

anche sui *mass media*, allorquando proprio quest'Assemblea respinse il decreto-legge di proroga dei termini all'interno del quale era inserita una norma uguale ed identica a quella che andiamo oggi ad approvare, diversa solo per l'individuazione del termine, ebbene avemmo la dimostrazione da parte di quel Governo che si voleva fare della mera speculazione politica. Si disse anche da parte del Presidente del Consiglio: « Da domani 700, 800 mila persone andranno per la strada ! ».

Ebbene, se fosse stata vera quell'espressione, ci chiediamo perché si sarebbe ricorsi a queste proroghe di sei mesi in sei mesi: è evidente che le cose non stanno così. In realtà infatti si è proceduto di proroga in proroga, perché, dopo aver addirittura promesso più volte sgravi fiscali che avrebbero dovuto supportare una nuova legge che disciplinasse la materia delle locazioni, soltanto nella legge finanziaria del 1997 si è trovato spazio per qualche centinaia di miliardi, esattamente 500 miliardi, per finanziare l'operazione. Sappiamo benissimo che, qualora proprietari ed inquilini dovessero trovarsi d'accordo nella stipula di nuovi contratti, una volta che la legge entrerà a pieno regime non vi sarebbe la copertura finanziaria per far fronte alla mole dei contratti.

È evidente che il sistema dei pannecelli caldi, dei provvedimenti tampone, quale quello oggi al nostro esame, è frutto di una politica che non ci può vedere d'accordo e concordi.

In un'occasione politica, come ha detto prima il collega Fongaro, abbiamo contribuito con un atto, che ha come primo firmatario l'onorevole Buontempo, ad impedire che la sinistra potesse ulteriormente speculare dove non poteva speculare. A livello propagandistico la mossa è riuscita ed allora anche noi abbiamo presentato una proposta di proroga, ritenendo però che quella dovesse essere, come sa benissimo il rappresentante del Governo, l'ultima proroga che doveva ac-

compagnare il disegno di legge di conversione di un altro provvedimento scaduto il 31 gennaio 1998.

Che dire poi di un Governo che arriva tardi anche nel decidere la proroga, tant'è vero che tra il precedente provvedimento e l'attuale decreto-legge vi è il buco di un giorno, relativo al 1° febbraio ? Se avessimo seguito lo stile di mera propaganda propria di questo Governo, avremmo potuto dire che il 1° febbraio sarebbero state gettate nelle strade migliaia e migliaia di persone. In realtà questa è aria fritta, come sa benissimo il rappresentante del Governo. Si reitera un rito che ormai va avanti da dieci anni e la sfida è vedere se entro il 31 ottobre questa maggioranza ha il coraggio, i numeri e la forza di presentare e di concludere l'iter legislativo di un provvedimento riguardante la nuova disciplina delle locazioni, che non può ulteriormente attendere: su questo tema — ripeto — sfidiamo la maggioranza.

Per lungo tempo abbiamo concorso in sede di Comitato ristretto a cercare un'intesa su un testo che non fosse il migliore, ma quello che più possibilmente poteva essere licenziato. Ebbene, vogliamo vedere se oggi finalmente si abbandonerà la strada demagogica per sposare quella del mercato, che deve essere libero, soprattutto perché altro e diverso è il settore del mercato che tutt'al più è meritevole di protezione. È inutile rispondere che il mercato dell'edilizia residenziale pubblica è altra cosa e che i numerosi o limitati casi di bisogno debbono essere disciplinati con altri separati provvedimenti legislativi. Nel suo insieme la stragrande maggioranza di questi casi deve essere regolamentata da una legge finalmente ampia, una legge che si ispiri al libero mercato, una legge che faccia piazza pulita di ogni vincolo anche e soprattutto di quelli che la legge n. 392 ha inopinatamente introdotto nell'ordinamento italiano.

Riteniamo inoltre che sia ora di superare la fase dei patti in deroga, perché non è ammissibile che in Italia la fase di deroga sia superiore a quella di legislazione ordinaria. Chiediamo perciò che si ritorni alla libera contrattazione delle

parti e che anche sotto il profilo del rilascio dell'immobile si sottragga finalmente la competenza alle commissioni nate per non dare, non assentire e non realizzare gli sfratti. Chiediamo infine che la materia venga ricondotta una volta per tutte alla competenza del giudice ordinario. Da tutto questo scaturisce il voto contrario sul provvedimento in esame del gruppo parlamentare di alleanza nazionale (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Fongaro. Ne ha facoltà.

CARLO FONGARO. Signor Presidente, annuncio il voto contrario della lega nord per l'indipendenza della Padania sul provvedimento in esame, che comunque lo si chiami — proroga degli sfratti o proroga della concessione dell'uso della forza pubblica per il rilascio di immobile ad uso abitativo — è, di fatto, un esproprio, nemmeno tanto camuffato, della proprietà privata. È un esproprio odioso ed illegittimo, soprattutto se si guarda — come ricordavo anche ieri nella discussione sulle linee generali — l'articolo 42 della Costituzione, che riconosce e garantisce la proprietà privata e che pone limiti al suo godimento solo nel caso in cui il bene rivesta una funzione sociale.

Per questo Governo, quindi, nel momento in cui si tratta di rilasciare un immobile, viene riconosciuta alla casa la funzione sociale. Perché allora questa funzione non viene riconosciuta quando è il momento di pagare le tasse? Anzi, considerando gli elevati importi che vengono richiesti e sborsati dalle parti nelle contrattazioni immobiliari e nelle compravendite, anche quando si tratta di immobili modesti, c'è da concludere che il fisco considera la casa un bene di lusso, non certamente come una funzione sociale.

Siamo dunque in presenza di un esproprio, sebbene sempre l'articolo 42 della Costituzione preveda che l'esproprio possa essere effettuato, ma con un adeguato indennizzo. In questo caso, invece,

non abbiamo l'indennizzo e nemmeno un risarcimento del danno, mentre è innegabile che riconsegnare un immobile con qualche anno di ritardo costituisce un danno che andrebbe in qualche modo risarcito.

Voglio integrare anche il discorso sulle commissioni prefettizie. Nate nel 1982 come provvedimento temporaneo, in sedici anni (per fortuna si trattava di una normativa temporanea) successivi interventi legislativi ne hanno via via aumentato ed ampliato i poteri fino ad oggi, quando addirittura il prefetto, organo di Governo centrale e centralista, concede a suo piacimento l'uso della forza pubblica. Ricordo in proposito l'inevitabile effetto negativo che ha l'introduzione di un organo di Governo — quale è appunto il prefetto — nel processo civile in materia di sfratti.

Per tutti questi motivi la lega nord per l'indipendenza della Padania esprimerà un voto contrario su un provvedimento che è sicuramente illiberale e che va contro gli interessi di tutti coloro che si servono del mercato delle locazioni e che, quindi, va contro i proprietari, ma anche contro coloro che cercano casa (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO. Già ieri ho spiegato e rimarcato i motivi per i quali il gruppo di forza Italia voterà contro questo provvedimento. Oggi credo che, in sede di discussione degli emendamenti, l'Assemblea abbia valutato la portata della tensione che si registra ogni qualvolta si parla del problema delle locazioni e della casa. Si evidenzia cioè, ancora meglio, quale sia l'orientamento dell'opposizione e quale della maggioranza.

