

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

322^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 14 GIUGNO 1985

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Variazioni nella composizione Pag. 3

COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione 22

CONGEDI E MISSIONI 3

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione 23

Presentazione di relazioni 23

Trasmissione dalla Camera dei deputati e
assegnazione 22

Discussione:

«Revisione della legislazione valutaria»
(316) (Urgenza, ai sensi dell'articolo 77, primo
comma, del Regolamento):

BONAZZI (PCI) Pag. 19

FINOCCHIARO (PSI) 14

PALUMBO (PLI) 16

REBECCHINI (DC) 3

RICCI (PCI) 5

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Variazioni nella composizione 22

INTERROGAZIONI

Annunzio 23

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI
MARTEDÌ 18 GIUGNO 1985 24

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10*).
Si dia lettura del processo verbale.

GIUST, *f.f. segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 giugno.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Buffoni, Campus, Colella, Conti Persini, Crollanza, De Cinque, Gozzini, Lipari, Meriggi, Miana, Romei Carlo, Spano Ottavio, Tomelleri, Urbani, Vernaschi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere a Washington, per attività della Commissione affari generali dell'UEO.

Commissione parlamentare per le questioni regionali, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il senatore Biglia è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali in sostituzione del senatore Pirolo.

Discussione del disegno di legge:

«Revisione della legislazione valutaria» (316)
(*Procedura d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Revisione della legislazione valutaria», per il quale è stata deliberata la procedura d'urgenza.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Rebecchini.
Ne ha facoltà.

REBECCHINI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, il processo di razionalizzazione e di liberalizzazione della legislazione valutaria trova nel provvedimento sottoposto al nostro esame un punto di conferma importante sia sotto il profilo normativo, come ha evidenziato il senatore Gallo nella sua pregevole relazione, sia sotto il profilo della realtà economica, con specifico riferimento alla politica industriale nella sua proiezione internazionale.

La filosofia che ispira il provvedimento al nostro esame si basa sul principio che i rapporti con l'estero saranno, nell'ottica del nuovo ordinamento valutario, normalmente ammessi e solo eccezionalmente vietati. È questa un'impostazione di chiarezza, che potrà eliminare un sostanziale stato di incertezza, situazioni equivocate, problemi per l'amministrazione e, soprattutto, difficoltà per le nostre imprese industriali. Tale situazione si era venuta a determinare a partire dagli anni '70, in connessione con fatti ed esigenze legate a riferimenti monetari internazionali. Infatti, la fine degli anni '50 e tutto il decennio successivo avevano visto l'Italia allentare il regime di controllo dei cambi, dichiarare la convertibilità esterna della lira, adeguare man mano la propria normativa alle direttive della CEE e dell'OCSE.

L'evoluzione dei conti con l'estero, la stabilità del cambio della lira accrebbero, in quel periodo, il grado di integrazione commerciale del nostro paese e la libertà di movimento dei capitali. La crescita dell'esportazione — sempre in quegli anni '50 e '60 — favorì lo sviluppo del reddito, dell'oc-

cupazione e della posizione finanziaria netta degli operatori non bancari.

Nel corso degli anni '70, come ben noto, tale processo fu interrotto, addirittura invertito, e fu fatto frequente, ampio ricorso a strumenti di controllo valutario per le operazioni finanziarie. Al culmine di tale involuzione, in seguito alla crisi del 1976 che ridusse criticamente le riserve valutarie del paese, fu adottata la più fitta rete di controlli dell'intero nostro dopoguerra. L'esperienza di questi anni ha dimostrato la limitatezza e la inadeguatezza di linee e strategie basate esclusivamente su restrizioni valutarie, per risolvere stabilmente i problemi derivanti dal condizionamento relativo al vincolo esterno.

Le finalità che il disegno di legge 316 si propone sembrano soddisfare alcune indicazioni, che si possono ricavare anche dalle recenti vicende in materia valutaria del nostro paese, come di altre importanti economie industriali. Il disegno di legge assicura un grado di certezza del diritto nelle transazioni valutarie superiore a quello riscontrabile nella normativa attuale e persegue, con gradualità, un processo di liberalizzazione delle transazioni in valuta, nella consapevolezza dei vincoli interni ed esterni, che ancora condizionano la nostra situazione economica. Infine, il provvedimento assicura il mantenimento di poteri di intervento alle autorità valutarie, in virtù del preminente interesse dello Stato all'integrazione della gestione valutaria.

Il punto cardine dell'innovazione legislativa è contenuto nell'articolo 1 che concerne il passaggio dal principio vigente, in virtù del quale sono vietate le transazioni in valuta, salvo le autorizzazioni generali e particolari disposte dalle autorità valutarie, al principio opposto in virtù del quale le relazioni economiche e finanziarie con l'estero sono libere, salvo eccezioni e limitazioni determinate dagli organi competenti. Nel complesso della riforma che si propone, il rovesciamento del principio del «tutto è vietato» non può essere inteso come fine a se stesso perchè, accanto ad esso, il disegno di legge enuncia criteri direttivi che limitano la possibilità, per la stessa amministrazione, di

porre divieti. Sarà proprio questa la caratteristica del nuovo ordinamento rispetto a quello attuale.

Tale caratteristica segna il passaggio da un rinvio generale, incondizionato, ad un rinvio circoscritto e motivato che lascia all'Esecutivo la necessaria capacità di intervento e di difesa dell'economia sottraendogli, però, l'attuale facoltà di individuare quali siano e debbano essere gli interessi da tutelare e da proteggere.

Ma il significato del provvedimento assume un contenuto ancora più chiaro e intelligibile se lo si interpreta in chiave di confronto, procedendo ad una sorta di esame comparato con l'atteggiamento che in materia è stato adottato in altri paesi economicamente avanzati. Ebbene, a partire dallo scorso decennio, sotto l'impulso dello sviluppo dei mercati finanziari internazionali ed in virtù di nuovi indirizzi di politica economica, si è riavviato, nei maggiori paesi industrializzati, il processo di liberalizzazione dei movimenti di capitale. Infatti, nel 1979, il Regno Unito ha abolito integralmente il complesso sistema di controllo nelle transazioni di capitali. Analogo è stato, ad esempio, l'intervento della Danimarca che nel 1983 ha rimosso le restrizioni sul flusso dei capitali. Il Giappone, adottando un approccio di tipo gradualistico, nel 1980 ha sancito il principio della libertà delle transazioni in conto capitale ed ha ridotto numerosi vincoli alle operazioni con l'estero, mentre recentemente, nel 1984, ha deciso di allargare l'accesso delle istituzioni estere ai mercati domestici.

Anche la Francia, che aveva inasprito il sistema di controlli in occasione della crisi del cambio del 1981 e del 1982, in seguito alle politiche espansionistiche del Governo Mitterrand, ha attenuato tali vincoli nell'anno 1984.

