche il loro diritto di autodeterminazione sarà inevitabile. Come saranno inevitabili e gravissime, se non vi sarà una preoccupazione forte di tutta l'Europa e soprattutto del Governo italiano che si è preso carico della situazione albanese in prima persona, le ripercussioni anche nelle vicine Repubbliche di Macedonia, Montenegro, oltre che in Albania, con possibili evidenti effetti devastanti in tutta l'area balcanica, come tutti possiamo comprendere.

Per tornare al disegno di legge di conversione in discussione, non possiamo far altro che rilevare l'approssimazione degli obiettivi politici e tecnici, e, vista l'approssimazione della stessa relazione e del testo a nostra disposizione, vista infine

l'assenza di informazioni precise su quanto è stato deciso e speso nelle quattro situazioni di cui ho parlato, abbiamo parecchie domande da rivolgere al rappresentante del Governo.

Comincerò dall'articolo 1, il quale prevede una delegazione di esperti (DIE), composta di 60 membri, ai quali è stata data la possibilità di essere accompagnati dai familiari. Poiché dai documenti in nostro possesso non emergono informazioni al riguardo, vogliamo sapere quanti di questi familiari si siano aggregati alla delegazione e su chi graveranno le spese di vitto, alloggio e viaggio.

Anche l'intervento navale non è precisato, in quanto è autorizzato l'impiego del gruppo navale di Durazzo e di unità navali operanti in acque internazionali. Chiediamo di sapere precisamente quante navi opereranno e quale sia effettivamente la ripartizione dei compiti tra i due gruppi navali. Vorremmo poi chiarimenti in merito alla questione assicurativa del personale italiano; in particolare il personale militare è assoggettato alla legge 18 maggio 1982, n. 301, la quale prevede l'assicurazione per servizi in conto dell'ONU, ma la missione in Albania non si svolge sotto l'egida di tale organismo, come quelle in Bosnia-Erzegovina ed Hebron.

Ci chiediamo come mai venga data priorità alla rinascita dell'esercito, quando tutta la situazione politica ed anche la strategia politica doveva essere improntata — secondo noi — alla ricostituzione innanzitutto delle forze di polizia, visto che esiste una questione di ordine interno e non una guerra, un'invasione o un conflitto tra diversi Stati.

Vi è poi un'altra richiesta, che vogliamo rivolgere al rappresentante del Governo, a nostro avviso utile per avere informazioni circa la spesa prevista di 500 milioni sul ripristino dei fari e delle postazioni di segnalazione costiera. Per la loro ricostruzione, deve intervenire personale italiano o albanese? Chi dovrà eseguire i lavori?

Per essere precisi, nel provvedimento mancano i dati relativi al termine di

durata della missione, il che ci preoccupa un po', perché nel trattato base prima richiamato, il periodo previsto è di dieci anni. Riteniamo quindi giusto avere le idee chiare su cosa si ripromette il Governo circa i tempi di tale operazione, anche per inquadrare l'entità della spesa che dovremo affrontare ed i benefici che ne potrebbero derivare.

Anche riguardo ai benefici, non vi è alcuna spiegazione e ci siamo domandati inutilmente quale potrebbe essere il vantaggio per l'Italia. Per cortesia, vi chiediamo di spiegarcelo chiaramente, perché non è stato possibile saperlo.

L'articolo 2, che dovrebbe riguardare non la ex Jugoslavia, ma la Bosnia-Erzegovina, visto che sono due entità individuate, prevede il rinnovo della proroga dopo tre mesi; si tratta di un ritardo inspiegabile, perché relativo a situazioni pregresse per cui si dovevano agevolmente prevedere i tempi del rinnovo. Sono impegnati 1.700 uomini con una spesa, piuttosto ingente, di 78 miliardi. Chiediamo pertanto, visto che la situazione non è più critica come nei primi tempi, perché non è stata rivista la nostra quota di partecipazione per quanto riguarda sia il numero di militari sia, di conseguenza, la spesa. Ciò in funzione di una diminuzione di questo impegno e di un utilizzo delle risorse e degli uomini dove in questo periodo sarebbe maggiormente necessario impiegarli, cioè lungo i nostri confini che continuano ad essere confini « colabrodo » — a cominciare dalla Puglia per arrivare alle frontiere del Veneto o del Friuli-Venezia Giulia —, oppure nelle zone del paese che lo Stato italiano non riesce a controllare, per esempio a Napoli e dintorni. Questo tipo di impiego sarebbe stato secondo noi più utile e più fruttuoso, con effetti più chiari ed immediati.

Anche a proposito dell'articolo 3, relativo a Brcko, si riscontra un ritardo di quattro mesi ed in tutto questo tempo si registra una indeterminatezza nella quantificazione della spesa. Chiediamo allora quanto ci sia costata in totale, in tutti questi anni, questa missione.

L'articolo 3-*bis*, relativo ad Hebron, approvato dal Senato, suscita dubbi e perplessità su cui chiediamo spiegazioni. Infatti, si era previsto che il trattato in vigore dal 20 giugno 1994 fosse rinnovabile di tre mesi in tre mesi, mentre ora si è passati a sei mesi. A questo riguardo, vorremmo avere qualche spiegazione, perché questo passaggio non ci risulta autorizzato.

Il decreto-legge 20 giugno 1994, n. 397, prevede inoltre l'impiego di 35 unità tra militari ed esperti di cooperazione e sviluppo, facenti parte del gruppo internazionale di osservazione temporanea. Vorremmo capire allora perché adesso, anziché 35, si prevedono 31 elementi. Anche a questo proposito non abbiamo elementi giustificativi per capire le ragioni di questa modifica. Vorremo sapere, peraltro, con quali criteri e da chi questi elementi siano stati selezionati, perché anche questo ci sembra un dato significativo per giustificare questa importante missione. Anche noi abbiamo rilevato, infatti, come poc'anzi ha fatto l'onorevole Giannattasio, un'incongruenza in ordine alla spesa. Infatti, raffrontando la spesa, piuttosto elevata, di due miliardi per 35 unità, portata nel 1998 a due miliardi e 261 milioni (a fronte dell'impiego, però, di 31 unità e quindi di 4 unità di meno), agli 820 milioni previsti per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, salta all'occhio che c'è un aumento di spese che non è stato spiegato. Vorremo pertanto capire meglio anche questo aspetto.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Mitolo. Ne ha facoltà.

**PIETRO MITOLO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, anche noi rileviamo che il decreto in esame non è del tutto soddisfacente e condividiamo talune delle osservazioni già esposte dal collega Giannattasio. Ricordiamo però che, indubbiamente, l'Italia è impegnata da accordi e decisioni di carattere internazionale, non solo dell'ONU e dell'OSCE. Non dimentichiamo neppure che questo decreto-legge si riferisce ad uno precedente con il quale

il Parlamento italiano ha deciso di intervenire nella situazione albanese e in Bosnia-Erzegovina. In quella occasione abbiamo espresso un voto favorevole, sottolineando le conseguenze che sarebbero derivate da tale decisione e gli obblighi che essa avrebbe comportato per l'Italia in una situazione particolare, che è tuttora delicata e difficile.

Non si può certo ritenere che, trascorso il periodo di tempo nel quale l'Italia si è impegnata, la situazione sia definitivamente chiarita e risolta: sono tuttora necessari interventi per cercare di aiutare quelle popolazioni a tornare ad una vita normale, in particolare in Albania, dove abbiamo convenuto di inviare un gruppo di esperti per sostenere il ripristino del funzionamento dell'esercito e della polizia, in modo da far fronte ad una situazione sempre più delicata e difficile, conseguente al precedente dissolvimento delle stesse forze militari e di polizia.

Certo, non ci nascondiamo le difficoltà che possono intervenire. Abbiamo convenuto di costituire una commissione con il compito di fornire consulenza ed assistenza.

La situazione dopo questi interventi non è ancora soddisfacente, tant'è che si è prospettata l'esigenza di prorogare il nostro intervento di sei mesi, se non vado errato.

Non credo, signor sottosegretario, che in questi sei mesi riusciremo a condurre a termine il lavoro che ci siamo prefissi. Credo che dovremo tornare ancora a svolgere una funzione di sostegno soprattutto all'Albania e credo anche che vi siano ragioni per organizzare un intervento in Puglia, visto che tale regione deve fronteggiare il problema degli sbarchi clandestini e numerose altre difficoltà che indubbiamente incidono sulla situazione interna.

Tale regione, ben a proposito, chiede di essere considerata regione di frontiera, con uno *status* particolare ed il ministro Napolitano ed il Presidente del Consiglio mi pare abbiano promesso in Senato un intervento in tal senso. Non se n'è fatto

nulla, però, e noi rileviamo questa mancata osservanza di un impegno assunto pubblicamente. Raccomandiamo che nel più breve tempo possibile si tenga conto della necessità di provvedere al riguardo. Peraltro, anche la conferenza dei poteri locali del Parlamento europeo, che ha visitato la Puglia, si è espressa in senso favorevole a tale soluzione e credo che l'occasione sia propizia per impegnare il Governo ad assumere un provvedimento *ad hoc* nel più breve tempo possibile.

Noi non possiamo sottovalutare l'importanza della missione italiana anche con riferimento ai paesi nominati nel decreto-legge, cioè Brcko e Hebron, in quanto si tratta di contingenti che, pur essendo modesti, comportano oneri di non poca rilevanza, sui quali si sono soffermati già altri colleghi.

La discrepanza di trattamento tra le due situazioni di Brcko e di Hebron non è a nostro avviso giustificabile. Tutto ciò lascia pensare che vi sia una certa disfunzione e sicuramente un trattamento non omogeneo, che deriva da considerazioni che non riusciamo a giustificare e che non sono state giustificate neppure nel corso del dibattito svoltosi in Commissione. Terremo certamente conto di quello che è stato il nostro atteggiamento nella fase iniziale di tali provvedimenti; vogliamo peraltro richiamare il Governo a fornire informazioni puntuali e precise non solo in Commissione ma anche in quest'aula. Ci permettiamo di richiamare il Governo in questo momento in cui sta scoppiando la mina del Kossovo. Non credo sia questa la sede più appropriata per parlare di tale problema; speriamo di potercene occupare sulla base di informazioni più precise che mi auguro il Governo vorrà fornirci dopo gli avvenimenti degli ultimi giorni. La situazione dei Balcani, comunque, continua ad essere assai precaria, delicata e difficile e noi dobbiamo agire con il massimo senso di responsabilità e con cautela, non solo nell'interesse di quelle popolazioni ma in modo precipuo nell'interesse della nostra popolazione e delle Forze armate che impegniamo in missioni tanto onerose.

Mi riservo di indicare in sede di dichiarazione di voto il nostro atteggiamento dopo aver ascoltato le risposte del Governo e dopo l'esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Teresio Delfino. Ne ha facoltà.

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, il decreto-legge in esame offre l'occasione per avviare un dibattito sull'azione del Governo in politica estera ed ha anche evidenti implicazioni per quanto riguarda la politica militare.

È a nostro avviso necessaria una riflessione profonda sulla collaborazione italiana con l'Albania, perché riteniamo che sia quel martoriato paese sia le altre realtà cui si riferisce il provvedimento (cioè la Bosnia e i territori dell'autonomia palestinese) abbiano l'esigenza di un rapporto serio, concreto, pieno rispetto all'azione che abbiamo condotto assieme ad altri paesi nell'ambito delle risoluzioni dell'ONU. È evidente, infatti, che il Parlamento ha bisogno di comprendere fino in fondo quale sia il ruolo che il nostro paese gioca nelle realtà considerate, quali siano gli obblighi derivanti da accordi internazionali che ci eravamo assunti e, rispetto a tali obblighi, quali siano i risultati e gli elementi evolutivi e quali le motivazioni (che dalla lettura del provvedimento non emergono in termini puntuali) che sono alla base delle proroghe richieste.

Siamo quindi in linea generale disponibili al rispetto da parte del nostro paese degli accordi internazionali sottoscritti; richiediamo però al Governo di offrire al Parlamento un quadro politico-economico aggiornato e complessivo sulla nostra presenza in Albania, in Bosnia e in Hebron.

Riteniamo che su questo versante ci sia nel nostro paese troppa disattenzione; la nostra autorevolezza è ancora inadeguata rispetto alle operazioni, alle missioni umanitarie e di pace cui in queste realtà siamo chiamati a contribuire. Crediamo vi sia dunque davvero la necessità di di-

sporre anche in questa occasione, magari nel corso di altri dibattiti parlamentari, del conforto di un'ampia disamina delle ragioni, delle azioni, delle iniziative che portiamo avanti nell'ambito delle risoluzioni ONU per contribuire a sviluppare i processi di pace in queste martorate aree interessate dal provvedimento in discussione. È il momento di verificare quale sia l'influenza, il ruolo del nostro paese nell'area dei Balcani; quale sia la nostra capacità di contribuire a soluzioni che riconoscano i diritti delle popolazioni e vadano nella direzione auspicata dal Parlamento quando in passato ha contribuito a rendere possibile lo svolgersi delle missioni umanitarie e di pace.

Siamo preoccupati non perché, come abbiamo sentito dire oggi, sopportiamo delle spese (anche se esse comunque pesano su un bilancio statale assai scarso di risorse, tutte piegate alle esigenze dei parametri di Maastricht), ma perché non conosciamo la reale evoluzione del processo di pacificazione, non conosciamo i risultati della nostra presenza né sappiamo quale sia l'incidenza e l'efficacia dei nostri interventi di tutela dei diritti umani laddove operano i nostri contingenti militari. Anche l'attuale drammatica crisi del Kosovo (la provincia jugoslava a maggioranza albanese teatro di sanguinosi scontri tra la polizia di Belgrado e i secessionisti) evidenzia la necessità che il Governo sviluppi un forte e convinto coinvolgimento dell'intera Unione europea. Credo non siano sufficienti, signor sottosegretario, i pur nobili auspici del Presidente del Consiglio Prodi (riportati anche dalla stampa questa mattina oltre che nei giorni scorsi), quando dice che l'Europa deve intervenire come espressione unitaria dell'Unione europea. Al di là di questo vogliamo avere risposte più puntuali e più stringenti circa l'azione condotta dal nostro paese per smuovere la Comunità europea ad un'iniziativa politica capace di rafforzare i processi democratici in Albania come in Bosnia, capace di evitare che il Kosovo precipiti drammaticamente in una spirale di violenza sempre più tragica.

Rispetto poi a quanto previsto dall'articolo 3-bis, vale a dire le missioni in Hebron, riteniamo che la posizione europea sia molto timida e contraddittoria rispetto all'esigenza di sbloccare finalmente il grave stallo nei negoziati tra Israele e Autorità nazionale palestinese.

L'Unione europea, nei confronti di quell'area, dello stato di Israele e del complesso della situazione mediorientale, ha anche una capacità autonoma, una possibilità di iniziativa forte, sotto il profilo politico ed economico, che io credo non abbia finora speso in maniera unitaria, in maniera decisa. Chiunque sia in grado di recarsi in quelle aree può verificare come le tensioni esistenti non possano non essere superate da un autentico processo di pace tra Israele ed autorità palestinese; ma noi — sono stato recentemente in quel paese — non constatiamo in quella sede un ruolo autonomo dell'Unione europea, che sia in grado di rendere effettivamente più significative, più redditizie, più efficaci l'azione e la presenza dei nostri contingenti militari tramite le missioni di pace. Al di là, quindi, signor sottosegretario, dell'ottemperanza ad obblighi derivanti da accordi internazionali ai quali il nostro paese non può certamente esimersi di partecipare, non sono sufficienti questi provvedimenti di proroga delle nostre missioni. L'azione deve essere sviluppata e noi vogliamo ricevere dal Governo informazioni sia in ordine ai costi sia, soprattutto, in ordine all'iniziativa politica, affinché il processo di pace in quelle aree possa compiere veramente dei passi avanti, sul piano concreto delle azioni diplomatiche.

Venendo ancora più specificamente al provvedimento in esame, concordiamo con alcune osservazioni che sono state fatte circa la sua disomogeneità, ma di questo non ci scandalizziamo perché, pur nella diversificazione territoriale, gli obiettivi di fondo sono comuni e sotto questo profilo non credo che ci si possa esercitare nella critica tendente a richiedere provvedimenti differenziati. Tuttavia noi riteniamo che, qualora le risoluzioni lo avessero consentito — non ho qui con me i docu-

menti —, sarebbe stato forse preferibile unificare le date di queste proroghe, evitando di approvare provvedimenti con efficacia retroattiva, riferiti a scadenze ormai già consumate.

Desidero anche rinnovare due nostre richieste al Governo, che possono essere ormai considerate antiche. La prima è volta a ricevere dal Governo (e so che la materia è stata anche oggetto di dibattito in sede di Commissione difesa) una risposta precisa sulla proposta di costituire un fondo apposito, nel bilancio del Ministero della difesa, per finanziare le missioni delle forze armate italiane all'estero. Riteniamo che in tal modo si renderebbe più leggibile il bilancio. Anche la V Commissione, a suo tempo, aveva evidenziato l'opportunità di creare un'apposita voce, che consentisse di conoscere quale sia la spesa complessiva che lo Stato italiano sopporta per il suo contributo — che io ritengo necessario — alle missioni umanitarie e di pace.

La nostra seconda richiesta riguardava un'altra questione fondamentale, ossia quella di definire una normativa che regolamenti in termini generali l'intervento dei militari italiani all'estero. Vediamo, infatti, che sovente nei decreti-legge si è costretti ad entrare nel dettaglio del trattamento economico e di tutta una serie di questioni che, a nostro giudizio, dovrebbero essere impostate e risolte in termini generali e non costituire, di volta in volta, materia di legislazione specifica.

Ho così esaurito la breve serie di riflessioni che intendevamo svolgere sulla materia, ferma restando, evidentemente, il nostro pieno sostegno all'azione dei nostri militari impegnati in queste missioni all'estero. Si tratta di missioni rischiose, per cui credo che i nostri ragazzi, i nostri concittadini, abbiano diritto ad avere tutto il supporto e tutta la partecipazione del Parlamento italiano. Ciò, tuttavia, non ci esime, signor Presidente, signor sottosegretario, dal chiedere al Governo di rispondere puntualmente alle questioni che abbiamo sollevato.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Niccolini. Ne ha facoltà.

**GUALBERTO NICCOLINI.** L'occasione di esaminare e di approvare questo disegno di legge, che è già passato attraverso le Commissioni competenti, è un'occasione particolare, che ci costringe a parlare di politica estera. Ogni volta che parliamo dei problemi della Bosnia, dell'Albania, anche se trattiamo argomenti quasi burocratico-amministrativi in questo momento, non si può non sollecitare un discorso di politica estera, anche perché il teatro cui si riferiscono questi provvedimenti è sempre lo stesso.

Vorrei brevissimamente ricordare come fummo colti quasi di sorpresa quando la Slovenia volle distaccarsi dall'ex Jugoslavia: ci fu una guerra durata tre giorni, mi pare con due morti vicino a Gorizia e un morto vicino a Trieste, poi lo sgombero dell'esercito jugoslavo-serbo e la pace tornò. L'Italia, l'Europa, tutti dissero: «benissimo, meglio di così non poteva andare». Qualcuno disse: «state attenti perché il focolaio continua» e di fatti poi abbiamo avuto la tragedia della Bosnia, con i massacri in Croazia, in Serbia e in Bosnia e ancora una volta fummo quasi colti di sorpresa. Poi, lo scoppio del problema albanese e fummo colti di sorpresa. Oggi si parla del Kosovo (o della Kossova, a seconda delle interpretazioni linguistico-letterarie) e pare che ancora una volta mezzo mondo, ma soprattutto l'Italia, che è a pochi chilometri, venga colta quasi di sorpresa. E allora giustamente qualcuno dice: «stiamo attenti perché ci sono ancora la Macedonia ed il Montenegro», solo per restare sempre nello stesso quadrante.

Allora, credo che ad un certo momento dovremmo ipotizzare il problema balcanico non come una sommatoria di piccoli problemi regionali, etnici, locali, ma come un grande problema unico, perché gli attori gira e volta sono sempre gli stessi e quindi le motivazioni storiche a monte delle situazioni che si verificano oggi sono sempre le stesse. Di conseguenza, il discorso di politica estera non può essere

finalizzato a mandare 52 soldati a Sarajevo o 37 a Pristina o 42 in Albania, perché occorre fare un ragionamento molto più ampio. Visto che l'Europa è sorda, è divisa, è ancora frenata da vecchi condizionamenti del passato, per cui avevamo la Germania più amica della Croazia e la Francia più amica della Serbia, con la conseguente difficoltà di metterle insieme a trattare, tocca a noi, tocca all'Italia farsi capofila di questo discorso in Europa. Tocca all'Italia, anche pensando al fatto che gli Stati Uniti d'America — la signora Albright è stata qui fino a quarantotto ore fa — prima o poi scaricheranno questo problema e lo scaricheranno sull'Europa e l'Italia, che è il più vicino paese di questo teatro di fuoco, è chiaramente la più coinvolta, quella che più ha bisogno di essere coinvolta nel portare avanti un discorso unitario.

Che un giorno saremmo dovuti arrivare a discutere di queste proroghe lo sapevamo già, tant'è vero che oggi siamo in marzo e discutiamo di prolungare la scadenza di questa proroga, già scaduta a novembre, fino al mese di giugno, ma sappiamo che fra venti giorni o un mese discuteremo di una prossima proroga da giugno in poi. Checché se ne dica, il fallimento di Dayton era nei fatti: chi è stato in quelle zone lo sapeva, lo dicevano tutti, anche gli osservatori americani ed europei che erano presenti a Sarajevo. Quindi, una soluzione diversa da quella studiata e imposta in quel momento a bosniaci, serbi e croati era inevitabile. Però, mi pare che finora su questo piano non ci siamo mossi. Non si è mosso nessuno; sappiamo che dovremmo fare qualcosa, ma non si è mosso nessuno. Continuiamo così a rifinanziare missioni. Per carità, è giusto farlo, anzi sappiamo già che questa proroga al 29 giugno non basta, che ci vorrà ancora un anno o due. Ma sappiamo soprattutto che ci vorrà un'altra impostazione e ritengo che il « fuoco » del Kosovo rappresenti un segnale molto serio perché è una derivazione della vicenda della Bosnia.

Non so se sia stata un'autonoma iniziativa della signora Albright o una spinta del Governo l'omaggio alla Comunità di sant'Egidio: una degnissima comunità alla quale diamo tutti riconoscimenti ma ho la sensazione che spesso la diplomazia italiana « scarichi » su di essa una diplomazia parallela per alcune operazioni che o non sappiamo o non vogliamo fare.

Purtroppo la Comunità di sant'Egidio — benemerita in tante situazioni — mi pare che sul piano diplomatico, relativamente alla vicenda algerina, abbia dimostrato alcuni limiti ben precisi. Ricordo la vicenda algerina perché in essa si inserisce quella concernente l'Islam. Ebbene quest'ultimo costituisce un elemento determinante ed importantissimo nella vicenda balcanica. Non vedo quindi come sia possibile « scaricare » su una comunità (peraltro degna e bravissima in un certo tipo di attività e di grande solidarietà umana) un tipo di iniziative diplomatiche che invece richiedono altri mezzi, misure, uomini e forze.

L'Islam è presente in Bosnia, in Albania e quindi nel Kosovo; ma ci sono altre presenze inquietanti: non sappiamo, o meglio sappiamo, quanto abbia manovrato la Grecia nella vicenda albanese, quanto abbiano manovrato la Turchia e i paesi islamici nella vicenda bosniaca. Mi pare dunque che il quadro sia estremamente complesso però — guarda caso — ha un unico grande riferimento.

Come diceva il collega Giannattasio (il quale ha fatto delle osservazioni di carattere burocratico-amministrativo mentre io ne faccio alcune di politica estera), senz'altro noi daremo la nostra approvazione a questo provvedimento di legge però riteniamo che non sia possibile fermarci qui; non possiamo darci un altro appuntamento al prossimo provvedimento di legge uguale a questo, tra alcuni mesi, perché pensiamo che un grande dibattito di politica estera concernente il teatro balcanico vada impostato in Parlamento, sperando magari che in aula vi sia qualcuno in più... Anzi, a proposito di questo, Presidente, tranquillo perché quando esco spengo la luce anch'io!

PRESIDENTE. Non è un suo compito!

GUALBERTO NICCOLINI. Si tratta di un provvedimento «drammatico» pensando non ai quaranta, ai cinquanta o ai cento soldati ma a ciò che può avvenire. Vorremmo intanto proporre al Governo, in termini informali riservandoci poi di presentare degli ordini del giorno e delle mozioni, di farsi capofila di un grande tavolo balcanico a cui partecipino l'Europa, la Serbia, la Bosnia, la Croazia, la Grecia, l'Albania, la Turchia e i rappresentanti dell'Islam: tutti presenti ad un'unica grande conferenza finalizzata al problema balcanico che non è ... cento ma uno pur con varie sfaccettature, una è più pericolosa dell'altra.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Nardini, iscritta a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 4570)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Bova.

DOMENICO BOVA, *Relatore*. Signor Presidente, intervengo semplicemente per ringraziare i colleghi intervenuti e l'apporto che hanno fornito al dibattito odierno.

Condivido gran parte delle questioni che sono state sollevate; mi sento di raccogliere le indicazioni fatte citando l'espressione formulata dal Comitato per la legislazione, laddove nell'ultimo comma si dice: «(...) Emerge conseguentemente l'esigenza di una uniforme disciplina di riferimento, quale potrebbe essere recata da una legge generale che regoli la partecipazione italiana e missioni militari all'estero».

Ho citato questo comma per dire che il decreto-legge presentato è dal punto di vista tecnico complesso e se si vuole anche

confuso (uso questa espressione pesante) perché in esso si fa riferimento ad una serie di precedenti decreti e di risoluzioni delle Nazioni Unite: il che non aiuta ad una facile comprensione. Ritengo che giustamente i colleghi abbiano sottolineato tale aspetto e che giustamente il Comitato per la legislazione abbia sottoposto all'attenzione di tutti noi tale questione. Credo pertanto che Governo e Parlamento dovranno rendersi interpreti di questa esigenza perché, soprattutto alla luce di quanto è stato detto dai colleghi intervenuti nella discussione generale, vi è la necessità di uniformare le linee della nostra partecipazione alle missioni all'estero.

Dal momento che condivido gran parte dei ragionamenti svolti dai colleghi, mi si consentirà di sottolineare un aspetto su cui ci si è soffermati nel corso della discussione stessa. Infatti, se è vero che la conversione in legge del decreto-legge in esame deve essere considerata in certo qual modo un atto dovuto, poiché abbiamo l'obbligo morale verso i nostri militari e verso le forze che si trovano ad operare in missioni di pace all'estero di realizzare questo obiettivo e di risolvere tale problema, ritengo altresì opportuno che si svolga nel Parlamento italiano una discussione sulla politica estera e sull'impegno dell'Italia, in particolare sulle numerose missioni nel mondo, soprattutto nelle aree di crisi, alle quali l'Italia sta partecipando.

Concludo rivolgendo un invito ai colleghi. Non dovremmo approfittare di questa occasione e della discussione del decreto per sviluppare una polemica politica nostra interna. Ho apprezzato i toni della discussione, perché ci riconducono ad una visione unitaria della politica estera. Nel momento in cui affronta problemi di questa dimensione e di questa gravità, il Parlamento deve rapportarsi a questi stessi problemi con una visione unitaria per dare forza, sicurezza e tranquillità ai suoi figli impegnati in importanti missioni di pace. Infatti, questi ragazzi rappresentano il nostro paese, la nostra nazione, l'Italia.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIOVANNI RIVERA, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Signor Presidente, mi riallaccio alla parte finale dell'intervento del relatore, che vorrei ringraziare per l'impegno profuso, così come vorrei ringraziare tutti gli intervenuti per i loro suggerimenti. Infatti, molte delle loro osservazioni devono essere prese in grande considerazione se non addirittura condizionate.

Spesso ci troviamo a rincorrere la situazione internazionale, che purtroppo non è come noi vorremmo fosse. Tutti noi pensavamo che la missione in Bosnia si sarebbe conclusa a tempo debito, però molti degli intervenuti si sono recati, come me, in visita in Bosnia più volte e si sono potuti rendere conto, in scambi di opinioni con i locali, che il prolungamento della missione si sarebbe reso necessario, come è poi avvenuto. È inutile soffermarsi sulle ragioni di ciò, perché sono note a tutti e non faremmo altro se non ripeterle.

È utile però recepire i suggerimenti avanzati da molti intervenuti. Sono questioni da noi già sollevate in Commissione difesa. Alcuni degli intervenuti nella discussione odierna, infatti, non hanno potuto partecipare direttamente ai lavori della Commissione difesa perché fanno parte di altre Commissioni, ma avranno letto gli atti. Ebbene, in quella sede siamo stati d'accordo sulla necessità di discutere in aula il problema della politica estera e della difesa. È un'affermazione che faccio come sottosegretario di Stato per la difesa e come rappresentante del Governo, perché reputo utile percorrere tale strada. I parlamentari sanno quali siano le procedure per avanzare una richiesta del genere e ritengo che il Governo non si sottrarrà a questa discussione, perché è parte fondamentale della propria attività.

Sono quindi certo che appena i lavori parlamentari ce ne daranno la possibilità, ci sarà spazio per una risoluzione. Per-

sonalmente sono convinto che, per quanto riguarda la politica estera e l'attività di difesa del territorio, dovrebbe esserci un'unanime partecipazione del Parlamento: sono forse gli unici due settori nei quali non dovremmo trovare difficoltà a raggiungere un accordo. Una volta tanto si potrebbe concordare con il Governo una linea comune ed io confido in una soluzione di questo tipo.

Per quanto riguarda specificamente la conversione in legge del decreto al nostro esame, credo che si possa parlare di atto dovuto. Ho partecipato alla riunione del Comitato per la legislazione cui ha fatto riferimento l'onorevole Bova, dove vi sono state alcune sottolineature in relazione all'esigenza che in futuro le leggi italiane siano più facilmente comprensibili; tuttavia spesso è inevitabile, in una legge, fare riferimento ad una legge precedente, in quanto quello della delegificazione non è un concetto ancora completamente accettato.

