

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—

15° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1987

—

INDICE

Commissioni riunite

2^a (Giustizia) e 6^a (Finanze e tesoro) *Pag.* 3

COMMISSIONI 2^a E 6^a RIUNITE**(2^a - Giustizia)****(6^a - Finanze e tesoro)****MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1987****2^a Seduta**

Presidenza del Presidente della 6^a Comm.ne
BERLANDA

Intervengono i ministri del commercio con l'estero Ruggiero e di grazia e giustizia Vassalli.

La seduta inizia alle ore 17,10

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schemi di due decreti delegati da adottare in base alla delega prevista dall'articolo 1 della legge 26 settembre 1986, n. 599, riguardante la revisione della legislazione valutaria

(Parere al Ministro per il commercio con l'estero ai sensi della legge 26 settembre 1986, n. 599, articolo 2. Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso il 5 agosto.

Il Presidente della 6^a Commissione Berlanda, dopo aver preso atto dell'esauriente e approfondito lavoro svolto dalla Sottocommissione, si sofferma a chiarire la natura essenziale del parere che si tratta di esprimere al Governo. Nell'ambito della loro competenza consultiva - precisa il Presidente - le Commissioni riunite devono soltanto esprimere un parere, che non è vincolante, nei modi e nei termini di cui all'articolo 2 della legge di delegazione (del quale il Presidente contestualmente dà lettura). Il senatore Berlanda aggiunge quindi che, tenuto conto del margine di tempo indispensabile affinché il Governo possa soddisfare l'obbligo di attuazione della legge, è necessario approvare l'emissione del parere nella presente seduta, dato che la prossima settimana sarebbe già troppo tardi.

Il ministro Ruggiero, dopo aver ringraziato i componenti della Sottocommissione per l'assiduo e pregevole lavoro svolto, afferma che sia per il Parlamento che per il Governo è pregiudiziale soddisfare a quanto prescrive l'articolo 2 della legge delega. In particolare, per il Governo si tratta quindi di rilevare, sulla scorta dei pareri parlamentari che saranno espressi, l'osservanza o meno, nelle singole disposizioni degli schemi, dei criteri direttivi della delega; si tratta poi di provvedere in tempo utile in modo da restare nei termini stabiliti dalla legge. Il Ministro sottolinea il rilievo politico notevole che assume tale adempimento.

Il senatore Gallo, relatore per la Commissione giustizia e presidente della Sottocommissione, dopo aver ringraziato il Ministro per l'assidua presenza ai lavori della Sottocommissione stessa, e dopo aver risolto un saluto cordiale, anche a nome dei membri della Commissione giustizia, al ministro Vassalli, dichiara di poter affermare che il testo predisposto dal Governo non manifesta «strappi» rispetto ai criteri della delega legislativa, bensì soltanto alcune divergenze non profonde. La Sottocommissione ha individuato i pochi punti in cui vi è un allontanamento dai criteri di delega; inoltre ha espresso suggerimenti per una migliore leggibilità delle norme (in relazione ad altri punti degli schemi).

Il senatore Gallo dichiara quindi che la Sottocommissione ha concluso i suoi lavori manifestando unanimità sui risultati come sopra raggiunti, fatta eccezione soltanto per alcune posizioni espresse dal senatore Battello a nome dei senatori comunisti. Rileva inoltre che il Ministro per il commercio estero sembra ben disposto rispetto ai risultati raggiunti dalla Sottocommissione.

Il ministro Ruggiero fa rilevare, a tale riguardo, la necessità, per il Governo, di tener conto anche dei risultati che saranno raggiunti, nell'esame degli schemi, dall'altro ramo del Parlamento. Osserva inoltre che egli dovrà operare, ovviamente, di intesa con i ministri concertati e nell'ambito della collegialità del

Consiglio dei ministri (quanto alla redazione del testo definitivo dei due decreti).