Condivido pienamente — e pertanto sarò breve — quanto affermato dai colleghi Taradash e Foti, ma vi è un aspetto che credo vada rimarcato. Mi riferisco al fatto che il nostro diniego su questo

provvedimento non è basato solo ed esclusivamente su argomenti legati al libero mercato, che pure valgono, argomenti che si basano sulla carenza degli alloggi che riteniamo sia inferiore a quella che poteva sussistere nel momento in cui sono state costituite le commissioni prefettizie.

È proprio sulle commissioni prefettizie che si è voluta soffermare l'attenzione. Si è voluto in un determinato momento storico — gli anni dal 1983 al 1988 — fare in modo che la pubblica amministrazione regolasse il flusso degli sfratti, segnatamente quelli per finita locazione.

Ieri ho sentito dire dal collega De Cesaris di rifondazione comunista che si dovrebbe quasi abolire il concetto di finita locazione, ma finché essa esiste ed è prevista dal codice di procedura civile, credo che dovremo tener conto che il regime non fisiologico è quello che si è creato a seguito della istituzione delle commissioni prefettizie. Si è voluto infatti togliere al pretore, cioè al giudice naturale, la competenza sulla gradualità degli sfratti. Se ciò andava bene in quel periodo storico — parliamo, lo ripeto, degli anni dal 1983 al 1988 — credo che oggi, a distanza di 15 anni, non vi sia più motivo di ritenere sussistenti analoghe necessità.

Esprimeremo pertanto un voto contrario su questo decreto di proroga, perché crediamo che esso non sarà l'ultimo. Il Governo ha più volte disatteso le nostre richieste, come quella avanzata all'inizio della legislatura, quando ci fu promesso che le commissioni prefettizie sarebbero state prorogate solo in quella occasione, mentre oggi, a distanza di quasi due anni, ci troviamo nuovamente a discutere dello stesso argomento.

Poiché entro la data del 31 ottobre questa Camera non sarà pronta a varare la nuova normativa in materia di locazioni, visto che i problemi che emergeranno sia all'interno dell'opposizione che della maggioranza saranno di grossa portata, ritengo che la proroga dell'esecuzione e quindi la decisione in ordine alla concessione della forza pubblica da parte delle commissioni prefettizie abbia fatto il suo tempo.

Questo è il motivo per il quale riteniamo che il « no » al provvedimento al nostro esame dovrebbe essere espresso da tutta l'opposizione ed anche dalla maggioranza.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Casinelli. Ne ha facoltà.

CESIDIO CASINELLI. Presidente, colleghi, ho ascoltato il dibattito che si è sviluppato in aula intorno a questo argomento e mi pare che, effettivamente, la discussione sia andata molto oltre la portata del decreto-legge.

Si è parlato di tutto, anche della riforma del mercato delle locazioni, che non è ancora all'esame di questa Assemblea, sebbene la maggioranza ritiene di sottoporvela a brevissima scadenza. Stiamo parlando di un provvedimento erroneamente definito di proroga degli sfratti — poi è stato precisato in realtà in cosa consista — che in altre occasioni (mi pare lo abbia egregiamente ricordato ieri l'onorevole Zagatti) è stato sollecitato con la presentazione di apposite proposte di legge dai gruppi dell'opposizione, che in altri momenti storici hanno ritenuto di fare una scelta ben diversa rispetto all'attuale.

Si è dunque voluta caricare questa limitata discussione di contenuti ideologici indubbiamente fuori misura. Il Governo e la maggioranza presenteranno una proposta di modifica dell'attuale situazione del mercato delle locazioni e cercheranno di risolvere il problema dei piccoli proprietari e dei piccoli risparmiatori, una categoria che sta a cuore alla maggioranza e non solo all'opposizione, congiuntamente al problema di chi non ha casa e non può essere messo in mezzo ad una strada.

Durante la predisposizione degli strumenti di finanza pubblica per il 1998, quindi in una congiuntura ancora difficile per rispettare i parametri di Maastricht, il Governo ha trovato la forza ed ha mostrato la volontà politica di inserire in questi strumenti i fondi necessari perché la nuova legge sul mercato delle locazioni

potesse effettivamente decollare ed essere approvata nel più breve tempo possibile.

La maggioranza si impegna a farlo per introdurre alcuni miglioramenti rispetto al sistema attuale, tra i quali l'attribuzione della competenza al pretore in ordine alla gradualità degli sfratti, poc'anzi ricordata dal collega Bruno. La maggioranza si impegna, dunque, ad approvare la legge entro il 31 ottobre di quest'anno, in modo che questa sia effettivamente l'ultima proposta.

Nel momento in cui ribadisco tale impegno, concludo confermando il voto favorevole sulla conversione in legge di questo decreto-legge da parte dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole De Cesaris. Ne ha facoltà.

WALTER DE CESARIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il gruppo di rifondazione comunista voterà a favore della conversione in legge del decreto di proposta delle commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti. Secondo noi si tratta di un provvedimento necessario ed urgente: necessario in quanto è ancora in discussione presso la Commissione ambiente della Camera la riforma delle locazioni, ma allo stesso tempo urgente in quanto, se si determinasse una vacanza legislativa, si acuirebbero tensioni già molto forti e stridenti, che sono vissute in special modo nelle grandi aree urbane, dove si addensa, come si sa, il maggior numero degli sfratti esecutivi.

È stato già ricordato (anche se nel dibattito di oggi, forse per un eccesso di vis polemica, questo elemento è stato un po' negato) come tale decreto non riguardi affatto un blocco degli sfratti né una loro sospensione: riguarda esclusivamente la loro graduazione, stabilita dal prefetto secondo le indicazioni di una Commissione in cui sono presenti rappresentanti della proprietà e degli inquilini. Ciò ov-

viamente non impedisce affatto l'esecuzione di alcune migliaia di sfratti l'anno.

I deputati del gruppo di rifondazione comunista voteranno quindi a favore della conversione in legge di questo decreto. È infatti del tutto evidente che vi è una connessione stretta fra la definizione di una disciplina non più transitoria in merito ai rilasci e la questione più complessiva di una riforma delle locazioni private. Si tratta di due temi strettamente legati fra di loro e non mi sembra un caso che il dibattito di ieri, ma anche quello di oggi, si sia soffermato specialmente sul seguente aspetto: esistono oggi le condizioni per porre fine a questo regime transitorio? Personalmente preferirei sapere se esistano oggi le condizioni per dare una risposta, sotto il profilo di una nuova legge sulle locazioni, alle domande ed alle attese di tanta gente che vive nella precarietà abitativa, che non riesce a sostenere gli affitti del mercato liberalizzato dai patti in deroga, che vive il dramma degli sfratti e che in sostanza non vede garantito il diritto all'alloggio. Come non vedere, colleghi, che vi è una sofferenza vera, legata principalmente al vivere in città, che crea emarginazione, esclusione, solitudine e spesso una vera disperazione?

Il CNEL, in un recentissimo rapporto sulla casa, afferma che sono oltre 2 milioni le famiglie che vivono una sofferenza forte, legata alla liberalizzazione, le quali non riescono a reggere gli affitti del mercato liberalizzato. Colleghi — mi rivolgo in particolare a quelli dell'opposizione — forse non vi siete accorti che la liberalizzazione nel settore delle locazioni c'è già stata per un aspetto fondamentale, cioè quello dell'affitto: nel 1992, con i patti in deroga, ormai il livello del canone viene fissato liberamente e le conseguenze sono note. Infatti solo dal 1992 al 1995 il monte affitti è aumentato di circa 11 mila miliardi nel nostro paese; gli alloggi vuoti sono oltre 5 milioni e l'evasione fiscale è rimasta inalterata (oltre 15 mila miliardi, come afferma il Secit).