Credo tuttavia che questo atto dovuto vada sottolineato da tutto il Parlamento, proprio in considerazione dei nostri ragazzi che si trovano in Bosnia, a Brcko, e in Albania, dove sembra che le cose vadano abbastanza bene. Non so se tutti i deputati siano a conoscenza della documentazione che è stata messa a disposizione della Commissione difesa dal Governo sulla situazione in Albania, su quella di Brcko, sulla *Joint guard* e sulla situazione della TIPH II ad Hebron: in tali documenti si spiega che cosa sta avvenendo, cosa è stato fatto e che cosa si sta facendo. Credo pertanto che molte domande abbiano già avuto una loro risposta.

Voglio soffermarmi sulla differenza che è stata notata tra la spesa prevista per Brcko e quella per Hebron: essa sta nel fatto che il costo della missione a Brcko riguarda soltanto il personale partecipante, mentre ad Hebron vi sono le spese del personale più quelle logistiche (alloggio, pasti e tutto ciò che rientra nei costi sopportati localmente). Pertanto è facile fare i conti di quanto costi maggiormente vivere in un posto, pagare l'alloggio, il

vitto e via dicendo, che non pagare soltanto il personale che viene trasferito.

Desidero aggiungere solamente come sia necessario il contributo di tutto il Parlamento a favore di missioni importanti che lo Stato italiano ha deciso di intraprendere d'intesa con la comunità internazionale, per quanto riguarda l'Albania assumendosene interamente l'onere, ed in collaborazione con altri Stati per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina ed Hebron.

Non voglio soffermarmi sul problema del Kosovo che, come ha sottolineato l'onorevole Niccolini, è sul nascere, unitamente ad altre problematiche. A questo proposito ritengo utile aprire un dibattito in Parlamento per stabilire una linea comune e far sì che, qualsiasi decisione si prenderà per quanto riguarda le missioni all'estero, si possa avere il sostegno di tutte le forze politiche. Tengo a sottolineare nuovamente tale aspetto perché credo sia utile a tutti.

Rispondendo ad un quesito formulato dall'onorevole Calzavara, devo dire che, pur comprendendo la posizione della lega, ho l'impressione che vi sia una diversità di valutazione tra quanto sostenuto in Commissione sull'operazione « Partenope 2 » e quanto affermato sulla situazione esistente in Bosnia. Ho l'impressione, infatti, che siano due posizioni diverse: lo rilevo soltanto perché la lega in Commissione si era detta contraria all'operazione « Partenope 2 » (sono ora presenti in aula numerosi deputati che hanno partecipato al relativo dibattito in Commissione).

Anche per consentire alla lega di dare una spinta « giusta » affinché il Governo possa assumere una decisione, sarebbe a mio avviso opportuno se si registrasse una linea comune sull'aumento del numero di militari a Napoli, anziché sostenere di non volerli proprio. Il superamento di questa contrapposizione tra le due posizioni consentirebbe a mio avviso lo svolgimento di un dibattito sereno da parte di tutti.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (4525) (ore 16,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 4525)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Zagatti.

ALFREDO ZAGATTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con il presente disegno di legge si chiede la conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, che dispone la proroga al 31 ottobre 1998 del termine relativo alla concessione dell'assistenza della forza pubblica ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili urbani adibiti ad uso abitativo.

Su questa materia sono già intervenuti, a partire dal 1988, numerosi decreti-legge: la norma originaria è infatti contenuta nel decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61 che, all'articolo 3, comma 5, ha disposto, per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio indicati all'articolo 1 del medesimo decreto-legge, che l'assistenza della forza pubblica dovesse essere concessa entro un

periodo non superiore ai 48 mesi con decorrenza non successiva al 1° gennaio 1990. Successivamente tale termine è stato più volte prorogato, da ultimo, dal decreto-legge 19 giugno 1997, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 luglio 1997, n. 240 che — come già accennato — ha previsto l'applicazione della medesima disciplina fino al 31 gennaio 1998.

Ho inteso ricordare l'origine della norma che proponiamo di prorogare ulteriormente anche perché spesso questo tipo di provvedimento è stato erroneamente definito « blocca sfratti ». Vale la pena di richiamare la normativa di origine per ricordare che ciò che stabilisce questo provvedimento di proroga è, appunto, la proroga della normativa vigente che prevede la possibilità di deroga da parte dei prefetti, assistiti da apposite commissioni prefettizie, per la graduazione degli sfratti, in modo particolare per quanto riguarda le aree ad alta tensione abitativa e gli sfratti definiti per finita locazione. Ho fatto tale precisazione perché ritengo giusto richiamare il contenuto della norma stessa e ricordare come in questi anni, pur in presenza di tale normativa, una parte degli sfratti sia stata comunque eseguita, in modo particolare quelli definiti per ragioni di necessità.

Si era pensato che quella prevista fino al 31 gennaio 1998 dovesse essere l'ultima proroga disposta in materia, tenuto conto che erano in corso iniziative per la predisposizione di un nuovo quadro normativo, volto a rilanciare definitivamente il mercato delle locazioni e a definire regole in grado di restituire certezza agli operatori in merito all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili.

A tale progetto di riforma sta lavorando l'VIII Commissione della Camera, presso la quale è in corso l'esame in sede referente di numerose proposte di legge (A.C. 790 e abbinate), presentate dai diversi gruppi. Tuttavia solo di recente, con l'approvazione della manovra di finanza pubblica per il 1998, sono state fugate le incertezze in merito alle risorse disponibili ai fini della copertura finanziaria della nuova normativa, che costi-

tuisce una premessa indispensabile per la messa a punto della riforma, con la quale dovranno essere previste misure di sostegno al mercato delle locazioni attraverso la concessione di agevolazioni fiscali e l'erogazione di contributi volti a facilitare l'accesso alle abitazioni in locazione.

La legge finanziaria per il 1998 ha infatti previsto un accantonamento pari a 500 miliardi nel biennio 1999-2000, cui dovrebbero aggiungersi consistenti risorse prelevate dal gettito dei contributi ex-Gescal, che le regioni metterebbero a disposizione per finanziare la riforma. Appena ha cominciato a delinearsi con maggiore certezza tale quadro finanziario, l'VIII Commissione ha ripreso con estrema celerità l'esame delle predette proposte di legge, giungendo alla definizione di un testo unificato, adottato come testo base per il seguito dell'esame nella seduta del 15 gennaio scorso, la cui impostazione trova concorde anche il Governo, come risulta dalla relazione al decreto-legge di cui stiamo discutendo.

È ragionevole quindi ipotizzare che, entro il termine di scadenza della nuova proroga prevista dal decreto-legge in esame, sarà possibile, con il comune impegno del Parlamento e del Governo, giungere alla definitiva approvazione della nuova normativa.

Ho voluto richiamare il nesso tra la conversione in legge di questo decreto-legge e l'approvazione, che io auspico possibile nei tempi più brevi, di una nuova normativa in materia di locazione privata, anche perché questo, di fatto, è stato l'oggetto della discussione che si è svolta in Commissione, nel corso della quale più volte è stato sottolineato, come ho appena ricordato, che rispetto ad una discussione che dura ormai da diversi mesi, la possibilità di contare su risorse finanziarie adeguate, messe a disposizione dall'ultima finanziaria per la copertura delle normative previste dalla nuova legge sulle locazioni, consente una discussione non astratta, ma concreta, quindi la possibilità reale di arrivare alla definizione di una nuova normativa entro termini previsti dalla proroga stessa.

Sono queste le tematiche sulle quali si è incentrato il dibattito in Commissione, anche in relazione alla conversione in legge di questo decreto-legge. Voglio infine far riferimento all'osservazione contenuta nel parere favorevole espresso dal Comitato per la legislazione ed anche dalla I Commissione affari costituzionali in sede consultiva. L'osservazione comune è stata richiamata anche nel dibattito in Commissione e riguarda il meccanismo previsto dall'articolo 2 del provvedimento, che pone l'entrata in vigore del decreto-legge al 2 febbraio 1998, mentre la precedente proroga scade il 31 gennaio 1998, determinando quindi un giorno di vacanza legislativa.

Abbiamo cercato di capire se fosse possibile e in qualche misura utile intervenire per sopperire a questo problema; di fatto abbiamo raccolto l'osservazione sia del Comitato per la legislazione sia della I Commissione affari costituzionali, che nel sollevare la questione affermavano anche giustamente che non sembrava porre particolari problemi la lacuna di un giorno, peraltro festivo, mentre intervenire in sede di disegno di legge di conversione avrebbe comunque consentito difficilmente di sanare questo errore tecnico, che tuttavia vale la pena di segnalare anche per richiamare il Governo ad una maggiore accuratezza nella stesura dei decreti-legge, al fine di evitare inconvenienti di questo genere.

Per queste ragioni auspico una rapida conversione del decreto-legge, che mi sembra atto necessario ed anche coerente con le deliberazioni assunte in passato dal Parlamento in questa materia; deliberazioni che non hanno mai fatto diventare definitiva questa normativa, in quanto si è ritenuto che la stessa debba essere superata da un provvedimento legislativo più organico, ma al tempo stesso le Camere hanno deciso diverse volte di mantenere questa normativa in deroga, finché non fosse approvata una legge organica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO. Voglio innanzitutto dichiarare che il gruppo parlamentare di forza Italia non è disponibile a concedere altre proroghe in materia di esecuzione di sfratti. Ricordo a me stesso, ma soprattutto ai colleghi, anche della maggioranza, ed al rappresentante del Governo, che l'ultimo decreto-legge di proroga degli sfratti è stato sbandierato come definitivo dall'allora ministro Di Pietro, il quale dichiarò in Commissione che quello sarebbe stato, appunto, l'ultimo provvedimento di proroga. Abbiamo accettato quell'orientamento perché ritenevamo che all'inizio della legislatura occorresse dimostrare buona volontà anche da parte dell'opposizione. In effetti, pur consapevoli che non vi era stato il tempo di approvare una legge organica di riforma delle locazioni, manifestammo grande riserva. Ricordo anche che all'epoca era stato presentato ed approvato un ordine del giorno nel quale quella proroga era ritenuta — ripeto — l'ultima, ma il Governo ha disatteso il suo impegno e ciò deve essere evidenziato anche a proposito della data del decreto-legge oggi in esame, come ha rilevato l'onorevole Zagatti. Ci si ricorda infatti del problema quando i termini sono ormai scaduti ed è chiaro che, come si è soliti fare, il Governo interviene mettendo una «pezza»; ma discutiamo di proroga impropriamente, perché tale non è, a mio modesto avviso.

Entrando nel merito del provvedimento, ho la sensazione che, ancora una volta, si voglia enfatizzare il problema, come dimostra il titolo adottato, dove si fa riferimento alla eccezionale carenza di disponibilità abitativa. In Commissione abbiamo avuto modo, già un anno fa, di audire i vari rappresentanti delle diverse realtà (associazioni di inquilini, di pro-

prietari, di piccoli proprietari e quant'altro) e non ci è parso che il problema rivestisse i caratteri dell'eccezionalità. Credo che il fenomeno degli sfratti viaggi fortunatamente su un binario normale ed è solo in questa sede che restiamo ancorati a talune aggettivazioni che ci portano lontano. Vogliamo cioè far intendere ai cittadini che il problema abitativo è ancora grandissimo e che non si può risolvere.

Noi riteniamo invece che il problema, soprattutto nelle grandi città, dove non è affatto vero che vi sono carenze di immobili da destinare ad uso abitativo, si possa risolvere in maniera diversa. In questo senso vogliamo rivolgere una leggera critica al lavoro che sta svolgendo l'VIII Commissione della Camera sul provvedimento in materia di sfratti. Voglio ricordare che l'Italia, ormai dal 1950, vive in un regime di proroga; sono cinquant'anni che vive in un regime vincolistico, in un regime di proroga e tutto viene deciso a scapito soprattutto delle categorie medie che con sacrificio cercano di realizzare quello che in Italia viene ritenuto un bene rifugio: la casa per sé e probabilmente per qualche figlio. Da parte del legislatore si cerca invece di frapporre tutta una serie di lacci e laccioli al fine di limitarne il godimento e creare insoddisfazione e lotta tra l'inquilino ed il proprietario, soprattutto il piccolo proprietario. Questo certamente giova a qualcuno, ma non va nel senso che noi riteniamo equo e, a distanza di cinquant'anni, credevamo giusto che determinati provvedimenti venissero adottati. E allora delle due l'una: o il Governo, così come la maggioranza che lo sostiene, si rende conto che il mercato va liberalizzato e che quindi sarebbe sufficiente applicare la normativa dettata dal codice civile in materia, perché il regime transitorio, quello che si ritiene essere un regime speciale, deve cessare, oppure — non voglio fare l'avvocato del diavolo — questa sarà l'ennesima proroga che viene concessa ed il 31 ottobre 1998 discuteremo di un'ulteriore proroga. Le commissioni prefettizie non hanno mai operato e

sono state criticate da tutte le parti politiche; di fatto esistono ma non lavorano, lasciando tutti insoddisfatti, sia gli inquilini sia i proprietari e coloro che vorrebbero avvicinarsi al mercato immobiliare. Pertanto, riteniamo che tale stato di cose non sia ulteriormente procrastinabile e voteremo contro questa proroga.

Una riforma organica avrebbe sicuramente potuto e dovuto essere varata tempestivamente, perché c'è stato il tempo per farlo. Si è invece « palleggiata » la responsabilità tra il Ministero dei lavori pubblici e quello delle finanze e non ci è stata data risposta circa l'eventuale somma che essi ritenevano di iscrivere nel bilancio in corso al fine di stabilire quale « ticket » e quali benefici dovessero essere concessi a coloro che certamente hanno diritto di ottenerli, cioè le classi che non possono ricorrere al libero mercato, così come possono farlo altri che hanno redditi più elevati.

Dunque, se si fosse voluto provvedere sicuramente c'erano tutti i presupposti affinché la riforma delle locazioni potesse essere varata. Non lo si è fatto ed il Governo ha la sua responsabilità. Noi riteniamo che non possiamo, per così dire, togliere le castagne delle responsabilità dei Ministeri dei lavori pubblici e delle finanze; è questa una concertazione che in taluni casi ha funzionato, ma non nel caso delle locazioni, non so per quali motivi (eventualmente ce li spiegherà nella sua replica il sottosegretario qui presente).

Dobbiamo però registrare che il provvedimento che oggi ci si chiede di convertire non è quello che i cittadini probabilmente aspettano. I cittadini attendono una riforma giusta delle locazioni e quella in discussione, a nostro modo di vedere, è carente. Certamente, coloro che ormai dal 1988 sono in sede di esecuzione non si aspettano una proroga ulteriore.

Mi auguro pertanto che l'Assemblea trovi ragione di quanto ho qui esposto e che, a maggioranza, possa respingere la conversione del provvedimento in esame. Il gruppo di forza Italia voterà in questo senso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fongaro. Ne ha facoltà.

CARLO FONGARO. È opportuno fare una premessa sulla scadenza del decreto-legge in esame. Infatti, sottovalutare la questione del termine del 1° febbraio, che sarà pure una domenica ma è pur sempre un giorno dell'anno (ed io credo che le leggi valgano 365 giorni l'anno), mi pare sia eccessiva leggerezza. Si dica chiaramente che si è sbagliato, mentre mi pare non vi sia nemmeno la volontà di correre ai ripari, come al limite aveva chiesto anche la I Commissione. Questa maggioranza spesso accusa le altre forze politiche di barbarie o di non essere pronte a governare, ma dimenticare un giorno dell'anno non va certamente a suo favore. È una grave mancanza, diciamolo pure. Come si rimedierà? A farlo sarà la giurisprudenza: ci saranno una serie di sentenze che stabiliranno che effettivamente questa mancanza è ininfluyente, certo tutto ciò non andrà a merito di questo Governo che ha dimostrato — come giustamente il relatore ha fatto notare — un po' di trascuratezza nella formulazione del decreto.

Possiamo chiamare il provvedimento in tanti modi, ad esempio proroga degli sfratti, oppure proroga nella concessione dell'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione degli sfratti per finita locazione, ma, di fatto, questa normativa impedisce ai proprietari di un immobile, che hanno legittimamente ottenuto un provvedimento di sfratto, di rientrare in possesso (non certamente nei termini giusti, perché sappiamo benissimo quali sono i tempi del giudizio) del loro immobile dopo averlo regolarmente affittato.

Di fatto si tratta, dunque, di un esproprio camuffato, perché si impedisce al legittimo proprietario di godere del suo immobile. È pertanto un provvedimento odioso ed illegittimo, peraltro contrario a quanto stabilito dalla Carta costituzionale che, all'articolo 42 recita: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge». Come si fa, dunque, a sostenere che questo provvedimento è conforme al

disposto costituzionale, quando esso di fatto impedisce il godimento della proprietà privata da parte dei legittimi proprietari?

Diciamo chiaramente che, se non si concede l'uso della forza pubblica per ottenere il rilascio degli immobili, non si vede di quale altro mezzo disponga il proprietario per rientrarne in possesso, oltre all'assalto. Di fatto, dovrà dunque lasciare l'immobile in uso all'inquilino.

L'articolo 42 della Costituzione stabilisce poi che sia la legge a determinare i limiti della proprietà privata, allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Ciò vuol dire che, se esistono questi provvedimenti — come avviene ormai da quaranta-cinquant'anni —, il legislatore riconosce al bene casa una funzione sociale. Fin qua potremmo anche essere d'accordo, ma non capiamo perché tale funzione sociale non venga riconosciuta quando si devono pagare le tasse. Qui non si tratta di edilizia convenzionata o sovvenzionata, per la quale i proprietari fruiscono al momento dell'acquisto di un aiuto statale, quanto piuttosto di edilizia privata: sono cittadini che vanno sul libero mercato, pagano le imposte — IVA o imposte di registro — a tariffa piena, ma ai quali nel momento in cui diventano legittimamente proprietari dell'immobile viene detto che esso ha una funzione sociale che comporta una serie di limiti.

Sempre l'articolo 42 della Costituzione italiana prevede che la proprietà privata possa essere, salvo indennizzo, espropriata qualora vi siano motivi di interesse generale. È sicuramente motivo di interesse generale che non vi siano sulla strada decine di migliaia di persone, ma mi domando: l'indennizzo dov'è?

Il ritardo nella consegna di un immobile rappresenta senz'altro un danno. Non vedo dunque perché lo Stato non si senta in dovere di garantire un risarcimento per la ritardata restituzione dell'immobile ai legittimi proprietari, imputabile non certo alla noncuranza di questi ultimi, i quali si sono attivati diligentemente presso le

competenti sedi giudiziarie, ma alle disposizioni normative che impediscono loro di rientrarne in possesso.

Il Governo giustifica questa proroga, sostenendo che essa è necessaria perché, quanto prima, verrà approvata la riforma del regime delle locazioni. Addirittura mi pare che vi sia una sorta di critica nei confronti del Parlamento che, se ho ben capito, non si sarebbe adeguatamente attivato per pervenire a tale riforma. Mi risulta però che l'VIII Commissione abbia ampiamente svolto il suo compito: caso mai, se vi sono stati ritardi, essi sembrerebbero imputabili al fatto che l'accantonamento delle risorse per le agevolazioni non è mai stato garantito, se non nella finanziaria del 1998, e ai contrasti gravi e forti esistenti all'interno della maggioranza sulla riforma delle locazioni. Tali contrasti mi paiono assolutamente insanabili, poiché vi sono posizioni diversissime.

La riforma delle locazioni sarà fatta sicuramente con alcuni « pezzi » della maggioranza (non vedo infatti come l'attuale maggioranza possa far quadrare posizioni che sono assolutamente inconciliabili), qualora essa dovesse trovare una « stampella » in qualche gruppo politico che la aiuti ad approvarla. Anticipo fin da adesso che la lega nord per l'indipendenza della Padania non farà da stampella alla maggioranza su nessun provvedimento e tanto meno su quello relativo alla riforma delle locazioni.

Un discorso a parte è quello che riguarda le commissioni prefettizie. Un altro effetto non accettabile del provvedimento in esame è che esso prolunga nel tempo una misura — la competenza delle commissioni prefettizie — che era stata adottata in un momento di emergenza e con caratteristiche di temporaneità. In Italia siamo sempre in emergenza e tutte le cose che sono temporanee finiscono poi per essere le più durature. Nulla di nuovo sotto questo sole, dunque.

Le commissioni prefettizie sono state istituite nel 1982 (alla faccia della temporaneità: l'emergenza c'è ancora!) e dovevano solamente fornire indicazioni ai

pretori sulla situazione abitativa del territorio, affinché essi potessero disporre di elementi aggiuntivi di giudizio per valutare le procedure di rilascio degli immobili. La legge n. 708 del 1986 ha ampliato le competenze di queste commissioni e le ha prorogate al 31 dicembre 1993. Dal 1993 ad oggi abbiamo assistito ad un susseguirsi di decreti fino al 31 gennaio 1998 e adesso si arriva al 31 ottobre 1998. Il ricorso alle commissioni prefettizie è negativo perché comporta l'introduzione di un organo politico di governo, il prefetto, in problematiche afferenti il processo civile, ritardando in tal modo il normale corso dei provvedimenti di sfratto e rinviando la restituzione della competenza sugli sfratti alla magistratura ordinaria, che tutti si augurano avvenga a parole ma che di fatto non avviene.

In conclusione, la lega nord per l'indipendenza della Padania è fortemente contraria ad un provvedimento che è sicuramente illiberale e che va contro gli interessi non dei proprietari ma di coloro che cercano casa. Infatti, non assicurare ai proprietari la certezza del rientro nel possesso del proprio immobile alla data stabilita vuol dire scoraggiare la locazione, quindi togliere dal mercato delle locazioni un bene che serve a chi cerca casa.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Riccio. Ne ha facoltà.

**EUGENIO RICCIO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, ci troviamo di fronte all'ennesima proroga nell'esecuzione degli sfratti. Per l'ennesima volta, infatti, il Governo promette che si tratta dell'ultima proroga, ma probabilmente non sarà così.

Non c'è peggior sordo di chi non vuole ascoltare le ragioni che proprietari ed inquilini sostengono per creare nel mercato delle locazioni quella situazione di certezza senza la quale tale mercato è destinato al fallimento totale. Questo è il punto fondamentale per il quale alleanza nazionale si è battuta negli anni scorsi ed anche in questa legislatura avanzando proprie proposte. Si è battuta anche

all'indomani della bocciatura da parte di questo Parlamento del decreto-legge n. 443 del 1996. La bocciatura di tale decreto-legge doveva pure significare qualcosa, invece l'allora ministro Di Pietro scelse la via demagogica ed andò in televisione a denunciare ai cittadini la situazione drammatica che veniva a crearsi per milioni e milioni di famiglie. Ricordo che all'indomani di quella bocciatura l'alleanza nazionale presentò una propria proposta di legge per un'ulteriore proroga che fosse però condizionata da un lato dall'approvazione della legge di riforma delle locazioni e dall'altro dall'eliminazione delle commissioni prefettizie e dalla restituzione alla competenza del giudice ordinario che l'alleanza nazionale individuava nel giudice di pace e non nel pretore come previsto nel codice di procedura civile. In quell'occasione si volle mostrare senso di responsabilità. Il Governo incassò la proroga ma si guardò bene per un verso dal sottrarre alle commissioni prefettizie i poteri che via via si erano creati e per l'altro dall'avviare davvero un dibattito sulla riforma delle locazioni. Il punto è proprio questo: si vuole o no la riforma del regime delle locazioni? Si vuole o no proseguire su quella strada che era già stata indicata nel 1978 (sono passati ormai vent'anni), che i patti in deroga avevano ulteriormente disegnato e che avrebbe dovuto portare alla liberalizzazione del mercato delle locazioni?

Non voglio entrare nel merito del testo che è stato proposto in Commissione in tema di riforme, lontano anni luce proprio da quella direzione che i cittadini richiedono. Ecco perché le difficoltà della maggioranza, le difficoltà del Governo non consentono che si possa giungere davvero ad una riforma del regime delle locazioni, ma tutt'al più di arrivare in tempi brevi a mettere una pezza alla situazione, che ormai appare insostenibile per il mercato.

Alleanza nazionale si è fatta promotrice di una propria proposta di legge in materia. Alleanza nazionale ha lungamente chiesto che si procedesse in tempi brevi sulla via della riforma, ma cosa è

accaduto? Dall'11 giugno 1997 la discussione in Commissione sulle norme in materia di riforme è ripresa il 18 dicembre 1997.

L'11 giugno, cioè alla vigilia della scadenza dell'ennesima proroga, si decise di prorogare per un ulteriore breve periodo, ossia per altri sei mesi, assicurando che nel frattempo si sarebbe giunti davvero all'approvazione della nuova normativa: la Commissione, però, si riunì per la prima volta soltanto il successivo 18 dicembre, cioè alla vigilia delle feste natalizie ed anche della nuova scadenza. Con ciò si dimostrò che non vi era la volontà di procedere lungo la strada maestra. Non si può nemmeno sostenere che il ritardo fosse motivato dal fatto che nel frattempo si era dovuta approvare la legge finanziaria e prevedere — come è stato fatto — l'accantonamento di una certa somma per l'istituzione di un fondo sociale a favore delle famiglie meno abbienti, creato il quale si sarebbe potuto davvero procedere alla riforma. Vorrei far infatti osservare che un fondo sociale era già previsto dalla legge n. 392 del 1978 ed era finalizzato alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: ebbene, a tutt'oggi il Governo non ha condotto alcuna politica precisa in questo senso. In che modo, per esempio, sono stati utilizzati i fondi Gescal? Mi domando in che modo si possa oggi prevedere una parziale riutilizzazione di tali fondi, cioè una vera politica per la casa, tendente davvero non solo all'attuazione dell'articolo 42, che è stato richiamato, ma anche dell'articolo 47 della Costituzione, che incentiva il risparmio volto al conseguimento di questo bene primario che è, appunto, la casa, una casa per tutti i cittadini. Ebbene, il Governo in proposito continua ad essere totalmente inadempiente.

Noi sollecitiamo il ritorno alla normalità, alle leggi ordinarie e, in definitiva, allo stesso codice civile, il quale già contiene una disciplina della materia, per cui non vi sarebbe bisogno d'altro, se non di una normativa di attuazione. Mentre il ministro Di Pietro parlava di milioni — milioni! — di famiglie buttate sul lastrico,

solo pochi giorni dopo lo stesso Governo forniva indicazioni le quali chiarivano che gli sfratti per i quali era stato chiesto l'uso della forza pubblica erano in Italia 43 mila, comprensivi di quelli relativi alle zone ad alta tensione abitativa. Si trattava, quindi, di un numero non stratosferico, anche se indubbiamente elevato e giustamente meritevole di essere preso in considerazione, che tuttavia non giustifica il titolo che è stato dato al decreto-legge al nostro esame, recante « disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa ».

Forse, signor sottosegretario, su questa contrapposizione si continua purtroppo a fare della demagogia e direi anche — mi si consenta — del classismo. Non è consentito questo. Non è consentito soprattutto creare negli inquilini, nelle fasce meno abbienti, delle aspettative, delle tensioni che il Governo sarebbe in grado di risolvere sol che ne avesse la volontà. Oggi non si può prevedere, ad esempio, di ulteriormente prolungare, come si pensa, la durata del contratto di locazione, che la legge sull'equo canone, la n. 392, ha fissato in quattro anni per le locazioni ad uso abitativo. Oggi, nella bozza proposita, in pratica la durata dei contratti di locazione, in condizioni che dovrebbero essere migliori dal punto di vista sociale, viene surrettiziamente portata a quattro più quattro più due anni, ovvero sia a dieci anni! Ed è questo un progresso rispetto alla norma del 1978, che già avrebbe dovuto essere temporanea? Quella norma era temporanea perché prevedeva appunto l'equo canone, che per un certo periodo di tempo avrebbe dovuto fungere da calmieratore, per poi addivenire davvero alla riforma liberalizzatrice, che tutti si attendono.

Ecco perché io sostengo che questo decreto-legge non ha proprio i caratteri della necessità e dell'urgenza. Come è stato rilevato, esso è stato raffazzonato all'ultimo momento, tant'è che si è errato anche sulla data di inizio. È un decreto-legge che, nei fatti e negli intenti del Governo, è incapace di scegliere tra le richieste dei cittadini inquilini e proprie-

tari e i ricatti di una parte della maggioranza, che questa riforma evidentemente non vuole. È questo il vero dilemma, il vero problema: ecco perché nella mia introduzione dicevo che non c'è peggior sordo di chi non vuol sentire. Questo Governo, se avesse davvero la volontà, in quindici giorni — dico in quindici giorni! — sarebbe in grado di varare, anche in Commissione, concedendo la sede legislativa, la riforma delle locazioni, quella che tutti attendono.

In questo senso, alleanza nazionale esprime le proprie remore, le proprie perplessità di fronte ad un provvedimento che non vede motivato sotto alcun aspetto.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole De Cesaris. Ne ha facoltà.

**WALTER DE CESARIS.** Cari colleghi, signor rappresentante del Governo, come è stato ricordato anche dai colleghi che mi hanno preceduto, siamo chiamati nuovamente a pronunciarci sulla conversione in legge del decreto-legge che proroga le commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti. Si tratta effettivamente di un'ennesima proroga, questa volta fino al 31 ottobre del corrente anno.

Chiarito nuovamente — lo ha già fatto con efficacia il relatore — che il provvedimento non riguarda il blocco degli sfratti in corso, bensì esclusivamente la proroga delle competenze delle commissioni prefettizie che graduano l'esecuzione degli sfratti (il che, com'è ovvio, non impedisce l'esecuzione di alcune migliaia di sfratti, in particolare per necessità del locatore e per morosità dell'inquilino), io credo — mi sembra che questo sia l'oggetto principale della discussione che stiamo conducendo oggi qui in aula — che possa essere utile in questa sede verificare se e come sia nelle possibilità concrete del Parlamento di porre fine a questo regime di proroga, intervenendo quindi, come viene suggerito dai colleghi, con un'organica riforma nel comparto delle locazioni.

Credo — e ciò è dinanzi a tutti noi — che sul terreno di una nuova politica per la casa si sia aperto un percorso rifor-

matore dal quale non è possibile, almeno a nostro avviso, tornare indietro. Con ciò intendo riferirmi ad almeno due vicende significative: il protocollo d'intesa che fu sottoscritto presso il Ministero dei lavori pubblici dalla stragrande maggioranza delle associazioni degli inquilini e della proprietà; la piattaforma unitaria di tutte le organizzazioni sindacali degli inquilini, ma anche dei sindaci dei grandi comuni e di tante altre città italiane, che dette vita, nell'aprile scorso, ad una imponente manifestazione nazionale e che vide l'adesione di centinaia di parlamentari. Effettivamente in quella occasione migliaia e migliaia di cittadini del nostro paese si espressero chiaramente per una certa direzione di marcia.