Alla luce di questi sviluppi internazionali, visti i fatti ed il riferimento sul piano della sua politica estera, l'Italia compie, con l'approvazione di questa legge, un altro passo verso l'integrazione finanziaria con gli altri paesi europei, e quindi con il resto dei paesi del mondo industrializzato. Alle imprese industriali e, in genere, al sistema produttivo

del paese, potranno derivare dalla nuova normativa positivi effetti indotti. La nuova certezza del diritto costituirà uno stimolo significativo allo sviluppo delle attività economiche in generale, e di quelle imprenditoriali in particolare. I progressi sulla strada della razionalizzazione e della liberalizzazione dei capitali contribuiscono ad una più efficiente allocazione delle risorse ed alla migliore gestione finanziaria delle nostre imprese.

In sostanza, lo «spazio istituzionale» sul quale le nostre imprese si trovano a dover operare acquisterà contorni più precisi e caratteri di maggiore affidabilità. Tutto questo potrà contribuire ad incrementare la capacità di produrre, in condizioni di efficienza e di specializzazione, attività che valorizzino i vantaggi comparati e la dotazione di risorse, condizioni che, anche nella recente relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio, sono state indicate dal governatore Ciampi come premessa indispensabile per mantenere e rafforzare i livelli di operatività raggiunti dal nostro sistema economico.

Signor Presidente, colleghi, non solo per questi motivi, che ho qui richiamati sia pure in estrema sintesi, ma anche per i validi e approfonditi motivi addotti dal senatore Gallo nella relazione svolta per l'Aula, desidero annunciare che il Gruppo della Democrazia cristiana voterà a favore della proposta di riforma valutaria.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ricci. Ne ha facoltà.

RICCI. Signor Presidente, colleghi senatori, la legge di riforma valutaria che è sottoposta oggi al nostro esame e che rappresenta un atto legislativo di grande importanza, affronta due campi di intervento, in sostanza affronta due tematiche: una di carattere economico-monetario e valutario, l'altra attinente più direttamente alla legislazione valutaria in senso stretto. La prima tematica è affrontata con una sola norma, quella dell'articolo 1 del disegno di legge sottoposto al nostro esame; invece le questioni relative all'intervento sanzionatorio in campo penale e di carattere amministrativo sono previste

da un maggior numero di norme. Indubbiamente fra questi due campi esiste un'interrelazione, sia dal punto di vista concettuale, sia dal punto di vista tecnico-normativo e persino, come avrò modo di richiamare nel prosieguo di questo mio intervento, dal punto di vista istituzionale.

Nonostante l'esistenza di questa interrelazione tra le due tematiche e i due campi, tuttavia non vi è dubbio che ciascuno di essi ha una sua specificità e in qualche modo una sua autonomia. Tra essi è certamente prioritario quello relativo alla normativa valutaria in senso stretto perchè si tratta del campo in cui più direttamente ci si misura con il problema del governo della valuta, e quindi più in generale con una serie di problemi che investono direttamente le questioni dell'economia del nostro paese.

Siamo lieti che la nostra proposta — avanzata nel corso dei lavori del Comitato ristretto e che poi è stata fatta propria dalla Commissione, pervenendo quindi in Aula — di collocare questo problema relativo alla riforma della legislazione valutaria in apertura della legge sia stata accolta.

Si tratta — si dirà — di una questione puramente sistematica; ma si tratta di una questione sistematica non priva di significato, come del resto è stato opportunamente richiamato nella relazione del professor Gallo. Ebbene, si tratta di una proposta sistematica di valore non trascurabile la quale tende a collocare — anzi di fatto ha già collocato — in una visione prioritaria, al primo punto, l'intervento nel campo della revisione della legislazione valutaria.

Su questo primo punto nel mio intervento mi soffermerò molto brevemente, sostanzialmente per due ragioni: sia perchè sullo stesso argomento interverranno altri colleghi del mio Gruppo con capacità superiori alle mie in relazione alla valutazione ed alla visione dei problemi di carattere economico e finanziario; sia perchè sull'argomento esiste, in relazione alle linee di fondo cui è ispirato l'articolo 1 della riforma che stiamo esaminando, una posizione di consenso da parte del nostro Gruppo. Pertanto, vi è semmai bisogno di sviluppare più una sottolineatura che posizioni diverse.

Vorrei, tuttavia, fare alcune osservazioni, in gran parte tratte dal fondamentale apporto alla legge al nostro esame che è stato fornito dalla discussione nelle altre Commissioni di merito che si sono espresse in sede di parere e che non ne hanno avuto la competenza primaria perchè, come è noto, la competenza primaria è stata data alla Commissione giustizia. Mi riferisco più in particolare al contributo di grande rilievo che è stato dato dalla discussione in sede di Commissione finanze del Senato.

Come è noto, la riforma valutaria si presenta, in quello che è diventato l'articolo 1 (nel disegno originario del Governo era l'articolo 11), come una delega ed è ispirata — questo è ben noto a tutti noi — dal passaggio dal principio del tutto vietato in materia valutaria, salvo ciò che è autorizzato, al principio del tutto è consentito, salvo eccezioni o limitazioni. Mi voglio riproporre di usare le parole precise contenute nella legge, eccezioni o limitazioni, perchè, anche alla luce delle cose che ora dirò, citare la locuzione esatta può avere rilevanza e significato.

Credo che il passaggio dall'uno all'altro principio realizzi un punto di grande importanza nella direzione della liberalizzazione delle transazioni valutarie, anche se non possiamo nè dobbiamo nasconderci che questo passaggio da un principio all'altro di per sé non realizza un valore assoluto nel senso di tale liberalizzazione. È, infatti, chiaro a tutti noi che, se vigendo il divieto generalizzato, come oggi vige, alle transazioni in valuta, si allarga l'area delle autorizzazioni sia di carattere generale, sia di carattere particolare, il divieto a sua volta, per un effetto di tutta evidenza, si restringe, fino a diventare assolutamente marginale. Per converso, se nell'ambito di un consenso generalizzato alle operazioni di cui si tratta, le eccezioni e le limitazioni vengono dilatate, il consenso generalizzato alle operazioni valutarie a sua volta si restringe e può persino diventare marginale.

Si tratta quindi di congegni e di principi che hanno al proprio interno una elasticità che non definisce in modo assoluto questo o quel tipo di politica. Però, non vi è alcun dubbio che da un punto di vista generale,

ma anche per particolari effetti che sarà in grado di determinare e di creare, il passaggio al principio del «tutto consentito salvo eccezioni e limitazioni» realizza l'imbocco di una linea di liberalizzazione ed è comunque destinato a provocare effetti pratici senza fare tuttavia venire meno adeguati strumenti di Governo nel campo valutario; strumenti di cui, a nostro avviso — e noi vogliamo affermare questo principio con chiarezza — vi è necessità, soprattutto per quanto riguarda la situazione del nostro paese.