Il senatore Ruffino, relatore per la 6^a Commissione, richiama anzitutto l'attenzione dei Commissari sull'ordine del giorno approvato dal Senato il 23 settembre 1986, con il quale si impegnava il Governo ad emanare un provvedimento di riapertura dei termini di cui all'articolo 2 della legge 159 del 1976, per la sanatoria relativa all'esportazione dei capitali, tenendo conto, oltre che dei motivi di carattere economico, anche delle sostanziali innovazioni nella legislazione valutaria che a quell'epoca il Parlamento si accingeva a varare. A tale riguardo il senatore Ruffino precisa che egli aveva già ricordato tale ordine del giorno nella seduta delle Commissioni riunite del 5 agosto scorso: ma non ne fu fatta menzione nel resoconto sommario della seduta.

Il relatore Ruffino sottolinea, comunque, l'importanza di tale esigenza nel momento attuale e quindi la necessità che il Governo si pronunci manifestando la sua posizione in merito.

Il senatore Ruffino ritiene infine necessario un intervento chiarificatore del Governo in ordine ai riflessi che possono avere i recenti avvenimenti e provvedimenti amministrativi in materia valutaria, in relazione alla disciplina complessiva della materia, che ora si sta completando.

Il presidente Berlanda, riferendosi a quest'ultimo problema sollevato dal senatore Ruffino, fa presente che parrebbe più opportuno rinviarne la discussione nell'ambito della Commissione finanze e tesoro.

Il ministro Ruggiero, riferendosi all'ordine del giorno menzionato dal senatore Ruffino, dichiara che il Governo ha preso atto di questa importante esigenza e sta esaminando i tempi e le modalità per potervi far fronte: spera di essere in grado di riferirne al più presto in Parlamento.

Il senatore Gallo, relatore per la Commissione giustizia, esordisce dando conto delle proposte di rettifica degli schemi di decreto delegato elaborate nelle sedute di ieri e di oggi in sede di Sottocommissione. Egli dà ragione delle scelte prospettate dalla Sottocommissione, la quale ha esaminato il testo proposto dal Governo e la conformità di quest'ultimo con

i criteri direttivi stabiliti nella legge-delega.

Il relatore, prima di passare all'esame del testo, si sofferma sul suggerimento del senatore Acone, volto a tramutare il testo del decreto sulle disposizioni per l'accertamento e l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia valutaria, in una parte integrante dell'altro decreto, quello relativo alla disciplina valutaria in senso stretto. Egli esprime, a nome anche degli altri componenti la Sottocommissione, un parere favorevole a questo suggerimento.

Successivamente il relatore passa all'esame dettagliato dei due schemi specificando il significato delle innovazioni introdotte all'articolo 1, relativo ai residenti e ai non residenti, con precise implicazioni anche in ordine alla disciplina civilistica generale.

In ordine all'articolo 2 specifica la portata della norma volta a dare una nuova e più moderna definizione della nozione di valuta estera. In ordine all'articolo 6, profondamente rimeditato dalla Sottocommissione, che ha formulato alcune proposte sulla base anche di suggerimenti del senatore Forte, il relatore dichiara di approvare la differenziazione fra il concetto di monopolio dei cambi e quello di gestione dei cambi. Questa differenziazione giustamente è stata operata in ossequio alla ratifica da parte dell'Italia dell'Atto unico europeo, ratifica, questa, successiva alla approvazione della legge-delega.

Dopo aver dato breve notizia delle proposte modificative, di non grande importanza, avanzate sulle norme relative alla canalizzazione delle operazioni valutarie, alla cessione delle valute estere e alla loro utilizzazione, come pure alle norme relative all'esportazione di mezzi di pagamento, il relatore dedica un'ampia riflessione in ordine all'articolo 12, relativo a quelli che, con espressione paludata, si definiscono i trasferimenti valutari soggetti a particolari cautele, espressione che allude al ben più esplicito concetto di compensi di mediazione. Il problema centrale è quello di visualizzare l'organo che autorizza il trasferimento di quelle mediazioni che siano «conformi agli usi commerciali».

Infine, il relatore si sofferma sulle rettifiche, di natura spesso linguistica e di rado concettuale, proposte alle norme sugli interventi

temporanei in caso di tensioni valutarie, alle clausole di salvaguardia, al commercio dell'oro greggio, all'importazione ed esportazione di merci, ai provvedimenti di portata generale. In ordine a quest'ultime norme, contenute nell'articolo 17, egli specifica che a ragion veduta la Sottocommissione ha preferito proporre una norma apparentemente illiberale, relativamente all'entrata in vigore, per evitare uno iato tra emanazione e pubblicazione del decreto stesso: qualora l'entrata in vigore corrispondesse alla pubblicazione, nell'arco di tempo tra l'emanazione e la pubblicazione si sarebbero potuti commettere illeciti di grave portata.