Ebbene, noi ci sentiamo vincolati a quel percorso riformatore e crediamo quindi che la nuova legge che il Parlamento deve approvare debba dare una risposta convincente, ossia una risposta positiva alle speranze, alle attese che sono di milioni di famiglie italiane, alle richieste di un arco vasto di forze sociali, sindacali, delle autonomie locali e di realtà del territorio.

Di cosa parlano queste attese? Quali esigenze esprimono? A quali problemi siamo chiamati a dare una risposta? Queste domande, queste richieste, queste attese parlano, cari colleghi, di una sofferenza vera, legata fortemente al vivere in città; parlano di una condizione urbana che è precaria; parlano di nuove sofferenze e di nuove esclusioni. Parlano cioè della difficoltà di veder garantito, per una fascia consistente della popolazione urbana, il diritto all'alloggio ad un prezzo che sia compatibile con i salari e le pensioni.

In grandi città, ad esempio, Roma o Milano — i dati statistici sono a disposizione di tutti i colleghi, per ultimo quelli del CRESME — l'affitto di un alloggio di 60 metri quadri (circa due camere e cucina), in una semiperiferia, raggiunge e supera il milione di lire al mese e non esiste possibilità per la carenza e il

degrado del patrimonio abitativo pubblico di poter ottenere un alloggio a canone sociale. Questa è la situazione!

Nel resto d'Europa non è così e non mi riferisco solo alle recenti e coraggiose proposte che sono state avanzate dal Governo francese nel quadro di una più generale iniziativa per lo Stato sociale, anche in materia di abitazioni. Mi riferisco invece alla generale situazione europea; l'offerta di alloggi pubblici, nel nostro paese, è tra un sesto e un decimo di quella europea. Si guardi, ad esempio, all'Inghilterra, alla Germania, per non parlare dei paesi del nord Europa, in particolare dell'Olanda: ovunque c'è una offerta di alloggi a canone sociale maggiore che da noi. Ripeto, la nostra offerta è tra un sesto e un decimo di quella europea.

Eppure in questi ultimi anni, in Italia la politica è andata nel senso opposto all'esigenza concreta. Da un lato, attraverso l'introduzione, nel 1992, dei patti in deroga, si è di fatto liberalizzato il canone nel nostro paese svuotando quindi, da questo punto di vista, di contenuto l'equo canone; dall'altro, si è aperta la strada, a mio avviso, ad una dissennata operazione di dismissione del patrimonio pubblico.

Si sono così sommate due contraddizioni con due conseguenze negative che si sono sovrapposte: da un lato, l'aumento degli affitti ha spinto sempre più nella disperazione e nell'esclusione settori sempre più vasti della popolazione; la contrazione dell'offerta pubblica, dall'altro lato, ha impedito di poter dare una risposta alternativa a tale bisogno. Sono così aumentate le emarginazioni e le esclusioni, specialmente nelle grandi aree urbane dove sono più forti le tensioni abitative.

Istituti di ricerca hanno valutato che nel solo triennio 1992-1995 il monte affitti, nel nostro paese, è lievitato complessivamente di almeno 11 mila miliardi. Non dicono nulla i dati forniti dal Ministero dell'interno sulla questione degli sfratti? Non dice nulla, ad esempio, che nel 1997, per la prima volta, nelle sentenze di sfratto emesse la morosità è

diventata la prima voce sopravanzando la finita locazione, mentre la necessità del locatore rappresenta ancora meno del 2 per cento nell'ambito delle sentenze emesse? Ciò vuol dire chiaramente che fette sempre più ampie della società non riescono a sostenere le regole del cosiddetto mercato, vale a dire la spinta della rendita immobiliare. Non dicono nulla i dati recenti sulla crescita della povertà, sulla estensione di questa oltre i settori tradizionali, quelli dei disoccupati e degli anziani?

Il fenomeno della povertà coinvolge, infatti, strati di lavoratori e famiglie monoreddito, estendendo i confini della precarietà e della esclusione sociale. Sono questi i problemi che abbiamo di fronte ed ai quali un Governo, sostenuto da una maggioranza che si pone l'obiettivo di aprire una stagione di riforme e quindi di aprire una fase nuova nelle politiche sociali, deve dare risposta.

Affermiamo allora con chiarezza che anche per noi questa deve essere l'ultima proroga. Anche noi vogliamo che abbia fine la politica del rinvio. Non siamo affatto interessati a difendere lo *statu quo*. Non siamo cioè interessati a mantenere un regime di continua proroga delle commissioni prefettizie accanto ad una legislazione che mantiene un regime ultraliberista sui canoni. Non siamo interessati ad uno scambio tra canoni selvaggi e sfratti al contagocce, perché non ci interessa.

Bisogna cambiare: siamo noi a dirlo e lo facciamo per primi. Bisogna cambiare ora: questa è la nostra tesi e chiediamo al Governo coerenza con gli impegni assunti, così come domandiamo agli altri gruppi, a partire da quelli del centro-sinistra, di effettuare un confronto serrato, costruttivo e chiarificatore.

Il punto nodale, infatti, è rappresentato dalla direzione del cambiamento, perché mi sembra che sulla necessità di cambiare siamo tutti d'accordo. Il problema quindi è come cambiare, quale sia la direzione di marcia. È evidente che non è questa la sede per approfondire il tema, che viene invece affrontato in Commissione, che si

trova ormai in una fase di discussione avanzata. Come sapete, infatti, sono stati presentati degli emendamenti al testo, che sono stati esaminati e che devono essere votati.

In questa sede mi interessa esclusivamente ribadire che, almeno secondo il nostro punto di vista, non si torni indietro. Il percorso riformatore, quindi, deve essere segnato da passaggi fondamentali, come quelli che ho ricordato in precedenza, vale a dire quello del protocollo di intesa, della piattaforma del 12 aprile. Vogliamo che non si torni indietro rispetto a quella impostazione, ma che si dia una coerente risposta riformatrice.

È pertanto necessario riformare il sistema delle locazioni per fare in modo che, attraverso lo strumento dello sgravio fiscale, attraverso una diminuzione delle imposte nel settore delle locazioni, si realizzi una moderazione dei canoni. Ciò si potrebbe ottenere attraverso un incrocio delle agevolazioni fiscali per i proprietari che accettano canoni contrattati collettivamente e per gli inquilini con redditi medio-bassi, anche per far emergere l'enorme evasione fiscale presente nel settore delle locazioni. Quello dell'evasione fiscale, infatti, è un fenomeno di grandissima portata, come ha messo in evidenza qualche indagine che è stata effettuata negli scorsi anni, l'ultima delle quali a Napoli. Si calcola che tale evasione ammonti a circa 15 mila miliardi l'anno.

Dunque l'uso della leva fiscale può essere decisivo per sconfiggere l'evasione e per svolgere un ruolo attivo di sostegno e di indirizzo al mercato. Si potrebbe quindi diminuire il prelievo per coloro che accettano canoni contrattati, come dicevo, secondo il principio di una funzione sociale della locazione, e togliere ogni forma di agevolazione per coloro che, al contrario, intendono realizzare la massima redditività possibile dal mercato contribuendo, quindi, ad alimentare quel mercato delle locazioni che è già pesantemente drogato.

Inoltre, si potrebbe vincolare l'azione di rilascio alla regolarità fiscale dell'alloggio e si potrebbero penalizzare fiscal-

mente solo le case tenute sfitte, anche per combattere i canoni irregolari e per far emergere il nero. Sappiamo benissimo, infatti, che è questo l'ambito in cui si nasconde gran parte dell'evasione e dell'elusione fiscale, specialmente nelle grandi città.

Sulla questione dei rilasci solleviamo un'ultima questione. Occorre, secondo noi, distinguere nettamente la necessità, o i motivi della giusta causa, dall'istituto della finita locazione. Infatti, con l'entrata in vigore dei patti in deroga, la finita locazione ha cambiato natura e svolge oggi una nuova funzione: non è più legata alla finalità di avere indietro l'alloggio, bensì serve a ricontrattare a nuove condizioni i canoni, cioè ad ottenere un aumento derivante dalla massima valorizzazione possibile della rendita. L'istituto della finita locazione ha svolto e sta svolgendo, dopo i patti in deroga, sempre più una funzione economica: è divenuto, cioè, uno strumento per la lievitazione degli affitti. Patti in deroga e finita locazione si sono quindi alimentati in una spirale perversa. Si è inventata, nel gergo degli addetti ai lavori, una nuova forma di sfratto, chiamato «sfratto dormiente»: esso non ha lo scopo di avere indietro l'alloggio, ma quello di fungere come arma per ricontrattare l'aumento del canone.

Ecco perché, mentre bisogna — lo dico con estrema chiarezza — avere tempi certi e regole chiare nei rilasci, più chiare di oggi per quanto riguarda tutte le motivazioni di giusta causa, al tempo stesso occorre regolare diversamente lo sfratto per finita locazione, per giungere, secondo noi, ad uno suo progressivo superamento. Vi è quindi uno strettissimo rapporto tra questione dei rilasci e riforma delle locazioni; quando affermiamo che siamo stanchi di continue proroghe vogliamo dire che, dopo sei anni di fallimenti e di nuove ingiustizie determinati dai patti in deroga, è più che mai necessaria una riforma nel settore delle locazioni.

Quanto alla possibilità di realizzarla entro il 31 ottobre, noi diciamo di sì: non si tratta di un auspicio, bensì di un impegno da parte nostra. È questo l'im-

pegno di tutti i gruppi? Ebbene, si voti presto in Commissione, dove sono stati presentati degli emendamenti ed il lavoro sta procedendo. Ma è davvero questo l'interesse reale di tutti i gruppi? Mi sembra del tutto legittimo che oggi la minoranza annunci che voterà contro questo decreto-legge: vi è infatti una posizione ultraliberista, che chiede il canone libero, una durata del contratto addirittura inferiore a quella prevista dall'equo canone e massima facilità di sfratto; mi sembra che si tratti di una prospettiva chiara sia nel dibattito sia agli occhi del paese, che noi avversiamo apertamente.

Ci assumiamo pertanto l'onere di giungere al più presto al momento della verità, del voto in Commissione e poi in Assemblea sulla riforma del sistema delle locazioni: abbiamo chiara la prospettiva cui vogliamo tendere ed intendiamo realizzare la massima unità possibile tra tutti i gruppi che perseguono una vera riforma di tale sistema nel nostro paese invece di proseguire su una linea — che ritengo sbagliata e del tutto perversa — di un'ulteriore liberalizzazione.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Teresio Delfino. Ne ha facoltà.

**TERESIO DELFINO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, riteniamo che questo decreto-legge segni sostanzialmente un grave ritardo del Governo e dimostri le divisioni e le difficoltà della maggioranza a pervenire ad una risposta legislativamente efficace rispetto ad un nuovo provvedimento volto a mantenere le disposizioni vigenti in ordine ai provvedimenti di rilascio di immobili urbani adibiti ad uso abitativo.

Signor Presidente, essendo il CDU-CDR un gruppo di nuova costituzione, vogliamo togliere subito dall'angoscia, dall'ambascia o dal sospetto gli amici dell'opposizione che pensano che abbiamo dato vita a tale iniziativa politica per supportare il Governo: il nostro è un gruppo che intende chiaramente fare opposizione al Governo, sia rilevando i passi positivi dello stesso,

sia denunciando — come in questo caso — i gravi ritardi che la maggioranza ha accumulato in materia. Né vale dire — me lo consenta il relatore — che tali ritardi sarebbero giustificati dalle incertezze esistenti sulle reali risorse disponibili, dalla trattativa sullo Stato sociale e dall'esigenza di ricercare una disponibilità di risorse certe. I passi compiuti in due anni da questa maggioranza e soprattutto gli impegni, le assicurazioni, le certezze e gli annunci dati rispetto alla capacità di trovare una risposta ai problemi in esame — sulla quale potremo essere favorevoli o contrari: vedremo quale sarà l'esito dell'iter parlamentare della riforma del mercato delle locazioni e degli immobili ad uso abitativo — vanno bene; tuttavia, riteniamo che sia quanto mai strumentale e meschino sostenere che tutti i provvedimenti presi in materia — la responsabilità dei quali ricade in primo luogo sulla facoltà di indirizzo, sulle decisioni e sulle responsabilità della maggioranza — siano giustificati da quegli elementi che ho sinteticamente richiamato.

Riteniamo quindi che questo ulteriore decreto rappresenti sostanzialmente una vergogna per il Governo in carica! Sosteniamo tale punto di vista non riguardo alla protezione che si intende garantire eventualmente alle persone e alle famiglie deboli che versano in una situazione di necessità abitativa, ma rispetto all'azione di un Governo di centro-sinistra, di sinistra, che voleva qualificarsi soprattutto per l'attenzione e per la priorità che dava alla risoluzione dei problemi dei ceti più deboli della società. Questo è quindi un dato inoppugnabile sul quale credo che necessiterebbe un minimo di obiettività.

Nella proroga in esame ravvisiamo sostanzialmente anche la conferma ed il rischio di creare scompensi nel mercato delle locazioni. Ogni qualvolta, infatti, si richiama l'esigenza di avere nella politica della casa un margine più ampio di libertà economica sembra che tale posizione non si debba configurare in altro modo se non in quello di un liberismo sfrenato, caratterizzato dalla volontà — a detta di chi sostiene tale tesi — di cacciare tutti i

poveri e tutte le famiglie in stato di povertà dalle abitazioni dove vivono. È singolare che dopo due anni di Governo delle sinistre crescano le aree del disagio e della povertà: ciò dimostra che, se i fatti sono questi (e lo dicono i rapporti degli osservatori a ciò preposti), il Governo in carica non solo non risolve il problema del disagio abitativo, ma che esso porta avanti complessivamente una politica economica che crea maggiore disoccupazione (questo è un dato che rileviamo dalla lettura delle statistiche) e l'aumento della povertà; crea, quindi, la necessità di ulteriori interventi di tipo vincolistico — come la proroga al nostro esame — o assistenzialistico, che sono l'esatto contrario di una politica economica in grado, con la crescita della ricchezza, di alleviare veramente i bisogni degli strati più disagiati della popolazione.

A tale proposito cogliamo anche l'occasione per rappresentare al Governo, alla maggioranza e soprattutto a quelle forze a noi più vicine come ispirazione e collocazione, che c'è una reale inadeguatezza nella politica del Governo e che anche la politica della casa non si sottrae a provvedimenti molto contraddittori. È vero o no, signor sottosegretario, che noi abbiamo la più alta pressione fiscale sulla casa, comunque tra le più alte rispetto agli altri paesi europei? Giustamente si rilevava — non ho elementi per mettere in discussione questo dato — che la nostra quota di edilizia residenziale pubblica è inferiore alla media europea. E allora se c'è una carenza, anche in questo caso dobbiamo essere in grado di liberare le risorse esistenti e non imporre — come dicevo in una recente seduta della Commissione bilancio al sottosegretario Giarda — ulteriori vincoli di cassa che limitano l'azione delle aziende territoriali per la casa, e dare risposta a questo tipo di fabbisogni.

C'è quindi una contraddizione nella politica della casa in generale, perché mentre da un lato la pressione fiscale aumenta a livelli assurdi, dall'altro si tende, con l'ultima finanziaria, a dare incentivi alle ristrutturazioni, a nuovi ac-

quisti. Sono infatti stati presentati progetti di legge per cercare di dare alloggi alle nuove coppie, quindi provvedimenti sui quali in linea generale noi potremmo anche convenire e dare un apporto costruttivo. Tuttavia, a fronte di questo problema, a fronte della funzione sociale della casa e della grande aspirazione che è nel cuore, nella mente e nell'azione di larghissima parte delle famiglie italiane, cioè quella di poter disporre di una casa, vi è una politica che non è coerente, che va in una direzione che sovente tende a nostro giudizio ad alimentare questioni gravi nella loro entità. Mi riferisco alla richiesta delle classi sociali più deboli di una più forte tutela della loro esigenza abitativa, alla quale si risponde con una normativa che, anziché essere adeguata nella risposta, tende veramente ad imprigionare la complessiva capacità dinamica dell'economia, dell'edilizia, impedendo così di mettere a disposizione del paese una più ampia disponibilità di abitazioni.

Questa è la politica del Governo che noi non condividiamo, questa è la ragione che ci rende assolutamente scettici anche rispetto alla possibilità, emersa in questo dibattito, di arrivare entro il 31 ottobre all'approvazione della riforma del mercato delle locazioni ad uso abitativo. Riteniamo che rispetto a tale questione ci sia all'interno della maggioranza e nel Governo una disparità di vedute che sarebbe corretto e lineare chiarire, al fine di consentire un confronto maggioranza-opposizione che permetta di dare effettivamente una risposta celere e definitiva secondo le potenzialità del settore dell'edilizia abitativa del nostro paese.

C'è quindi l'esigenza di una riflessione più ampia, che noi avevamo già stimolato con diversi passaggi anche nella finanziaria per il 1997 e nell'ultima per il 1998.

C'è l'esigenza — lo dico con forza — di respingere da parte nostra una specie di controinformazione che tenderebbe ad addossare alla responsabilità del Parlamento la mancata approvazione della riforma del mercato delle locazioni. C'è il bisogno di individuare le questioni ancora nodali rispetto ad un'articolazione non

pienamente convergente all'interno della maggioranza, affinché su di esse si possa coagulare una risposta efficace da parte di chi ha la responsabilità di Governo, certamente con il contributo critico dell'opposizione per risolvere il problema in termini adeguati.

Non ho molto da aggiungere alle puntuali osservazioni dei colleghi membri della Commissione ambiente, se non ribadire che, nell'ambito dell'iter vuoi di approvazione di questo provvedimento, vuoi soprattutto di riforma del mercato delle locazioni, il nostro gruppo parlamentare non farà mancare il contributo di riflessione e le proposte emendative per dare effettivamente risposta ad un problema, onorevole relatore, in campo ormai da dieci anni, rispetto al quale i tempi oggi sono assai più maturi che in passato. Mi riferisco alla possibilità di evitare scontri di tipo ideologico su questioni che possono essere affrontate in termini positivi, perché allo stato attuale il dato culturale è più forte e capace di mettere insieme tutti coloro che in Parlamento vogliono dare una risposta definitiva al problema.

I colleghi membri della Commissione ambiente, che oggi non hanno potuto partecipare al dibattito, esprimeranno compiutamente durante l'esame del provvedimento la posizione del gruppo CDU-CDR.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Saraca. Ne ha facoltà.

**GIANFRANCO SARACA.** Il decreto-legge oggi in esame interviene in una materia assai complessa e delicata, materia che sostanzialmente non è stata mai disciplinata da una legge organica, ma che a partire dal 1988 è stata oggetto a varie riprese di numerosi decreti-legge, alcuni dei quali convertiti in legge; ognuno però prevedeva una proroga relativa alla concessione dell'assistenza della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili. In particolare, la legge 4 novembre 1996, n. 566, recante disposizioni in materia di rilascio di im-

mobili urbani ad uso abitativo e disposizioni di sanatoria, ha previsto una sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili in base ai titoli e alle zone contemplati dall'articolo 1 della legge n. 551 del 1988, la prima che ha disciplinato parzialmente la materia. Nello specifico, in base al disposto di questa legge, i titoli legittimanti l'esecuzione di tali provvedimenti sono le sentenze di condanna al rilascio di immobili urbani adibiti ad uso abitazione per cessazione del contratto, le ordinanze di convalida di sfratto e quelle di rilascio per finita locazione in base agli articoli del codice di procedura civile.

Le zone nelle quali opera la sospensione sono costituite dai comuni di maggiore dimensione, a più alta densità abitativa, quelli individuati nella delibera CIPE 152 dell'8 aprile 1987, ed i comuni terremotati della Campania e della Basilicata.

In base alla legge n. 566 è stata prevista un'ulteriore sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili a partire dal 1° gennaio 1994 per un periodo di 42 mesi, cioè fino al 30 giugno 1997. Con l'ulteriore decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, convertito in legge, tale termine è stato differito al 31 gennaio 1998, termine considerato sufficiente dal Governo e dalla maggioranza quale ultima data di applicazione della disciplina provvisoria in materia di sfratti. Peraltro, entro tale scadenza si sarebbe dovuto procedere alla definizione conclusiva della legge di riforma del mercato delle locazioni. Il termine del 31 gennaio 1998 è poi risultato, come si era ampiamente annunciato, ottimistico, al punto che ci troviamo nuovamente di fronte all'abusato strumento della proroga. In questo caso la maggioranza cerca di sottolineare come il provvedimento al nostro esame non contenga una proroga indiscriminata di tutto il sistema degli sfratti, bloccando tutte le azioni tese al rilascio degli immobili, bensì una proroga delle competenze delle commissioni prefettizie in merito alla concessione dell'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione dei

provvedimenti di rilascio. Ciò non toglie che ancora una volta viene scelta la via più semplice per ovviare a scelte errate, mi si consenta di dire, del Governo, adottando disposizioni di proroga più volte utilizzate negli ultimi anni con identica formulazione, venendo addirittura a formare prassi applicative ed interpretative ormai consolidate. Inoltre, in occasione dell'emanazione del precedente decreto-legge in materia, il Governo aveva ufficialmente dichiarato, anche nella relazione di accompagnamento al provvedimento, che quella sarebbe stata l'ultima proroga della disciplina relativa alle competenze delle commissioni prefettizie. Tutto ciò, inevitabilmente, porterà disagio ad una copiosa quantità di cittadini che aspettano da molto, troppo tempo una disciplina organica del settore.

Sulla latitanza di tale disciplina organica è necessario inoltre che si sappia che la commissione non è stata messa nelle condizioni di definire il provvedimento base della riforma delle locazioni, in quanto il Governo per lungo tempo non ha fornito i dati richiesti, soprattutto per quanto riguarda la copertura finanziaria. Invece, i rappresentanti del Governo hanno dichiarato che mentre l'esecutivo ha fatto il possibile per giungere alla definizione di una legge di riforma in materia, il Parlamento non ha fatto altrettanto. Quindi, al solito, da parte del Governo vi è stata inerzia, inefficienza e forse anche maligna disinformazione.

Le forze di maggioranza che sostengono il Governo intendono far passare questa normativa come un provvedimento-ponte fino all'approvazione del più generale progetto di riforma della disciplina della materia all'esame della Commissione. Nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione si sottolinea che il Ministero dei lavori pubblici concorda sostanzialmente con il testo unificato delle proposte di legge n. 790 ed abbinato proposto dal relatore Zagatti ed adottato come testo base dall'VIII Commissione. Tuttavia, lo stesso relatore, in alcune recenti interviste ha costruttivamente enunciato alcuni

principi relativi al progetto di riforma che, pur sembrando conformi al testo adottato dalla Commissione, in maniera contraddittoria ne rimette in discussione alcuni aspetti assai significativi. Emerge in questo contesto una discrepanza tra le dichiarazioni rese alla stampa e gli intendimenti del Governo, forse foriere di importanti modifiche del testo già adottato dalla Commissione, con le ovvie e naturali conseguenze di tipo politico e formale. Discrepanza evidente, inoltre, anche per quanto asserito da parte del ministro dei lavori pubblici il quale, in qualità di consigliere comunale di Venezia, mi sembra abbia reso in materia dichiarazioni contrastanti con quanto affermato dal medesimo in veste di ministro.

Siamo preoccupati per il clima che si sta creando a seguito di tali dichiarazioni tendenti a responsabilizzare il Parlamento e la Commissione lavori pubblici per la mancata approvazione della riforma delle locazioni. Piuttosto esiste una forte perplessità circa l'impostazione del provvedimento in esame, relativo alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica. Più volte abbiamo proposto di istituire anche una Commissione di inchiesta in materia, in quanto gli alloggi di edilizia residenziale pubblica dovrebbero essere messi a disposizione delle fasce più deboli, mentre attualmente spesso sono assegnati a soggetti che vantano qualche volta ben altri titoli.

Nel paese ci sono un numero sufficiente di abitazioni che devono essere identificate e destinate a soddisfare i fabbisogni delle fasce meno abbienti, dal momento che non deve essere più tollerato che alloggi costruiti con denaro pubblico vengano talora attribuiti a persone che non hanno titolo per abitarvi. Annunciamo fin da ora che assumeremo un atteggiamento rigoroso nei confronti del progetto di riforma delle locazioni, poiché il testo unificato adottato dalla Commissione finisce per creare nuovamente un regime vincolistico.

Ancora una volta, quindi, confusione, conflitto di posizioni e, soprattutto, iner-

zia di fronte ad uno dei tanti irrisolti problemi del paese, che certamente non avrà soluzione né troverà miglioramento alcuno con il provvedimento al nostro esame come, viceversa, si vuole indurre i cittadini a credere. Per tale motivo la nostra posizione è chiaramente contraria alle proroghe, che nulla concedono allo stato di salute di questo comparto, ammalato senza speranze.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Testa, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Battaglia. Ne ha facoltà.

**AUGUSTO BATTAGLIA.** Signor Presidente, colleghi deputati, intervengo per esprimere per questo decreto di proroga una soddisfazione moderata. Ciò per due motivi: innanzitutto perché si tratta di un provvedimento parziale, che non è risolutivo dei problemi esistenti in materia di affitto e di politica della casa e, in secondo luogo, perché, comunque, le procedure adottate in questi anni per l'effettuazione degli sfratti non hanno garantito del tutto le famiglie.

In ogni caso, si tratta di un provvedimento importante che ci consente di evitare una drammatica accelerazione dei tempi degli sfratti, che metterebbe in serie difficoltà migliaia di famiglie italiane. Peraltro dobbiamo rilevare che quelle che arrivano all'ultimo stadio del procedimento di sfratto e per le quali si richiede poi l'intervento della forza pubblica sono solitamente quelle che hanno maggiori difficoltà economiche e sociali. Sono famiglie monoreddito, di pensionati, numerose.

Non potrei non condividere le argomentazioni del collega Zagatti e quindi ritengo importante che il Parlamento approvi quanto prima il provvedimento. Mi pare però che questo dibattito ci offra l'occasione per approfondire alcuni aspetti della situazione abitativa nel nostro paese.

Vorrei cogliere l'occasione per far presente al Parlamento e al Governo che in alcune aree la tensione abitativa è ancora

molto alta, ai massimi livelli e ciò determina in taluni casi situazioni anche drammatiche sul piano sociale, soprattutto nelle grandi aree metropolitane.

Mi riferisco, in particolare, alla situazione dell'area metropolitana romana, anche se non credo che il problema riguardi solo la nostra città. Ve ne sono anzi alcune come Venezia, Napoli ed altre ancora nelle quali i problemi sono drammatici e vanno tenuti in considerazione.

Ho sentito dire da alcuni colleghi nel corso di questo dibattito che il provvedimento al nostro esame non sarebbe così necessario, perché la situazione della casa in Italia si è andata normalizzando. Non credo sia così, per lo meno non lo è in tutte le parti del paese.

Voglio fornire alcuni dati sulla città di Roma che si riferiscono agli ultimi dodici anni (ma la situazione si è mantenuta costante): da allora le richieste di esecuzione di sfratto nella nostra città sono state 278 mila 127; le sentenze emesse 177 mila 535 e gli sfratti eseguiti con forza pubblica ben 42 mila 080. Nel corso del 1996 — quindi in regime di proroga di queste procedure — sono stati comunque eseguiti 2 mila 645 sfratti con forza pubblica ed altrettanti probabilmente — il movimento è costante — si sono determinati nel 1997, anno per il quale non abbiamo il consuntivo.

Non siamo dunque ancora nella normalità e quindi le situazioni devono essere affrontate con determinazione, anche perché, per esempio, presso la prefettura di Roma sono al momento ancora giacenti 4.500 richieste di sfratto e delle 4 mila richieste di intervento della forza pubblica 1.500 sono motivate da necessità. Quindi prima o poi, anche se si confronterà la situazione economica e sociale di chi sfratta con quella di chi è sfrattato, se non interverranno modifiche della situazione sia sul piano normativo sia su quello degli interventi degli enti locali, 1.500 famiglie verranno sfrattate.

Questi sono dunque i casi più drammatici, ma rappresentano la punta di un

*iceberg* molto più grande: infatti sono complessivamente 140 mila gli sfratti pendenti in una città come Roma.

Credo sia superfluo sottolineare cosa ciò significhi per migliaia di famiglie romane. La situazione però, lo ripeto, riguarda anche altre città, in cui il rapporto tra case di proprietà e case in affitto è diverso rispetto alle medie nazionali. Nelle grandi città, ad esempio a Roma, il mercato dell'affitto interessa più del 31 per cento delle famiglie; considerando la popolazione di questa città, ciò vuol dire che il problema riguarda migliaia e migliaia di famiglie. Se inoltre consideriamo che le case date in affitto sono stimate in circa 422 mila e se raffrontiamo questo dato con quelli precedenti relativi agli sfratti, ciò significa che più del 42 per cento delle famiglie romane che vivevano in affitto si sono viste consegnare negli ultimi anni l'avviso di sfratto. In alcuni casi lo sfratto si è realizzato, in altri si è in attesa e in altri ancora è stato avviato il processo; si tratta, comunque, del 42 per cento delle famiglie che vivono in affitto. Se questa percentuale viene considerata non rispetto a tutte le case in affitto ma rispetto all'affitto in alloggi privati (perché lo sfratto avviene in misura più consistente quando il rapporto intercorre tra privati), il rapporto in questione sale al 68,7 per cento dei casi.

Se i dati sono questi (sono dati che parlano da soli e non hanno bisogno di tanti commenti), non credo che il problema sia rientrato in un binario normale e che il provvedimento in esame sarebbe superfluo perché il mercato da solo potrebbe soddisfare la domanda di abitazioni in affitto e il bisogno alloggiativo delle famiglie italiane. Credo invece che sia vero il contrario, cioè che questo decreto-legge sia soltanto un provvedimento-ponte per affrontare nella sostanza il problema in maniera definitiva, perché la situazione esistente in alcune aree del paese non è normale e non è degna di un paese civile quale vorremmo che fosse il nostro.

La situazione è preoccupante anche se guardiamo al futuro di una città che più di ogni altra è interessata ai programmi di dismissione degli ex enti pubblici privatizzati e a quelli degli enti previdenziali. Queste operazioni sono importanti; le abbiamo volute e le sosteniamo. Esse daranno a migliaia di famiglie l'opportunità di acquistare un bene fondamentale come la casa, che dà sicurezza perché garantisce un tetto alla famiglia. Ma sono operazioni che possono comportare rischi se vengono gestite male e in alcuni casi a Roma (ma anche in altre zone del paese) esse sono state o stanno per essere gestite male.