Noi condividiamo la linea che si afferma attraverso l'articolo 1, cioè quello che ho chiamato l'articolo prioritario e fondamentale di questa legge di riforma.

L'atteggiamento a cui è ispirato questo articolo è stato del resto illustrato con grande chiarezza — e a questa illustrazione desidero riferirmi — da parte del dottor Ciampi, governatore della Banca d'Italia, che lucidamente si è espresso riferendo alla Commissione finanze del Senato in sede di audizione. Egli ha detto — e io sono pienamente d'accordo con lui — che deve essere affermato «il valore di fondo della scelta per il nostro paese di una economia aperta e quindi delle libertà degli scambi e della integrazione economica a livello nazionale ed internazionale».

Tuttavia ha aggiunto — ed io vorrei citarlo testualmente —: «Nelle condizioni economiche generali di un paese esistono tuttavia soglie critiche al di sotto delle quali si impone il ricorso a controlli settoriali che, da un lato, frenino i processi legislativi e, dall'altro, consentano tempi di una manovra per interventi di politica economica». Ulteriori affermazioni importanti ha fatto il Governatore della Banca d'Italia, affermazioni a cui credo sia il caso di riferirci. Fra queste è rilevante quella secondo cui: «La ripresa del processo di liberalizzazione valutaria nei rapporti con l'estero deve per il nostro paese accompagnare con gradualità il riequilibrio dell'economia italiana e il rafforzamento del nostro sistema industriale».

Ritengo che questa affermazione sia importante perchè, a mio avviso, viene colto il nesso che esiste indubbiamente tra stato dell'economia nazionale, integrazione con gli

altri paesi, in specie della Comunità economica europea, e liberalizzazione valutaria, che non solo è un nesso reale, ma dal quale non si può assolutamente prescindere. È di qui che deriva, a nostro avviso, la necessità di andare avanti oculatamente verso un processo di sempre più ampia liberalizzazione (che indubbiamente, ove sussistano le condizioni idonee, è destinato a favorire lo stesso sviluppo economico e l'attività delle imprese del nostro paese, quindi in definitiva il potenziamento della capacità produttiva della nostra economia), rapportandolo allo stato generale della nostra economia in analogia a quella degli altri paesi — particolarmente quelli, ripeto, della Comunità economica europea — e contemporaneamente continuando a prevedere un ordinamento che mantenga alle autorità valutarie strumenti di intervento sufficientemente elastici, capaci di intervenire in situazioni che possono essere — come del resto è avvenuto in anni abbastanza vicini a noi — assolutamente eccezionali, che in definitiva possiamo ritenere di emergenza.

Questi strumenti, per essere duttili, capaci quindi di adeguarsi alle situazioni di emergenza e comunque di evitare effetti negativi in particolare sulla bilancia dei pagamenti del paese e in genere sulla nostra economia, devono essere strumenti di carattere amministrativo, comunque di natura generale, per essere in grado di dare certezza di diritto agli operatori. Deve quindi in definitiva trattarsi, come è scritto nell'articolo 1 della legge di delega per la riforma della legislazione valutaria, di decreti ministeriali. Di questi strumenti deve essere poi garantita la massima conoscibilità. Altri provvedimenti relativi a tale conoscibilità sono stati inseriti nella delega per la riforma della legislazione bancaria.

Queste linee ci sembrano sostanzialmente tradotte nella delega legislativa di cui ho parlato, quella contenuta nell'articolo 1 della legge. Del resto, alla formulazione di questa delega noi comunisti abbiamo dato il nostro contributo e ci ripromettiamo ancora di darlo nel prosieguo di questa discussione in Aula.

Quindi, se da un lato noi esprimiamo a

questo proposito, salvo naturalmente le cose molto più perspicue che saranno dette dagli altri colleghi, un giudizio positivo — e trattasi di un giudizio molto importante perchè in fondo riguarda il punto cruciale, prioritario, fondamentale della legge che stiamo esaminando — diversa è invece la nostra valutazione relativa alla normativa di carattere penale che è stata proposta dalla maggioranza della Commissione, in ordine alla cui impostazione abbiamo già sviluppato, sia in sede di comitato ristretto sia nell'ambito della Commissione, la nostra critica e il nostro dissenso.

Dirò subito che mi auguro vivamente che la discussione che potrà svolgersi in quest'Assemblea conduca a un ripensamento delle soluzioni che sono state proposte all'Aula dalla maggioranza della Commissione, perchè in definitiva questo consentirebbe un iter più spedito della legge, che certamente contribuirebbe, per quel che posso valutare, a un maggiore sostegno, per così dire, ad una legge rispetto alle cui linee di fondo già ho espresso la valutazione positiva del nostro Gruppo.

Ecco, noi concordiamo intanto (e mi pare che su questo il testo stesso della Commissione dimostri che vi è unanime consenso) con la necessità di mantenere ferma un'area di repressione penale, quell'area di repressione penale che è stata introdotta nel 1976; e dobbiamo ricordarci che allora si trattò veramente di un periodo di emergenza, un periodo in cui la nostra economia attraversava una fase estremamente negativa, in cui si era realizzata e continuava a realizzarsi una grande fuga di capitali verso l'estero e in cui gli strumenti amministrativi di cui il potere pubblico disponeva si rivelavano assolutamente insufficienti ad impedire o, per lo meno, a contenere un fenomeno di questo genere.

Noi siamo d'accordo con la necessità di mantenere ferma, ripeto, quest'area di repressione penale che è stata appunto introdotta, per le ragioni che ho brevemente richiamato, nel 1976.

Credo si possa affermare che questa repressione penale ha causato degli effetti positivi, e vorrei citarne due. Essa è stata

uno strumento essenziale per la individuazione di distorsioni e di devianze gravi verificatesi nel nostro paese (basti pensare a Sindona e a Calvi), in relazione alla identificazione di fatti che hanno avuto non solo rilevanza giudiziaria, ma rilevanza politica e, per alcuni aspetti, persino rilevanza istituzionale, rispetto ai quali la normativa penale in materia valutaria si è rivelata di grande e importante utilità.

Io credo che essa abbia avuto anche importanza per creare nel nostro paese una diffusa coscienza di illiceità nel fatto di sottrarre indebitamente e illegittimamente risorse all'economia del nostro paese attraverso la fuga e l'esportazione di beni e di capitali.