Colleghi dell'opposizione, mi sembra che nel corso del dibattito abbiate detto

che non voterete a favore di questo decreto perché siete stanchi di continue proroghe senza che intervenga una nuova legge di riforma: ebbene, qual è la riforma che intendete proporre? Si vuole, cioè, una nuova legge o la semplice cancellazione di ogni legge che regolamenti la materia? Poc'anzi il collega Bruno ha richiamato quanto ho detto ed ora io vorrei citare un'espressione del collega Bruno. Egli ha detto che o il Governo si rende conto che il mercato va liberalizzato e che quindi sarebbe sufficiente applicare la normativa dettata dal codice civile in materia, oppure questa sarà soltanto l'ennesima proroga.

Mi sembra di capire che la proposta dell'opposizione — o, almeno, di una parte rilevante di essa — sia una riforma delle locazioni nel senso di eliminare ogni legge in materia rinviando al codice civile. Nuova legge uguale nessuna legge, quindi. È una proposta senz'altro legittima, che anzi ha il pregio della chiarezza; almeno così sappiamo di che cosa parliamo e lo sa anche chi ci ascolta. Questo tipo di riforma, anzi di deregolamentazione, noi la avversiamo apertamente; la consideriamo per quello che è, vale a dire una prospettiva che determina ulteriori ingiustizie, ulteriori disuguaglianze, ulteriore emarginazione. Una scelta di classe che protegge interessi economici forti, consolidati, che fa cioè della rendita il centro, il punto di riferimento cui tutto il resto è subordinato. Nell'affermazione, che mi sembra ingenua e dimostrata falsa dalla realtà, che solo liberando ogni condizionamento alla rendita, chi sa per quale magia, si risolvono i problemi.

Parlate di eliminare vincoli al mercato; in realtà parlate di eliminare regole che possono porre limiti, condizioni alla rendita. Noi siamo effettivamente per un'altra strada. Noi vogliamo veramente una nuova legge sulle locazioni per cercare di dare una risposta a quelle attese, a quella sofferenza urbana vera, che riguarda persone in carne ed ossa e che ci fa interrogare sulle contraddizioni innescate

dal neoliberismo e sulle nuove povertà, anche recentemente rappresentate dal CNEL in un rapporto.

Anche noi siamo stanchi di proroghe e di regimi transitori, ma proprio perché vogliamo una nuova legge ora e crediamo che un Governo che voglia almeno cominciare ad avviare una politica di riforme sociali debba porsi questo obiettivo. Sui contenuti della nuova legge potremo discutere. È aperto il confronto in Commissione, in quella sede si voterà e si potrà verificare la posizione dei diversi gruppi. Dato però che parliamo di sfratti e che è stato sollevato l'argomento vorrei intervenire su un punto in particolare. Noi crediamo — confermo che è la posizione del nostro gruppo — che sia giusto e opportuno distinguere la necessità o la giusta causa dalla finita locazione. Occorre cioè dare tempi certi e regole chiare per i rilasci per giusta causa ed al tempo stesso distinguere da questi la finita locazione. Vedete, colleghi, non si tratta di un discorso ideologico. La finita locazione ha cambiato natura con l'entrata in vigore dei patti in deroga e svolge una funzione prettamente economica, quella cioè di strumento per l'aumento degli affitti. Non si dà lo sfratto per rientrare in possesso dell'immobile, bensì per ricontrattare a migliori condizioni (beninteso, per la rendita). Sfratto per finita locazione e patti in deroga si sono quindi rincorsi e si rincorrono in una spirale perversa, in una logica di natura prettamente speculativa.

Vogliamo infine che anche per le politiche abitative l'Italia entri in Europa; nell'Europa di oggi, non nell'Europa del 1917 che voi avete rappresentato. Guardate alla legislazione europea, colleghi, facciamo entrare l'Italia in Europa per il diritto alla casa. Siamo noi ad affermarlo per primi: guardiamo la legislazione europea. L'Italia ha un *gap* di presenza di alloggi a canone sociale; la loro percentuale è tra un sesto ed un decimo di quelli dei principali paesi europei. È questa una distorsione che vogliamo eliminare? Guardiamo la legislazione europea anche in termini di mercato delle locazioni! Non si tratta della deregolamentazione che

proponete voi, ma di un'altra cosa. Alziamo il livello del nostro confronto e del nostro dibattito! Possiamo divenire europei anche per il diritto alla casa.

Proprio ieri nel corso del dibattito si è parlato di cosa aspetta la gente, delle esigenze che vengono rappresentate. Ebbene, il 12 aprile dello scorso anno 50 mila persone sono venute a Roma per manifestare. I sindaci di tutte le grandi città italiane e di tante città medie hanno chiesto una nuova politica per la casa, una contrattazione collettiva tra le parti sociali della locazione che assicuri parità e dignità tra proprietario e inquilino, nuove regole sull'esecuzione degli sfratti che diano certezza ai proprietari e soluzioni alternative agli inquilini (anche attraverso il superamento della finita locazione), un sistema di incentivi e agevolazioni fiscali per inquilini e proprietari. Questo non lo chiede rifondazione comunista ma un movimento ampio composto dai sindaci e da tutti i sindacati degli inquilini. A questo movimento vogliamo dare risposta e sbocco e chiamiamo al confronto ed alla coerenza tutte le altre forze (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Testa. Ne ha facoltà.

LUCIO TESTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo di rinnovamento italiano voterà a favore di questo provvedimento, in quanto la proroga proposta dal Governo non si fonda sul vuoto. È fin troppo noto, soprattutto ai colleghi dell'opposizione che hanno preso la parola, che nella Commissione di merito si sta dibattendo ed approfondendo una nuova disciplina organica delle locazioni, volta a far fronte a due ordini di esigenze, che sono state qui richiamate da più parti. Mi riferisco innanzitutto al superamento della legge sull'equo canone ed al ritorno alla libertà contrattuale delle parti, sia nella determinazione dei canoni sia, soprattutto, nella disponibilità dell'alloggio alla scadenza contrattuale. Il secondo

ordine di esigenze è rappresentato dalla tutela delle posizioni sociali più deboli tramite un sistema di contributi, di agevolazioni. Noi siamo fiduciosi nella nuova disciplina organica delle locazioni. Se i colleghi vi hanno fatto caso, avranno notato che il provvedimento non propone una proroga di sei mesi, bensì di un periodo un pochino più lungo. Le ultime dieci proroghe, se non sbaglio, si sono susseguite di sei mesi in sei mesi, mentre quella di cui stiamo discutendo è stata calibrata nella prospettiva e nel convincimento, sia del Governo sia della maggioranza, che la sua scadenza verrà a coincidere, anzi sarà preceduta dall'approvazione della nuova disciplina organica. Da ciò deriva la necessità che questo decreto-legge venga convertito dal Parlamento.

Nel confermare la fiducia nei confronti del lavoro della Commissione, confermo altresì il voto favorevole del gruppo di rinnovamento italiano su questo provvedimento temporaneo (*Applausi dei deputati del gruppo di rinnovamento italiano*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Manzato. Ne ha facoltà.