Voglio parlare ancora una volta in quest'aula (ci siamo occupati di questo argomento diverse volte) della vendita di alcuni blocchi di alloggi dell'ENI, che oggi pretende di vendere i suoi alloggi al di fuori delle norme di tutela previste dal Parlamento nella finanziaria 1997, che riguardano la vendita degli alloggi degli enti privatizzati. Ciò avviene nonostante in materia vi sia un provvedimento legislativo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e nonostante vi siano pareri ed interpretazioni chiare da parte del Ministero del tesoro in relazione a tale provvedimento. È evidente che, se queste operazioni non vengono gestite con adeguata accortezza, esse possono determinare altri problemi sul piano della tensione alloggiativa.

Nella capitale abbiamo assistito a circa 4 mila vendite di alloggi negli ultimi anni, delle quali solo 2 mila si sono concluse con l'acquisto dell'alloggio da parte dell'interessato che vi abitava, nonostante i mutui CEE e le agevolazioni esistenti. Occorre quindi fare attenzione con riferimento ai piani di dismissione sia degli enti previdenziali sia degli altri enti. Da questo punto di vista, devo dare atto che il ministro Treu e al Ministero del lavoro stanno seguendo con la necessaria attenzione questi processi. Alcuni interventi sono stati fatti ma ritengo che tutto il Parlamento debba essere attento sull'argomento e che da parte del Governo debba essere garantita la massima attenzione.

Quando si svolse il dibattito sulle case degli enti si parlò molto sui giornali delle case dei VIP, dei giornalisti e dei politici, ma non del fatto che soprattutto nelle grandi aree urbane la grande maggioranza degli alloggi degli enti è abitata da famiglie di lavoratori dipendenti e di pensionati che spesso hanno anche figli disoccupati e non sono sempre nelle condizioni di poter decidere di comprare una casa.

È necessaria gradualità. Bisogna individuare i patrimoni da alienare sulla base di un'analisi attenta del tipo di patrimonio e della composizione sociale di chi lo abita; altrimenti potremmo incontrare ulteriori difficoltà che renderebbero ancora più difficile e drammatica la questione della casa. Anche perché, ammesso che qualcuno debba abbandonare quel tipo di alloggio, è oggi difficile, considerato il mercato degli alloggi nelle grandi città, che una famiglia normale (una famiglia di lavoratori dipendenti) possa accedere ad un affitto. Sulla base degli studi che sono stati fatti in tema di costo degli affitti nelle grandi città emerge innanzitutto che oltre il 50 per cento dei contratti va addirittura oltre i patti in deroga attraverso una serie di sotterfugi, che consentono di affittare al di fuori delle norme (spesso i contratti non sono neppure registrati), elevando i canoni ben oltre la portata di una famiglia media. Il costo degli affitti sul mercato privato ammonta a 1 milione e 300-1 milione e 500 mila lire e difficilmente una famiglia media può impegnare più del 50 per cento del proprio reddito per pagare l'affitto.

Tutto questo, colleghi, Presidente, rappresentante del Governo, per dire che la proroga va bene, è importante che vi sia e rappresenta un atto opportuno e doveroso; è tuttavia fondamentale che ci diciamo con chiarezza — è un aspetto che abbiamo sollevato in tanti — che questa proroga deve essere l'ultima. In queste condizioni, infatti, non possiamo non assumerci, tutti, la responsabilità di giungere al più presto ad una nuova legge sugli affitti che dia certezze a tutti: ai proprietari, a coloro che investono sul bene immobiliare, i quali devono avere la

certezza che questo bene non gli comporti un deficit, una certezza sia normativa sia di reddito del bene immobiliare; ma soprattutto a coloro che devono prendere un alloggio in affitto ai quali devono essere garantiti canoni sostenibili. Occorrono incentivazioni per chi dà in affitto una casa ma anche sostegni per le famiglie più disagiate, che non sempre trovano alternative alla necessità di dover affittare una casa sul mercato privato.

Oggi, con le condizioni che anche questo Governo e questa maggioranza hanno creato, non si capisce più per quale motivo non si arrivi ad una normativa. Le risorse sono state individuate nella legge finanziaria, esiste un testo base largamente condiviso e credo sia dunque questo il momento per giungere ad un provvedimento definitivo. Naturalmente dobbiamo sapere che questa non sarebbe la soluzione del problema della casa. Vi è infatti bisogno del rilancio dell'edilizia abitativa e dell'edilizia residenziale pubblica sia per diversificare l'offerta — condivido le affermazioni del collega De Cesaris ed occorre un'offerta di affitto pubblica e non soltanto privata — sia perché ci sono le famiglie disagiate.

Il collega Delfino attribuiva l'aumento delle fasce di sofferenza sociale ad un anno e mezzo di governo dell'Ulivo. Mi sembra che le cose non stiano effettivamente così. Le recenti denunce del CNEL, ma anche le denunce che spesso sono state pubblicizzate dalla commissione per lo studio sui fenomeni di povertà ci dicono ben altro.

Sono processi che vengono da lontano, che riguardano tutto il continente europeo ed anche gli Stati Uniti e che, semmai, in Italia sono più contenuti rispetto ad altri paesi tecnologicamente ed industrialmente sviluppati. Queste fasce di disagio e di povertà, comunque, esistono, quindi un'edilizia residenziale pubblica che realizza case popolari è importante. Pur in un clima in cui si vuole rivalorizzare il mercato e far sì che il mercato stesso dia risposte anche su questo piano, le case popolari non possono essere considerate

come un qualcosa che appartiene all'archeologia urbana: sono una concreta necessità dei nostri tempi.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Casinelli, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 4525)**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Zagatti.

**ALFREDO ZAGATTI, Relatore.** Signor Presidente, svolgerò soltanto qualche considerazione.

In primo luogo ritengo che non dobbiamo dividerci su di un tema che a me pare scontato: non stiamo infatti discutendo se la normativa che oggi intendiamo prorogare di qualche mese sia la migliore delle normative possibili in materia di esecuzione e rilascio, perché nessuno lo pensa. Se, infatti, fossimo convinti che questa è la migliore delle normative possibili, o comunque una normativa adeguata a durare anche in prospettiva, ne avremmo proposto la trasformazione da temporanea in definitiva: ma così non è, per questo stiamo discutendo di proroga. Non ci sfuggono i limiti di questa normativa, costituiti soprattutto, a mio parere, dal fatto che è sottratta, per così dire, alla responsabilità naturale del giudice dell'esecuzione la competenza in questa materia e che, attraverso il meccanismo delle decisioni prefettizie sulle proroghe, non si offre certezza di tempi nella definizione di un procedimento. Siamo talmente convinti che questo costituisca un limite che, infatti, stiamo discutendo di un testo che, per la parte relativa alle esecuzioni, tende ad offrire una risposta positiva a queste due questioni.

Detto questo, però, vorrei anche ricordare che fu opinione comune, largamente condivisa (non credo di sbagliare) dai

gruppi parlamentari, che in assenza di una norma più avanzata, che desse un assetto definitivo a questa questione e a quelle relative al mercato delle locazioni, fosse comunque giusto mantenere in essere la disciplina attuale, ritenendo che lo spirare delle norme vigenti, in assenza di una legge di riforma, fosse un danno da evitare, perché un vuoto legislativo in questo campo esporrebbe a tensioni e difficoltà, soprattutto nelle grandi aree urbane, non desiderabili e quindi da evitare. Tale considerazione fu talmente condivisa che quando, per un incidente parlamentare, di quelli che capitano, la maggioranza andò in minoranza su un decreto-legge che tra le altre norme conteneva anche quella relativa alle proroghe (eravamo nel 1996, vi faceva riferimento poc'anzi il collega Riccio), non fu un gruppo di maggioranza ad affrettarsi a presentare una proposta di legge di proroga, bensì un gruppo di opposizione, alleanza nazionale. Poi, noi convenimmo sull'opportunità di approvarla e ciò fu fatto in quattro o cinque giorni, in Commissione in sede legislativa, tanto alla Camera quanto al Senato. Si trattava, caro collega Riccio, di una proroga esattamente identica a quella che stiamo esaminando ora.

EUGENIO RICCIO. Sì, a due anni di distanza !

ALFREDO ZAGATTI, *Relatore*. Era una proroga esattamente identica, prevedeva le Commissioni prefettizie e tutto ciò che si prevede oggi. Il collega Riccio potrà verificare, ma posso assicurargli che era esattamente identica ed io credo che le motivazioni di allora non fossero diverse da quelle che possono spingerci oggi, anche se, come giustamente ricordava il collega, è passato del tempo. Ritengo, infatti, che il problema sussista ancora e quindi credo che i gruppi di opposizione debbano (ed immagino che lo faranno, poi naturalmente trarranno le conclusioni che ritengono, in sede di votazione) considerare cosa avverrebbe (ed io credo che si creerebbe una situazione più negativa) se

in assenza di una riforma più avanzata, approvata dal Parlamento, queste norme decadessero. Dico « più negativa » per una ragione. Adesso non voglio fare la gara sui numeri, su quanti sfratti ci sono (c'è una sorta di lotteria), però non c'è dubbio che dobbiamo fare fronte ad un problema politico. Qual è il problema politico? Che sulla questione sfratti si è venuta concentrando — in qualche modo è stata la valvola di sfogo — una serie di contraddizioni insite nell'attuale organizzazione del mercato delle locazioni, che fanno sì che, appunto, sulla e nella « valvola sfratti » si addensino anche tante esigenze di rinegoziazione, non soddisfatte per difficoltà di incontro tra la domanda e l'offerta, che determinano probabilmente un « rigonfiamento » al di là del fisiologico; un « rigonfiamento » che io spero possa essere recuperato da una normativa e da misure incentivanti sul terreno del governo del mercato delle locazioni che aiutino a sdrammatizzare tale questione. Ecco perché noi abbiamo voluto sempre tenere legati l'aspetto di una modifica della normativa sulle esecuzioni dall'altro aspetto della riforma e della modifica del mercato delle locazioni. Per questo ritengo necessario ed utile approvare questa proroga. Sarà l'ultima? Sarà l'ultima se saremo capaci di fare la legge di riforma; io penso di sì, spero di sì.

Vorrei anche dire a questo proposito che, certo, ci può essere stato un po' di volontarismo e di ottimismo della volontà l'ultima volta nel dichiarare che quella sarebbe stata l'ultima proroga. Però, voglio rilevare che in quella volontà c'era anche l'impegno, in particolare del ministro dei lavori pubblici, per affermare, nel Governo e nel rapporto con la maggioranza e con il Parlamento, la volontà di farla questa riforma. Vorrei in qualche modo ribaltare l'ottica, nel senso che vorrei dare atto al ministro dei lavori pubblici — e ritengo questa una cosa di un certo rilievo — di aver operato perché, in sede di formazione della legge finanziaria, trovassero spazio le risorse necessarie per pensare all'approvazione della riforma. Una cosa non semplice in una situazione

come quella che stiamo vivendo in generale in rapporto alla destinazione delle risorse. Una cosa in qualche modo anche nuova perché, checché se ne dica, da molti anni di fatto provvedimenti generali di finanza pubblica non contenevano risorse destinate al settore della casa e delle locazioni. Di fatto, è la prima volta che vi è dopo molti anni una precisa manifestazione di volontà da parte del Governo e della maggioranza di destinare risorse a questo settore; per molti e molti anni, le uniche risorse utilizzate nel settore casa e politiche abitative sono state quelle ex Gescal.

Certo, si può, come legittimamente dicono le opposizioni, vedere il segno di un ritardo nel fatto che solo con l'ultima finanziaria si sia realizzata questa condizione in qualche modo preliminare. Io vedo il segno di una volontà politica, che si è espressa in un contesto difficile, molto complicato e che ci può oggi far discutere di una riforma del sistema delle locazioni.

Vorrei anche dire, a proposito della riforma, che noi stiamo affrontando comunque un insieme di problemi complessi. Vedete, non penso di rivelare un mistero dicendo che stiamo affrontando una questione sulla quale anche all'interno di tutti i gruppi parlamentari e di tutte le forze politiche più significative vi sono stati accenti diversi e opinioni diverse; non è un mistero. E questo, badate, non credo riguardi solo la maggioranza. Vorrei anche qui ricordare al simpatico collega di alleanza nazionale che, come relatore, per arrivare ad un testo unificato, non mi sono trovato di fronte ad una sola proposta di legge di alleanza nazionale. Mi sono trovato di fronte a diverse proposte di legge presentate da alleanza nazionale, di segno anche diverso l'una dall'altra. Non lo dico polemicamente ma per affermare che questo dato della realtà esiste per i gruppi di minoranza, di opposizione, così come sicuramente esiste, su diverse questioni e diversi temi, una dialettica all'interno delle forze di maggioranza.

Che si tratti di questioni complicate lo testimonia il fatto che noi, nel 1998,

abbiamo ancora un sistema delle locazioni che si regge su una legge fondamentale, la n. 392 del 1978, e poi su un istituto, che allora chiamammo « patti in deroga », che aveva anch'esso, per volontà del legislatore, natura transitoria.

Ricordo la discussione che ci fu allora (era quella la mia prima legislatura) quando si arrivò alla definizione dei patti in deroga; c'era molta cautela e difficoltà nel rendere definitivo un passo che comunque è stato compiuto e che pur tra mille contraddizioni ritengo che, tutto sommato, sia stato un passo in avanti nella legislazione, da questo punto di vista.

Lo dico perché le difficoltà ci sono, ma lo dico anche perché ritengo che il confronto che si sta avendo presso l'VIII Commissione sia un serio confronto di merito. Inviterei pertanto tutti i gruppi a parteciparvi attivamente, superando anche posizioni che sono in qualche modo, diciamo così, di attendismo o dello stare a guardare da fuori, posizioni che non aiutano. Spero che nel Comitato ristretto vi sia un ritorno ed una partecipazione anche di quei gruppi che finora non hanno aderito a questo lavoro comune: può darsi che con la partecipazione di tutti i gruppi il lavoro sia migliore.

Prima di concludere, sottraendomi alla tentazione di entrare nel merito di ciò che stiamo discutendo in materia di riforma delle locazioni, vorrei semplicemente ricordare un punto: che non venissero scambiate per politiche vincolistiche tutte le scelte che tentano di costruire un sistema di regole per far funzionare meglio il mercato delle locazioni.

Se guardiamo a quanto accade anche negli altri paesi, scopriamo allora che nella maggioranza dei paesi dell'Unione europea non esiste un mercato delle locazioni semplicemente liberalizzato e senza regole impegnative per gli attori di quel mercato. Le regole ci sono dappertutto! Io non credo che con le proposte che abbiamo avanzato, che noi stessi abbiamo sottoposto anche a revisione critica, e sulle quali si sta svolgendo la discussione (degli emendamenti sono stati

presentati dai gruppi e dallo stesso relatore), sia possibile collocarci, diciamo così, nella prospettiva di costruire in questo paese un sistema più vincolistico rispetto a quello esistente nella grande maggioranza dei paesi europei. Questo non lo credo assolutamente!

Forse la comparazione tra la nostra legislazione (quella che noi vogliamo costruire per il nostro paese) e quella vigente nei grandi paesi europei ci aiuterebbe a capire come un sistema di regole possa essere costruito e non necessariamente debba essere in contraddizione con lo sviluppo e la crescita del mercato, posto che tutte le contraddizioni che sono emerse nel dibattito odierno hanno tante origini, ma una viene prima delle altre, ossia il fatto che, in Italia, quello delle locazioni è ancora un sistema ristretto, asfittico, fatto di una percentuale bassissima di proprietari e di inquilini che vivono in affitto e per l'affitto, e fatto invece, di una percentuale molto larga di proprietari di case, di famiglie che hanno la proprietà della casa: il che è sicuramente un vantaggio per tanti versi, anche se produce inconvenienti molto seri per coloro che debbono vivere in questo mercato delle locazioni così ristretto, e più in generale produce problemi molto seri dal punto di vista della mobilità sociale in un paese che di mobilità sociale ha bisogno.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo la ampia replica del relatore, potrei esimersi dall'intervenire perché, ancor più che nella sua relazione, nella sua replica l'onorevole Zagatti ha illustrato con chiarezza i termini del problema. Inoltre, signor Presidente, lei che è parlamentare di...

PRESIDENTE. Non lo dica!

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*.

...esperienza, forse converrà con me sul fatto che bisognerebbe compiere uno sforzo nel dibattito per sottrarsi dal compito di ricoprire per forza determinati ruoli e di ripetere delle formule che non so quanto vengano credute da coloro che le pronunciano. Perché, se così fosse, i processi dialettici, che sono la ricchezza dei Parlamenti, verrebbero vanificati. Credo invece che, proprio grazie a questi rapporti dialettici, sia possibile trovare dei punti di convergenza. E voglio portare ad esempio di un processo dialettico utile la posizione di rifondazione comunista su questo provvedimento. All'epoca degli accordi tra le organizzazioni della proprietà e degli inquilini, rifondazione comunista è partita da posizioni molto critiche e molto lontane rispetto alla proposta avanzata dall'allora ministro Di Pietro come punto di incontro. Rifondazione comunista era molto lontana da quelle posizioni, ma si è svolto un processo nel quale gli elementi del problema sono stati discussi a fondo e si sono determinati dei significativi spostamenti di posizione.

Se invece si resta fermi su posizioni che hanno scarsa attinenza con la situazione reale del paese, con tutta la buona volontà del relatore e del Governo, difficilmente si mette in moto un processo in cui le ragioni dell'opposizione possono trovare uno sbocco soddisfacente.

Per ciò che attiene a quanto ho ascoltato nella seduta odierna, vi è un'unica questione rispetto alla quale il Governo ammette di aver commesso un errore. Mi riferisco alla garbata critica del relatore circa la questione della data, anche se le conclusioni che qualche collega dell'opposizione ne ha tratto mi sembrano eccessive. Ad ogni modo, ritengo che il collega Zagatti abbia ragione nell'invitare il Governo a scrivere meglio i suoi decreti.

Per quanto attiene ad altre posizioni critiche, invece, desidero soffermarmi rapidamente su alcune questioni, invitando i colleghi che le hanno sollevate a riflettere per verificare se le critiche avanzate al riguardo siano in accordo con la realtà del paese. Per carità, nessuno chiede conto di alcunché ad alcuno e nessuno

deve cambiare opinione, anche se La Rochefoucauld diceva: « Felice l'uomo che è capace di cambiare la sua opinione ». Se si rimanesse ancorati a quelle posizioni, la discussione sarebbe pressoché inutile, mentre un provvedimento complesso come quello al nostro esame ha bisogno dell'apporto di tutti.

Vorrei dire al collega Donato Bruno che non deve pensare di trovarsi di fronte alla drammatizzazione di un problema. Lo invito infatti a riflettere sul fatto che ci sono 2 milioni e 700 mila famiglie con un reddito netto inferiore a 25 milioni l'anno. Mi dica il collega Bruno se per famiglie aventi un reddito di 25 milioni annui le cifre ricordate dal collega Battaglia, che non riguardano qualche caso isolato ma purtroppo costituiscono la realtà del mercato delle locazioni, non diano il senso di un grande dramma, che non interessa solo pochi nostri concittadini, bensì 2 milioni e 700 mila famiglie.

La casa è a tutt'oggi un grande dramma: non mi riferisco alla questione degli sfratti avvenuti con la forza pubblica, bensì alle famiglie che aspettano con terrore, alla fine del mese, il momento di pagare l'affitto. Se si moltiplica 2 milioni e 700 mila per 3, che è la media dei componenti della famiglia italiana, si vede che sono coinvolti svariati milioni di nostri concittadini; pertanto mi sorprende che il collega Riccio, nonostante l'importante tradizione di solidarietà sociale espressa dal suo gruppo anche quando si chiamava movimento sociale italiano, non si schieri insieme con noi di fronte a questo problema, che presenta aspetti difficilissimi. Da una parte, infatti, vi è la tutela degli inquilini e dall'altra vi è quella della proprietà, non di quella speculativa, non della grande proprietà, ma di quella rappresentata dalle organizzazioni che firmarono l'accordo con l'allora ministro Di Pietro. Esse rappresentano il 92 per cento della proprietà in Italia ed anche loro naturalmente sentono il problema dei proprietari di avere libera la propria casa per i loro cari quando ve ne sia la necessità.

Di tutto questo certo il Governo non ha responsabilità. La presente situazione è il risultato delle politiche abitative di altri Governi di cui certo noi non avevamo responsabilità: cari colleghi, vi sono 5 milioni di alloggi sfitti, 2 dei quali sono totalmente inutilizzati a causa di politiche che fanno vergogna a chi le ha poste in essere a suo tempo e delle quali ora sarebbe sommamente ingiusto far carico al Governo dell'Ulivo. Semmai quest'ultimo, con il ministro Di Pietro — diamo a ciascuno i propri meriti — ha raccolto i frutti seminati dall'onorevole Zagatti nella precedente legislatura in accordo con tutti i gruppi; Di Pietro raccolse quelle indicazioni e raggiunse una convergenza ed il ministro Costa ha proseguito su questa linea, definita su taluni organi di informazione la sciagurata linea Di Pietro-Mattioli, mentre è un accordo di buon senso volto a costruire alcuni punti di convergenza.

Come affermava prima l'onorevole Bruno, il mercato va liberalizzato: questo è lo scopo del progetto che si va costruendo nella linea tracciata dall'onorevole Zagatti, nel senso di uscire dalla situazione dei patti in deroga, dando al proprietario la possibilità di fissare il canone che crede, in assoluta e piena libertà. Certamente lo Stato si riserva la possibilità, nelle situazioni ad alta tensione abitativa, di promuovere degli accordi fra le rappresentanze della proprietà e quelle degli inquilini, ma il singolo proprietario è assolutamente libero (quali sono, dunque, i vincoli?) di attenersi o meno a questi accordi; né si può affermare che tutto ciò ha un prezzo che consiste nella notevole durata del contratto, dal momento che dopo quattro anni il proprietario che adduca ragioni di necessità è legittimato a rientrare in possesso del suo alloggio.

Quando il collega Fongaro afferma che si impedirebbe al legittimo proprietario di godere della sua proprietà, vorrei chiedergli se si renda conto che sta parlando della casa, cioè di una merce *sui generis*, che non si acquista come un etto di mortadella. Quando si parla di casa si

deve tenere presente che essa per una famiglia significa legami con il quartiere, i ragazzi che vanno a scuola e via dicendo. Mi volete dire, dunque, quale sarebbe l'atto di civiltà della finita locazione? Vi invito ad andare a ricercare questo aberrante istituto tra le legislazioni in materia dei paesi più avanzati!

Onorevole Fongaro, lei ritiene veramente che godere della proprietà voglia dire avere la casa in mancanza di un motivo di necessità, come invece prevedono il progetto Zagatti e la linea dell'accordo di Di Pietro? In questi ultimi, infatti, si parla dell'esistenza di un elemento di necessità. Ricordo che al riguardo è stata predisposta una lunghissima casistica di casi di necessità: in questo caso, certo, intervengono la certezza del diritto e l'immediato rilascio dell'abitazione. Se il motivo non fosse questo, però, mi chiedo perché mai bisognerebbe riavere la casa? Con quest'ultimo termine si vuole intendere una merce come un etto di mortadella o una merce qualsiasi oppure che, chi decide — anche qui liberamente — di entrare nel mercato delle merci e di affittarla deve sapere che si tratta di una merce *sui generis* e che è dunque sottoposta ad una finalità sociale, che qui troppo facilmente si dimentica?

È vero che in questo paese l'onere fiscale è molto, anzi troppo, elevato; ma questo discorso che facciamo sulla casa può riguardare la situazione di qualsiasi cittadino onesto e delle sue tasse. È altrettanto certo, però, che noi, cittadini onesti, le tasse le paghiamo anche per quell'esercito di lazzaroni che non hanno presente quel patto di lealtà che deve esservi tra il cittadino e lo Stato e che, anzi, si vantano di essere furbi con il fisco. Cari colleghi, non è forse vero che il nostro è il paese nel quale è un segno di merito quello di « campar » di raccomandazioni e di frodare il fisco? Diciamoci con franchezza che questo è un paese nel quale quello del senso dei doveri verso la collettività non è un valore che è al *top* dei pensieri dei cittadini!

Se avessi avuto la responsabilità di predisporre una legge in materia, non

sentendomi un cittadino italiano o padano (pur essendo nato a Genova) ma dell'Europa e del mondo, mi sarebbe piaciuto molto uniformarmi alle legislazioni europee eliminando quindi quell'assurdo istituto « mostro » della finita locazione; tuttavia, poiché il relatore nella predisposizione del testo ha dovuto tenere presenti i punti d'incontro e di convergenza che devono essere costruiti, egli ha mantenuto in vita quell'istituto. Lo ha fatto pur essendovi in materia una sollecitazione del gruppo di rifondazione comunista che su questo punto si è a mio avviso dimostrato più avanzato e più europeo di altri gruppi — che pure rivendicano a sé stessi un ruolo di avanguardia come cittadini europei — sostenendo l'abolizione di quell'istituto. Mi pare tuttavia che su tale argomento si sia individuato un punto di convergenza.

Per il resto, sulla *querelle* circa le colpe, io penso che con la stessa equità con cui ne ha parlato il relatore, il Governo potrebbe cavarsela dicendo che all'atto dell'ultima proroga aveva assunto l'impegno di pronunciare una parola chiara dal punto di vista del finanziamento della legge. Potrei dire che questo il Governo lo ha fatto con la presentazione della legge finanziaria e con i ripetuti interventi che io feci nel mese di ottobre (i colleghi che hanno partecipato ai lavori lo ricorderanno), dando notizia, quando era in discussione il provvedimento n. 2772, che i quattrini ex-Gescal degli anni 1996, 1997 e 1998 non erano tutti disponibili perché attraverso un accordo che era stato messo a punto con le regioni vi era la disponibilità di queste ultime a cederne 1.800 miliardi — « cederne » è la parola giusta perché quei fondi sono attribuiti dalla legge n. 457 alle regioni — per l'attuazione di una legge così importante.

Potrei quindi dire che il Governo fece la sua parte nei termini previsti, ma equità significa anche dire che tutti quanti forse sottovalutammo — non ho sentito nessuno allora sollevare il problema — il fatto che nei mesi di ottobre, novembre e dicembre il Parlamento era superimpe-

gnato nella sessione di bilancio. Forse tutti dovevano prevedere che il lavoro faticosissimo di quella finanziaria, che fu approvata, mal conviveva con il lavoro ugualmente difficoltoso che ci saremmo trovati ora di fronte per la messa a punto della normativa. Credo pertanto che questo si possa dire con un certo distacco e una certa equità, senza attribuire ora, poiché dobbiamo fare ciascuno la parte della camicia che riveste, colpe alla maggioranza e al Governo. Se si era così saggi da prevederlo, si poteva anche dire: « Attenzione, state facendo una proroga nel pieno della sessione di bilancio! ».

Vorrei peraltro tranquillizzare il collega Saraca, che mi spiace non sia presente. Non è che gli IACP sono ormai un covo d'arbitrio, anche se tutti ricordano che per esempio la regione Veneto, pur avendo dal dicembre 1996 lo strumento (la delibera CIPE) per innalzare i canoni IACP, quando il reddito delle famiglie che abitavano quegli alloggi lo rendeva doveroso, alle prime proteste delle famiglie stesse battè velocemente in ritirata. Ci sono i percorsi previsti dalle norme per far sì che si attui quella gestione attiva — così ama dire il presidente di Aniacap, Giardini — degli IACP. Quando il reddito della famiglia cresce, perché magari i figli cominciano a lavorare, ma poi lasceranno i genitori, è prudente cacciare le famiglie dall'alloggio IACP, consentendo che poi quei pensionati vadano ad ampliare il numero di coloro che vagano cercando un'abitazione, invece di fare in modo che subentri una gestione attiva, che offra cioè dei fitti a prezzi di mercato a chi può permettersi di pagarli?

Vorrei anche ricordare all'onorevole Saraca, che si preoccupa del destino del provvedimento n. 2772, che la volontà molto partecipata dal Governo di recepire indicazioni del suo gruppo — l'ormai famoso emendamento Radice — ha fatto sì che ci fosse questa fase di attesa per trovare un punto di convergenza che ritengo necessario trovare in questo settore. Non credo che nel rapporto tra Parlamento e Governo vi debbano essere le sceneggiate in cui ciascuno recita le

parti d'obbligo, ma su problemi di tale difficoltà la ricerca del punto di convergenza è veramente l'unico modo possibile di governare. Governare è trovare punti di mediazione, governare è trovare punti di convergenza.

Signor Presidente, ho svolto un intervento un po' più lungo di quanto meritasse la materia propria del decreto-legge oggi in discussione, ma il collegamento tra le due tematiche è strettissimo e nello stesso modo è stato inteso da coloro che sono intervenuti.

Concludendo, chiedo non solo la conversione in legge del decreto-legge, ma invito tutti i gruppi, soprattutto i deputati che li rappresentano nella Commissione ambiente — e glielo chiedo anche per aver avuto occasione, quando si esce dai ruoli, di apprezzarne le competenze ed anche la fantasia per trovare vie d'uscita da situazioni difficili — a compiere uno sforzo su una vicenda che tiene nuovamente in sospenso molte famiglie italiane.

La bozza della proposta del relatore Zagatti è pienamente incardinata nel lavoro della Commissione ambiente e, quindi, ribadisco la necessità di compiere uno sforzo comune e di trovare quel punto di convergenza per dare una legge agli italiani. Certo, se si guarda alle risorse che il Ministero del tesoro mette a disposizione, ci si accorge che esse sono limitate, ma la torta, cari colleghi, è certamente piccola; mi riferisco alla torta delle risorse complessive del nostro paese. Del resto, mi pare che nessuno si sia opposto, nessun gruppo ha osato opporsi alla necessità di onorare il percorso per Maastricht, nessuno si è opposto! E questo impone condizioni estremamente restrittive.