Ma, affermata questa esigenza di mantenere ferma quest'area di repressione penale, noi riteniamo anche che sia giusto e opportuno restringere la soglia dell'intervento penale, alzando quindi il limite al di sopra del quale comincia a verificarsi la condizione della punibilità e della perseguibilità in materia penale. Affermo ciò perchè questo taglia corto rispetto ad un pullulare di processi che si sono verificati e sono ancora in corso, relativi a «mini-fatti» di carattere economico che non hanno certamente alcuna rilevanza agli effetti della bilancia economica del paese e perchè questo è inoltre assolutamente omogeneo al fatto di intraprendere una strada che conduce (come noi riteniamo sia giusto) verso un'allargamento della libertà degli scambi commerciali.

Però, nello stesso tempo in cui affermiamo questi principi circa i limiti della soglia della punibilità penale (noi siamo d'accordo con l'impostazione che è presentata nel disegno di legge all'esame di questo ramo del Parlamento), noi esprimiamo il nostro dissenso rispetto all'impostazione giuridica e tecnica della normativa penale che è stata presentata, ripeto, dalla maggioranza della Commissione. Dico questo perchè, a nostro avviso, proprio sotto il profilo tecnico, giuridico e istituzionale, non solo questa normativa non è tale da portare gli elementi di chiarezza ulteriore che sono necessari rispetto ad una normativa che dal 1976 ad oggi ha incontrato tante difficoltà, anche sul

piano giurisprudenziale di applicazione e interpretazione, ma addirittura l'impostazione che è stata data e che è al nostro esame rischia di non dare certezza, di aumentare i dubbi interpretativi o addirittura, come cercherò di dimostrare ai colleghi, di creare le condizioni per la sua completa vanificazione.

Consentitemi allora, colleghi, qualche considerazione un poco più diffusa rispetto a quelle molto sommarie che, sul piano economico, ho fatto in relazione a questo aspetto della normativa che è al nostro esame. Il principio del «tutto vietato salvo ciò che è autorizzato» attualmente vigente non crea certamente alcun particolare problema di costituzionalità, in quanto è certamente legittimo agli effetti penali riferirsi alla violazione di un divieto generalizzato e stabilito per legge, così come è oggi, rispetto al quale le autorizzazioni agiscono come cause di giustificazione o comunque come cause di esclusione della punibilità.

Il disegno di legge originario presentato dal Governo in proposito, nell'articolo 1 e negli articoli immediatamente successivi, che si riferivano sempre alla normativa di carattere penale, non ha nulla innovato rispetto alla normativa vigente salvo la proposta di quell'elevamento della soglia della punibilità che oggettivamente risponde, l'ho già rilevato, a ragioni di opportunità sia dal punto di vista economico che dal punto di vista della funzione della repressione penale, soprattutto quando si va verso un certo tipo di processo come quello che abbiamo individuato.

Tuttavia il Governo, e mi riferisco sempre al suo disegno di legge originario, avvertendo che queste norme, che venivano modificate soltanto nel senso al quale mi sono richiamato, non avrebbero più avuto alcun significato una volta che si fosse passati dalla affermazione del principio oggi vigente a quello opposto, vale a dire dal principio del «tutto vietato salvo...» a quello del «tutto consentito salvo...», ha proposto nell'articolo 12 del disegno di legge originario che gli venisse conferita una delega per la formazione di un testo unico delle leggi penali valutarie, cito testualmente la formulazione

della delega di cui all'articolo 12, «quali modificate dalla presente legge, apportando ad esse le modifiche necessarie ai fini di coordinamento ovvero conseguenziali alla riforma della normativa valutaria». Una conseguenzialità, questa affermata dal Governo, che avrebbe senza dubbio implicato una revisione profonda delle norme penali oggi vigenti, una riforma profonda evidentemente resa necessaria dalla caduta del principio del divieto generalizzato.

Rispetto a questa formulazione di delega giustamente la Commissione affari costituzionali del Senato suggeriva l'abolizione di quella parte dell'articolo 12 contenente la delega a modifica di norme penali conseguenziali alla riforma della normativa valutaria. Questa delega, infatti, era formulata in termini tali da non assicurare in nulla il rispetto dell'articolo 76 della Costituzione. In effetti, questo parere va condiviso pienamente solo che si tenga presente il contenuto dell'articolo 76 della Costituzione, in base al quale l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti. Era evidente quindi che in una delega formulata nei termini che ho ricordato questo principio non veniva rispettato.

Sulla base delle considerazioni che ho svolto fino a questo momento, a mio avviso, la via da percorrere mi sembra assolutamente evidente e vorrei riassumerla in tre punti. In primo luogo, avrebbe dovuto, ed anzi deve, essere formulata, dato che la questione viene riproposta in Aula, una delega al Governo per la riforma della normativa penale, delega che deve essere conferita in base a specifici principi direttivi in modo da evitare la critica di incostituzionalità che fu formulata in ordine all'articolo 12 del Governo. In sostanza, si tratterebbe di seguire la stessa strada indicata dal Governo, rendendo però la delega costituzionalmente valida. La delega per la riforma della normativa penale valutaria deve essere inoltre strettamente connessa con la nuova normativa valutaria e soprattutto con il nuovo principio del tutto consentito, a cui questa normativa si ispira,

tenendo naturalmente presente che la nuova impostazione crea una questione molto delicata, cioè quella relativa al fatto che il contenuto specifico delle nuove incriminazioni penali non potrà più consistere nella violazione di un divieto generalizzato posto per legge, bensì, di volta in volta, in eccezioni o limitazioni poste da disposizioni sublegislative; vale a dire, come si è detto nella delega per la riforma della legislazione valutaria, da decreti ministeriali contenenti appunto le eccezioni e le limitazioni alla libertà delle operazioni valutarie.

Si tratta dunque di una questione che attiene alla problematica delle norme penali in bianco e delle condizioni che, rispetto ad esse, assicurano la loro validità alla luce del principio della riserva di legge in materia penale, di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione.

In secondo luogo, la delega avrebbe dovuto essere conferita ed esercitata contestualmente a quella per la riforma della legislazione valutaria contenuta nell'articolo 1, allo scopo di evitare vuoti legislativi che potrebbero determinare conseguenze facilmente immaginabili.

Terzo punto: si sarebbe dovuto provvedere nel frattempo e immediatamente alla correzione delle norme penali vigenti specialmente agli effetti dell'elevamento della soglia della punibilità e queste norme verrebbero quindi ad assumere un valore temporaneo, se si vuole transitorio, fino all'entrata in vigore delle nuove norme delegate sia di carattere strettamente valutario sia di carattere penale.

Questo, a nostro avviso, è l'impianto razionale della legge e dobbiamo riconoscere che nel disegno originario del Governo, sia pure con i difetti ai quali mi sono riferito, questa razionalità di impianto c'era. Forse era un po' meno esplicita di come ho cercato, un po' pedantemente, di renderla attraverso il mio discorso, ma certamente il provvedimento originario aveva queste caratteristiche. Ripeto questo era l'impianto al quale noi ed anche i colleghi della Sinistra indipendente abbiamo proposto delle modifiche, sia pure in modo ancora non articolato e specifico, come avviene invece qui in Aula attraverso

la presentazione degli emendamenti. Comunque riteniamo che sotto questo profilo si giochi una questione di chiarezza, di certezza del diritto, di definizione della soglia di punibilità che non solo deve essere mantenuta ma deve essere configurata in modo da operare efficacemente nel concreto.