SERGIO MANZATO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quello che ci accingiamo a votare è certamente un provvedimento importante, addirittura indispensabile. Esso proroga, infatti, al 31 ottobre 1998 la normativa attualmente in vigore sulla materia, erroneamente definita di blocco degli sfratti, la quale prevede la possibilità di deroghe, da parte dei prefetti assistiti da apposite Commissioni prefettizie, volte alla graduazione degli sfratti, in particolare per quanto riguarda le aree ad alta tensione abitativa e gli sfratti per finita locazione. Ciò consente di evitare una drammatica accelerazione dei tempi degli sfratti, che metterebbe in seria difficoltà migliaia di famiglie italiane. Certo, sappiamo come questo provvedimento non sia la soluzione ideale, non sia cioè risolutivo dei problemi esistenti in materia di locazione e di politica della casa; lo consideriamo, anzi, l'ultima proroga in

materia di sfratti. È indispensabile, come è stato sottolineato, un nuovo quadro normativo volto a rilanciare definitivamente il mercato delle locazioni e a definire regole in grado anche di restituire certezza agli operatori in merito all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili. Per questo, come democratici di sinistra siamo pienamente e responsabilmente impegnati ad approvare una legge di riforma del mercato delle locazioni nel più breve tempo possibile.

Ricordo che la Commissione ambiente e lavori pubblici della Camera da tempo sta ormai lavorando su questo problema, ma solo ora è possibile procedere — io credo, speditamente — perché con la legge finanziaria per il 1998 si sono finalmente superate le incertezze in merito alle risorse disponibili ai fini della copertura finanziaria della nuova normativa. Solo ora, pertanto, è possibile riportare la discussione su un terreno di concretezza e mettere appunto una riforma non solo nel senso di una liberalizzazione del mercato degli affitti, ma anche nel senso di un insieme di regole e di misure a sostegno delle fasce sociali più deboli, attraverso la concessione di agevolazioni fiscali e l'erogazione di contributi volti a favorire l'accesso alle abitazioni in locazione.

È proprio testimoniando questo impegno che annuncio il voto favorevole dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra sul provvedimento in discussione (*Applausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Giovannardi. Ne ha facoltà.

CARLO GIOVANARDI. Molto brevemente, solo per dire che anche il centro cristiano democratico, come alleanza nazionale, forza Italia e i colleghi della lega, voterà contro questo decreto. Per motivare questo voto — forse è già stato ricordato — basterebbe il parere del Comitato per la legislazione. Quel Comitato definisce il provvedimento che il Governo ha presentato all'Assemblea « di scarsa

accuratezza nella formulazione del testo ». Inoltre, parla di improprietà del riferimento all'istituto della proroga, continua dicendo che questo decreto dà luogo a situazioni di incertezza giuridica e sottolinea che vi è scarsa rispondenza del titolo del decreto stesso rispetto al contenuto. Certo, poi il Comitato ha espresso parere favorevole, ma spiegando tutti i motivi per cui è contrario a questo provvedimento! È difficile in un decreto composto da due brevi articoli mettere assieme, fra titolo e articoli, tante incongruenze, tanti errori, persino materiali, perché c'è persino una lacuna di un giorno di vacanza fra la scadenza di un precedente decreto e l'entrata in vigore di questo, per cui si crea incertezza anche per questa *vacatio legis* di un giorno.

Quindi, lo stesso Comitato per la legislazione sottolinea queste incongruenze, che si allacciano al ragionamento che è stato sviluppato da tutto il Polo, relativo ad un meccanismo che, attraverso la necessità e l'urgenza, continua a prorogare per alcuni mesi una situazione rispetto alla quale il Governo non ha ancora reso conto al Parlamento e al paese di tutte le promesse e di tutti gli impegni che fin dall'inizio della legislatura erano stati presi per dare un'organica disciplina alla materia delle locazioni.

Per questi motivi, il nostro voto a questo decreto è decisamente contrario (*Applausi dei deputati del gruppo del CCD*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Turroni. Ne ha facoltà.

SAURO TURRONI. I verdi voteranno a favore del disegno di legge di conversione del decreto legge 2 febbraio 1998, n. 7, che dispone la proroga al 31 ottobre del termine relativo alla concessione dell'assistenza della forza pubblica ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili urbani per uso abitativo. Di questo si tratta e non di altro. Noi quindi non ci stiamo a seguire, sulla strada del conflitto ideologico, le opposizioni.

Noi riteniamo questo provvedimento necessario, soprattutto perché nell'VIII

Commissione si è lavorato ad un progetto di riforma che ha visto la definizione di un testo unificato, sul quale dovremo misurarcici. La legge finanziaria ha individuato le risorse necessarie per sostenere questo progetto di riforma e quindi credo che in quella sede noi dovremo lavorare molto perché si faccia veramente la riforma di cui c'è bisogno nel nostro paese.

Ci misureremo in Commissione, ma è certo che dovremo riflettere in quella sede sui cinque milioni e mezzo di case vuote che esistono in Italia, sui costi che la collettività deve sostenere per mantenere questo patrimonio, sul fatto che è insostenibile una situazione che vede migliaia di persone, le più deboli economicamente, nell'angoscia di trovare un'abitazione, ma anche sulla situazione inaccettabile e insostenibile di nuovi insediamenti abitativi in giro per l'Italia.

Anche altri paesi come, ad esempio, la Francia — lo abbiamo appreso in questi giorni — stanno misurandosi con questo problema; stanno adottando misure magari di sapore e di tenore diversi da quelle su cui noi stiamo ragionando adesso, ma queste misure sono tutte volte ad agevolare il mercato delle abitazioni per coloro che ne hanno bisogno.

Ebbene, su questo terreno ci misureremo, credo, serenamente con le opposizioni, sicuri che entro il termine del 31 ottobre avremo approvato la riforma di cui c'è bisogno nel nostro paese.

Per tali ragioni confermiamo il nostro voto positivo al provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Sono così esaurite le dichiarazioni di voto sul complesso del provvedimento.

**(Votazione finale e approvazione
— A.C. 4525)**

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione finale.

Indico la votazione nominale finale, mediante procedimento elettronico, sul

disegno di legge n. 4525, di cui si è testé concluso l'esame.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione
Comunico il risultato della votazione:

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

Presenti e votanti	402
Maggioranza	202
Hanno votato <i>sì</i>	245
Hanno votato <i>no</i> ...	157

(La Camera approva — Vedi votazioni).

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) (ore 18,09).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il 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; 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.

Ricordo che nella seduta di ieri è iniziata la discussione sulle linee generali.

(Ripresa della discussione sulle linee generali AC 3194)

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

GABRIELLA PISTONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento che abbiamo in esame è un disegno di legge delega che riguarda il riassetto delle fondazioni bancarie; in Italia ve ne sono 88 tra casse di risparmio ed ex istituti di diritto pubblico e controllano un patrimonio stimato dall'ACRI di circa 55 mila miliardi, di cui 33 mila miliardi sono controllati dalle sole casse di risparmio.

Esse hanno una storia antica; nascono nella prima metà dell'ottocento su iniziativa di comuni, privati cittadini ed enti morali. Lo scopo istituzionale era quello di raccogliere e promuovere risparmio degli strati sociali più deboli per dedicarlo a scopi previdenziali e per lo sviluppo di attività locali, comunali e regionali. Hanno avuto una loro vita in questo periodo che ha visto delle mutazioni, dei cambiamenti: dalla legge del 1936 si è arrivati alla legge Amato del 1990 e poi alla direttiva Dini del 1994.