Noi che pensiamo a coloro che sono morti per le alluvioni in Valtellina o in altri eventi della Versilia, sappiamo che i 790 miliardi stanziati dalla legge finanziaria per la difesa del suolo sono quattro soldi, eppure, sono di grandissima importanza a fronte della limitatezza delle risorse disponibili. Posso dire che, certo, a fronte dei 500 miliardi stanziati per l'attuazione della legge sulle locazioni, fran-

camente i 1.100 miliardi stanziati per le richieste degli allevatori mi sembrano sproporzionati. Ogni gruppo, se ha appoggiato o meno quelle richieste, faccia un esame di coscienza. Comunque, questa è l'ampiezza della torta: con essa e con il contributo di tutti potremo approvare una buona legge.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione congiunta delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato: Sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate (Doc. XXXIV, n. 1); Sul sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato (Doc. XXXIV, n. 2) (ore 18,45).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato: sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate; sul sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato.

Avverto che, come previsto in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, per i due documenti avrà luogo una discussione congiunta.

**(Contingentamento dei tempi dell'esame - Doc. XXXIV nn. 1 e 2)**

PRESIDENTE. Avverto altresì che, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 26 febbraio 1998, si è proceduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, al contingentamento dei tempi per la discussione

congiunta delle due relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza.

Il tempo complessivo riservato all'esame delle due relazioni è ripartito nel modo seguente:

tempo per il Governo: 15 minuti;

tempo per il gruppo misto: 40 minuti;

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora;

tempo per i gruppi: 30 minuti ciascuno.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno in misura proporzionale alla relativa consistenza numerica.

Il tempo a disposizione di ciascun gruppo è di 30 minuti, ivi comprese le dichiarazioni di voto sulle eventuali risoluzioni.

**(Discussione congiunta - Doc. XXXIV nn. 1 e 2)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione congiunta delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza.

Il primo iscritto a parlare è il deputato Frattini, presidente del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. Ne ha facoltà.

FRANCO FRATTINI, *Presidente del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*. Signor Presidente, colleghi, è la prima volta che nella storia ormai ventennale del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato che le relazioni del Comitato stesso vengono sottoposte diret-

tamente all'esame dell'Assemblea. Di questo risultato ritengo che occorra senz'altro ringraziare la sensibilità manifestata dal Presidente della Camera il quale, d'intesa con il Presidente del Senato, ha sottoposto le richieste in tale senso formulate dal Comitato alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Debbo inoltre rilevare come lo stesso Comitato parlamentare abbia inteso evitare sin dall'inizio di attribuire alle proprie relazioni un valore di mera testimonianza fine a se stessa, destinata a rimanere confinata nei limiti angusti di documenti agli atti. Più che come semplice adempimento di un dovere stabilito dalla legge, legato alla *routine* ed espressione di una sorta di rituale, il Comitato ha guardato alla propria attività di referto al Parlamento in termini di positivo contributo all'individuazione ed alla soluzione di problemi istituzionali concreti, tali da rilevare spesso sul piano dei diritti delle persone e delle garanzie fondamentali per il corretto funzionamento del sistema democratico.

La discussione in aula delle relazioni in argomento, pur nella sua assoluta novità, costituisce per il Comitato, dunque, l'esito di quello che si auspica possa diventare, compatibilmente con il mutevole quadro degli interessi definito dalla dinamica del dibattito politico, il processo ordinario di apertura e di discussione su temi che, con le dovute forme e modalità, debbono in ogni caso essere messi a parte del Parlamento nella sua interezza.

Il primo degli elementi particolarmente qualificanti che vorrei in questa sede evidenziare è legato alla circostanza che alla presidenza del Comitato sia stato eletto un parlamentare appartenente ad un gruppo di opposizione. Tale circostanza viene ad assumere un significato particolarmente pregnante ove la si ponga in relazione con il consolidamento dell'assetto bipolare del sistema politico italiano, in un contesto caratterizzato da una sempre più chiara e marcata distinzione tra forze di Governo e quelle di opposizione, sia sotto il profilo dei rapporti di forza in termini numerici, sia a livello di

indirizzi programmatici generali. Ebbene, la scelta di affidare la presidenza del Comitato ad un parlamentare appartenente ad una forza di opposizione non è valsa solo a riaffermare con chiarezza la forte valenza di garanzia che ha sempre connotato la carica istituzionale in sé considerata, ma ha altresì reso ancor più evidente che le questioni connesse alla sicurezza nazionale non si prestano ad essere affrontate sulla base dell'usuale contrapposizione che si instaura tra chi si trova al Governo e chi vi si oppone. L'attività dei servizi di informazione e sicurezza, se rimane fedele alle finalità istitutive, è essenziale per la salvaguardia di interessi che si legano alle radici dell'esistenza stessa dello Stato e della sua continuità nel tempo. È quindi evidente come le scelte che si compiono su materie di tale rilevanza e di così alto contenuto di politicità, nel senso più elevato dell'espressione, debbono procedere sulla base di parametri essenziali condivisi, che consentano di affrontare le questioni che di volta in volta si presentano sulla base di una percezione comune dei presupposti e delle finalità fondamentali dell'attività di controllo.

Posso senz'altro affermare che questa condivisione del senso istituzionale che dovrebbe sempre ispirare l'attività del Comitato ha consentito al Comitato medesimo di operare efficacemente — questo è il secondo elemento che vorrei fosse adeguatamente evidenziato — anche a prescindere dalla presenza dentro il Comitato di una vera e propria maggioranza.

La composizione politica dell'organo di controllo vede, infatti, i suoi otto membri equamente ripartiti: quattro appartengono a gruppi parlamentari che sostengono l'esecutivo in carica e quattro sono iscritti a gruppi parlamentari che ad esso si oppongono.

Proprio la forte impronta istituzionale che ai lavori del Comitato si è inteso attribuire sin dalla sua costituzione ha consentito la realizzazione in concreto di quello che in astratto apparirebbe una sorta di paradosso: un organo parlamentare chiamato ad effettuare valutazioni ad

elevatissimo tasso di politicità contigue al cuore degli interessi essenziali della Repubblica e dei suoi cittadini è riuscito a perseguire risultati concreti e ad assumere decisioni spesso delicate in assenza di una vera e propria maggioranza politica e parlamentare al suo interno.

Di ciò ritengo sia indispensabile dare pieno riconoscimento all'atteggiamento positivo e costruttivo di tutti i componenti del Comitato, il cui contributo è stato ispirato alla ricerca dell'equilibrio e alla consapevolezza del ruolo che il Comitato ha, evitando irrigidimenti ideologici e contrapposizioni frontali. Ciò ha consentito l'instaurarsi di un vero e proprio costume nella metodologia di lavoro del Comitato e nell'approccio alle questioni via via affrontate. Si è, infatti, sempre perseguita, alla luce dei presupposti che ho avuto modo di ricordare, la definizione di una posizione concordata che consentisse di approvare all'unanimità le determinazioni sottoposte all'esame del Comitato, qualsiasi natura esse rivestissero. Ne sono testimonianza evidente e prioritaria le due relazioni che vengono oggi all'esame dell'Assemblea.

A nessuno sfugge l'estrema delicatezza delle tematiche ivi affrontate: si va dai limiti posti all'acquisizione e alla gestione delle informazioni riservate e alla modalità con cui occorre procedere alla rispettiva conservazione sino alle questioni legate alle procedure di reclutamento del personale, tematiche oggetto di ripetuta evidenza sulla stampa, in tempi anche recenti ed in termini niente affatto tranquillizzanti.

Ebbene, anche queste relazioni sono state approvate dal Comitato all'unanimità. Certo, le discussioni si sono spesso rivelate complesse ed intricate. Le posizioni originarie hanno subito reciproci adattamenti. Resta il dato che ho più volte sottolineato: l'atteggiamento positivamente indirizzato alla definizione di una scelta che fosse sempre espressione del Comitato nel suo complesso e che non dovesse dare formalmente conto di divisioni tra orientamenti irrimediabilmente contrapposti. Valga un esempio, che riveste forse il

valore maggiormente significativo: nell'unica circostanza in cui il Comitato si è trovato, nella presente legislatura, a dover esaminare, per la conferma prevista dall'articolo 16 della legge n. 801 del 1977, una fattispecie di segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio ad un magistrato inquirente, la delibera di conferma è stata assunta, anche in quel caso, all'unanimità.

Vorrei adesso passare rapidamente in rassegna gli aspetti principali, che hanno caratterizzato l'attività del Comitato sul campo, sia per ciò che riguarda i filoni di attenzione che il Comitato medesimo ha individuato ed approfondito, sia per quanto riguarda i caratteri essenziali del taglio con cui si è usualmente cercato di affrontare le diverse questioni.

Per ciò che attiene alle tematiche principali che hanno impegnato il Comitato dal suo primo periodo di operatività — dal settembre 1996 ad oggi — si può senz'altro affermare che esse si siano mosse lungo una linea di continuità con quelle affrontate dal Comitato medesimo nella precedente legislatura. È facile riscontrare, ad esempio, come sia le delicate questioni legate al cosiddetto dossier Achille, affrontate nella prima relazione del Comitato oggi in discussione, sia le problematiche connesse al reclutamento e alla gestione del personale degli organismi informativi, cui è invece dedicata la seconda relazione, abbiano già costituito oggetto, sia pure per aspetti in parte diversi, di precedenti relazioni, che il Comitato aveva in passato sottoposto all'esame delle Camere, ma che non erano state da queste prese in considerazione nell'ambito di un apposito dibattito.

Lo stesso discorso può valere per numerose altre problematiche che il Comitato attuale ha raccolto in eredità da quello precedente, che ha sviluppato ed ampliato mediante processi in taluni casi tuttora in corso, in modo da giungere ad una loro compiuta definizione nei limiti in cui ciò può accadere alla luce dei non indifferenti vincoli che la legge istitutiva fissa ai poteri e all'attività del Comitato.

Per quanto concerne le modalità dell'approccio alle finalità ultime che in maniera sistematica il Comitato ha cercato di perseguire nell'esame di ciascuna delle problematiche sottoposte alla sua valutazione, posso affermare che il risultato che si è tentato e si tenta di realizzare è quello dell'individuazione, anche nel quadro di situazioni specifiche e particolarmente legate a fatti e circostanze contingenti, di aspetti di carattere generale e sistematico, rilevanti cioè sul piano del funzionamento complessivo del sistema di *intelligence* nel nostro paese o di singoli suoi aspetti. È questo il senso in cui è stata interpretata la missione istituzionale del Comitato, quel suo potere, previsto dall'articolo 10 della legge istitutiva, di controllare se l'operato dei servizi di informazione e sicurezza si conformi o meno alle finalità ad esso imposte dalla Costituzione e dalla legge e di chiedere al riguardo informazioni sugli aspetti generali dell'attività dei servizi medesimi.

Le relazioni oggi all'esame dell'Assemblea costituiscono la riprova evidente di quanto ho ora affermato. È nota a tutti l'attenzione, non di rado degenerata su un piano meramente scandalistico, che è stata riservata dalla stampa e dall'opinione pubblica alla vicenda del cosiddetto dossier « Achille ». Facile sarebbe stato in proposito limitarsi ad un atteggiamento di tipo puramente censorio, teso cioè a dare conto dell'evidente deviazione verificatasi, nel caso di specie in seno agli organismi informativi, attraverso la ricostruzione delle vicende sottostanti a tali deviazioni considerate in sé e per sé. Come è facile riscontrare dalla lettura della relazione, ciò non è accaduto.

Il Comitato ha svolto un'attenta attività istruttoria sulla questione, tenendo sempre presente l'esigenza di acquisire tutti gli elementi necessari per decidere sulla base di un quadro di riferimento completo e attendibile. L'esito di tale attività non si è però concretato esclusivamente nella ricostruzione e nella denuncia, pure dovuta, dei fatti di deviazione rilevati. Il Comitato ha invece innanzitutto tratto dall'esperienza del caso concreto un com-

plesso di criteri di valenza generale, sia pure partendo da considerazioni formulate in termini assolutamente negativi.

Sono state tracciate specifiche linee di indirizzo per il legittimo ed efficace svolgimento dell'attività istituzionale dei servizi attraverso l'approfondimento di un caso esemplare di come questi ultimi non dovrebbero operare. Ciò è valso inoltre a richiamare l'attenzione dell'esecutivo su alcuni profili di rilievo ordinamentale, che nel caso in questione sembravano essere stati completamente pretermessi.

Ricordo sommariamente alcune linee di attenzione istituzionale evidenziate dal Comitato, che ha ad esempio invitato il Governo e gli organismi informativi ad applicare criteri di estrema prudenza e rigore nella selezione e nella gestione degli informatori, a precisare con maggior rigore i parametri per l'attribuzione dei diversi gradi di attendibilità e di rilevanza al materiale informativo raccolto, a garantire costantemente rispetto alla raccolta, distribuzione e conservazione delle informazioni i diritti e le libertà delle persone previsti dalla Costituzione e dalla legge, a predisporre in tempi rapidi un testo unificato dalla congerie di direttive emanate dai responsabili dei servizi susseguitisi nel tempo in materia di ricerca informativa e di gestione delle fonti, in modo da poter disporre in tempi brevi di un punto di riferimento normativo unitario, certo e aggiornato.

Le stesse considerazioni valgono per la relazione in cui il Comitato ha affrontato il problema del reclutamento e della gestione del personale. Lungi dall'assecondare le tentazioni di facile scandalismo — peraltro sempre in agguato in una materia caratterizzata da prassi nepotistiche, cattivo uso del pubblico denaro e mancanza di senso delle istituzioni — anche in tale occasione il Comitato ha preferito tenere costantemente di mira il dato sistemico e ordinamentale, tentando di mantenere la dovuta distanza rispetto a singoli eventi e singoli casi esaminati, che pure costituiscono il necessario punto di partenza per ogni approfondimento e analisi.

Occorre a questo punto dare atto al Governo di avere mantenuto, rispetto alle segnalazioni e alle indicazioni provenienti dal Comitato, un atteggiamento di apertura e collaborazione. In particolare ritengo significativo e senz'altro meritevole di segnalazione in questa sede il fatto che alcune delicate richieste formulate dal Comitato, sia nell'ambito delle relazioni, sia mediante apposite istanze formulate successivamente, siano state accolte dal Governo, malgrado l'evasione di tali istanze comportasse valutazioni e scelte di estrema delicatezza, che non mi sembra azzardato definire, almeno in alcuni casi, storiche. Valga per tutti proprio l'esempio del dossier « Achille ».

È giusto sottolineare come il Governo in carica abbia per la prima volta consentito al Comitato parlamentare di controllo di prendere visione del relativo complesso documentale integralmente, sia pure nel contesto di un preciso sistema di cautele e di garanzie procedurali e formali. Ciò assume un rilievo ancor più significativo ove si consideri che la medesima facoltà non era stata consentita, malgrado numerose e reiterate istanze, ai Comitati parlamentari di controllo operanti nelle precedenti legislature. È ancora necessario rilevare come il Governo, a seguito delle specifiche segnalazioni contenute nella prima relazione, si è attivato per la stesura di quel testo unico delle direttive in materia di ricerca informativa che si era evidenziato come termine di assoluta priorità ed è giunto a licenziarlo nel settembre 1997. È giusto infine fare presente il fatto che, corrispondendo anche in tal caso ad una apposita richiesta del Comitato, l'esecutivo ha trasmesso un'ampia relazione di sintesi sulla modalità di gestione e di reclutamento del personale del SISMI, così colmando, nello spirito di collaborazione istituzionale massima, una lacuna che si era di fatto venuta a creare dopo l'approvazione e la trasmissione alle Camere della relazione concernente il solo personale del SISDE.

Vorrei concludere il mio intervento passando brevemente in rassegna le linee lungo le quali il Comitato sta proseguendo la propria attività.

In coerenza con quella che ritengo possa definirsi una vera e propria svolta culturale, il Comitato proseguirà la propria attività di apertura verso la realtà delle istituzioni internazionali. Nel mese di gennaio 1998, per la prima volta dall'istituzione del Comitato, una delegazione di quest'ultimo si è recata nel Regno Unito per una serie di colloqui con i più qualificati esponenti della comunità *intelligence* inglese. A tali incontri, che si inseriscono nel contesto delle iniziative assunte dal Comitato per fornire un contributo meditato e approfondito allo studio e analisi attualmente in corso in vista della riforma, altri ne seguiranno a breve nello stesso mese di marzo, anzitutto in Germania. Sarà così possibile proseguire nel metodo di acquisire attraverso lo scambio diretto di opinioni e di informazioni le conoscenze indispensabili per entrare con la necessaria profondità nei meccanismi istituzionali di funzionamento dei sistemi di *intelligence* degli altri paesi.

È con il tema della riforma, sopra accennato, che vorrei concludere. È noto a tutti che di riforma dei servizi di informazione di sicurezza si è parlato sostanzialmente a partire dal giorno successivo alla loro istituzione. Numerose e di diverso segno sono state le iniziative in tal senso. Il dato che accomuna tali iniziative è purtroppo quello del loro generalizzato insuccesso. Io ritengo che oggi vadano cercate le condizioni per avviare un processo di riforma che tenga conto in particolare delle indicazioni, segnalazioni e proposte che il Comitato ha presentato al Parlamento nel corso delle diverse legislature.

In ciò, può essere di valido ausilio quel lavoro svolto dalla commissione di studio istituita dal Presidente del Consiglio, che ha proposto un testo che, sia pure espressamente ritenuto dal Governo politicamente non impegnativo nei propri riguardi, quanto meno sul piano tecnico può essere assunto come un contributo

che certamente prende in considerazione l'insieme delle tematiche relative alla sicurezza nazionale.

Ritengo, infine, che la maggiore sensibilità manifestata dalle istituzioni per le questioni più direttamente connesse alla tutela dei diritti e delle libertà delle persone (sensibilità testimoniata, tra l'altro, da alcuni provvedimenti legislativi di portata assai innovativa proprio su questo versante) possa e debba costituire l'indirizzamento da porre a base del processo di riforma.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Saraceni. Ne ha facoltà.

Le ricordo, onorevole Saraceni, che ha a sua disposizione 15 minuti.

**LUIGI SARACENI.** Grazie, signor Presidente, ma credo che non li utilizzerò nemmeno tutti.

Se ho ben compreso l'intervento del presidente Frattini, non vi sono contrapposizioni da manifestare in questa sede: semmai, desidero ribadire ciò che è già emerso dal suo intervento, puntuale ed esauritivo.

Desidero iniziare a mia volta con l'esprimere soddisfazione per questo battesimo del dibattito in Assemblea, che costituisce un fatto importante e che ci carica di responsabilità, perché rappresenta l'avvio di una prassi istituzionale nuova, che quindi è bene parta con il piede giusto.

Animati da una concezione non rituale dei compiti del Comitato abbiamo chiesto l'avvio di questa prassi e grazie alla sensibilità dei Presidenti di Camera e Senato l'abbiamo ottenuto: è proprio in questo spirito che ritengo dobbiamo porre delle basi valide affinché questo dibattito divenga una prassi che si ripeta in futuro.

Credo, allora, che il senso del presente dibattito sia innanzitutto quello di investire il *plenum* del Parlamento delle questioni affidate alle cure del Comitato, che è espressione del Parlamento stesso, ma che forse non può esaurire interamente il suo compito se si limita a mettere agli atti le relazioni, anche perché non tutta l'at-

tività che si svolge nel Comitato è poi riducibile ad una relazione, quindi è necessaria una comunicazione quale quella che stiamo ora svolgendo. Sono convinto, inoltre, che le ragioni del Comitato debbano essere manifestate all'intero panorama politico-parlamentare, estendendole anche a quelle forze che non trovano — e non possono trovare, a causa della sua struttura — una rappresentanza all'interno del Comitato e credo che ciò si stia già realizzando.

Soprattutto, poi, direi che una delle ragioni forti di questo dibattito vada ricercata nel fatto che il Comitato sente il bisogno di coinvolgere l'intero Parlamento, con tutto il suo peso, nei rapporti con il Governo, che è l'interlocutore del Comitato stesso: ben altro è infatti, ovviamente, il peso quando interviene il Parlamento nella sua interezza. Ciò avviene proprio in quello spirito unitario che il Presidente ha giustamente sottolineato nel suo intervento, ma che sarebbe poco fecondo se rimanesse confinato nell'ambito del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza.

A proposito di questo spirito unitario, vorrei dire che non solo il bipolarismo, ma qualunque democrazia dialettica, qualunque sistema politico che non sia un regime ha bisogno di sedi istituzionali in cui possano trovare cura e soluzione i valori condivisi, al di là della contrapposizione politica; anzi, direi che le sedi istituzionali in cui trovano espressione i valori condivisi rappresentano una condizione perché il confronto politico possa svolgersi in modo trasparente, in modo che esista la politica come alveo della diversità e della dialettica e le sedi istituzionali come luogo della ricerca unitaria dei valori condivisi. Credo che il Comitato sia, sia stato e debba essere una di queste sedi; non può certo essere ridotto a luogo di propaganda politica.

Ed io voglio appunto dare testimonianza del metodo di lavoro nello spirito della ricerca unitaria, senza compromessi, cioè il confronto c'è stato sulle ragioni vere e alla fine la soluzione unitaria è stata lo sbocco di quel confronto reale e

della identificazione delle ragioni istituzionali che accomunano in una democrazia anche forze politiche contrapposte.

Devo innanzitutto dare un riconoscimento non formale al presidente del Comitato, al quale per primo va ascritto il merito di questo metodo di lavoro. Ma credo che da questi banchi dobbiamo rivolgere un ringraziamento anche ai colleghi senatori che, oltre ai colleghi deputati, hanno lavorato in questo spirito e anzitutto — mi fa piacere darne atto — ai colleghi senatori dell'opposizione, Manfredi e Valentino, oltre a quelli della mia parte, cioè Senese e Papini, che è il vicepresidente.

Ognuno poi porta le sue sensibilità prioritarie, ma credo sia di grande importanza sottolineare che quello spirito unitario del Comitato ha trovato realizzazione — e direi che questo è stato l'oggetto della prima relazione — su uno dei valori di fondo della democrazia, uno di quei valori condivisi senza i quali la democrazia non può vivere; parlo evidentemente dei diritti individuali e delle garanzie delle persone. Nello spirito in cui il Comitato ha lavorato in questi due anni, in quella sottolineata continuità con il Comitato precedente (anche allora presieduto da un rappresentante dell'opposizione, il senatore Brutti) è stata ed è alta la consapevolezza che — salvo un po' futuribili e utopistici disegni di soppressione dei servizi di sicurezza, che allo stato non mi sembrerebbero proponibili — non si possa disconoscere la funzione essenziale dei servizi di sicurezza, proprio per la tutela della convivenza democratica, organizzata appunto in uno Stato democratico. Ma altrettanto alta è stata ed è la consapevolezza che se quella funzione non è svolta nel rispetto dei limiti definiti dalla legge a rischiare è un altro e prioritario — io ritengo — valore fondante della democrazia e cioè la intangibile sfera di libertà e di riservatezza dell'individuo e della persona. E questo è, direi, il tema su cui quello spirito unitario di cui si parlava ha trovato un'alta e unanime sensibilità nel Comitato ed io intendo sottolinearlo con soddisfazione.

Altro motivo di soddisfazione — è già stato sottolineato dal presidente Frattini — attiene ai rapporti con il Governo. Nella prima relazione, quella sul cosiddetto dossier « Achille », si dà atto di una direttiva — mi pare che se ne parli alla pagina 23 — importante, emanata o comunque voluta dal Governo, del 4 novembre 1996, diretta a distruggere immediatamente i documenti e le notizie non aderenti agli scopi istituzionali del servizio e che è un segnale molto importante, appunto, della volontà precisa di questo Governo di impedire che si prosegua con quegli inaccettabili metodi. È stato anche sottolineato qui dal presidente che per la prima volta questo Governo ha ammesso il Comitato alla diretta visione dei documenti di un dossier creato con i metodi che sono stati giustamente stigmatizzati nella relazione e qui dal presidente. Direi che quello del Governo è stato un atteggiamento molto importante, perché c'era il rischio che si aprisse una controversia sui poteri del Comitato, sulla legittimità dell'accesso a quei documenti. Il Governo ha tagliato corto e ha ammesso il Comitato. Questo non risolve definitivamente, diciamo così, il problema *de iure condendo*, ed ecco perché, da un lato, noi ci facciamo portatori di una risoluzione che impegna il Governo a proseguire su questa strada, ma, dall'altro, poniamo anche l'accento sulla necessità di una riforma.

Poiché credo di aver consumato il tempo a mia disposizione, qui accennerò brevemente soltanto a due importanti punti di una riforma. Anzitutto voglio riferirmi a quello concernente la disciplina del segreto sul quale, anche nel segno della continuità di cui si è parlato, vi sono pagine assai interessanti nella relazione del precedente Comitato. In secondo luogo intendo riferirmi ad un punto che potrebbe essere qualificato come inquietante: parlo della questione relativa alle intercettazioni telefoniche.

Viviamo in una situazione, direi, un po' curiosa, perché ufficialmente sembrerebbe che i servizi segreti del nostro paese non usino lo strumento della intercettazione telefonica o ambientale. Francamente mi

pare paradossale che un servizio non usi questo strumento; tuttavia non siamo riusciti a « reperire » una disciplina positiva di questa materia. Voi capite quale rilevanza abbia una disciplina della materia in un momento in cui è ormai alta e sviluppata la consapevolezza del carattere prioritario del rispetto della sfera di riservatezza e di libertà dell'individuo!

Ebbene, questa materia non ha una disciplina positiva. Credo che in uno Stato di diritto una materia come questa non possa essere lasciata, diciamo così, alle intenzioni.

Credo che oggi il cittadino sia più tutelato di ieri rispetto a questi problemi, proprio per quelle ragioni che sono state esposte qui anche dal presidente (di ciò va dato atto anche al Governo). Tuttavia abbiamo bisogno anche di una disciplina positiva che faccia chiarezza su questo e in tale direzione posso dire che con lo stesso spirito con cui ha lavorato finora, il Comitato continuerà a lavorare.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Li Calzi. Ne ha facoltà.

MARIANNA LI CALZI. Signor Presidente, colleghi, le relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato non mettono in evidenza soltanto le indubbe disfunzioni e i possibili comportamenti devianti nel sistema di servizi e di *intelligence* che sono emersi e che sono stati più volte denunciati.

Queste relazioni mettono in luce anche le insufficienze e persino le contraddittorietà della normativa preposta a regolare una materia per sua natura difficile.

Quella della *intelligence* resta un'attività che, per quanto possa essere puntualmente normata, conserva tuttavia una sua non eliminabile opacità, un potenziale di pericolosità quanto meno rispetto ad uno dei diritti fondanti dello *status* di cittadinanza, quale è quello della *privacy*.

Non è certamente senza significato che la recente normativa sulla tutela delle persone, pur riconoscendo che l'acquisizione e il trattamento di dati da parte dei

servizi sono sottratti alla disciplina generale, fissi tuttavia alcuni inderogabili criteri proprio con il fine di salvaguardare il principio generale, dal momento stesso in cui si riconosce la prevalenza di un interesse collettivo, quale è quello della difesa dello Stato dai pericoli che possono scaturire da fenomeni sociali, economico-finanziari o criminali.

L'*intelligence* è dunque una attività che si colloca su un crinale di alcune regole fondamentali del viver civile, senza tuttavia che possa ammettersi che essa risulti svincolata dal rispetto dei principi generali di garanzia dei diritti e della libertà dei cittadini: un'attività che si giustifica con l'esigenza più forte della difesa dello Stato.

Il primo problema che allora si pone è certamente quello di una complessiva riconsiderazione della normativa che presiede all'attività di *intelligence*, tenuto conto che si tratta di creare le condizioni per cui non abbiano a ripetersi i guasti che abbiamo lamentato per il passato, sia per quanto riguarda il reclutamento del personale, pesantemente inficiato da indiziati di nepotismo e di favoritismo, sia per quanto riguarda l'attività vera e propria dei servizi, sospettata di deviazioni più o meno gravi.

Il Comitato chiede per il Parlamento un più penetrante potere di controllo sull'attività dei servizi. Vi è indubbiamente un'esigenza di controllo democratico che non deve essere delusa. Nulla che riguardi l'attività dello Stato e la vita della collettività può essere sottratto in linea di principio al sindacato del Parlamento. Restano, tuttavia, gli aspetti di eccezionalità che si pongono in relazione alla natura stessa dell'attività di *intelligence*, che non può non restare sotto la diretta responsabilità del Governo. La legge dunque può e deve disciplinare più ampi ed incisivi poteri del Comitato, a condizione che la responsabilità politica resti in capo al Governo.

L'esigenza di una più stringente disciplina si manifesta anche per quanto attiene alle procedure che devono seguire i servizi di sicurezza nell'espletamento della

loro attività. Il Comitato ha espresso un giudizio fortemente negativo sul cosiddetto dossier « Achille », portandolo ad esempio delle devianze che hanno caratterizzato l'attività dei servizi. In realtà, sul dossier « Achille » di per sé non sarebbe dato di esprimere alcun giudizio negativo o positivo. Il problema è nato sull'uso che di tale dossier si è fatto, una volta accertato che la fonte non aveva fornito informazioni utili per la difesa democratica dello Stato.

La possibilità che una fonte informativa si dimostri priva di reale interesse per il servizio non può essere esclusa *a priori*. Si tratta allora di stabilire le procedure che devono essere seguite in casi come questi; procedure che si manifestano in tutta la loro importanza proprio in un caso limite, come quello del dossier « Achille », che contiene informazioni anche su attività della magistratura.

Prescindendo dal problema se sia o meno legittimo sottoporre anche la magistratura ad attività informativa, non si può escludere che notizie sulla magistratura pervengano ai servizi di sicurezza. È evidente l'importanza che in casi siffatti assume la questione delle procedure da seguire. Credo si possa convenire sulla necessità che si stabilisca una sede di stanza esterna ai servizi, che valuti documentazioni di questo tipo e ne disponga la distruzione quando essi risultino del tutto insignificanti rispetto alla finalità dei servizi stessi. Questa stessa commissione esterna dovrebbe essere chiamata a vagliare e a disporre la distruzione dell'ingente quantità di documentazione impropria, del tutto inutile ai fini dei servizi di sicurezza, che è andata accumulandosi nel tempo e che ha finito per costituire una inesauribile fonte di inquinamento della vita democratica del paese, un pericoloso e mai svuotato serbatoio di ricatti operabili in più direzioni e capaci di condizionare il libero svolgimento della dialettica politica dei nostri giorni.

Ritengo inoltre che si possa convenire con la proposta del Comitato di rendere penalmente perseguibile l'utilizzo di que-

sta documentazione informativa, eventualmente detenuta in copia illegittimamente da terzi.