Rispetto a questa linea razionale la maggioranza della Commissione ha invece voluto seguire, con la nostra opposizione che qui ribadiamo, un altro criterio, cioè quello di dettare in via diretta una normativa penale per così dire bivalente o se si vuole onnicomprensiva, applicabile cioè sia nell'ambito della legislazione valutaria vigente, ispirata al criterio del «tutto vietato salvo», sia nell'ambito della legislazione valutaria futura, ispirata all'opposto principio del «tutto consentito salvo». Si tratta di vedere se questa operazione legislativa proposta dalla maggioranza della Commissione è ammissibile, e costituzionalmente corretta o comunque tale da dare certezza o non piuttosto da determinare dubbi, riserve, rischi sia sotto il profilo costituzionale sia, più semplicemente, sotto quello interpretativo. Secondo la nostra valutazione questi rischi esistono e personalmente ritengo che sotto il profilo costituzionale vi sia — me ne scuserà il relatore Gallo, ma credo di potermi esprimere in questi termini — una pratica certezza di illegittimità costituzionale.

Naturalmente in questa sede potrò fare un discorso in termini molto generali e succinti, ma cercherò di ricapitolare brevemente gli argomenti a supporto della nostra critica. La formula che viene qui proposta in sostituzione di quella vigente è sostanzialmente la seguente: qualunque violazione di un divieto legalmente dato ad esportare, a costituire all'estero disponibilità valutarie, eccetera, è punito... e così di seguito. In questa formula il divieto legalmente dato dovrebbe essere costituito a legislazione vigente — mi pare di aver già richiamato questo concetto — dal divieto di operazioni valutarie posto in via generale per legge, in particolare dal decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476. A legislazione futura questi divieti legalmente dati dovrebbero essere costituiti dalle eccezioni e limitazioni che verranno poste con decreti ministe-

riali con il principio, richiamato anche per legge, del tutto consentito salvo eccezioni o limitazioni.

Dobbiamo rilevare che nella formula proposta sparisce l'espressione «senza autorizzazione o con autorizzazione indebitamente ottenuta» che viceversa oggi è compresa nel testo normativo. Credo che intanto si possa formulare un primo rilievo di carattere negativo a questa soluzione prospettata, il rilievo che concerne l'inopportunità di prevedere che una stessa espressione legislativa, cioè «la violazione di un divieto legalmente dato», sia applicabile a situazioni tra loro profondamente diverse nel tempo, l'una caratterizzata da un divieto fondato sulla legge, l'altra da una serie di divieti aventi fonte sublegislativa, quasi si trattasse di un abito buono per tutte le stagioni. La stessa espressione «divieti» è sommaria ed insufficiente, soprattutto quando interventi in materia valutaria possono assumere non la forma del divieto, ma forme diverse, quali ad esempio quelle relative all'indicazione di modalità, di procedure, di condotte e così via. Si tratta quindi di una formula di carattere ambiguo, già di per sé in qualche modo foriera di dubbi e difficoltà interpretative.

Veniamo più al dettaglio: per quanto riguarda la portata di una norma come quella che stiamo esaminando, a legislazione oggi vigente, con la soluzione che viene prospettata, rischiano di non essere più sanzionate proprio le violazioni valutarie più gravi e pericolose, cioè quelle di frode valutaria che normalmente vengono realizzate con la sovrapproduzione di merci importate o con la sottoproduzione di merci esportate. Poiché non esiste in proposito — basta vedere il decreto del 1956 — un esplicito divieto, occorrerebbe ricavare l'esistenza di detto divieto da un processo interpretativo su cui possono svilupparsi anche opinioni diverse. Per quanto riguarda il decreto del 1956, va precisato che esso contiene esclusivamente la prescrizione delle autorizzazioni alle importazioni ed alle esportazioni. C'è da domandarsi quindi, in relazione a queste operazioni valutarie più pericolose, cioè la costituzione, con frode, di disponibilità all'estero, come potrebbe affermarsi che si compie un fatto in

violazione di un divieto non reperibile, almeno come divieto espresso, all'interno della legge.

Anche a legislazione futura le ipotesi di cui si tratta dovrebbero essere configurate nell'ambito delle eccezioni o limitazioni. Le ipotesi di cui si tratta sono appunto quelle relative alla costituzione fraudolenta di riserve valutarie all'estero, che quindi dovrebbero essere previste da appositi decreti ministeriali. Ci troviamo di fronte ad una formulazione che rischia di aprire larghe maglie di impunità, ad esempio, anche relativamente ai casi di elusione di ricorso ai canali autorizzati per le operazioni di carattere valutario, anche al di là delle intenzioni dei proponenti di questa formulazione, sollevando indubbiamente un problema rispetto al quale occorre essere molti vigili ed attenti.

Del resto, credo che sia abbastanza evidente — ed in quest'Aula del Parlamento sono molti i giuristi che potranno approvare o contestare il mio rilievo — ...

BONAZZI. Sono soltanto giuristi i presenti.

RICCI. ...che non c'è equivalenza tra l'espressione — e mi riferisco ai rischi rispetto alla legislazione vigente — «chiunque senza autorizzazione esporta o costituisce...», che è l'espressione oggi in vigore, e l'altra espressione: «chiunque, in violazione di un divieto legalmente dato, esporta...». Infatti nel primo caso il divieto dell'esportazione e della costituzione all'estero è un divieto senza alcuna qualificazione, mentre l'autorizzazione crea un'area di non applicazione della legge penale e, nel secondo caso, l'esportazione, o la costituzione all'estero, viene qualificata dalla necessità della infrazione di uno specifico divieto. Non vi è, quindi, equivalenza tra le due espressioni e questo ribadisce quanto già ho sostenuto e cioè che non vi sarebbero, già a legislazione vigente, effetti di restringimento e comunque si avrebbe una grave incertezza interpretativa rispetto all'area penalmente coperta.