In pratica i dati a nostra disposizione dimostrano che le fondazioni, così come sono oggi configurate, hanno un rendimento patrimoniale molto basso perché i due terzi del rendimento vengono spesi per autosostentamento, mentre per i fini istituzionali resta solamente il 6 per mille su un rendimento medio già molto basso in quanto pari all'1,95 per cento; in altre parole, solo poco più di 300 miliardi viene destinato ad investimenti in campo sociale. Il disegno di legge di delega in discussione è stato presentato all'inizio del 1997 dal Governo ed è già stato esaminato dalla Commissione finanze.

In premessa vorrei sottolineare l'estrema importanza della partita che si gioca attorno a questo provvedimento. Non sono in discussione solo gli assetti futuri di larga parte del sistema bancario nazionale, ma anche aspetti importanti

delle modalità di finanziamento dell'economia reale e di conseguenza del modello di sviluppo del paese.

Attraverso una ristrutturazione virtuosa del sistema finanziario italiano, che non concerne solo le questioni qui direttamente trattate, ovvero privatizzazioni e ruolo delle fondazioni, ma anche le direttive del processo di concentrazione, si potrebbero determinare le condizioni affinché nel nostro paese si sviluppi una moderna finanza di impresa e si ricreino i presupposti per rianimare un progetto di politica industriale oggi del tutto assente soprattutto al sud. È quanto chiediamo da tempo. Invece, l'assenza di un chiaro piano di settore ed il prevalere di soluzioni parziali e precarie, molto spesso fortemente condizionate da una impostazione tutta ideologica del processo di privatizzazione e da contingenti logiche di salvataggio di singole realtà aziendali, comporta un ulteriore indebolimento del sistema bancario nazionale ed una sua sostanziale svendita ai privati ed ai grandi gruppi finanziari ed esteri. A questo ci opponiamo.

Il testo all'esame dell'Assemblea è profondamente diverso rispetto alla versione originaria del Governo sia per quanto attiene alla materia civilistica sia per quanto attiene alla materia fiscale.

Il gruppo di rifondazione comunista ha presentato in Commissione alcuni emendamenti; si trattava di pochi ma qualificanti emendamenti, il cui sostanziale accoglimento ha determinato nel nostro gruppo un atteggiamento di disponibilità nei confronti del testo in questione. Se, da un lato, le nuove fondazioni vengono qualificate enti di diritto privato, compiendo una scelta netta — e a tale proposito vorrei ricordare il bello e didascalico intervento del collega Cerulli Irelli svolto ieri sera —, è pur vero che il punto h) dell'articolo 2, modificato rispetto al testo iniziale, pur sancendo la piena autonomia gestionale e statutaria delle fondazioni, assegna all'autorità di vigilanza rilevanti poteri di controllo e di orientamento. È un punto molto avversato dalla destra, che vede nell'*authority* una con-

centrazione di troppi poteri non giustificabili ed un eccesso di dirigismo; tuttavia la destra dovrebbe sapere che nel mondo, in particolare in Francia, in Germania e negli Stati Uniti, le fondazioni, proprio perché di diritto privato, hanno alle spalle un soggetto che verifica il raggiungimento degli scopi. Siccome le fondazioni sono senza padrone, è inimmaginabile che facciano quello che vogliono, senza controllo, sul rispetto della legge e dello statuto, per la sana e prudente gestione, sulla redditività del patrimonio e sulla effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti.

Un altro aspetto che abbiamo voluto sottolineare con forza è rappresentato dal punto *a*) dell'articolo 2, nel quale si prevede che le fondazioni «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale, fermi restando compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni».

In altre parole possono comunque usufruire della specifica normativa *no profit*, in quanto agiscono come enti non commerciali solo nei settori evidenziati alla lettera *d*), e precisamente: ricerca scientifica, istruzione, arte, sanità e assistenza alle categorie sociali deboli.

L'attività svolta nel perseguitamento dei fini statutari non può essere considerata sostitutiva dei compiti attribuiti dalla legge ad altre istituzioni.

Come si legge chiaramente nella relazione dell'onorevole Agostini, nei confronti dello Stato sociale le iniziative delle fondazioni sono da considerarsi ad integrazione e a sostegno. È questo per noi un punto di fondamentale importanza. Ci battiamo contro ogni forma e logica di smantellamento dello Stato sociale, di funzioni sostitutive pezzo a pezzo e siamo certi che la ministra, onorevole Bindi, agisca e pensi nella stessa nostra direzione. Non è accettabile (e qui chiediamo lumi al Governo) pensare alle fondazioni come imprese che gestiscono direttamente pezzi di Stato sociale (vedi sanità e istruzione), mentre possiamo immaginarle come enti finanziatori di servizi sociali e non come imprenditori che agiscono senza scopi di lucro in questo genere di

attività. Per questo ci sono le ONLUS, che magari avrebbero bisogno di finanziamento, mentre l'imprenditore vuole guadagnare, perché altrimenti fallisce, oppure è un benefattore. È giusto assegnare ad ognuno il proprio ruolo senza infingimenti o raggiri.

Condividiamo che in merito alle finalità istituzionali sia consentito che le grandi potenzialità innescate dalla mobilitazione delle ingenti risorse derivanti dalla cessione totale delle aziende banche (mi riferisco al patrimonio) possano essere orientate allo sviluppo sociale ed economico sia investendo una parte del patrimonio in imprese e società strategiche a livello nazionale, locale e settoriale (attraverso investimenti volti al perseguitamento di finalità di reddito per la salvaguardia del patrimonio e di più generali interessi di sviluppo economico e sociale del paese), sia destinando le previste quote di reddito ad iniziative ed interventi infrastrutturali, sempre nell'ottica dello sviluppo economico del paese o delle comunità locali, reti tecnologiche, formazione servizi di assistenza a piccole e medie imprese.

Fondamentale importanza — sottolineata attraverso la presentazione di specifici emendamenti — è da noi attribuita al fatto che si stabiliscano per legge più trasparenti e democratici criteri per le nomine degli amministratori delle fondazioni, superando tutte le attuali anomalie e, in particolare, l'autoperpetuazione e spesso l'irresponsabilità degli attuali gruppi dirigenti, favorendone un ampio ricambio. A tale proposito la legge dovrà fissare con precisione i criteri a cui dovranno attenersi le fondazioni nella necessaria revisione dei loro statuti; spetterà poi alle autorità di vigilanza approvare le modifiche statutarie.

Per tutte le fondazioni vanno previsti e giustamente distinti organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo. Per le fondazioni che mantengono il controllo e comunque quote rilevanti nelle banche va ribadita la separazione delle cariche.

L'organo da definire democraticamente è ovviamente quello di indirizzo che poi,

come un consiglio di amministrazione, provvederà a nominare le altre cariche dell'ente.

Vediamo inoltre favorevolmente le ipotesi di fusione ed accorpamento tra fondazioni di media e piccola dimensione, ovviamente caratterizzate da contiguità territoriale, e non solo tra banche sotostanti, il che può contribuire a dare maggiore forza e peso specifico alla loro attività, ad accrescerne la dimensione patrimoniale e a razionalizzare la loro capacità di investimento. In ogni caso, questo provvedimento introduce una serie di norme che invitano le fondazioni ad uscire dalla partecipazione di controllo delle banche, ma non è un obbligo. Vi sono incentivi fiscali, peraltro sulla linea già avviata dal 1994, e molte grandi fondazioni hanno già compiuto questo passo.