Sulla questione specifica della mancanza delle sei cartelle nella documentazione posta a disposizione del Comitato parlamentare, acquisite in copia dalla magistratura inquirente di Brescia, si può osservare come in questo caso siano rimaste inapplicate le disposizioni sulla protocollazione e sulla catalogazione di tutto il materiale informativo. Era una disposizione diramata dal Presidente del Consiglio Lamberto Dini, che non ha avuto la sua attuazione pratica nel sistema di catalogazione dei servizi. Anche con riguardo a questi problemi si può convenire sull'esigenza di una disciplina più stringente ed inderogabile, così come merita indubbiamente di essere più puntualmente disciplinato l'accesso della magistratura alle notizie di reato eventualmente contenute nelle informative dei servizi.

È evidente che nessun limite può essere posto alla magistratura nell'acquisizione di notizie di reato, ma è altrettanto evidente che è nel giusto l'attuale responsabile dei servizi, prefetto Stelo, quando ribadisce che gli informatori e gli agenti dei servizi non possono essere collocati in posizione ancillare rispetto alla polizia giudiziaria, avendo compiti e finalità assai diversi. La trasmissione alla magistratura delle notizie di reato acquisite dai servizi di sicurezza deve essere, dunque, un preciso dovere dei responsabili stessi dei servizi e soltanto di essi.

Restano infine da valutare le risultanze sul reclutamento del personale dei servizi.

La relazione della commissione ministeriale sul reclutamento del personale del SISDE e le considerazioni del Comitato parlamentare hanno disegnato un quadro allarmante. È indubbio che la necessaria discrezionalità che è stata prevista in relazione all'ingaggio del personale sia stata piegata ad interessi personalistici. Ed allora anche sotto questo profilo è ineludibile che la normativa disciplini il reclutamento del personale, la sua formazione,

il suo *status*, il ruolo fisso e la quota di esterni per compiti particolari nonché la modalità di cessazione dai ruoli.

Si tratta in sostanza, per tutti i problemi che sono emersi, di ricercare il giusto punto di equilibrio tra le regole che devono essere applicate e la necessaria elasticità, che non può non essere prevista in un'attività come quella dei servizi di sicurezza. La sicurezza dello Stato sotto tutti gli aspetti, democratico, sociale ed economico, richiede oggi grande competenza ed elevata professionalità. I cittadini d'altro canto non devono temere che, nel nome della sicurezza, possano essere minacciati diritti inalienabili: il contemperamento di queste due esigenze non è impossibile in uno Stato democratico se le regole da seguire sono appropriate e puntuali. E stabilire le regole spetta al Parlamento: su queste linee noi auspichiamo una riforma.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Giuliano, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Folena. Ne ha facoltà.

PIETRO FOLENA. Prendo la parola, pur condividendo pienamente le linee espresse poco fa dal collega Saraceni, anche per testimoniare che la discussione di questa sera non riguarda solo i membri del Comitato o chi istituzionalmente è deputato ad occuparsi di questi problemi nel suo ambito. È stato detto dal presidente Frattini e l'ha ripetuto il collega Saraceni come abbia un valore politico notevole il fatto che per la prima volta il Parlamento realizzi l'obiettivo di una discussione aperta e chiara attorno a documenti elaborati dal Comitato e quindi che una tematica di grande rilievo democratico per una nazione civile esca da quell'aura di tecnicità eccessiva o da quella condizione di impalpabilità che nel passato ha impedito che l'opinione pubblica ed anche le classi dirigenti del paese affrontassero sistematicamente il dibattito relativo al funzionamento dei servizi ed anche alle linee di innovazione e di riforma da perseguire.

Credo che il dibattito politico parlamentare di oggi ed il voto di domani possano rappresentare il segno di un'epoca che cambia; evidentemente, parlare di un'epoca che cambia e che traccia un confine abbastanza netto con certe abitudini del passato non vuol dire che il passato sia stato fatto soltanto di deviazioni o di illegalità. Tuttavia non si può nascondere che in un passato recente, come testimoniano alcuni documenti all'esame del Parlamento, vi siano state pagine oscure e metodologie spregiudicate, che talvolta sono sembrate sconfinare in sistemi di controllo al di fuori di ogni legittimità costituzionale, più propri di uno Stato di polizia e più interessati ad agire nell'ambito di una lotta politica che non ai compiti che la legge riserva ai servizi di sicurezza. Non si tratta — lo ripeto — di fare di ogni erba un fascio, tuttavia il fatto che siano in atto alcune inchieste giudiziarie e che il Parlamento (anche attraverso apposite Commissioni d'inchiesta: mi riferisco in particolare alla Commissione stragi) si stia occupando della materia, dimostra quanto si sia lavorato e si stia ricercando risposte ad interrogativi molto rilevanti sorti nel passato della storia repubblicana: questi fatti sono la testimonianza della necessità di un profondo cambiamento. Allora, auspicando che si procederà con un metodo che si possa perseguire anche nel futuro, ritengo che, a fondamento di una nuova stagione della Repubblica, rispetto alle garanzie individuali, ai diritti della persona e alle libertà degli individui e a quelle politiche — informative e culturali — di poter svolgere ciascuno le proprie competenze (sia che si ricopra il ruolo di uomo politico, di parlamentare, di magistrato o di imprenditore che lavora in settori privati o pubblici), sia importante che le esigenze legittime di sicurezza, di *intelligence*, di prevenzione — che sono sicuramente indispensabili per far fronte a fenomeni che si riproducono in tutte le società complesse — non facciano mai violenza a quelle garanzie individuali, a quei diritti delle persone, creando un

sistema di doppio Stato che sarebbe intollerabile in un vero Stato di diritto.

Mi pare che su tale aspetto si registri una forte e condivisa volontà, di cui le due relazioni sono una dimostrazione evidente. In particolar modo, voglio sottolineare il filo di continuità presente in quella sul cosiddetto dossier « Achille » con le analoghe osservazioni fatte dal Comitato nel corso della XII legislatura, che vennero trasmesse dal Parlamento senza tuttavia essere discusse.

E qui risiede la seconda considerazione politica.

Credo che bisogna riconoscere veramente il merito al presidente Frattini — per il modo autorevole, imparziale e rigoroso con il quale ha presieduto il Comitato — di aver contribuito a rafforzare la convinzione per la quale questi valori — quelli dei quali ho testé parlato e quelli che sono stati citati anche questa sera nella relazione svolta dal presidente Frattini — siano davvero condivisi in questo Parlamento, al di là della collocazione politica. Sul tema dei servizi di sicurezza, infatti, non vi è maggioranza e non vi è opposizione: è un problema che riguarda il Parlamento e la democrazia nel loro insieme! Il fatto che nel Comitato in questi primi due anni della legislatura si sia lavorato con questo spirito è di ottimo auspicio per operare nel senso di collocare la discussione istituzionale e di riforma su questi temi davvero alla stregua della discussione della riforma costituzionale.

Si tratta di quei temi al di sopra delle parti, che riguardano le due parti, le diverse parti che si devono poter combattere, anche aspramente, con le armi della democrazia, ma che devono sapere di poter contare tutte su regole certe e chiare; e per quelle regole certe e chiare dobbiamo lavorare. Mi auguro che sulla materia dei servizi di sicurezza si possa sperimentare un metodo che — non voglio essere un illuso — un domani non lontano possa valere anche per il complesso degli apparati di polizia, per la riforma della giustizia e della magistratura, cioè per quegli interventi di innovazione e di ri-

forma che hanno bisogno di un impegno della politica, ma non di un impegno fazioso o di parte. Bisogna restituire all'opinione pubblica la convinzione di poter contare su alcune istituzioni, a prescindere dalla guida politica. Devono essere istituzioni che sfuggono a una logica da sistema delle spoglie o da condizionamento.

Peraltro mi pare — del resto lo dicono le relazioni — che il modo in cui il Governo ha collaborato nel corso di questo periodo con il Comitato, aprendosi alle richieste e cercando di aiutare a superare una condizione che viene testimoniata dalle relazioni di non facile spiegazione, di silenzio, di difficoltà ad avere le notizie, ad accertare le responsabilità, ad avere un quadro di certezze; il modo in cui il Governo ha iniziato questa collaborazione, dicevo, fino all'emanazione di questo testo unico delle direttive in materia, mi sembra ci permetta di lavorare davvero in tale direzione.

Per concludere, Presidente, voglio auspicare che partendo da queste relazioni e da queste considerazioni politiche sia possibile imprimere una forte accelerazione al tema dell'innovazione e delle riforme. Diceva il presidente Frattini, concludendo la sua relazione, che troppe volte si è parlato di riforme e poi non si è fatto nulla. Questa legislatura può essere davvero, se c'è una volontà politica comune condivisa, la legislatura della riforma dei servizi di sicurezza, anzitutto per via amministrativa — quanto si può fare oggi per via amministrativa, accelerando le iniziative già prese — e poi per via legislativa.

Si è detto che il testo del Comitato non è un testo politicamente impegnativo per il Governo. Benissimo, avvertiamo però l'esigenza di stabilire in tempi abbastanza certi un iter, una procedura che ci permetta di incardinare la riforma dei servizi di sicurezza nelle prossime settimane, di realizzarla attraverso la discussione con chi opera nei servizi, con gli operatori, con la società, con i mezzi di informazione e con l'opinione pubblica nel corso dei prossimi mesi, insomma di far sì che

il positivo lavoro cominciato, oltre a permettere un'azione permanente e normale di controllo come quella che il Comitato deve poter svolgere trasmettendone i risultati al Parlamento, sia anche l'occasione per giungere a quelle innovazioni legislative che mettano il nostro paese in grado di avere servizi di sicurezza moderni, molto simili a quelli degli altri paesi europei, in grado di operare con efficienza, ma in quanto efficienti, moderni e anche fortemente inseriti in un contesto democratico di regole certe e di valori condivisi.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Folena. È andato un po' oltre il tempo, ma ho consentito che esaurisse il suo intervento data l'importanza del tema ed anche la solennità con il quale da parte di tutti è stato trattato.

È iscritto a parlare l'onorevole Aleffi, al quale ricordo che dispone di tredici minuti, ai quali mi auguro si attenga. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE ALEFFI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, ho letto con doverosa attenzione le due relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. Se da un lato è doveroso il riconoscimento grato ai componenti tutti per la qualità del lavoro svolto con esemplare equilibrio ed alto senso dello Stato, dall'altro non vi è dubbio che non si possa non convenire con le considerazioni e le valutazioni cui è giunta la Commissione, condividendone pienamente l'impostazione e l'indirizzo fornito sia sotto il profilo delle linee generali, sia per quanto attiene la specificità degli aspetti trattati.

Desidero sottolineare che mi riconosco pienamente in alcune delle considerazioni svolte dall'onorevole Folena, soprattutto quando afferma che una società democratica deve contare sull'assoluto equilibrio dei suoi servizi di sicurezza, della magistratura e delle forze di polizia: senza queste sicurezze una società certamente non è democratica.

La vicenda, trattata in una delle relazioni, del dossier « Achille », anche se riguarda un momento preciso dell'attività informativa dei servizi, pare essere emblematica là dove si esaminino le attività di *intelligence* svolte dalla fonte, assimilate dalla struttura di sicurezza, e le perplessità che ne sono conseguite, anche a livello istituzionale, tenute presenti le caratteristiche dei rapporti intervenuti tra la direzione del SISDE, il Comitato e successivamente con il Governo.

Bisogna convenire che nel caso in esame si sono verificati episodi che hanno fatto sorgere perplessità e con esse preoccupazioni circa la correttezza dei comportamenti addebitati ai servizi. La minore limpidezza di certe risposte, infatti, sembra essere appositamente ricercata per dare corpo e giustificazione a chi solitamente è portato ad individuare nei servizi la fonte o quanto meno il tramite di ogni nefandezza accaduta in Italia in questi ultimi cinquant'anni. Poiché sono stato, e sono ancor più oggi, un uomo delle istituzioni — non mi vergogno di affermarlo ed anzi credo profondamente che gli ideali più elevati della patria non siano appannaggio soltanto di pochissimi — sono portato a non accettare giudizi così netti e discriminanti, come si è soliti sentire, emessi sovente per principio ideologico o per comodità di ragionamento, senza poter valutare più compiutamente o anche almeno approssimativamente un qualche riscontro obiettivo che possa meglio configurare esorbitanze istituzionali, deviazioni, superficialità o semplice omissione.

Nel caso « Achille » però la commissione ha conseguito questi riscontri. Allora è evidente che qualcosa non va nel giusto verso, imponendo peraltro interventi anche a chi alla fine ha altrettante responsabilità dirette di funzionamento del servizio o quanto meno responsabilità riflesse per debito di vigilanza.

Ritengo infatti che il buon andamento di un servizio di sicurezza non possa essere accreditato solo ad una saggia e vigile guida politica quando le cose vanno bene, mentre il direttore del servizio

stesso ed i suoi collaboratori debbano rispondere di quanto di negativo emerge quando le cose vanno male, così com'è successo in tante circostanze.

Le varie riforme dei servizi nel tempo realizzate hanno portato al cambiamento delle sigle o all'istituzione di una struttura di coordinamento e di controllo, quale il CESIS, definita la testa dei due attuali servizi. Esso è esecutore e controllore del retto adempimento delle direttive del comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza, ma anche il centro unificatore delle informazioni raccolte, che dovrebbero garantire scelte e meccaniche di gestione in un rapporto unico e diretto con l'esecutivo, differenziando le competenze dei due noti servizi oppure sostituendo i direttori, talvolta in maniera capricciosa, come poteva sembrare anche nell'ultima circostanza, all'indomani del rinvenimento della famosa cimice nello studio del presidente Berlusconi. Sostituzioni decise in maniera capricciosa, ma non troppo, avendo piuttosto soddisfatto esigenze di riferimento più dirette nei confronti della parte politica al Governo.

Tutte queste iniziative a poco valgono se poi le cose vengono lasciate al punto da consentire valutazioni tanto gravi e negative da far apparire certi episodi come esempi di pessima organizzazione, di inefficienza e di disinvolto utilizzo del denaro pubblico; in sintesi, testimonianza di come un moderno servizio di informazione non debba operare.

Ho avuto modo di conoscere personalmente diversi funzionari, e due tra i più recenti direttori rispettivamente del CESIS e del SISDE, per essere stato un loro stretto collaboratore allorché militavamo tutti nelle file dell'Arma. Posso pertanto affermare che la pochezza morale, la confusione professionale e l'approssimazione evidenziata dalle verifiche effettuate sul caso « Achille » non sono sempre caratteristiche obbligatorie ed uniche dei vertici o di chi in genere ha operato, ma sono certamente anche frutto di una guida politica talvolta debole, se non addirittura approssimativa. Perché, infatti, dover obbligatoriamente pensare ai servizi

come a gente messa insieme per far danno e non considerare, davanti alle tante incredibili carenze, anche le responsabilità, seppure in ultima istanza, del Presidente del Consiglio e, appena prima di lui, dei ministri interessati, responsabilità specificamente previste a suo tempo dal ministro dell'interno *pro tempore* in una apposita audizione?

La realtà è che una conveniente politica di sicurezza si realizza con precise indicazioni della strategia politica e la successiva puntuale interpretazione dei compiti con la corretta e controllata esplicazione delle attività, con l'utilizzo scrupoloso delle informazioni e delle documentazioni, che devono avere come unico fine l'interesse supremo della nazione e non costituire quella che si può ben definire « spazzatura informativa »; ciò con l'intervento deciso dei vertici in virtù di tempestive azioni correttive od anche punitive, là dove ignoranza o malafede di chi opera travalichino i limiti del consentito, con il rapporto continuo tra i diversi livelli istituzionali e le direzioni ed i referenti politici di Governo che, pertanto, non possono prevedere scavalcamenti gerarchici — come è avvenuto — tollerati dall'esecutivo e puntualmente denunciati nella relazione in esame.

Il non essersi avvalsi — o non essersi voluti avvalere — di quelle indispensabili e potenziali sinergie che avrebbero potuto evitare il verificarsi di troppi episodi negativi, fonti principali della giustifichissima inquietudine e della sfiducia creatasi nell'opinione pubblica, ormai convinta che le istituzioni non tutelino le libertà diplomatiche né garantiscano, per conseguenza, la sicurezza della nazione, è fatto di indubbia gravità che deve far riflettere tutti, ma soprattutto il Governo.

Immaginare che ancora oggi esistano documenti ed informative « galleggianti » nei dossier da poter utilizzare per azioni di pressione o di ricatto, senza che nessun riferimento protocollare ne giustifichi la presenza o la mancanza, senza la certezza che alcuno possa riprodurli per interessi personali o per un condizionamento delle

stesse scelte politiche, istituzionali e di libertà del paese, è aspetto che preoccupa fortemente e certamente disorienta.

Preso atto che il limite di separazione tra il lecito e l'illecito, allorché si tratti di servizi di sicurezza non sempre è così netto, matematico ed assoluto per chi opera sul campo e tenuto presente che gli interessi di funzionalità dei servizi e quello della giustizia debbono contemplarsi armonicamente, non potendo né dovendo entrare in una sorta di conflitto istituzionale, occorre allora ricercare un'adeguata soluzione legislativa che, tenuta presente l'irrinunciabile posizione di autonomia e di indipendenza della magistratura e della conseguente obbligatorietà dell'azione penale, tenga al contempo in opportuna considerazione il dettato costituzionale, rispettivamente in materia di responsabilità diretta dei dipendenti dello Stato e di difesa della patria quale sacro dovere del cittadino.

Condividiamo pienamente, infine, le valutazioni formulate in relazione al reclutamento ed alla gestione del personale dei servizi di sicurezza. A mio parere è ormai indispensabile ricondurre l'attuale, eccessiva discrezionalità esistente ad un sistema più blindato, che caratterizzi le procedure di provvista del personale tramite passaggi più corretti, credibili ed efficienti, a garanzia dell'assoluta trasparenza del sistema stesso. Il personale, pertanto, a mio parere dovrà essere selezionato in base ad oggettive professionalità ed alle esperienze acquisite, verificando la provata affidabilità degli aspiranti, per non favorire più personaggi che, come è accaduto (anche in questo caso ne abbiamo conosciuti alcuni), altro merito non avevano od hanno avuto se non quello di poter ricorrere ad un referente potente, capace di far ignorare la modestia sia delle motivazioni ideali che delle capacità professionali.

Per ottenere ciò, il reclutamento dovrà avvenire nell'ambito delle amministrazioni, consentendo a tutti gli aventi diritto la partecipazione ad un'apposita selezione, magari per poi essere sottoposti ad una successiva verifica delle capacità, prima di essere definitivamente inseriti in maniera organica nella struttura, fermo restando il

reclutamento diretto limitato a quelle professionalità specifiche di alta specializzazione non altrimenti reperibili.

Ecco perché, assolutamente convinto, sottoscrivo pienamente le considerazioni e le proposte contenute nelle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, auspicando che ogni prospettazione formulata trovi logico ed adeguato accoglimento nella sensibilità del Governo.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione congiunta.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. Avverto che da parte dei deputati Frattini ed altri e Tassone ed altri sono state presentate, rispettivamente, le risoluzioni nn. 6-00032 e 6-00033 (*vedi l'allegato A — Doc. XXXIV nn. 1 e 2 sezione 1*). La votazione delle stesse avrà luogo nella seduta di domani.

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

**Discussione degli abbinati progetti di legge: Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria (3194); Balocchi ed altri: Norme in tema di cessioni di quote delle banche da parte delle fondazioni delle casse di risparmio (386); Costa: Norme in materia di privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni-associazioni (3137) (ore 19,52).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione degli abbinati progetti di

legge: Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria; Balocchi ed altri: Norme in tema di cessioni di quote delle banche da parte delle fondazioni delle casse di risparmio; Costa: Norme in materia di privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni-associazioni.

**(Annunzio di una pregiudiziale -  
A.C. 3194)**

PRESIDENTE. Avverto che su questo progetto di legge è stata presentata dai deputati Contento ed altri la questione pregiudiziale di costituzionalità n. 1 (*vedi l'allegato A - A.C. 3194 sezione 1*), la quale sarà discussa e votata nella seduta di domani, a norma dell'articolo 40, commi 2 e 3, del regolamento, al termine della discussione sulle linee generali.

**(Contingentamento tempi dell'esame -  
A.C. 3194)**

PRESIDENTE. Informo che il presidente del gruppo parlamentare forza Italia ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare della discussione sulle linee generali, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ricordo che a seguito della Conferenza dei presidenti di gruppo del 26 febbraio 1998 si è proceduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, al contingentamento dei tempi per l'esame del disegno di legge.

Il tempo complessivo riservato all'esame del disegno di legge è di 15 ore, ripartite nel modo seguente:

discussione generale: 7 ore;  
seguito dell'esame: 8 ore.

Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per i relatori: 25 minuti;  
tempo per il Governo: 25 minuti;

tempo per il gruppo misto: 30 minuti;  
tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;  
tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;  
tempo per i gruppi: 4 ore e 25 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno in proporzione alle relative consistenze numeriche.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 30 minuti;  
forza Italia: 39 minuti;  
alleanza nazionale: 37 minuti, cui si aggiungono 23 minuti, su espressa richiesta della presidenza del gruppo;  
popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti;  
lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;  
rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;  
CCD: 33 minuti;  
rinnovamento italiano: 30 minuti.

Al gruppo CDU-CDR, costituitosi in data odierna, la Presidenza attribuisce un tempo di 30 minuti.

Ricordo che il disegno di legge in esame è stato licenziato in sede referente dalla Commissione finanze nella seduta del 18 novembre 1997, data anteriore alla entrata in vigore delle recenti modifiche regolamentari.

Proprio in ragione del mutamento nel frattempo intervenuto in ordine alle funzioni e alle prerogative dei relatori di minoranza, la Presidenza ha ritenuto di consentirne in questa occasione la designazione, benché non espressamente prospettata da parte dei gruppi al termine dell'esame in Commissione.

Pertanto la Presidenza ha provveduto a ridefinire il tempo complessivo a disposizione dei relatori, ripartendolo nel modo seguente:

30 minuti per i due relatori di maggioranza;

20 minuti per ciascun relatore di minoranza.

In questi tempi è ovviamente compresa la replica.

PAOLO ARMAROLI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, approfittando della Conferenza dei presidenti di gruppo convocata il 26 febbraio scorso per la modifica del calendario dei lavori, il Governo, di soppiatto, ha chiesto ed ottenuto di inserire l'esame del disegno di legge sulle fondazioni bancarie. Dico « di soppiatto » (e misuro le parole) perché mi sembra l'espressione più appropriata. Infatti, l'articolo 24, comma 6, del regolamento, recita: « Per l'esame e l'approvazione di eventuali proposte di modifica al calendario, indicate dal Governo o da un presidente di gruppo, si applica la stessa procedura prevista per la sua approvazione ».

Non ho potuto accertare (ma sarebbe interessante farlo) se il Governo ha seguito le procedure previste, cioè se abbia informato i gruppi dei suoi divisamenti circa l'inserimento in questo calendario dei lavori dell'esame di un provvedimento contestato e contestabile, quale il disegno di legge sulle fondazioni bancarie.

A prescindere da ciò, le proposte di modifica del calendario dovrebbero essere motivate dall'arrivo alla Camera di disegni di legge di conversione, mentre rispetto ai disegni di legge puri e semplici il Governo non si può « allargare » più di tanto, per cui, se vuole inserire qualcosa, deve scorporare e togliere qualcosa. Il Governo si sarebbe comportato correttamente solo se avesse chiesto l'inserimento nel calendario relativo al prossimo mese dell'esame del disegno di legge sulle fondazioni bancarie.

Relativamente alla sua comunicazione, Presidente, devo fare due piccole postille.

La prima. Lei sa, signor Presidente, che *Tempi moderni* di Charlie Chaplin era un film muto; oggi, in quest'aula, rischiamo di farne una riedizione con un parlato

che, però, è un « mini parlato », nel senso che si contano addirittura i minuti e i secondi. Il contingentamento dei tempi dovrebbe tenere presenti le esigenze di tutti, soprattutto della maggiore o minore opposizione su un determinato provvedimento. La ferma opposizione del gruppo di alleanza nazionale era stata annunciata in Conferenza dei capigruppo proprio da chi le parla e alla fine ha ottenuto soddisfazione, anche se abbiamo avuto poco più delle briciole. Infatti, anziché 37 minuti nella discussione generale, avremo a disposizione, compreso l'intervento del relatore di minoranza, onorevole Carlo Pace, in tutto 80 minuti. Chiediamo ovviamente, Presidente, anche un tempo più ampio per la discussione degli articoli e dei relativi emendamenti.

Sarebbe comunque opportuno (la prego di farsi interprete di questa richiesta presso il Presidente della Camera) che il Presidente annunciasse in anticipo ai gruppi quando i tempi sono contingentati, affinché gli stessi possano avanzare le loro controproposte. È ragionevole, infatti, che su questioni non controverse sia il Presidente in prima persona a dire « questo è quanto » e che a ciò si adeguino tutti i gruppi, compresi quelli di opposizione. Ma nei casi in cui vi è una forte opposizione su un singolo provvedimento (noi non siamo, ovviamente, per un ostruzionismo generalizzato) chiediamo più spazio.

Il secondo codicillo sulle comunicazioni da lei rese è che sulla pregiudiziale non abbiamo avuto purtroppo (sottolineo purtroppo) soddisfazione. Subito dopo la Conferenza dei capigruppo del 26 febbraio, infatti, come è testimoniato dal resoconto stenografico di quello stesso giorno, io chiesi l'ampliamento dei tempi e preannunciai la presentazione di una pregiudiziale. La risposta del Presidente Violante fu la seguente: « Onorevole Armaroli, valuteremo la questione ed aumenteremo nei limiti del possibile il tempo a disposizione di tutti i colleghi ». È vero che la nostra pregiudiziale non era stata formalizzata in sede di Conferenza dei capigruppo, ma lo è stata pochi minuti dopo; la nostra pregiudiziale diventerà

una postgiudiziale. Recitiamo il *mea culpa*, signor Presidente, ma le faccio presente che d'ora in poi alleanza nazionale, in sede di Conferenza dei capi-gruppo, a titolo cautelativo sarà costretta a preannunciare pregiudiziali — di costituzionalità o di merito — su tutti i provvedimenti inseriti nel calendario dei lavori.

PRESIDENTE. Le questioni da lei poste al Presidente di turno saranno puntualmente riferite al Presidente della Camera per la parte di sua competenza, non potendo il Presidente di turno sussumere, né tanto meno superare, quanto avvenuto nell'ambito della Conferenza dei presidenti di gruppo. È in quella sede, infatti, che si affrontano i problemi temporali, di inserimento dei provvedimenti all'ordine del giorno e quant'altro attiene alla dimensione dialettica che lei ha poco fa ricordato; maggiore o minore forza dell'opposizione: è in quella sede che si fa sentire la voce. Ciò vale particolarmente per la pregiudiziale che lei, facendo *mea culpa*, ha affermato di aver presentato successivamente; consenta al Presidente non di postporla, ma di porla all'ordine del giorno della seduta in cui, secondo il regolamento, l'aula è chiamata ad esprimere un voto e a conoscere e valutare la pregiudiziale. Prendo comunque atto di quanto lei ha affermato e lo riferirò al Presidente.

Per quanto poi attiene al « soppiatto » del Governo, naturalmente non tocca a me stabilire fino a che punto un'iniziativa possa essere o meno tempestiva o possa sopravvenire, ma una volta sopravvenuta in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo il Presidente prende atto di questo inserimento ed allora le riserve sono di ordine politico e non certo regolamentare.

La ringrazio comunque per le sue osservazioni che — ripeto — riferirò puntualmente al Presidente.

**(Discussione sulle linee generali —  
A.C. 3194)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza sugli articoli 1, 2 e 7, onorevole Agostini.

MAURO AGOSTINI, *Relatore per la maggioranza sugli articoli 1, 2 e 7*. Faccio riferimento alla relazione già depositata agli atti e svolgerò quindi un intervento sommario e rapido per sottolineare solo alcuni passaggi di questo lavoro. Un lavoro lungo e faticoso, quello che abbiamo svolto in Commissione, ma anche proficuo, perché ha provveduto a elaborare un testo ed a modificarlo, mantenendo però l'equilibrio del testo del Governo; un equilibrio tra le esigenze di profonda trasformazione del sistema delle fondazioni e del sistema creditizio nel suo complesso e la valorizzazione al tempo stesso dell'autonomia dei soggetti, dell'autonomia imprenditoriale delle scelte, dei tempi delle dismissioni dei pacchetti di controllo delle banche.

Tre sono le motivazioni di fondo che sottendono questo provvedimento. Innanzitutto i problemi che il sistema creditizio ha di fronte, in modo particolare problemi di efficienza, di competitività, di composizione dell'attivo, di tipologia e di qualità dei servizi offerti, di livello dei costi operativi. La seconda motivazione è il completamento del percorso normativo iniziato con la legge Amato nel 1990, che ha visto diversi atti normativi fino a forme di carattere regolamentare come, da ultimo, la direttiva Dini.

Il terzo elemento di fondo è rappresentato dalla volontà di introdurre anche nel sistema economico e sociale italiano l'istituto della fondazione. Questo è il terzo elemento, ma non certo per importanza.

Per quanto riguarda il primo aspetto, mi soffermo soltanto sul fatto che quella che è stata definita nei mesi scorsi la « foresta pietrificata » del sistema creditizio e bancario italiano si è ormai messa in movimento, e non soltanto per quanto riguarda i servizi offerti, i livelli dimensionali, gli assetti proprietari, ma anche per quanto riguarda il livello dei costi operativi che, come sappiamo, sono al di

fuori della media europea. Credo però che debba essere posta l'attenzione sul fatto che questo movimento non interessa soltanto quei grandi gruppi di livello nazionale che fanno notizia, ma anche altre banche, di dimensioni, per così dire, medie, che hanno però assunto un passo, in termini di redditività, di alleanze e di fornitura di servizi e di prodotti che le porta assolutamente, anche nella graduatoria della redditività, ai primi livelli nazionali e, da questo punto di vista, in linea con le redditività medie del sistema europeo.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto del completamento del processo normativo iniziato dalla legge Amato, voglio soltanto sottolineare un punto: non vi è dubbio che quella legge definisse esplicitamente la natura pubblica delle fondazioni bancarie e credo che altrettanto chiaramente il provvedimento in esame attribuisca una natura giuridica privatistica alle fondazioni, naturalmente al momento dell'approvazione dei nuovi statuti, che devono essere improntati ai criteri stabiliti da questo provvedimento. Mi pare quindi evidente come da parte del legislatore vi sia tutt'altro che la volontà di coartare autonomie (come è stato detto e scritto in alcune polemiche di questi mesi) o, peggio, di invadere dirigisticamente ambiti che a mio giudizio possono trovare solo nella dinamica interna al settore le risorse necessarie per le scelte più adeguate. Mi sembra invece che oggi possiamo parlare, anche dopo il lavoro della Commissione, di un equilibrio nitido, di un rispetto preciso dell'autonomia dei soggetti (sul « come », il « quando » ed il « con chi » dare luogo al processo di dismissione) e di un interesse pubblico a che il processo di dismissione abbia effettivamente luogo in tempi certi e con procedure trasparenti. Questo è l'equilibrio di cui parlavo prima: necessità di dare piena autonomia imprenditoriale alla realizzazione di queste scelte, ma al tempo stesso di rispettare l'interesse pubblico a che le fondazioni diventino, anche nel nostro sistema giuridico, quello che

sono, ad esempio, nel sistema americano ed in quello tedesco, ossia fondazioni ex bancarie.