Vi è, però, una questione più importante con cui voglio concludere il mio intervento: essa riguarda l'obiezione che concerne il pro-

filo di costituzionalità di questa formulazione rispetto alla normativa futura. Ho già posto in evidenza che, rispetto a questa normativa futura, l'espressione «in violazione di un divieto legalmente dato» si riferisce ad una fonte contenente il divieto che ha natura amministrativa e non legislativa (un decreto ministeriale). Vi è violazione della riserva di legge in materia penale, quella riserva che è contenuta nell'articolo 25 della Costituzione, ed è evidente che, dal punto di vista di una riserva assoluta, vi è violazione. Infatti, se la fonte che definisce il comportamento in cui il reato è una fonte sublegislativa, indubbiamente viene violata la riserva di legge; però siamo perfettamente a conoscenza del fatto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, sia pure con un largo contrasto tuttora esistente di carattere dottrinale — direi che la maggior parte della dottrina è contraria a questa giurisprudenza della Corte, ma noi questa giurisprudenza l'accettiamo in pieno come ipotesi di lavoro perchè proprio su questa si è lavorato in Commissione — ha ormai ammesso la legittimità della configurazione di una condotta punibile in un provvedimento non legislativo, cioè ha ormai ammesso che il provvedimento non legislativo possa definire una condotta punibile. Infatti, ad esempio, ha ritenuto la legittimità costituzionale dell'articolo 650 del codice penale che, pur riguardando soltanto una contravvenzione — e quindi il riferimento può anche essere non del tutto appropriato — crea una fattispecie di non osservanza di un provvedimento legalmente dato dall'autorità, sia pure in un ambito limitato per ragioni di giustizia, di ordine pubblico, di igiene o altro, e crea una incriminazione contravvenzionale di questo genere.

Pur ammettendo questo principio, che diamo per scontato, la Corte costituzionale ha sempre richiesto, perchè ci si possa muovere in questo ambito che è di norma penale in bianco, che debbano sussistere determinate condizioni che legittimano questo intervento, in particolare che deve essere una legge dello Stato — non importa se si tratti della stessa legge che contiene la norma penale o di un'altra — «ad individuare» — cito testualmente i principi della Corte e del

resto il relatore dà atto di questa situazione, anche se poi non ne trae le dovute conseguenze — ...

GALLO, *relatore*. Di questo discuteremo.

RICCI. Ne sto discutendo ora, professor Gallo. Dicevo: «ad individuare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, i contenuti e i limiti del provvedimento dell'autorità non legislativa di cui viene punita la trasgressione».

Occorre quindi riferirsi, per vedere se esiste una legge dello Stato che individui questi requisiti che la Corte costituzionale ritiene necessari, alla fonte costituita dalla legge valutaria, perchè la fonte non può essere altra e diversa. Citiamo allora la legge valutaria circa i principi cui deve ispirarsi l'intervento di carattere amministrativo. Cito la lettera a) dell'articolo 1: «il perseguire finalità di politica monetaria, ovvero contrastare effetti dannosi all'equilibrio della bilancia dei pagamenti». Riguardo a questo, è a mio avviso assolutamente evidente l'esistenza di una insufficienza di specificazione, cioè di quel requisito che è richiesto dalla Corte costituzionale, perchè dire che una norma che interviene in materia valutaria deve perseguire finalità di carattere monetario ed impedire turbative alla bilancia dei pagamenti è quasi una tautologia e non è quindi certamente una sufficiente specificazione.

Inoltre la lettera a) dell'articolo 1 postula il «rispetto degli accordi internazionali e dei diritti fondamentali dei cittadini... di circolazione e soggiorno, cura, lavoro, cultura». Ho detto prima che non vi è sufficiente specificazione in questi principi, ma vorrei immediatamente aggiungere che non vi è alcuna specificazione, fino al punto di creare un assolutamente vuoto guscio di quelli che la Corte costituzionale ritiene essere i necessari presupposti, caratteri e, soprattutto, contenuti del provvedimento da emanare.

Vorrei aggiungere altre considerazioni, sulle quali naturalmente potremmo ancora sviluppare la nostra discussione, anche se mi auguro che si possa arrivare ad un dibattito che approdi a qualcosa di positivo. Vorrei aggiungere che questa norma, oltre ad essere

vuota nel senso che ho precisato, è anche una norma estremamente rischiosa: mi rivolgo particolarmente a te, ministro Capria, che devi avere a cuore, penso più di chiunque altro, questo problema che riguarda direttamente i decreti che spetterà soprattutto a te emanare. Perchè è una norma estremamente rischiosa? Perchè quando una norma si rivolge a chiunque viola un divieto legalmente sancito, con ciò stabilisce — come è assolutamente ovvio in relazione alle norme penali in bianco che traggono la definizione della fattispecie da provvedimenti di carattere amministrativo — che è su questo che deve esercitarsi e si esercita il controllo di legalità sia formale che sostanziale da parte del magistrato. Trattasi quindi di un controllo *a posteriori*, di un controllo che si determina in sede giudiziaria.

A questo punto mi pare necessario domandarsi che tipo di controllo di legalità il magistrato si troverà a dover esercitare sui decreti ministeriali se l'ispirazione di tali decreti che pongono eccezioni o limitazioni deriva da quei principi che ho richiamato e dei quali ho indicato, credo con estrema chiarezza, l'insufficienza di specificazione, l'assenza di presupposti e di contenuto e quindi la mancanza di quei requisiti che la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabili. Sarà un controllo del magistrato relativo alla conformità dei decreti alla tutela degli interessi monetari del paese, sarà un controllo del magistrato relativo alla corrispondenza dei decreti all'interesse della tutela della bilancia dei pagamenti, sarà un controllo del magistrato relativo alla non violazione del rispetto degli accordi internazionali o dei diritti dei cittadini per ragioni di soggiorno, lavoro, cura, cultura, cioè tutto quanto è indicato nelle prime lettere dell'articolo 1 della legge di delega per la revisione della legislazione bancaria.

Abbiamo di fronte una strada assai pericolosa, che non solo configura un caso di incostituzionalità, ma, al di là di questo, è esposta a una sorta di soggettivismo giudiziario — del quale abbiamo fatto tanta esperienza poichè costituisce una realtà con cui dobbiamo fare i conti nel nostro paese — che

rischia di creare le condizioni per il vanificarsi dei provvedimenti ai quali devono essere invece garantite la massima efficienza, la massima congruità e la massima possibilità di operare. Trattasi di un rischio grave, del quale dobbiamo tener conto, poichè, tra l'altro, non appartiene alla stratosfera, ma fa parte della vita quotidiana.

In questo modo, come ho già detto, riteniamo di difendere lo stesso impianto originario del disegno di legge governativo che tendeva, appunto, a modificare la legislazione vigente in vista di una legislazione penale futura rapportata ai nuovi principi della delega. E mi pare che questa sia l'unica strada che dobbiamo percorrere.