In chiusura, e approfittando della presenza del sottosegretario Pinza ai banchi del Governo, vorrei riproporre una domanda che ho già avuto modo di rivolgere al Governo per individuare un concetto guida, un « filo rosso » che consenta allo Stato di destinare una parte delle proprie risorse al settore sociale.

Non possiamo pensare (il sottosegretario conosce il nostro punto di vista; lo abbiamo sostenuto in Commissione, rimanendo purtroppo isolati durante l'iter di questo provvedimento) alle fondazioni e all'uso che se ne fa come sostitutrici dello Stato sociale. Noi a questo non ci potremo mai arrendere, perché non condividiamo questa idea e perché la riteniamo fortemente e profondamente sbagliata. Ripeto: quello degli enti non commerciali è un modello inutile, perché esistono già le ONLUS (anche su di esse, peraltro, bisognerebbe riaprire un capitolo di discussione, nonostante sia stata varata da poco la legge in materia).

Il nostro atteggiamento critico deriva dal fatto che la sanità e l'istruzione sono dei fondamenti del nostro Stato in quanto pubblici, poiché rappresentano diritti universali in grado di garantire un giusto e adeguato livello, non dividendo e non differenziando tra « serie A » e « serie B »

e tra servizi ricchi e servizi poveri. Questo è un punto di fondamentale importanza che noi ribadiamo in questa sede e per questo provvedimento.

Su questi aspetti si dovrebbe fare chiarezza tra noi e il Governo, sulla base di quanto ho cercato di esprimere, forse in maniera non esaustiva (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

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

VASCO GIANNOTTI. Sono assai d'accordo con una sottolineatura del relatore Agostini in merito al fatto che ci troviamo di fronte ad un provvedimento di eccezionale importanza, ad una svolta storica per un istituto come quello delle fondazioni bancarie. Mi pare che il provvedimento che la Commissione ha portato in aula vada nella direzione giusta e che intervenga e sul problema della riforma degli istituti bancarie e su quella fattispecie « che cosa devono essere le fondazioni bancarie » sulla quale fino ad oggi si è registrata una grande difficoltà di comprensione.

Nel nostro paese le fondazioni bancarie sono state animali strani. Ritengo allora che si possa e si debba fare uno sforzo — ne ha parlato poc'anzi l'onorevole Pistone — per cercare di delineare con maggiore chiarezza verso quale evoluzione si debba andare riguardo alle fondazioni bancarie. Personalmente ritengo che, se si continuasse a mantenere un'incertezza rispetto alla « missione » delle fondazioni bancarie (se si debba, cioè, trattare di fondazioni *grant making* di erogazione, oppure di gestione operative), si correrebbe il rischio — questa è una domanda che voglio porre anche al Governo — di farci trovare di fronte ad effetti che magari non sono stati ben previsti dal legislatore. A questo proposito, vorrei ricordare che in altri paesi che hanno ben altra esperienza rispetto al nostro (penso agli Stati Uniti d'America ed alla Germania) proprio l'esperienza delle fondazioni è andata in grandissima parte

nella direzione della fondazione *grant making*.

In America il 90 per cento delle fondazioni ha questa funzione, solo il 10 per cento sono fondazioni operative. In Germania accade la stessa cosa. Io ritengo che sarebbe utile sciogliere questo nodo ed invito il Parlamento e il Governo a cercare di fare un ulteriore passo in avanti.

D'altra parte, se non sciogliamo bene quel nodo, come già ho detto, gli effetti potrebbero essere imprevedibili. Mi riferisco, per esempio, alla lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 2, laddove si dice che le fondazioni — si tratta di quel 50 per cento, sottolineo questo dato, che le fondazioni devono devolvere a fini di utilità sociale, secondo le finalità previste dalla legge — possono esercitare con contabilità separate imprese direttamente strumentali ai fini istituzionali. Mi permetto di sollevare alcuni interrogativi al riguardo.

Innanzitutto, nel momento in cui si indica che la fondazione può esercitare funzioni di impresa, ritengo si introduca nella norma un elemento che può farci trovare domani proprio nella situazione sbagliata di avere fondazioni di gestione, non fondazioni di erogazione. Direi di più: mi sembra anche difficile prevedere in un dispositivo legislativo di questo tipo che le fondazioni bancarie possano esercitare direttamente funzioni di impresa.

Vorrei ricordare a me stesso, al Governo e al Parlamento, che ancora oggi non esiste in Italia una nozione dal punto di vista giuridico-formale di impresa sociale. Che cos'è l'impresa sociale? Non esiste. Occorre — e spero che il Parlamento intervenga con grande celerità — una modifica del codice civile a questo riguardo, senza di che non è possibile identificare oggi l'impresa sociale. Tant'è che il Governo nel provvedimento in materia di esenzioni fiscali per incentivare il terzo settore è dovuto ricorrere alla formula delle ONLUS, proprio perché non esiste una legislazione che ci possa garantire certezza da questo punto di vista. E allora cosa utilizziamo a fare le fonda-

zioni sociali? Io dico che una volta che avremo definito una normativa in materia di impresa sociale potremo tornare sull'argomento.

In secondo luogo, parlare di impresa e di fondazioni può introdurre anche un altro elemento di grande perplessità anzi, se mi consentite, un vero e proprio pasticcio. L'impresa, nella sua ragione d'essere, contiene un elemento di rischio. In questo caso le fondazioni bancarie che detengono un capitale non sono chiamate neppure a questa funzione di rischio. E se domani una fondazione bancaria non è in grado di gestire bene un'impresa, ciò che del patrimonio viene ad essere intaccato da una cattiva gestione dell'impresa, dove ricade, da chi viene pagato? Io penso che ricada ancora una volta in quel 50 per cento che a mio avviso dovrebbe invece essere erogato — e poi dirò a chi — venendo in questo modo anche a vanificare un esercizio di impresa. Ritengo quindi ci siano molte motivazioni a favore di una scelta chiara, nel senso che le fondazioni debbono essere per il 50 per cento *grant making*.

Vorrei ricordare, infine, che questa discussione si sta dipanando proprio nel momento in cui Governo e Parlamento sono impegnati nella grande questione relativa allo Stato sociale.

Mi chiedo quale migliore occasione per domandare anche alle fondazioni bancarie, nella loro specifica autonomia, di concorrere a progetti di innovazione dello Stato sociale. Come ed in che modo? Non mettendosi a gestire, per esempio, ospedali od università, come potrebbe accadere con questo provvedimento, ma operando sul terreno di una sollecitazione di quei soggetti di impresa che stanno nascendo e rafforzando nel settore del *non profit*, nel terzo settore. In questo individuo la natura peculiare delle fondazioni bancarie, ossia soggetti erogatori che aiutano a crescere ed a sviluppare il terzo settore, in una realtà che vede lo Stato ed il mercato, il pubblico ed i privati, entrare in scena, ai fini dell'innovazione

dello Stato sociale, un altro soggetto importante qual è appunto quello del terzo settore.

Questa è la questione che vorrei porre e mi auguro che nel Parlamento, anche all'interno dei vari gruppi parlamentari vi sia una grande sensibilità — so che è avvertita in molti di essi — intorno alla questione del *no profit*. Non è un caso per esempio che nella discussione in corso nella Commissione affari sociali a proposito dello sviluppo del *no profit* vi sia una posizione univoca tra i vari gruppi parlamentari. Siamo ad un punto delicato, al punto dove lo sviluppo del *no profit* può avere o meno un incisivo incentivo; ritengo perciò che non possiamo perdere tale occasione.