Da questo punto di vista credo che debbano essere tenute separate due fasi. Una è quella che porta le fondazioni bancarie a divenire, appunto, ex bancarie, quindi un periodo di transizione entro il quale, definendo in quattro anni i tempi del processo di dismissione, le fondazioni dismetteranno progressivamente le loro partecipazioni. La seconda fase è quella in cui le fondazioni entreranno, per così dire, a regime, vale a dire quando si sarà definitivamente consumata la separazione tra la vecchia società conferitaria e la fondazione, per cui quest'ultima sarà finalmente rivolta al conseguimento dei suoi scopi di carattere sociale.

Non richiamo, perché sono già contenute nella relazione stampata, le dimensioni del fenomeno; ricordo soltanto che il sistema creditizio ancora nelle mani delle fondazioni rappresenta circa un quarto del sistema creditizio nazionale: cito questo dato soltanto per dare un'idea della dimensione quantitativa. Al tempo stesso, ritengo che le modalità gestionali che oggi sono patrimonio delle fondazioni debbano conoscere una netta soluzione di continuità, proprio per porre fine a fenomeni di autoperpetuazione.

Se andiamo a guardare la composizione delle spese che oggi le fondazioni sostengono ci rendiamo conto di come questa strada vada assolutamente modificata e ci rendiamo conto anche del valore di una parte di questo provvedimento, quella nella quale si stabilisce che le fondazioni devono destinare come minimo il 50 per cento del loro reddito alle attività di carattere istituzionale: e sarà bene ricordare che l'attuale attività delle fondazioni è ben lontana dal raggiungimento di questo parametro. Sto parlando, naturalmente, dei dati medi relativi al sistema delle fondazioni, ma al suo interno esistono casi che possono differire anche profondamente da questa media.

Desidero sottolineare ancora un aspetto. Il provvedimento come licenziato dalla Commissione non individua una

scelta tra i due grandi filoni delle fondazioni così come sono conosciute dagli ordinamenti internazionali, vale a dire le fondazioni cooperative da una parte e quelle cosiddette *grant making*, cioè di erogazione, dall'altra. Tutte e due le strade possono essere seguite. Io desidero soltanto sottolineare una mia preferenza per il modello cosiddetto di erogazione, perché le fondazioni *grant making* consentirebbero, nella concreta esperienza italiana, sia di evitare ogni tentazione di singolari incroci di privatizzazione, sia di far lievitare interessi e professionalità rivolti alla valutazione tecnica di progetti coerenti con gli scopi delle fondazioni, al fine appunto del finanziamento e del controllo di questi progetti.

Da questo punto mi rimetto ancora più esplicitamente al testo scritto. Faccio soltanto qualche sottolineatura su alcune modifiche che sono state introdotte dal lavoro di Commissione.

In primo luogo, la riscrittura di alcune parti dell'articolo 2, in modo particolare, la lettera *a*). Con il testo ridefinito dalla Commissione si sottolinea come le fondazioni possano perseguire solo scopi di utilità sociale, consentendo ai singoli enti maggiore flessibilità nella previsione statutaria dell'oggetto sociale. Questa è stata una questione che ci ha impegnato per molto tempo, quella cioè di dare alle fondazioni la possibilità di perseguire diversi scopi di utilità sociale e anche non direttamente di utilità sociale. Ma naturalmente soltanto nel perseguimento degli scopi di utilità sociale, quelli che poi vengono definiti nel prosieguo dell'articolo alla lettera *d*), le fondazioni possono usufruire, da un punto di vista fiscale, della caratteristica di enti non commerciali e quindi di un beneficio fiscale.

L'altro elemento che vorrei sottolineare è quello riferito all'autorità di vigilanza, che è stata definita con una discussione molto ampia, anche con lo stesso mondo delle fondazioni, con i portatori di interesse. È un'autorità che resta in capo al tesoro, fino a quando le fondazioni mantengono il controllo dell'azienda bancaria, fino al momento in cui sarà costituita

un'autorità che vigilerà su tutte le figure giuridiche del libro primo del codice civile, in modo particolare quindi le fondazioni e le associazioni. Si è scelta questa strada proprio per evitare che ci fossero proliferazioni di autorità di vigilanza e per dare snellezza e certezza anche alle fondazioni sul versante dell'ente di vigilanza che viene individuato.

Da questo punto di vista, uno dei poteri dell'attività di vigilanza è quello riferito alla definizione di parametri reddituali nel rapporto tra patrimonio e reddito della fondazione, per destinare risorse certe al perseguimento dell'attività prevista dagli scopi statutari. Desidero a questo proposito ricordare che, se non meno del 50 per cento deve essere destinato agli scopi di utilità sociale, le fondazioni, dopo aver accantonato tutto quello che per legge devono accantonare per mantenere e conservare il proprio patrimonio, che è poi lo scopo fondamentale di una fondazione, possono anche destinare una parte residua del loro reddito a finanziare altri tipi di attività, per le quali naturalmente, con contabilità separata e con procedure separate, non beneficiano, come dicevo prima, delle agevolazioni riconosciute agli enti non commerciali.

Da sottolineare ancora come le fondazioni assumano tutta la disciplina delle società per azioni in materia di bilancio e di contabilità. Questo determina anche degli evidenti obblighi per quanto riguarda la pubblicità, non solo della relazione sulla gestione (la vecchia relazione degli amministratori), ma anche quella dell'elenco delle erogazioni (e quindi dei soggetti beneficiari) che le fondazioni sviluppano nel corso della loro annuale attività.

Le fondazioni stesse assumono il modello societario anche per quanto riguarda gli organi, ossia il cosiddetto modello tripartito (assemblea, consiglio di amministrazione e collegio sindacale).

La lettera *h*) è stata profondamente modificata. Le modificazioni apportate dalla Commissione, nel corso del suo lavoro, riguardano soprattutto l'autorità di

vigilanza di cui ho già parlato. Da tale punto di vista anche in questa sede vorrei respingere alcune superficiali valutazioni che sono state fatte sulla cosiddetta contrapposizione e contraddizione tra riconoscimento della natura giuridica privata alle fondazioni e istituzione dell'autorità di vigilanza.

Proprio il fatto che viene riconosciuta la natura giuridica privata alle fondazioni e per le caratteristiche che ha il patrimonio che si è accumulato nel corso addirittura dei secoli (un patrimonio di natura squisitamente pubblica e di carattere territoriale, direi addirittura di carattere sociale del territorio) vi è la necessità di avere un'autorità di vigilanza.

D'altronde il legislatore italiano non scopre niente da questo punto di vista perché basta guardare un po', con un'analisi comparativa, fuori dai nostri confini per vedere come in Francia, in Germania e negli Stati Uniti le fondazioni vengono vigilate a volte addirittura da organismi di carattere non solo statale ma anche governativo all'interno di un ministero, come avviene, ad esempio, nel sistema francese.

Concludo dicendo che mi pare sia molto evidente il filo rosso che sostiene il provvedimento...

CARLO PACE. Rosso, rosso!

MAURO AGOSTINI, *Relatore per la maggioranza sugli articoli 1, 2 e 7*. Volete che dica viola, rosa, celeste? Per me non c'è alcun problema.

CARLO PACE. Va bene «rosso»: è veritiero!

MAURO AGOSTINI, *Relatore per la maggioranza sugli articoli 1, 2 e 7*. Stavo dicendo che è molto evidente il filo rosso che sostiene il provvedimento (*Commenti*)... Non avevo il tuo sostegno ed ero preoccupato!

Il filo rosso che sostiene il provvedimento è l'attribuzione della natura privatistica e il pieno rispetto dell'autonomia, da una parte, nonché dall'altra, la coerenza nel perseguimento dell'obiettivo di

interesse pubblico alla privatizzazione, concentrazione e modernizzazione di quella parte del sistema creditizio ancora nelle mani delle fondazioni, così come sono state create dalla legge Amato del 1990.

L'obiettivo si raggiunge attraverso la combinazione di tre elementi: uno di carattere giuridico, uno di carattere economico-reddituale ed uno di carattere fiscale. Vi è poi il principio della non detenibilità o della diretta strumentalità, come lo abbiamo chiamato, definito dalla lettera *d*), e quello della determinazione del limite minimo di reddito da devolvere a fini istituzionali, come risulta dalle disposizioni congiunte dalle lettere *d*) ed *h*) dell'articolo 2, e le agevolazioni fiscali sulle diverse operazioni previste dall'articolo 3 all'articolo 6 su cui fra poco interverrà il collega Cambursano.

Presidente, mi sembra che questi siano i punti fondamentali. Credo di aver concluso il tempo a mia disposizione per cui faccio riferimento alla relazione scritta per dare un minimo di organicità a queste mie valutazioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza sugli articoli da 3 a 6, onorevole Cambursano.

RENATO CAMBURSANO, *Relatore per la maggioranza sugli articoli da 3 a 6*. Presidente, anch'io vorrei richiamarmi alla relazione che è già agli atti dell'Assemblea e soffermarmi in questa sede soltanto sugli aspetti più significativi relativamente alla parte di mia competenza.

Onorevoli colleghi, le banche, strette dalla concorrenza e dai mutamenti nell'economia reale, non hanno dimostrato sufficiente prontezza nell'intraprendere azioni che innovassero nel modo di fare banca, e che incidessero nella struttura del costo economico.

Sinora la concorrenza estera si è manifestata con modalità diverse da quelle attese; gli operatori stranieri sono venuti in Italia non per fare la banca universale ma scegliendo settori e segmenti di mercato caratterizzati da margini elevati e bassi costi.

Quando l'Italia farà parte dell'unione monetaria le banche europee diventeranno concorrenti in un modo e con una efficacia diversa da quella attuale. La moneta sarà la stessa in tutti i paesi dell'Unione e il prezzo del servizio sarà confrontabile con evidenza immediata. L'istituto meno efficiente, quindi, sarà spinto ai margini o acquisito da altri soggetti. Il sistema bancario italiano, quali che siano gli indici scelti, risulta infatti fortemente arretrato rispetto ai suoi competitori esteri, malgrado siano passati quasi otto anni dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali. Da ciò discende il concreto pericolo che la realizzazione dell'unione monetaria si traduca nello sgretolamento del sistema italiano a favore delle più forti banche europee. Non si tratta soltanto di scarsa redditività settoriale, ma anche di forte condizionamento negativo rispetto al processo di riduzione dei tassi e dell'inflazione che la politica economica nazionale ha imboccato con risolutezza in particolare negli ultimi due anni.

Il settore bancario si è interposto spesso e volentieri come un elemento di rallentamento temporale degli effetti delle decisioni sui tassi e più in generale come un ostacolo nel percorso deflazionistico. Da qui la necessità di procedere ad una urgente ristrutturazione del sistema affinché esso si porti al livello di efficienza e raggiunga dimensioni tali da poter fronteggiare la concorrenza con le banche europee e tornare ad essere fattore di sviluppo per l'economia nazionale nel suo insieme. Questo avverrà soltanto se il percorso di trasformazione dalla banca pubblica sarà completato e se le privatizzazioni saranno realizzate.

In questa direzione la legge Amato ha rappresentato un passaggio fondamentale, agevolando la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, ed ha avviato la separazione delle due anime che avevano fino ad allora convissuto in un connubio improprio. La legge n. 218 ha sancito che la banca, anche se di proprietà pubblica, fosse impresa. Le azioni della nuova società bancaria sono

state così attribuite alle fondazioni separando l'attività di politica sociale, quella da esercitarsi da parte delle fondazioni, da quella di carattere squisitamente imprenditoriale, vale a dire l'attività bancaria in senso stretto.

Tutto questo, tuttavia, non sarà sufficiente se non si procederà decisamente verso il mutamento dell'assetto proprietario delle banche ancora controllato da fondazioni di diritto pubblico. Si tratta di una *condicio sine qua non* per il raggiungimento dell'obiettivo della redditività, il cui basso livello attuale costituisce il principale ostacolo al collocamento delle azioni sul mercato a prezzi che non risultino troppo penalizzanti per le fondazioni, che hanno in carico i titoli a valori ormai spiazzati dal negativo giudizio del mercato.

Il legislatore deve indicare al paese la strada che porta alla sua modernizzazione, favorendo la piena integrazione internazionale anche dei settori che più a lungo hanno operato in regime di protezione, realizzandone una liberalizzazione sistemica. Nello specifico, il legislatore deve mettere a disposizione del settore bancario strumenti normativi semplici ed efficaci che possano consentire ed assecondare questo processo. Il disegno di legge in esame individua un quadro normativo che costituisce la cornice dell'assetto definitivo del sistema.

Il governatore della Banca d'Italia nell'aprile 1997 ebbe a dire che « il nostro sistema bancario non corre il pericolo della instabilità, non è fragile ma piuttosto inefficiente ». L'idea di fondo del disegno di legge è quella di rendere efficiente il sistema del credito, fargli recuperare attrattività attraverso incentivi fiscali. Esso copre due aspetti fondamentali per il sistema economico e sociale italiano: in primo luogo, la riallocazione dei diritti di proprietà ed i connessi processi di ristrutturazione del sistema bancario; in secondo luogo, l'espansione di un settore *no profit* in grado di aiutare il passaggio ad un nuovo sistema di *welfare* e di creare esternalità economiche e sociali positive.

Il disegno di legge garantisce piena autonomia statutaria e gestionale agli enti conferenti, consentendo alle fondazioni di valutare tempi e modi della diversificazione del proprio patrimonio, anche se sono le agevolazioni fiscali ad incoraggiarle a dismettere le partecipazioni bancarie.

A otto anni dall'approvazione della legge Amato la maggioranza delle fondazioni non ha in genere dato sufficiente prova di sé. È giunto quindi il momento che le fondazioni trovino un'anima nuova, trasformandosi da inerti portafogli di titoli azionari a soggetti innovativi operanti in delicati ed importanti settori socio-economici di rilievo. Esse hanno di fronte due strade: o restare ancorate al principio della volontarietà in ordine al loro futuro, restando rimessa ogni soluzione alle scelte che esse stesse riterranno opportuno assumere; oppure, cogliere l'intento legislativo di utilizzare la funzione nel cosiddetto terzo settore, innovando la loro connotazione. Nel primo caso, le fondazioni saranno libere di mantenere il controllo sulle banche, potendo conservare la posizione di soci magari nello zoccolo duro, nonché scegliere se divenire esse stesse operatori *no profit*. Nel secondo caso, sarà possibile assistere a mutamenti profondi dell'attuale ruolo delle fondazioni, che potranno anche accompagnarsi a cambiamenti del loro attuale assetto giuridico. Gran parte del mondo delle fondazioni ha però ritenuto eversiva l'ipotesi di riduzione sostanziale della partecipazione nella banca conferitaria e si è opposto ponendo in essere diversi comportamenti antagonisti: dal ricorso alla giustizia amministrativa fino all'anatema contro l'esproprio, ma soprattutto rimanendo in concreto in uno stato di totale inerzia. Il senso della storia sembra tuttavia andare diversamente, come ha ricordato il governatore della Banca d'Italia quando ha affermato che le fondazioni bancarie possono, e quindi devono, svolgere un ruolo importante nel processo di privatizzazione.

Lo sviluppo delle fondazioni, la loro graduale ritirata dal sistema creditizio, le

loro politiche di reinvestimento dei patrimoni e di utilizzo dei redditi sono temi che non possono essere lasciati al tecnicismo finanziario, ma questioni squisitamente politico-istituzionali. Tali questioni non possono quindi essere risolte fissando meccanismi di legge per la cessione forzata delle partecipazioni, come taluni progetti di legge depositati al Senato avevano indicato, né attraverso il passaggio delle banche ex pubbliche al Tesoro (come invece qualche presidente di grande banca aveva anche indicato). Ciò è dovuto anche al fatto che l'attuale valore di mercato delle partecipazioni risulta in molti casi inferiore al valore contabile; cosicché la relativa cessione determinerebbe una perdita rispetto ai valori di carico. Si è pertanto prevista la possibilità di imputare direttamente al patrimonio netto le minusvalenze e anche le plusvalenze da realizzo o da valutazione delle partecipazioni. Sottolineo, infatti, come il problema delle dismissioni non sia tanto un problema fiscale (la direttiva Dini, già ricordata, concedeva queste esenzioni) quanto prevalentemente economico. Il minor valore di mercato sconta la scarsa redditività delle aziende interessate, che dovranno perseguire un incremento di efficienza delle banche in modo da ottenere migliori risultati di gestione. Tale processo di razionalizzazione delle strutture aziendali potrà essere favorito da operazioni di concentrazioni, che tra l'altro sono già in corso, consentendo alle società bancarie di retrocedere all'ente conferente taluni cespiti non idonei all'attività di imprese: mi riferisco a beni mobili, a beni non strumentali e a partecipazioni non strategiche.

Il confronto in Comitato ristretto e in Commissione e le numerose audizioni svolte hanno migliorato il testo secondo la proposta governativa. Si è inoltre provveduto a modificare il testo originario tenendo conto anche dei nuovi provvedimenti legislativi che nel contempo il Governo ha adottato. In particolare, la parte fiscale e tributaria del disegno di legge è stata di fatto quasi riscritta del tutto.

Essa prevede l'intervento in tre settori: quello proprio delle fondazioni in quanto

tale; quello delle ristrutturazioni di società bancarie; e quello del sostanziale annullamento degli effetti prodotti dai conferimenti attuati dalla legge n. 218 del 1990 per quanto attiene a specifici beni e partecipazioni. Il primo aspetto, quello del regime fiscale proprio delle fondazioni, deve rispondere al duplice obiettivo di tenere conto della realtà attuale (che vede le fondazioni possedere partecipazioni di controllo nella società cui l'attività bancaria è stata conferita) e di prevenire al regime loro applicabile nell'ipotesi di dismissione delle stesse.

Se, infatti, ci si limitasse a dettare un certo regime per le fondazioni che si conformano alle indicazioni del disegno di legge (sia sotto il profilo delle enunciazioni statutarie sia sotto quello dell'attività in fatto esercitata) si arriverebbe presto alla conclusione che, al momento attuale, nessuna fondazione può godere del trattamento di favore previsto dalla legge, posto che esse attualmente svolgono, in misura prevalente, attività di gestione di una partecipazione bancaria (e non, quindi, attività di carattere sociale).

Questa constatazione, che richiede una saldatura tra il presente ed il futuro, può essere agevolmente affrontata con l'attribuzione temporanea della qualifica di ente non commerciale alle fondazioni che, almeno sotto un profilo statutario, si conformano da subito alle nuove indicazioni previste dall'articolo 3, comma 1, lettera *a*). Se esse procedono alla dismissione della partecipazione di controllo entro quattro anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi della presente legge, dismissione alla quale è garantita una totale esenzione fiscale [articolo 4, comma 1, lettera *a*)], la qualifica di ente non commerciale si consolida ed il relativo regime diviene definitivo.

Al contrario, se la partecipazione di controllo nella società bancaria non risulta ceduta alla scadenza del quadriennio, la fondazione perde, da quel momento in poi, la qualifica di ente non commerciale, nella considerazione che la

sua attività principale, di fatto esercitata, mostra di essere proprio la gestione di partecipazione bancarie e non altro.

Per quanto attiene, poi, alla composizione del patrimonio, le fondazioni, in quanto tali, non potranno possedere beni immobili diversi da quelli strumentali per l'esercizio delle funzioni di carattere sociale cui sono deputate. Gli eventuali ulteriori immobili attualmente detenuti, ovvero quelli che potranno essere retrocessi dalla società bancaria conferitaria, dovranno quindi essere attribuiti a fondi immobiliari, cui la fondazione potrà partecipare (o promuovere).

Ulteriore differenziazione ha per oggetto l'attività di carattere sociale svolta. Se questa si muove in misura prevalente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli, alla fondazione compete la riduzione alla metà dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (articolo 3, comma 1, lettera *a*)).

È prevista infine l'armonizzazione della ordinaria disciplina fiscale applicabile agli enti non commerciali e alle ONLUS con quella applicabile alle fondazioni per quanto attiene agli atti a titolo gratuito a favore delle stesse (articolo 3, comma 1, lettera *d*)) considerato l'auspicabile flusso di donazioni o di lasciti a favore delle rinnovate fondazioni e dei fini di ordine sociale che esse andranno a perseguire.

Il regime delle ristrutturazioni del comparto bancario non ha ragioni per differenziarsi, se non su punti qualificanti rispetto al regime delle ristrutturazioni degli altri comparti imprenditoriali. La riformulazione delle lettere *b*), *c*) e *d*) dell'articolo 6 risponde esattamente a questa logica e mira a collegare appieno il regime delle ristrutturazioni aziendali applicabile anche alle banche a quello delle imprese appartenenti ad altri comparti operativi, disciplinato dal recente decreto legislativo n. 358 del 1997 in attuazione della delega contenuta nella finanziaria del 1996.

Sono state, peraltro, aggiunte alcune norme deleganti per consentire di estendere alle imposte indirette il regime di neutralità dettato, nella generalità dei casi, solo ai fini delle imposte sul reddito, nonché di coordinare il nuovo regime delle ristrutturazioni, ivi incluso quello delle cosiddette retrocessioni, con l'ordinario regime delle imposte sul reddito.

Specifiche del settore bancario restano le disposizioni che incentivano le aggregazioni bancarie.

**PRESIDENTE.** La prego di « incentivare » la conclusione, onorevole Cambursano!

**RENATO CAMBURSANO, Relatore per la maggioranza sugli articoli da 3 a 6.** Sto concludendo, Presidente.

La terza area interessata dal provvedimento ha per oggetto il regime del cosiddetto dimagrimento della banca conferitaria, per liberarla dal peso, in termini di indici misuratori della redditività.

Concludo, signor Presidente, rinnovando a quest'aula ed a tutti i colleghi, la necessità di procedere speditamente all'approvazione del provvedimento, anche perché le operazioni in corso sollecitano un pronto intervento.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Cambursano della sua relazione.

Potremmo ipotizzare una prospettiva di lavoro utile per evitare che dopo le importanti relazioni di maggioranza e di minoranza, inizino gli interventi dei colleghi, che in dodici si sono iscritti a parlare. Potremmo eventualmente rinviare il seguito della discussione dopo le relazioni di minoranza, in modo che domani vi sia il tempo e la presenza necessaria dei colleghi per l'utile prosieguo del dibattito.

Ha facoltà di parlare, l'onorevole Carlo Pace, relatore di minoranza.

**CARLO PACE, Relatore di minoranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero anzitutto rassicurare chi avesse notato la peculiare estensione della mia relazione. Non tenterò infatti di forzare i

tempi con una improbabile lettura a ritmo notarile della relazione stessa, anche perché intendo utilizzare il residuo tempo nell'ulteriore corso della discussione.

Naturalmente il tempo concesso non mi consente neanche di dare un'informazione adeguata, ma proprio in vista di ciò, e ad evitare che la nuova disciplina delle fondazioni bancarie sia licenziata sulla base di luoghi comuni, con un esame superficiale delle questioni in gioco, mantenendo all'oscuro l'opinione pubblica, ho predisposto per i colleghi di buona volontà una relazione scritta, che è già disponibile.

Ora posso soltanto richiamare alla loro attenzione un paio di questioni di fondo. La compatibilità del sistema bancario è questione di interesse generale: dalle sue inefficienze è penalizzato l'intero sistema produttivo o per lo meno quella gran parte di esso costituito dalle piccole e medie imprese e che dipende dal canale creditizio per l'approvvigionamento delle risorse finanziarie.

L'importanza del problema può valutarsi a pieno se si considera che l'incidenza delle piccole e medie imprese è assai maggiore in Italia che non negli altri paesi europei. A parte il settore primario, la dimensione delle imprese nella media europea è di sei addetti; in particolare, in Germania è di otto, in Francia di sette, in Spagna e Regno Unito di cinque ed in Italia di quattro.

Se ci si pone dal punto di vista della competitività del sistema Italia, non vi è dubbio che occorre innanzitutto fare riferimento ad una misura di efficienza delle nostre banche non soltanto nei loro riguardi e per la loro prosperità, ma anche per evidenziare il condizionamento della competitività dell'intero sistema produttivo. È perciò che la grandezza di riferimento più opportuna è il margine di interesse, cioè la differenza tra tassi attivi e tassi passivi.

Il divario tra il margine di interesse delle nostre banche e quello dei nostri maggiori concorrenti europei è molto elevato. Nei confronti di Germania e Francia il nostro margine è di circa il 70 per cento

superiore ed è più elevato del 22 per cento rispetto alla media di quel gruppo di paesi formato da Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Spagna e Svizzera.

La penalizzazione che ne deriva per la competitività delle nostre piccole e medie imprese, e data la loro peculiare incidenza nel nostro sistema produttivo, per la competitività complessiva del sistema Italia, è del tutto evidente. Siamo penalizzati dall'elevato margine di interesse; i clienti delle banche sono penalizzati e non vi è nessun altro paese in cui la differenza tra ciò che si paga per i prestiti e ciò che si ottiene dai propri depositi sia tanto ampia. Eppure, nonostante i maggiori margini, l'utile netto di gestione in rapporto al patrimonio netto è inferiore del 70 per cento rispetto al ROE medio delle banche europee. Questa differenza va attribuita per la metà alla più elevata tassazione e per l'altra metà al minor tasso lordo di profitto. Quest'ultimo a sua volta può essere attribuito per circa due terzi al minor reddito lordo delle nostre banche. I principali fattori di questa inferiorità sono da individuarsi in primo luogo nell'elevato costo del lavoro per unità di prodotto che, prima dei recenti accordi, era più alto del 70 per cento rispetto a Germania e Francia e del 22 per cento rispetto agli altri paesi europei prima richiamati, elevatessa dovuta per un terzo alle maggiori retribuzioni, per poco più di un quinto alla maggiore tassazione sul reddito, per il 46 per cento ai maggiori oneri sociali. Ma non basta. Altre componenti importanti del divario sono costituite dall'assai più onerosa regolamentazione che in Italia si ha delle riserve obbligatorie, da noi non remunerate a tassi di mercato, regolamentazione che incide ancor più pesantemente della nostra fiscalità. Il divario dipende ancora dai ritardi e dai costi delle procedure esecutive, che pesano per circa due terzi rispetto al costo del lavoro, e dalle assai elevate spese per la sicurezza che le nostre banche debbono affrontare.

Le ragioni del macroscopico divario di redditività delle nostre banche e, quindi, della penalizzazione delle nostre imprese

produttive vanno perciò individuate soprattutto in fattori che dipendono dalla regolamentazione del nostro mercato e dalle disfunzioni delle nostre istituzioni, comprese le lentezze della giustizia, e soltanto marginalmente in questioni attinenti la proprietà delle banche. Mentre le economie di scala, cui mirano le concentrazioni, esercitano un ruolo invero assai incerto e comunque sicuramente di minor rilievo.

In proposito, debbo anche in questa sede — come ho fatto più diffusamente nella relazione scritta — avvertire del rischio che la penalizzazione delle nostre piccole e medie imprese venga aggravata da una riforma delle fondazioni bancarie che elimini quel connotato localistico delle banche di piccole e medie dimensioni che non è certamente frutto del caso, ma piuttosto delle caratteristiche dimensionali e dell'ambito locale di operatività di tanta parte del sistema produttivo. Non sarebbe male che chi si occupa di questa vicenda andasse ad abbeverarsi a delle fonti illustri. Intendo riferirmi — non voglio essere pedante — al contributo fornito da uno dei maggiori storici dell'economia, Alexander Göschekron, il quale ha dimostrato, anche con riferimento a quello italiano, come l'atteggiarsi del sistema finanziario corrisponda alle peculiari caratteristiche dell'economia.

Sgombrato il campo da quello che rischia di costituire un equivoco di fondo c'è da porre in evidenza una seconda questione, quella dell'inaccettabilità della violenza che si vuole esercitare sulle fondazioni.

Chi fosse interessato agli aspetti attraverso cui tale violenza — mediante fili o meglio cappi rossi — verrebbe esercitata, ove si approvasse senza modifiche il testo licenziato dalla Commissione, potrà trovare riferimenti espliciti nel testo della mia relazione scritta ed impliciti nel testo alternativo che ho presentato, nonché negli emendamenti proposti da alleanza nazionale. Qui mi preme rilevare che, indipendentemente da ogni questione di interpretazione, sul piano sostanziale il patrimonio delle fondazioni, almeno di

quelle con fondo di dotazione a composizione associativa, ma spesso anche in altri casi, è frutto esclusivo dello spirito di solidarietà e della generosità dei privati fondatori.

Quindi, non si tratta di fare una concessione per così dire pelosa, attribuendo alle fondazioni la qualifica di persone giuridiche private e concedendo alcune, pur importanti, agevolazioni fiscali in cambio dell'imposizione di pesanti vincoli e della sottoposizione a condizionamento politico; molto più semplicemente si tratta di togliere ogni incertezza interpretativa, ribadendo la loro natura privatistica. Si badi, un reale processo di privatizzazione, di cui l'Italia ha tanto ed urgente bisogno, come alleanza nazionale non si stancherà di ripetere, richiede che i soggetti siano innanzitutto affrancati dal ruolo di veicoli di acquisizione del consenso politico per essere lasciati a svolgere liberamente i loro compiti. Nel caso dei soggetti operanti in campo sociale li si tratti come soggetti adulti e non come mucche da mungere per il finanziamento di altri soggetti, magari più prони o sensibili al volere del potere. Mi rendo conto che trattiamo di un barattolo di marmellata che vale circa 80 mila miliardi e che la tentazione di mettervi le mani sopra sia forte. Ma spero che in quest'aula, a differenza di quanto è avvenuto in Commissione, la ragione prevalga. Lo spero ardentemente e, sebbene non me ne senta affatto degno, prendo egualmente a prestito le parole di Beatrice per ammonirvi, onorevoli colleghi: « Se mala cupidigia altro vi grida, uomini siate e non pecore matte » (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole Ballaman, relatore di minoranza.