Ripeto quindi, ancora una volta, che ci auguriamo che si determinino le condizioni per una soluzione capace di evitare i rischi che abbiamo denunciato e di realizzare sui punti essenziali di questa legge un consenso, soprattutto per quanto attiene più specificamente alle norme di carattere penale e amministrativo. Comunque ritengo che, di fronte ai rischi che ho segnalato e che sono realistici, non si debba agire a cuor leggero, ma sia necessario un momento di ponderata riflessione, che sarà reso possibile dal lasso di tempo che intercorrerà fra il termine della discussione generale e l'esame dei singoli emendamenti. Speriamo che gli eventuali apporti che potranno essere foniti dai contatti fra le varie forze politiche e dall'illustrazione dei vari emendamenti consentano di trovare quelle soluzioni senza le quali noi veramente ci troveremmo, come Gruppo, nella necessità di fare una valutazione attenta, anche rispetto all'orientamento da assumere in relazione a questa legge la quale, tuttavia, sui principi economici trova il nostro consenso in quanto mai potremmo approvare una legge che rischi di vanificare l'intervento penale anzichè renderlo più certo, anche a garanzia dei diritti e della libertà dei cittadini.

Vorrei chiudere questo mio intervento con un ultimo rilievo che faccio molto brevemente, ma sul quale ritornerò in sede di illustrazione degli emendamenti, cioè intendo esprimere un orientamento. Nella normativa che ci è sottoposta è stata ritenuta l'abolizione

del reato di estero-vestizione: ebbene, noi siamo contrari a questa abolizione. Per la verità, il relatore, nella sua relazione, prospetta tre ipotesi: o mantenere il reato di estero-vestizione così com'è o creare una formulazione nuova del reato di estero-vestizione, finalizzato alla frode fiscale o alla frode valutaria, oppure abolire del tutto il reato di estero-vestizione. Credo che l'impostazione stessa della relazione dimostri qualche disponibilità a seguire anche una strada diversa da quella che è stata adottata: perchè si è adottata la strada della soppressione di questo tipo di reato? Perchè si è ritenuto che non possa esserci estero-vestizione se non c'è violazione di carattere valutario e quindi sia inutile prevedere la estero-vestizione laddove già esista un reato di carattere valutario (costituzione, esportazione di capitale e via dicendo).

Ora, io non ritengo di condividere queste osservazioni e prego i colleghi di riflettere (mi riferisco a questo argomento perchè anche questo è un punto determinante del nostro atteggiamento sulla legge).

Non ritengo di condividere tale posizione per le seguenti ragioni: in primo luogo perchè, dal punto di vista processuale, l'esperienza insegna che il reato di estero-vestizione ha consentito — ed è quindi in grado di consentire — l'accertamento di violazioni di carattere valutario che, se questa formulazione di reato non esistesse, non sarebbero mai state accertate; in secondo luogo perchè l'estero-vestizione è la forma attraverso la quale la grande criminalità organizzata ha ritenuto di poter porre al sicuro all'estero gran parte dei profitti che soprattutto dai traffici più gravi nel nostro paese ha potuto realizzare; in terzo luogo perchè non è vera l'affermazione che l'estero-vestizione corrisponda sempre a violazione valutaria equivalente perchè possono esserci casi in cui si ha una violazione valutaria di valore molto modesto. Per rendere chiaro il mio concetto voglio fare un esempio, cioè quello della costituzione di società estera con capitale italiano esportato nella misura di venti milioni, che poi diventa proprietaria di altri, infinitamente maggiori capitali in modo assolutamente legittimo. E allora vi sarebbe

una violazione valutaria al di sotto della soglia della punibilità penale, ma vi sarebbe praticamente un vestir di estero, in questo modo, di capitali enormemente maggiori. E basta, io credo, questa considerazione per rendere più opportuno, fra le strade che sono state riassunte nella relazione dall'illustre relatore, il seguire invece l'altra: non lasciare le cose come stanno, ma prevedere un reato di estero-vestizione finalizzato o alla violazione di carattere valutario o alla violazione di carattere fiscale. È ciò che noi facciamo attraverso l'emendamento che abbiamo presentato.

I punti su cui si è particolarmente soffermato il mio intervento, soprattutto negli aspetti critici nei confronti della normativa penale così come viene proposta, sono punti, ripeto, da cui dipenderà il nostro atteggiamento. Ma mi auguro che le difficoltà vengano rimosse, anche perchè, del resto, lo spirito di collaborazione e di approfondimento oggettivo, che sempre contraddistingue i nostri lavori e rispetto al quale anche il lavoro che in tanti altri campi si è realizzato nell'ambito della Commissione giustizia, in particolare con la grande disponibilità ed intelligenza del relatore, creeranno le condizioni affinché questi contrasti vengano rimossi, in modo che si possa esaminare positivamente non soltanto un aspetto ma tutto il complesso della legge alla quale noi ci riferiamo. Diversamente, cioè con una soluzione di orientamento diverso, saremmo costretti a trarre le conseguenze del caso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Finocchiaro. Ne ha facoltà.

FINOCCHIARO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, a giudizio dei socialisti il provvedimento in esame connota certamente un momento di svolta nella normativa valutaria del nostro paese, ma costituisce anche e soprattutto la testimonianza che l'attenuarsi di una situazione di emergenza, consentendo riflessioni economico-giuridiche meno condizionate, ha riproposto l'esigenza di un ripristino graduale ma significativo di alcune libertà, di iniziativa e di movimento, del cittadino per l'attuazione

delle quali la razionalizzazione della normativa valutaria sostanziale, la sua progressiva liberalizzazione, la cauta ma mirata depenalizzazione di esse, costituiscono passaggi obbligati.

Si potrà cogliere con maggiore immediatezza il senso della svolta che si intende imprimere col nuovo disegno di legge, se si parte dalla constatazione delle ragioni che hanno determinato l'incapacità del sistema, finora in atto, a realizzare lo scopo per il quale esso è stato concepito nella fisionomia risultante dalla legge n. 786 del 1956. La regola ispiratrice di tale disciplina, per la quale era in linea di principio vietata l'assunzione di qualsiasi obbligazione verso l'estero da parte degli operatori nazionali, essendo necessari l'intervento ed il controllo dell'autorità valutaria per compiere qualsiasi operazione, ebbe la sua *ratio* nell'esigenza, ritenuta prioritaria su ogni altra, di tutelare al meglio gli interessi pubblici implicati nei movimenti valutari. Esigenza tanto prioritaria da comportare il sacrificio di una qualche libertà individuale per far posto a interventi, autorizzazioni, deroghe e controlli amministrativi, come inevitabile, generalizzati, complessi, intricati, tali da aver determinato la pratica ingovernabilità del sistema da parte della stessa autorità, la cui presenza era stata ritenuta essenziale dal legislatore nel 1956.