Con riferimento al momento sanzionatorio (articolo 22) il relatore Gallo dichiara di ritenere estremamente opportuna la scelta operata dalla Sottocommissione di non avvicinare troppo la fattispecie di illecito amministrativo alla fattispecie di illecito penale.

Il senatore Ruffino, relatore per la 6ª Commissione, ritiene estremamente degna di attenzione la grande attesa presente nel Paese per una nuova ed organica normativa in materia di transazioni economiche con l'estero. Se già nel corso della VIII legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge per rispondere a questa domanda diffusa su scala nazionale, a maggior ragione è urgente soddisfare l'esigenza indifferibile, cui difatti Parlamento e Governo hanno mostrato di non volersi sottrarre.

Al termine dell'intenso lavoro effettuato dalla Sottocommissione egli ritiene di poter riferire che il giudizio largamente positivo sul testo del Governo coinvolge non solo gli esponenti della maggioranza, ma anche quelli dell'opposizione.

Egli concorda pienamente con il senatore Gallo nel ritenere di nodale importanza la questione di cui all'articolo 12, giacchè in esso si deve trovare una conciliazione fra l'esigenza di favorire il commercio internazionale e l'esigenza, parimenti degna di tutela, di controllare la correttezza giuridica di operazioni aventi dimensioni particolarmente grandi.

Inoltre, il relatore Ruffino dichiara che il testo predisposto dal Governo ha il pregio di risolvere all'articolo 1 una seria controversia interpretativa, collegata con contrastanti deci-

sioni giurisprudenziali, allorchè nell'enunciare i concetti di «residente» e di «non residente» fa esclusivo riferimento alla dimora abituale, con ciò richiamandosi alla dizione usata dall'articolo 43, 2° comma del codice civile per la definizione della residenza civilistica.

Egli richiama altresì l'attenzione dei Commissari sulla definizione data dei cosiddetti investimenti diretti, qualificati all'articolo 3 come tali quando siano effettuati «per stabilire o mantenere relazioni durevoli con un'impresa e tali da consentire l'esercizio di una influenza reale sulla sua gestione, eccettuati gli investimenti diretti in enti o società finanziari». Egli avverte che tale definizione, mutuata dalle convenzioni internazionali, non ha potuto - per esigenze di concisione normativa - specificare che gli investimenti «in enti o società finanziari» sono cosa diversa rispetto agli investimenti in *holdings* costituite allo scopo di controllare società operative estere e, contestualmente, di fruire dei vantaggi derivanti dai trattati internazionali contro le doppie imposizioni.

Il ministro del commercio con l'estero Ruggiero, soffermandosi anch'egli sull'articolo 12, dichiara di ritenere discutibile la norma allorchè parla di carattere complesso del trasferimento valutario, giacchè è difficile stabilire in ogni caso specifico quale sia l'uso commerciale, chi sia il mediatore e quale sia la finalità effettiva del compenso di mediazione. Ritiene, pertanto, quanto meno inopportuno che un Ministro della Repubblica autorizzi un'operazione circa la quale egli strutturalmente non può essere a conoscenza di tutti i risvolti. A suo avviso dovrà quindi escludersi dal testo definitivo dell'articolo 12 qualunque intervento del Ministro che ne coinvolga la responsabilità riguardo ad operazioni che non può controllare.

Prende quindi la parola il senatore Lipari, il quale dichiara preventivamente di voler fare un'osservazione riguardante la metodologia di esame degli schemi di decreti delegati da parte delle Commissioni riunite.

A suo avviso, sarebbe più opportuna una valutazione complessiva delle Commissioni riunite in relazione alla conformità degli schemi stessi alla originaria legge delega

n. 599 del 1986. Eventuali osservazioni riguardo tale conformità dovranno essere «affidate» al Ministro del commercio con l'estero il quale, sentito anche l'altro ramo del Parlamento, procederà successivamente all'emanazione dei decreti delegati che potranno così recepire le osservazioni formulate dal Parlamento stesso nel suo complesso.