**EDOUARD BALLAMAN, Relatore di minoranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, condivido molte delle considerazioni svolte dal collega Pace. Purtroppo, più mi addentro nell'esame di questo provvedimento più mi rendo conto che le motivazioni addotte per sostenerlo sono

veramente scarse. Anzi, direi che vi è una vera e propria volontà di compiere un grande esproprio.

Si è detto che il disegno di legge in esame mira a rendere più efficiente e competitivo il settore in questione, ma ho seri dubbi al riguardo. Se l'efficienza e la competitività si riferiscono alla proprietà, sappiamo bene che quest'ultima può ingenerare ben poco sotto il profilo dell'efficienza e della competitività di un'azienda. Forse si è parlato di efficienza e di competitività con riferimento al fatto di trasformare queste aziende, che non sono pubbliche né private ma sono aziende pubbliche non statali, in banche private. Ma purtroppo sappiamo che il semplice fatto di essere banche private non comporta di certo efficienza e competitività. Forse chi ha vissuto proficuamente per quasi quattro secoli di storia bancaria (mi riferisco ad esempio al Monte dei Paschi di Siena) deve farsi insegnare da chi ha guidato le banche pubbliche. Ma non mi sembra il caso; non per niente i *rating* internazionali di queste banche sono certamente migliori rispetto a quelli di tutte le banche pubbliche e private che fino ad oggi abbiamo avuto. Quindi, non mi sembra proprio il caso di parlare di efficienza e di competitività. Credo che si porti avanti una politica per cui « chi sa, fa » (mi riferisco a queste banche e a queste fondazioni), mentre « chi non sa, insegna » (mi riferisco naturalmente a questa classe politica).

Ritengo che non si possa condividere il provvedimento in esame per alcuni motivi. Il primo è che in questo momento le fondazioni hanno facoltà di vendere o di non vendere, mentre più avanti ci troveremo di fronte ad un vero e proprio obbligo a vendere. Ebbene, questa è una legge liberticida ed io non credo affatto nella bontà di leggi liberticide.

Il secondo motivo è che, mentre oggi vi è un libero arbitrio nella gestione delle fondazioni, da domani avremo un'*authority* politica, che potrà deliberare, determinare, sciogliere consigli di amministrazione da parte delle fondazioni. Probabilmente il nome *authority* vuole dare una

certa idea di liberismo o di qualcos'altro, ma in questo caso si va in una direzione esattamente contraria. Si è voluta portare avanti con questo provvedimento un'ottica di vero esproprio. Vorrei sapere come la pensano i senesi, che tra il 1982 e il 1992 hanno avuto, con il Monte dei Paschi, utili per 470 miliardi e che hanno rinunciato ad utili di cui avevano diritto per un progetto più grande, sicuramente ambizioso, quello di progredire con la propria azienda. Un progetto che è cresciuto senza l'aiuto dello Stato creando posti di lavoro, mentre ora con queste leggi i posti di lavoro saranno sempre più a rischio.

Non credo che i mali del credito si possano curare facendo leggi; lo stesso vale per i mali dell'economia: se così fosse l'Italia, con tutte le leggi che ha, non dovrebbe avere neppure un disoccupato.

Lo Stato vuole privatizzare? Allora perché non vende le sue banche, le banche di proprietà del Ministero del tesoro, invece di quelle di proprietà delle popolazioni locali, alle quali — e solo ad esse — spetta decidere la sorte delle proprie aziende? Per fare un piccolo esempio richiamerò la storia del Monte dei Paschi. Bisogna ricordare che è stato fondato dalla comunità senese nel 1625. Ha avuto un legame così stretto con il suo popolo, sin dall'inizio, tanto che tutti i cittadini, dal più povero al più ricco (con la sola esclusione del clero) si fecero garanti — e lo sono tuttora — con ogni propria sostanza delle fortune del Monte. Da allora la banca è sempre appartenuta senza alcuna interruzione alla città di Siena, anche dopo l'adesione allo Stato unitario del 1859 e dopo le riforme del credito del 1936 e del 1993. Sia il Granducato di Toscana sia lo Stato sabaudo sia lo Stato repubblicano hanno sempre confermato la formale e sostanziale proprietà della banca da parte della città. Qualcuno ha detto che il Monte dei Paschi è una proprietà troppo grande per una città troppo piccola. Ebbene, se così stanno le cose cosa dovremmo dire della FIAT che è immensamente più grande del Monte dei Paschi e che è di proprietà della famiglia Agnelli? Anche in questo caso

dovremmo aspettarci un esproprio. D'altra parte sarebbe di gran lunga più ragionevole aspettarci questo esproprio dal momento che comunque lo Stato ha elargito alla FIAT abbondantemente, anche con questo Governo, mentre il Monte dei Paschi ha solo pagato molte tasse al Governo italiano.

Noi non crediamo nella bontà del provvedimento e proprio per questo abbiamo presentato un testo alternativo, anche se forse l'unico testo alternativo possibile sarebbe la bocciatura del provvedimento stesso.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**ROBERTO PINZA, Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.** Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** Poiché c'è ancora tempo a disposizione, diamo inizio agli interventi nella discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Cerulli Irelli. Ne ha facoltà.

**VINCENZO CERULLI IRELLI.** Mi limiterò solo ad alcune notazioni. La problematica delle fondazioni bancarie, la cui riforma è oggi finalmente all'esame dell'Assemblea, necessita di alcuni chiarimenti di ordine storico-cronachistico e teorico. In origine c'erano le banche pubbliche, enti a struttura a volte associativa, a volte fondazionale, con una non certissima natura giuridica che comunque la legge del 1936 in qualche modo inquadrò in una categoria unitaria. Con la legge Amato si è in sostanza immaginata un'operazione civilistica abbastanza semplice del tipo cessione d'azienda. Il soggetto banca pubblica resta quello che era ma conferisce una sua parte, vale a dire l'azienda bancaria, ad una società per azioni.

La legge Amato non prendeva posizione sul punto se questo soggetto residuo del conferimento, che poi si è chiamato ente conferente, fosse o no soggetto del-

l'ordinamento creditizio. Questo punto restava insoluto in quella legge, anche se all'epoca una parte degli esponenti politici e della dottrina ritennero pacifico che tale ente fosse soggetto dell'ordinamento creditizio, in quanto detentore di un'azienda di credito. Con il decreto legislativo n. 356, la vera legge Amato così come noi la intendiamo, si operò su questo punto una scelta molto netta, molto incisiva. Si decise cioè che questo soggetto, l'ente pubblico conferente, fosse escluso dall'ordinamento creditizio, ossia fosse un detentore di partecipazioni bancarie, ma non capo di un gruppo in senso tecnico e, quindi, non soggetto dell'ordinamento creditizio, non *holding* di credito, come viceversa avrebbe potuto essere. Nel contempo, però, la stessa legge Amato operò un'altra scelta che potrebbe apparire — ed allora apparve — stridente rispetto alla prima, quella cioè di costringere questo soggetto, pur escluso dall'ordinamento del credito, a detenere le partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferite. Pertanto si assoggettò la dismissione delle partecipazioni ad un procedimento particolarmente complesso, con tanto di delibera CIPE e così via. A seguito, quindi, di questa scelta della cosiddetta legge Amato ci siamo trovati di fronte alla stranezza rappresentata da una serie di enti esclusi, ripeto, dall'ordinamento del credito, ma costretti ad operare al suo interno, attraverso il controllo delle aziende bancarie.

Successivamente si cambiò politica, con il decreto del 1994 e poi con la successiva direttiva Dini. Fu un cambiamento a 360 gradi, perché con quegli atti si decise il contrario di quanto si era stabilito con la legge Amato: gli enti conferenti, cioè, erano invitati, attraverso tutta una serie di facilitazioni, a cedere le partecipazioni bancarie ed a tornare alla loro natura di fondazioni, di soggetti operanti nel sociale, con i proventi derivanti dalle partecipazioni bancarie fino a dismissione e poi con i proventi, che si auspicavano — e tuttora si auspicano — migliori e superiori, derivanti dai nuovi investimenti effettuati. Ora, mi pare che la scelta effettuata nel 1994, di escludere le fondazioni non solo

dall'ordinamento del credito, ma anche dalla detenzione di controllo di partecipazioni bancarie, sia stata accettata un po' da tutti. Su questo punto, insomma, non mi sembra che siano emerse opposizioni politiche chiare; si è ritenuto, cioè, che quella fosse la strada giusta: riportare le fondazioni nel loro campo ed escluderle dalla detenzione delle partecipazioni bancarie, se non in misura non ascrivibile ad una posizione di controllo.

Vengo alla seconda premessa, che riguarda la natura pubblica o privata. Badate che il problema si poneva anche prima della legge Amato, si è sempre posto. Le casse di risparmio erano enti pubblici o privati? Fino alla legge del 1936 la questione era del tutto incerta e la giurisprudenza dei primi anni trenta cominciò a sostenere la natura pubblica sulla base di una serie di elementi, o di sintomi, peraltro molto incerti. Successivamente fu considerato un sintomo decisivo della natura pubblica la norma, introdotta nel periodo fascista, che attribuiva al Governo il potere di nomina dei presidenti o comunque degli organi di vertice di queste casse. Ma la natura rimase comunque incerta. La legge Amato, nel suo titolo più che nei suoi contenuti, denominò questi enti come enti pubblici, ma non aggiunse elementi tali da far propendere l'interprete decisamente per questa soluzione. Però, fatto sta che li denominò — ed era la prima volta — enti pubblici.

Successivamente, il problema si è posto e una parte consistente dei commentatori e della dottrina — io modestissimamente mi ascrivo tra questi — ha sostenuto che di enti pubblici non si trattasse e che la denominazione della legge Amato era o impropria o addirittura incostituzionale, anche in relazione alla giurisprudenza fondamentale della Corte, segnatamente in materia di IPAB (n. 396 del 1990, sulla legge Crispi), che aveva dichiarato incostituzionale la legge Crispi del 1890 perché aveva pubblicizzato le IPAB. In quell'occasione la Corte — la questione poi è rimasta ferma — ha insegnato che il legislatore non si può inventare la pub-

blicità, la quale necessita di alcuni elementi reali, di alcuni elementi strutturali dell'ente, al di là dei quali il legislatore non può andare. Ora, organizzazioni come le IPAB — e come le Casse di risparmio, perché la struttura e la natura è la medesima, cioè organizzazioni nate dall'iniziativa privata e sociale, accresciute e vissute dai propri mezzi, operanti attraverso strumentazioni economiche, senza aver mai goduto di alcuni interventi finanziari dello Stato — non avevano quelle caratteristiche tali da farle ascrivere al mondo della pubblicità. Però, la legge Amato li chiama enti pubblici conferenti.

Queste sono le premesse. In relazione a queste premesse, la Commissione fa alcune scelte, che sono molto chiare. La prima scelta è quella di confermare l'orientamento che la politica nazionale nella materia ha assunto dal 1994 in poi, non quello precedente, ma quello successivo al 1994: cioè introdurre una serie di norme tali da indurre le fondazioni a uscire dalla partecipazione di controllo delle aziende di credito. Questa è la scelta. Badate bene, colleghi, che questo non è un obbligo, non c'è nessun obbligo; c'è soltanto un sistema di incentivi, soprattutto di tipo fiscale, sulla stessa linea avviata nel 1994. Una serie di incentivi che spingono — secondo la valutazione che adesso noi facciamo come legislatori — le fondazioni ad uscire dal sistema bancario; sono sicuro che moltissime non usciranno, perché faranno altre scelte, non utilizzeranno questi incentivi. Però, la scelta del legislatore è questa ed è chiara.

L'altra scelta sul pubblico e sul privato è altrettanto chiara e qui mi rivolgo all'amico e collega onorevole Carlo Pace. Insomma, la legge Amato aveva configurato questi enti come pubblici...

CARLO PACE. Pubblico-privati !

VINCENZO CERULLI IRELLI. Noi, tu, io ed altri, abbiamo ritenuto che quella qualificazione fosse sbagliata. Bene, adesso il legislatore prende atto di questo errore e fa una scelta diversa, cioè li qualifica

privati. Questa è la scelta che c'è nel testo. In alcuni punti sarà sbagliato, si può correggere, tutto quello che volete, però la scelta è questa: cioè, tornare indietro rispetto alla legge Amato, prendere atto della situazione reale, vale a dire che non ci sono qui gli elementi per la pubblicità, e qualificare espressamente questi enti come privati. Questa è la scelta.

Ora, su questo punto devo aggiungere ancora qualche considerazione di carattere teorico-sistematico. Colleghi, c'è privato e privato, non tutto il privato è della stessa specie. C'è il privato commerciale, ossia quello del libro V e c'è il privato civile, cioè quello del libro I.

Queste due specie sono profondamente diverse tra loro e il vero privato sta nel libro V e non nel libro I, tant'è che nel codice anteriore a quello vigente, quelle che noi oggi chiamiamo associazioni e fondazioni erano dentro il concetto dei corpi morali; concetto nel quale erano anche quelli che noi chiamiamo enti pubblici. Insomma il concetto di corpo morale comprendeva allora sia quello che noi chiamiamo ente pubblico sia quella che noi chiamiamo associazioni e fondazioni, ossia gli enti di cui al libro I del codice.

Ma perché questo privato del libro I è diverso dal privato del libro V? Perché il privato del libro I è un privato che agisce a scopi sociali, ossia non agisce nell'interesse proprio ma nell'interesse sociale sia pure utilizzando strumenti privatistici anziché pubblicistici.

Da qui una serie cospicua di conseguenze: ad esempio, le associazioni e le fondazioni del I libro sono sottoposte ad un sistema molto penetrante di controlli. Bisognerebbe fare un minimo di comparazione, in ogni caso si tratta di un sistema di controlli probabilmente più intenso di quello che qui si configura per le fondazioni bancarie. È in ogni caso un sistema di controlli molto forte che comporta, ad esempio, annullamento di deliberazioni, controlli sui bilanci e via dicendo. Ma perché questo? Perché il legislatore fa carico all'autorità di Governo di badare a che questi enti, che stanno lì per realizzare scopi sociali, si comportino in

realizzare scopi sociali, si comportino in una certa maniera e agiscano almeno in modo conforme alla legge.

Su questo punto c'è un qualcosa di più da dire, sul quale possiamo ragionare, che è dato dal fatto, a mio giudizio, che ci troviamo di fronte a patrimoni molto cospicui ed anche molto delicati in termini di gestione. Qui si estende il controllo anche a quella che chiamerei legalità economica, ossia ad una gestione sana dell'ente si da conservarne l'entità patrimoniale. È questo lo scopo della norma!

Probabilmente il collega Pace ritiene che ciò sia troppo, possiamo usare anche una formula diversa, ma a me sembra che, in qualche modo, questo concetto ci debba essere perché questi patrimoni sono troppo cospicui e troppo delicati nella loro gestione per poter essere senz'altro lasciati a qualsivoglia scelta di amministratori che non sempre possono dare le massime garanzie.

Naturalmente c'è poi la tutela giurisdizionale! Se l'autorità di controllo eccederà nell'esercizio di qualcuno di questi poteri c'è sempre la tutela giurisdizionale, e c'è il TAR che è pronto a dare sospensive! Non è dunque questo il problema. Il problema è invece che qui si è ritenuto scientemente e volutamente che l'autorità di controllo potesse anche in qualche modo intervenire con dei criteri per una gestione patrimoniale sana e prudente.

Dal collega che mi ha preceduto è stato detto: prima non c'era nulla e adesso mettiamo un'*authority*. Colleghi, questo non è esatto. Non solo non lo è per le fondazioni che sono oggi sottoposte ai controlli del tesoro ma non lo è per alcuna fondazione né per alcuna associazione, insomma per alcun corpo morale e questo per le ragioni di cui ho parlato prima: lì c'è il Ministero della giustizia e qui c'è il Ministero del tesoro! Siamo di fronte ad un normale rapporto di vigilanza su dei corpi morali.

Ritengo molto corretta (anzi, su ciò bisognerà invitare il Governo a compiere qualche passo ulteriore) la scelta di distinguere la situazione delle fondazioni fin

tanto che esse conservano il controllo delle aziende di credito, che resta al Tesoro, dalla successiva collocazione di queste figure, una volta che esse perderanno il controllo delle aziende di credito. In quel momento non ci sarà più alcuna ragione per lasciarle sotto la vigilanza del Tesoro, potranno senz'altro essere richiamate alla disciplina comune dei corpi morali e quindi potranno essere sottoposte al controllo di quella autorità che decideremo di introdurre, la quale vigilerà sulle associazioni e sulle fondazioni di cui al primo libro del codice.

Signor Presidente, mi sono limitato a qualche notazione di carattere sistematico. Per queste ragioni ed anche per altre di carattere più pratico, come quelle concernenti il sistema della disciplina fiscale, che è di grandissimo rilievo ed è molto attesa dal mondo delle fondazioni, il gruppo dei popolari e democratici propone qualche emendamento volto a migliorare il testo ma è decisamente favorevole a votare a favore del testo della Commissione (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*).

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Armosino, che dispone di venti minuti. Ne ha facoltà.

**MARIA TERESA ARMOSINO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge Ciampi costituisce un indubbio tentativo di razionalizzazione normativa del sistema delle cosiddette fondazioni bancarie. Sotto questo profilo non si può non esprimere apprezzamento per le finalità che il disegno di legge intende perseguire, ovvero, da un lato, quella di essere lo strumento legislativo attraverso il quale dettare regole per l'attuazione di processi di ristrutturazione e di disinvestimento delle banche scorporate dagli enti conferenti, dall'altro, quella di costituire la base per individuare l'organizzazione, la qualità e gli scopi delle fondazioni bancarie.

Sicuramente il riordino della disciplina civilistica e fiscale contribuirà a porre

ordine e a dare certezza normativa alle fondazioni, nonché a fornire gli strumenti adeguati, unitamente alle agevolazioni fiscali, al processo di ristrutturazione bancaria.

È dato di comune esperienza la necessità di provvedere al riordino del sistema bancario ed alla creazione di aziende di credito o aggregazioni di aziende di credito in grado di competere sul mercato europeo alla vigilia dell'ingresso in Italia nel sistema dell'euro.

Tale normativa, utile per le fondazioni proprietarie delle aziende di credito di dimensioni medio-grandi, deve però esserlo anche per le fondazioni proprietarie delle aziende di credito di minori dimensioni che, nell'addivenire a processi di privatizzazione, non devono subire necessariamente l'eliminazione dal mercato per fusione e concentrazione.

È altro dato di comune esperienza che le Casse di risparmio di minori dimensioni, ben radicate sul territorio su cui operano da molto tempo, hanno un vantaggio competitivo sul resto del sistema bancario, possono cogliere le esigenze del mercato con immediatezza e contemporaneamente venire incontro alle aspettative della clientela di minori dimensioni con maggiore celerità ed elasticità rispetto alle aziende di maggiori dimensioni. Questo è possibile in quanto le Casse di risparmio più piccole, pur nell'ottica competitiva del mercato, hanno ritenuto di continuare ad essere banca senza abbandonare i principi originari per cui erano sorte, vale a dire lo sviluppo e la promozione della comunità locale in cui operano. Per queste ultime la cessione delle azioni delle banche da parte delle fondazioni, vista la realtà dei mercati finanziari attuali, potrebbe avvenire solo in minima parte attraverso un collocamento diffuso a livello locale. Conseguentemente porterebbe ad una cessione ad istituti di grandi dimensioni od alla confluenza in *holding* promosse da questi istituti.

La modifica così radicale della proprietà della banca lontana territorialmente e dimensionalmente avrebbe come conseguenza lo stravolgimento delle logi-

che operative di queste Casse, con una più che probabile scomparsa delle medesime ed il conseguente impoverimento della comunità locale.

Le fondazioni minori debbono quindi poter utilizzare i vantaggi fiscali previsti anche se attuano operazioni sul capitale che non comportino la perdita del controllo delle aziende bancarie conferitarie.

Le fondazioni di maggiori dimensioni sono sicuramente ritenute più interessanti delle fondazioni di minori dimensioni. Queste ultime avrebbero una circolazione più limitata e per le medesime è quanto meno indispensabile che venga attivato il mercato telematico delle imprese. Solo così le relative azioni avranno apprezzamento ed interesse dai privati investitori e solo questi ultimi possono garantire una reale privatizzazione delle aziende bancarie, non certo il passaggio di quote azionarie e di controllo dalle fondazioni ad altre aziende bancarie.

L'attuale disegno di legge si propone l'obiettivo della progressiva dismissione delle partecipazioni nelle imprese bancarie da parte degli enti conferenti o azionisti e, in correlazione con tale obiettivo, mostra di voler sciogliere il nodo lasciato irrisolto dal legislatore del 1990, prevedendo per le fondazioni bancarie il riconoscimento della qualità di persone giuridiche private che perseguono scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

Con questo il disegno di legge parrebbe volersi ricollegare ad una tendenza particolarmente diffusa nella nostra più recente legislazione e che trova il suo fondamento nei principi costituzionali: la tendenza a promuovere il riconoscimento di soggetti, espressione organizzata di iniziative e impegno collettivo privato, che operano senza scopo di lucro per il perseguimento di fini di utilità e solidarietà sociale, congiungendo in questo modo in un'unica entità soggettività private e finalità di obiettivo interesse pubblico. Ed è lo stesso disegno di legge che sembrerebbe volerne dare conferma, ri-

collegando alcuni tratti della disciplina in esso contenuta a quella recentemente emanata dalla penultima legge di accompagnamento alla finanziaria in tema di organizzazione *non profit*.

Ciò premesso, ci saremmo quindi aspettati che la qualificazione privatistica delle fondazioni nell'ambito degli enti *non profit* fosse il segno e il riflesso di una ritrovata autonomia sostanziale delle fondazioni. Sembra quasi invece che nel disegno di legge, in modo speculare a quanto emergeva dalla legislazione del 1990, si accompagni oggi ad una disciplina privatistica formale una disciplina pubblicistica sostanziale. Guardando infatti a quanto enunciato nei diversi principi e criteri direttivi di quell'articolo 2 del progetto si può notare come venga affermato, come ultimo principio e criterio direttivo alla lettera *l*) che gli enti diventano persone giuridiche private, con piena autonomia statutaria e gestionale, con ciò prevedendo una sorta di riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica privata. Al contempo, la stessa lettera *l*) subordina l'assunzione della personalità giuridica privata con piena autonomia statutaria e gestionale all'avvenuto adeguamento degli statuti alle disposizioni dettate dai successivi decreti legislativi, che dovranno peraltro seguire il solco tracciato dai principi e criteri indicati nelle altre parti del medesimo articolo 2. I principi e i criteri enunciati dall'articolo 2 non hanno di per sé riferimento alla disciplina generale delle fondazioni contenuta nel codice civile, per quanto essa possa oggi ancora valere come quadro normativo comune per gli enti *non profit*, ma contengono una serie di disposizioni speciali di principio circa le finalità, l'organizzazione e la gestione delle fondazioni, che incidono restrittivamente proprio su quelli che sono gli ordinari oggetti della potestà statutaria gestionale. Si tratta in particolare di disposizioni che paiono voler assicurare il mantenimento di una condizione di dipendenza dall'esterno e dietro la direzione degli enti secondo modalità sufficientemente uniformi, più che riconoscere e valorizzare l'autonoma capacità

dei singoli enti di determinarsi in relazione anche alle diverse realtà sociali e territoriali di cui sono espressione e di gestirsi in maniera corrispondentemente autonoma.

Quanto all'autonomia statutaria, basta guardare come già la lettera *a*) dell'articolo 2 intenda in qualche modo tipizzare le finalità istituzionali, allorché prevede che le fondazioni perseguono, appunto, scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli. È vero, si tratta di un'indicazione pur sempre sufficientemente ampia e generica, ma tale da essere più restrittiva, contenuta nel decreto legislativo n. 356 e da sembrare voler escludere altre diverse finalità che risultano dagli attuali statuti delle fondazioni. Peraltro, il testo in esame esclude finalità pur sempre di utilità sociale in senso ampio, ma più propriamente attinenti allo sviluppo economico e del territorio che si rinvergono ancora negli attuali statuti delle fondazioni.

Quanto poi alle disposizioni dettate in tema di organizzazioni delle fondazioni dall'articolo 2, si può notare come anche da questo punto di vista il disegno di legge non sembra voler riconoscere un'effettiva capacità di autonoma determinazione da parte delle fondazioni. La lettera *g*) del citato articolo non si limita infatti a dettare principi e criteri organizzativi generali per gli statuti degli enti, come è nel codice civile, ma prevede che debbano esservi distinti organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo, con specifici requisiti di professionalità per coloro che ricoprono i rispettivi incarichi. Sembra quindi, di fatto, voler imporre, attraverso i successivi decreti delegati, un modello organizzativo già sufficientemente tipizzato e circostanziato.

Per converso, e credo che questo meriti un'ampia riflessione, non è prevista l'incompatibilità, per consiglieri comunali, provinciali, regionali ed assessori, di partecipazione ai predetti organi, dal che sorge il fondato timore di sottoposizione delle fondazioni al controllo politico.

Da ultimo occorre sottolineare che si prevede per le fondazioni bancarie un apposito sistema di vigilanza che, oltre ad essere diverso da quello originariamente previsto nel codice civile per le fondazioni (articolo 25), si differenzia anche in maniera notevole da quello che la legge n. 662 del 1996 ha previsto in generale per l'organizzazione *non profit*, sebbene a questo formalmente si colleghi.

Secondo la citata legge n. 662 per le organizzazioni *non profit* è prevista l'istituzione di un organismo di controllo, a sua volta posto sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio e del ministro delle finanze, che principalmente deve garantire, anche con emissione di parere-deliberazione l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per poter disporre della qualità di organizzazione *non profit*.

Anche se non compiutamente definito nei suoi tratti, si tratta di un organismo pensato con funzioni di vero e proprio controllo-verifica sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che identificano le organizzazioni *non profit* ai fini dell'applicazione della speciale disciplina fiscale per le organizzazioni medesime previste.

Nel caso in esame, l'articolo 2, alla lettera *h*), non si limita ad estendere la vigilanza di tale organismo anche alle fondazioni bancarie, ma ne ridisciplina interamente la configurazione, sia estendendo l'oggetto del controllo, sia modificandone le finalità, sia ampliando i poteri e gli strumenti del controllo.

Quanto all'oggetto del controllo, è esteso alla verifica non solo del rispetto delle norme dettate dalla legge, ma della sana e prudente gestione, della redditività del patrimonio e dell'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti. Il che muta, conseguentemente, anche le finalità e il carattere del controllo rispetto a quello della legge n. 662 e lo trasforma in un potere di valutazione di merito generalizzato sull'intera gestione.

Agli stessi fini, tuttavia, vengono poi attribuiti all'organismo poteri che trascen-

dono dall'ambito del controllo di legittimità e anche dal controllo di merito e che si qualificano piuttosto come potere di indirizzo e di intervento diretto anche su singoli atti della gestione. Sono così sottoposte all'approvazione dell'organismo le modifiche statutarie; sono sottoposte ad autorizzazione le operazioni di trasformazione e concentrazione e spetta allo stesso organismo determinare il limite minimo di reddito, in relazione al patrimonio, da destinare ai fini istituzionali. A ciò si aggiungono i poteri di controllo sostitutivo sugli atti e quelli sugli organi, che spaziano dalla revoca degli organi gestori fino allo scioglimento dell'ente stesso, scioglimento previsto stranamente non per sopravvenuta impossibilità del raggiungimento del fine, come prevede l'articolo 27 del codice civile, ma per gravi e ripetute irregolarità nella gestione; questo dovrebbe giustificare eventualmente solo la sostituzione degli organi, ma non l'estinzione dell'ente.

È facile notare allora come ci si trovi di fronte all'utilizzazione di un organo, nato e pensato dalla legge n. 662 per un certo compito, che viene dotato di poteri non più di vigilanza, ma di indirizzo e di tutela per quel che riguarda sia le scelte fondamentali, sia la gestione economico-finanziaria delle fondazioni. Questo finisce per escludere margini reali di autonomia delle fondazioni e mostrare come esse finiscano per tornare ad essere enti sostanzialmente ancora pubblici, in un rapporto oltre che di dipendenza, quasi di strumentalità con il centro.

Queste sono le ragioni poste a base del complesso degli emendamenti che il gruppo parlamentare di forza Italia ha riproposto in aula e che auspica abbiano oggi un'attenzione diversa rispetto a quella pressoché inesistente ad essi riservata durante i lavori in Commissione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

### **Proposta di trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa della seguente proposta di legge per la quale la I Commissione permanente (Affari costituzionali), cui era stata assegnata in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6, dell'articolo 92, del regolamento:

S. 45 — Senatore SMURAGLIA: « Modifica dei confini di Sizzano e di Lacchiarella e delle circoscrizioni provinciali di Pavia e di Milano » (approvato dalla I Commissione permanente del Senato) (4079).

### **Ordine del giorno della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 10 marzo 1998, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.
2. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa della proposta di legge n. 4079.
3. — Deliberazione sulla richiesta di stralcio relativa alla proposta di legge n. 2493.
4. — *Seguito della discussione congiunta delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato:*

Sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate (Doc. XXXIV n. 1).

Sul sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della Commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato (Doc. XXXIV n. 2).

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 2997 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 gen-

naio 1998, n. 1, recante disposizioni urgenti in materia di cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia Erzegovina (*Approvato dal Senato*) (4570).

— *Relatore:* Bova.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (4525).

— *Relatore:* Zagatti.

7. — *Seguito della discussione degli abbinati progetti di legge:*

Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria (3194).

BALOCCHI ed altri: Norme in tema di cessioni di quote delle banche da parte delle fondazioni delle casse di risparmio (386).

COSTA: Norme in materia di privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni-associazioni (3137).

— *Relatori:* Agostini, per gli articoli 1, 2 e 7 e Cambursano, per gli articoli da 3 a 6, per la maggioranza; Carlo Pace e Balaman di minoranza.

**La seduta termina alle 21,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22,55.*