

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 indubbi 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 improripa, 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 perseguitabile 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 contemporamento 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 auspicchiamo una riforma.

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

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 accettare 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 emerga 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 scavalcati 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 giustificatissima inquietudine e della sfiducia creatasi nell'opinione pubblica, ormai convinta che le istituzioni non tutelino le libertà diplomatiche né garantiscono, 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.

**(Annuncio 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 Pàdania: 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 controposte. 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 capigruppo, 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 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 privistica 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 sistematica. 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 preventivare 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 compatti operativi, disciplinato dal recente decreto legislativo n. 358 del 1997 in attuazione della delega contenuta nella finanziaria del 1996.