Passando al merito del provvedimento, fa presente come il massimo deterrente contro le operazioni poste in essere in divieto della normativa valutaria potrebbe essere quello della nullità dell'atto; si pone a questo punto il problema se la lettera *m*) dell'articolo 1 della citata legge n. 599 possa «comprendere» anche una sanzione di tal genere, per lo meno per gli atti più gravi posti in essere dagli operatori (su questo punto tuttavia riconosce che il problema è complesso e va adeguatamente approfondito). Per quanto riguarda infine l'articolo 12, relativo ai compensi di mediazione, si dichiara favorevole alle opinioni espresse dal ministro Ruggiero.

Il ministro Vassalli - che interviene successivamente - si dichiara contrario alla sanzione della nullità dei contratti posti in essere in violazione della normativa valutaria, in quanto tale sanzione non sembra assolutamente essere «ricompresa» nel citato articolo 1, lettera *m*) della legge delega. Con riferimento, poi, al problema dell'articolo 12 riguardante i compensi di mediazione, si dichiara anch'egli favorevole alle opinioni espresse dal ministro Ruggiero.

Anche il senatore Rossi si dichiara preventivamente d'accordo (sempre in relazione all'articolo 12) con le opinioni espresse dal Ministro del commercio con l'estero; si dice invece contrario all'ipotesi fatta balenare dal senatore Lipari riguardante la previsione della sanzione della nullità degli atti posti in essere in violazione della normativa valutaria, in quanto ciò comporterebbe con ogni probabilità il blocco del nostro commercio internazionale.

Dopo una breve osservazione del senatore Forte in relazione all'articolo 12 (che potrebbe essere in qualche modo ricompreso in quanto previsto dal successivo articolo 20), ha la parola il senatore Accone.

L'oratore dichiara preliminarmente di non considerare compresa nella lettera *m*) dell'ar-

ticolo 1 della legge delega n. 599 la possibilità di prevedere la sanzione della nullità degli atti (anche se tra i più gravi) contrari alla normativa valutaria. Riguardo poi all'articolo 12, pur dichiarando di riconoscersi nella nuova stesura di tale articolo prodotta dalla Sottocommissione, rileva l'opportunità, anche dopo aver sentito le dichiarazioni del ministro Ruggiero, di espungere da essa il terzo comma.

Interviene quindi, per i senatori del Gruppo comunista, il senatore Battello.

Dichiara preventivamente di concordare sul principio che l'esame da parte delle Commissioni riunite degli schemi di decreti delegati debba vertere essenzialmente sulla conformità di essi alla legge delega n. 599; il giudizio dei senatori comunisti, di conseguenza, verrà espresso in relazione a tale metro.

Fa presente che, in sede ristretta, i senatori comunisti hanno riscontrato molti punti in cui i decreti delegati risultano conformi alla citata legge delega, mentre in altre occasioni è risultato più difficile esprimere un tale giudizio di conformità (ciò forse è dovuto a diversi modi di interpretazione del processo di liberalizzazione). Deve risultare comunque chiaro che l'espressione di alcune perplessità su singoli punti non significa affatto essere tiepidi o addirittura contrari al processo di liberalizzazione in questione.

L'oratore passa poi in rassegna alcuni punti su cui esistono specifiche perplessità da parte dei senatori comunisti. In particolare, sembra opportuno mantenere uno spazio più ampio all'Ufficio italiano dei cambi, sia con riferimento al monopolio che alla gestione dei cambi. Ciò significherebbe mantenere adeguati strumenti di politica economica, sia per attuare interventi di politica valutaria che per risolvere situazioni di squilibrio della bilancia dei pagamenti (articoli 6, 7 e 13); nello schema di decreto delegato del Governo ed anche nelle proposte della Sottocommissione, sembra invece esistere una tendenza (non condivisibile) a privarsi di adeguati strumenti per i citati fini di politica monetaria e valutaria. Sarebbe, inoltre, opportuno, mantenere un adeguato apparato informativo sui flussi monetari, per successivi interventi di politica economica; altrettanto auspicabile sarebbe poi mantenere il monopolio nella commercializzazio-

ne dell'oro greggio, così come previsto dall'articolo 1, lettera e) della legge delega. Per quanto riguarda, infine, l'articolo 12, la soluzione dei problemi sorti potrebbe essere quella della semplice riproposizione nell'articolo stesso dei divieti di cui all'articolo 1, lettera a) della legge delega, riguardanti i compensi di mediazione.