Infine permettetemi di ricordare a questo proposito che con la proposta che è stata presentata — pongo una domanda ed avanzo una proposta — non viene forse del tutto garantita una delle finalità storiche delle fondazioni sociali, ossia quella di devolvere un quindicesimo al volontariato sociale. Vorrei ricordare che l'articolo 15, comma 1, della legge n. 266, che regola il volontariato, prescrive che una parte delle dotazioni delle risorse delle fondazioni siano destinate a finanziare i centri-servizi. Se nella legge non prevediamo l'immodificabilità di questa disposizione, potremmo trovarci domani — è una domanda ed insieme un'affermazione — di fronte al fatto che potrebbero essere cambiati gli statuti delle fondazioni e quindi eliminata quella norma di cui alla legge n. 266. Qualcuno potrebbe rispondere che la modifica degli statuti avviene soltanto su parere dell'autorità di controllo; è vero, ma non vorrei fidarmi di una tale autorità, visto che oggi esiste un dispositivo legislativo che rende automatica questa possibilità. In proposito, quindi, bisognerebbe prevedere qualcosa che ponesse come *condicio iuris* nelle trasformazioni delle fondazioni bancarie da soggetti pubblici a soggetti privati il mantenimento di questa destinazione.

Ancora un'ultima considerazione, se mi rimane un minuto di tempo.

PRESIDENTE. Ha superato di due minuti il tempo a lei assegnato.

VASCO GIANNOTTI. Mi perdoni, signor Presidente, ma ho concluso.

Anche in questo caso — mi rivolgo ai relatori ed al Governo — abbiamo giustamente previsto, ed io lo condivido, una forma di *authority* che per i primi quattro anni fa capo al Ministero del tesoro e poi, completato l'iter di dismissione, diventerà un'autorità indipendente. Perfetto, sono d'accordo, anche sui compiti e sui poteri dell'*authority*, ma vorrei ricordare che nel dispositivo legislativo del ministro Visco, poi diventata legge in materia di defiscalizzazione delle ONLUS, è prevista un'altra autorità, in quel caso di carattere amministrativo. Ritengo, coerentemente con il mio discorso, che non sia saggio dopo i primi quattro anni prevedere due forme di *authority*.

Ritengo sia utile e giusto prevedere una sola *authority* che sovrintenda a tutto il mondo del terzo settore. Di questa *authority*, quindi, farebbero parte le fondazioni, ma anche tutte le associazioni, le cooperative sociali, il volontariato. Mi sembra che anche questo andrebbe nella direzione di una coerenza legislativa (*Appausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Quando intervengono su argomenti che li appassionano, i colleghi vanno oltre il tempo a loro disposizione. In questo caso si è trattato di 3 minuti e 21 secondi in più. Questa volta ho lasciato correre, ma prego gli altri colleghi di contenere la propria *vis oratoria*.

È iscritto a parlare l'onorevole Antonio Pepe. Ne ha facoltà.

ANTONIO PEPE. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi, il disegno di legge-delega governativo che mira a definire l'assetto normativo delle fondazioni bancarie ha visto in Commissione finanze la ferma opposizione del Polo per le libertà che, con

emendamenti mirati, ha cercato invano di rendere realmente più libere e private le fondazioni bancarie.

L'onorevole Carlo Pace, relatore di minoranza, ha cercato di evidenziare in Commissione prima e nella sua brillante e corposa relazione poi tutte le incongruenze e le carenze presenti nel testo, un testo con il quale, ancora una volta — ma ormai è una costante di questa maggioranza — il Governo chiede una delega, di fatto espropriando, o comunque riducendo, la potestà legislativa del Parlamento.

La chiusura della maggioranza ha impedito di migliorare il testo che, nella sostanza, lede il principio dell'autonomia delle fondazioni, al punto da dettare alle stesse le attività da svolgere. Dobbiamo aggiungere che, rispetto al testo governativo, la libertà di azione delle fondazioni è stata ulteriormente ridotta durante i lavori in Commissione. Basti pensare che, ove approvato il testo come proposto, le fondazioni bancarie saranno obbligate a devolvere almeno la metà del reddito « esclusivamente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli », potendo destinare solo le ulteriori disponibilità agli eventuali altri fini statutari, al reinvestimento, all'accantonamento e a riserva.

Quindi, la possibilità per l'ente di definire autonomamente i propri fini statutari viene di fatto annullata dall'impossibilità di destinare effettivamente reddito per raggiungere detti fini, se non nei limiti minimi previsti dall'articolo 2.

Dire ancora che le fondazioni devono operare secondo principi di economicità è sicuramente una limitazione per l'ente nella scelta degli interventi da effettuare. Basti pensare agli interventi diretti a realizzare scopi sociali o quelli tipici delle associazioni *no profit* od a favore del territorio, i quali sono certamente utili ma che, magari, alla luce del testo, non saranno possibili perché non rispondenti a principi di economicità.

In Commissione abbiamo lottato invano. Non sono stati accolti, se non in

misura marginale, gli emendamenti proposti dai parlamentari di alleanza nazionale, emendamenti che miravano ad ampliare la libertà di azione delle fondazioni e la loro autonomia. Non sono stati accolti emendamenti che miravano a dare al consiglio di amministrazione delle fondazioni la possibilità di scegliere la quota di reddito da investire. Non sono stati accolti nemmeno emendamenti che miravano ad estendere il campo di azione delle fondazioni anche nei settori della promozione, salvaguardia e custodia del patrimonio culturale ed artistico, della formazione professionale, delle attività sportive, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali — che poi sono la vera ricchezza della nostra Italia — della lotta all'usura (per inciso ricordo che molte fondazioni sono nate proprio con il fine della lotta all'usura). Non sono stati poi accolti emendamenti che miravano ad ampliare l'attività delle fondazioni anche nei settori previsti in relazione alle necessità del territorio, delle collettività interessate; emendamenti che comunque miravano a valorizzare i settori connessi allo sviluppo dei territori locali ed a salvaguardare gli scopi fissati negli statuti degli enti confratelli.

Non è stata accolta neppure una osservazione della Commissione affari costituzionale, che nel suo parere chiedeva di inserire tra gli scopi delle fondazioni anche quelli religiosi.

Il provvedimento, oltre a ledere la libertà di azione delle fondazioni, costringerà, se approvato nel testo proposto, di fatto anche le piccole fondazioni a vendere le partecipazioni nelle aziende bancarie controllate. Forte sarà il rischio che vada perduto il contatto tra realtà locali e fondazioni, contatto invece importantissimo specie dove vi sono piccole fondazioni locali, fortemente collegate al territorio ed interessate al suo sviluppo.

Nel corso del dibattito in Commissione finanze gli esponenti del Polo e tra loro, *in primis* l'onorevole Carlo Pace, hanno evidenziato che imporre alle fondazioni di vendere le loro partecipazioni nelle banche locali, cosa che per poter sopravvivere

fiscalmente saranno costrette a fare tutte le fondazioni, significherà costringerle a cedere le loro partecipazioni alle grandi banche.

Le banche locali ne soffriranno in termini di autonomia e di sopravvivenza. Ne soffriranno i territori che nelle banche locali trovano credito e sostegno. Ne soffriranno le piccole e medie imprese operanti in ambito locale, poiché esse spesso fanno ricorso al sostegno degli istituti di credito locale. Tale piccole e medie imprese andrebbero, invece, incoraggiate perché possono essere fonte di sviluppo e di occupazione.

Il Polo si è battuto per far affermare la reale natura privata degli enti fondazioni, per salvaguardare il loro patrimonio e la loro autonomia anche gestionale senza imposizioni dall'alto, come è giusto che sia in uno Stato realmente libero e democratico; in una parola, per renderle realmente e non solo fittiziamente private.

La maggioranza ha dimostrato, però, una completa chiusura. Poca vera libertà nel testo, tanto che un importante giornale ha potuto titolare a proposito delle fondazioni: «Si scrive privato e si legge pubblico», tanto che qualcuno ha parlato di esproprio proletario e tanto che preoccupazioni e riserve sono state sollevate anche da organi della Banca d'Italia.

Al di là di ogni ulteriore considerazione dobbiamo chiederci se il provvedimento sia costituzionalmente corretto, se sia vera privatizzazione quella prevista dal testo e, ancora, che senso abbia dire che detti enti diventano, dopo aver adeguato gli statuti, persone giuridiche private, se poi si trascurano gli articoli 12 e seguenti del codice civile, se si dettano norme illiberali che opprimono l'autonomia e la libertà d'azione delle fondazioni.

Il provvedimento appare in contrasto con la nostra Carta costituzionale, perché si realizza un'ingerenza sicuramente indebita nell'autonomia gestionale dell'ente e nella facoltà di disposizione del patrimonio, con compressione di diritti garantiti dalla Costituzione: vi è violazione dell'articolo 41 che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata; vi è vio-

lazione dell'articolo 42, che tutela la proprietà; vi è violazione dell'articolo 3, in considerazione della disparità di trattamento tra gli enti conferenti e qualsiasi altro soggetto che detenga partecipazioni in società bancarie e tra ente conferente e qualsiasi altra persona giuridica privata che opera senza fini di lucro.

Il provvedimento parte dal presupposto che le fondazioni bancarie sono tutte persone giuridiche pubbliche e che diventano private solo dopo aver provveduto ad adeguare i loro statuti alle disposizioni dettate dai decreti legislativi previsti dal provvedimento in parola. Esso sostanzialmente muove dall'erronea convinzione che la materia da regolare attenga alla sfera degli enti pubblici e quindi ad enti sottratti al diritto comune ed assoggettabili ad una disciplina legislativa ideata specificatamente dal legislatore.

Ove fosse vero il contrario, e cioè che le fondazioni in parola o almeno parti di esse hanno natura privata, l'impalcatura dell'articolo 2 del testo cadrebbe, a meno di non voler ritenere legittimo un intervento così rilevante, al punto da ridurre la sfera privata.

La *vexata quaestio* sulla natura pubblica o privata degli enti conferenti non può essere certo risolta sulla base di un'interpretazione letterale del decreto legislativo n. 356 del 1990, connesso alla legge Amato, ed in particolare dal comma 2 dell'articolo 11, ove è previsto che detti enti hanno piena capacità di diritto pubblico e di diritto privato, attesa la genericità della disposizione e non essendo vincolante la lettera della legge.

Decisiva è invece la natura effettiva dell'ente, come ha più volte sancito la Corte costituzionale. Del resto già il decreto legislativo non considera uguali tutte le fondazioni: l'articolo 12 detta una distinzione tra enti conferenti a composizione non associativa (per i quali prevede disposizioni particolari per la redazione degli statuti) ed enti conferenti a composizione associativa (ai quali viene riconosciuto il diritto di perseguire gli scopi originari propri degli associati).

Per tornare alla individuazione della natura pubblica o privata delle fondazioni bancarie, dobbiamo innanzitutto considerare che non è più necessariamente pubblico tutto ciò che ha a che fare con finalità a rilevanza pubblica, collettiva o comunque con quelli che sono definiti interessi superiori, ma soprattutto dobbiamo fare ricorso alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ricordo la sentenza n. 396 del 1988, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'articolo 1 della legge n. 6972 del 1890, conosciuta come legge Crispi, nella quale si prevedeva una generalizzata pubblicizzazione delle istituzioni di beneficenza e di assistenza per il solo fatto che esse svolgono attività di tipo sociale.

Si è così inteso affermare il principio secondo cui non basta il perseguitamento di fini pubblicistici per qualificare come pubblica una istituzione.

Si sono relativizzati i criteri tradizionalmente utilizzati per distinguere l'ente pubblico da quello privato.

È questo il panorama in cui deve essere inquadrato anche il problema delle fondazioni bancarie. In verità, la storia di molte fondazioni bancarie derivate dalle casse di risparmio o dai monti su pegno si intreccia con quella delle istituzioni di beneficenza. La maggior parte delle casse di risparmio, infatti, nasce per impulso di iniziative private con lo scopo di perseguire, con l'utilizzo di capitali privati, finalità di tipo filantropico, essendo volte ad incitare le classi sociali al risparmio e a sottrarre all'usura le classi più deboli. La citata sentenza della Corte costituzionale deve quindi ritenersi applicabile anche alle cosiddette fondazioni bancarie.

Vorrei aggiungere altre due importanti novità: il referendum che nel 1993 ha abrogato le norme sulle nomine governative di presidenti e vicepresidenti delle casse di risparmio e l'approvazione del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, il decreto legislativo n. 385 del 1993. Con questo provvedimento si abrogano espressamente tanto il testo unico del 1929 quanto la legge bancaria

del 1938, le cui norme avevano costituito il substrato normativo della qualificazione delle casse di risparmio come enti pubblici creditizi.

Alla luce di tutto ciò, risulta assai improbabile riuscire a negare il compimento di quella che è stata definita la « depubblicizzazione » tanto degli enti conferenti quanto delle società per azioni conferitarie.

Non si può fare a meno di constatare che istituzioni nate come private e rese pubbliche per effetto di concezioni stataliste siano tornate ad essere istituzioni private, che trovano il loro fondamento nei rispettivi atti costitutivi e statuti, che si presentano come atti di autonomia privata con lo scopo di perseguire finalità superindividuali. Come per gli enti di assistenza e beneficenza, quindi, anche per molti enti conferenti possiamo tranquillamente affermare che sono da considerarsi enti privati quando sono sorti per iniziativa e volontà privata ed operano con mezzi privati. L'aver dimostrato che anche gli enti conferenti possono essere enti privati rende sicuramente più pericoloso ed insopportabile qualsiasi intervento statale che pretenda di sostituirsi a fisiologici atti di autonomia privata di detti enti. Il voler privatizzare qualcosa che è già privato ci fa pensare che si voglia in effetti rendere questo qualcosa meno privato, per poter magari interferire nella gestione attraverso l'organo di vigilanza e per mettervi sopra un cappello politico.

L'invasione statale diviene ancora più grave se si considera che le formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo (tra le quali rientrano sicuramente anche le fondazioni bancarie) trovano un'espressa tutela nell'articolo 2 della Costituzione. La tutela costituzionale di tali enti è peraltro rintracciabile anche nell'articolo 18, che intende garantire la libertà di associazione.

Nell'esaminare il provvedimento non bisogna dimenticare che gli originali enti di credito da cui derivano molte fondazioni bancarie nacquero talvolta sotto forma di associazioni e talvolta sotto