Il senatore Filetti - che interviene successivamente sul nuovo testo dell'articolo 12 - si dichiara favorevole a sopprimere il terzo comma, facendo presente che per la soluzione del problema può utilmente soccorrere il disposto del successivo articolo 20.

Dopo un breve intervento del ministro Ruggiero che si dichiara contrario (sempre a proposito dell'articolo 12) alla soluzione prospettata del senatore Battello, ha la parola il senatore Gallo.

L'oratore, dopo aver sottolineato le differenze tra quanto disposto dagli articoli 12 e 20, ricorda i motivi che in Sottocommissione hanno portato alla stesura di un nuovo testo dell'articolo 12 con l'inserimento di un terzo comma. Fa presente che solo motivi di «pura opportunità» lo inducono, tuttavia, nel presente momento, ad accettare la soppressione di tale terzo comma, riservandosi comunque in futuro di ritornare sul problema sotteso all'articolo 12.

Per quanto riguarda poi i problemi metodologici richiamati dal senatore Lipari, si dichiara d'accordo sul fatto che l'esame delle Commissioni riunite debba incentrarsi sulla conformità dei decreti delegati al dettato della legge delega. Sarebbe quindi opportuno stendere in tal senso un parere favorevole, facendo tuttavia presente, nel parere stesso, che una più stretta aderenza alla medesima legge delega potrebbe essere conseguita dal Governo recependo le osservazioni e le conseguenti modifiche contenute nel testo predisposto dalla Sottocommissione, testo che dovrebbe essere, comunque, allegato al parere stesso.

Interviene successivamente il senatore Mantica che dichiara di poter esprimere un giudizio complessivo di conformità degli schemi di decreti delegati - così come modificati secondo le proposte della Sottocommissione - alla legge delega; ciò è possibile perchè nel corso dei lavori in Sottocommissione alcuni

eccessi del processo di liberalizzazione sono stati, a suo avviso, corretti. Per esempio risulta particolarmente apprezzabile l'aver voluto comunque mantenere alcuni strumenti di gestione della politica valutaria.

Non c'è dubbio - continua l'oratore - che una partecipazione così massiccia ed interessata dei Commissari all'esame degli schemi in questione sia da collegarsi alle recenti misure adottate dal Governo in tema di politica valutaria: si augura, conseguentemente, che il Governo stesso, in fase di emanazione dei futuri decreti delegati, tenga presente la situazione attuale e futura in cui la politica valutaria del nostro Paese andrà ad inserirsi.

Il senatore Gallo ritiene di dover sottolineare che la proposta da lui avanzata di soppressione del primo comma dell'articolo 6 - in relazione al monopolio dei cambi - non è motivata da alcuna considerazione politica bensì soltanto da ragioni giuridiche che inducono ad avere presenti i principi generali sulla successione delle norme nel tempo.

Il presidente Berlanda propone di dar mandato ai relatori di stendere un parere favorevole sugli schemi dei due decreti delegati (che potrebbero essere unificati in un unico decreto) nel senso della conformità alla legge delega n. 599 del 1986, sottolineando nel parere stesso come in alcuni punti una più stretta aderenza alla legge delega potrebbe essere perseguita recependo gli spunti e le osservazioni di cui alle proposte formulate dai relatori.

Il senatore Battello, a nome dei senatori comunisti, dichiara di non poter votare a favore di tale proposta, proprio in relazione alle perplessità da lui avanzate precedentemente.

Le Commissioni riunite, infine, a maggioranza, danno mandato ai relatori di esprimere un parere favorevole sugli schemi di decreto delegato presentati dal Governo in attuazione della legge n. 599 del 1986, secondo le linee da essi stessi proposte.

Resta inteso che le posizioni sopra espresse dal senatore Battello, a nome dei senatori comunisti, saranno menzionate dai relatori nel parere.

La seduta termina alle ore 19,30.