L'eccesso di potestà pubblica ha paradossalmente determinato la non esercitabilità reale e razionale della stessa riducendo il controllo dei movimenti valutari a puro nominalismo, o quasi, per cui un sistema concepito per padroneggiare completamente i flussi valutari si dimostrava impotente a realizzare una reale forma di controllo tutte le volte in cui ve ne sarebbe stata effettiva necessità. Di ciò prendeva atto il legislatore quando, di fronte a contingenze economiche di particolare rilievo, quali quelle determinatesi nella prima metà degli anni '70, si vide costretto alla generalizzata criminalizzazione delle infrazioni valutarie affidando alla sanzione penale il compito di supplire alla inesercitabilità, nella più pertinente sede amministrativa, di controlli sui movimenti valutari.

La depenalizzazione, introdotta dal nuovo disegno di legge, riservando la sanzione penale solo a infrazioni di entità tanto apprezzabile da dimostrare una non trascurabile attitudine dei responsabili a recare pregiudizio agli interessi valutari (e quindi restituendo alla sanzione penale la funzione sua propria depurata da ogni connotazione di surrogatorietà rispetto a controlli tipicamente amministrativi), è il primo ma rilevante segnale dell'impegno del legislatore a ricondurre a razionalità l'intero sistema, i cui punti fondamentali, tra loro interconnessi, sono tali da essere l'uno condizione dell'altro. Essi sono, da un lato, la riemersione di uno spazio di libertà per l'operatore economico, dall'altro la focalizzazione dell'attività degli apparati amministrativi sui problemi di maggiore rilievo nelle relazioni valutarie con l'estero, in modo che tali attività siano esercitate, oltre che con la rapidità e la snellezza doverose, con effettive capacità di incidere e controllare i flussi valutari.

La riforma proposta afferma, a correzione dell'attuale ordinamento, in primo luogo l'opposto principio di libertà nelle relazioni con l'estero, in coerenza con le norme costituzionali e comunitarie, mentre affida a disposizioni legislative il compito di ridurre gli eccessi di discrezionalità amministrativa mediante la individuazione delle tipologie e dei vincoli introducibili e la predeterminazione delle finalità da perseguire. Essa ha inoltre il pregio di assicurare ai residenti l'effettiva difesa giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione che oggi di fatto è quanto meno problematica, attesa l'ampia sfera di discrezionalità, di cui gode l'intervento della stessa amministrazione.

A fronte di tale evidente rafforzamento delle garanzie del privato, il dubbio che il

ribaltamento del principio «tutto è vietato» in quello del «tutto è consentito» possa accrescere le caratteristiche di norme in bianco delle disposizioni penali valutarie ha un significato formalistico ed uno dei più cospicui contributi della Commissione è stato quello di reperire una formula legislativa tale da assicurare alle disposizioni penali piena aderenza agli orientamenti, in materia, della Corte costituzionale. È ovvio che questo giudizio non ci sottrae al dovere di una ulteriore, attenta riflessione sulle proposizioni poste, ancora oggi, dal senatore Ricci.

La delega per la riforma valutaria pone, inoltre, le basi per una rilevante spinta verso una sempre maggiore apertura della nostra attività con l'estero e le particolari cautele previste, quali il monopolio dei cambi e le limitazioni ed eccezioni alla libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, non devono essere considerate come conferma di una chiusura del sistema anche per il futuro, in quanto esse rappresentano invece un duttile strumento per conferire alla disciplina il grado di elasticità necessario affinché il processo di liberalizzazione marci di pari passo con quello di risanamento del paese.

Di importanza non minore nella iniziativa sono gli obiettivi di sistemazione organica e di razionalizzazione del sistema, anche sotto il profilo della conoscibilità delle norme e della semplificazione procedurale, nonché il potenziamento dei procedimenti sanzionatori di carattere amministrativo, tendenzialmente destinati a sostituirsi alla tutela penale, ai quali vengono ad affiancarsi nella proposta procedure di oblazione particolarmente celeri e funzionali.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue FINOCCHIARO). Nell'area specifica del penale, infatti, alla depenalizzazione degli illeciti di valore non esorbitante si accompagnano norme che sono espressione

dell'intendimento di un ritorno alla normalità, quali l'abolizione dell'obbligo di procedere in via direttissima, l'abrogazione del reato specifico di estero-vestizione, l'elimina-

zione di aggravanti o di istituti eccezionali, in passato motivati dal clima particolare in cui era nata la legislazione del 1976; una nuova spinta, nel complesso, a promuovere una nostra più aperta collocazione nel sistema mondiale dei paesi democratici industrialmente, tecnologicamente e civilmente più avanzati.

Per promuovere e sostenere questo provvedimento sono stati necessari l'impegno del Governo, la tenacia del Ministro e la laboriosità della Commissione che del provvedimento ha ampliato l'area del consenso. Un'ulteriore testimonianza della proprietà e della linearità programmatica ed attuativa del Governo.

In questo apprezzamento e nella convergenza dei propositi parlamentari si colloca il sostegno dei senatori socialisti alla legge. *(Applausi dal centro e dal centro-sinistra).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Palumbo. Ne ha facoltà.

PALUMBO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, il provvedimento sottoposto al nostro esame, finalizzato alla revisione della legislazione valutaria, è certamente destinato ad avere effetti rilevanti nei rapporti internazionali. Credo quindi che sia necessario avere ben presenti gli impegni che l'Italia ha assunto in questo settore e in particolare quelli che le derivano dalla sua appartenenza alla Comunità economica europea.

In effetti, il legislatore del passato ha posto in essere norme che hanno provocato molte distorsioni che oggi siamo chiamati, per l'appunto, a sanare con un ritardo, peraltro, di cui non possiamo non parlare in termini estremamente critici.

È noto che le ormai remote direttive comunitarie dell'11 maggio 1960 e del 18 dicembre 1962 hanno imposto l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare le disposizioni del Trattato di Roma che prevedono la libertà di movimento dei capitali tra i paesi che fanno parte della Comunità. Sulla base di tali direttive, e fermo restando l'obbligo per tutti gli Stati membri di diminuire ogni ostacolo alla libera circolazione dei capitali,

come stabilito dall'articolo 3, lettera c), del Trattato, nonché dagli articoli 67 e seguenti, la liberalizzazione è incondizionata per un notevole gruppo di operazioni (come investimenti diretti, operazioni su piccoli negoziati in borsa, crediti commerciali, movimenti di capitali a carattere personale). Essa, poi, può essere sospesa solamente nel caso in cui ricorrano le condizioni per applicare le clausole di salvaguardia di cui agli articoli 73, 108 e 109 del Trattato, purché tali misure provochino il minor turbamento possibile nel funzionamento del Mercato comune e non vadano oltre la portata strettamente indispensabile per ovviare alle difficoltà che si siano improvvisamente manifestate. Questi sono i principi sui quali ormai tutti siamo d'accordo, principi che sono stabiliti dal Trattato di Roma e che, a nostro parere, sono stati troppo a lungo disattesi e dimenticati.

Per un'altra categoria di operazioni poi (emissioni straniere sui mercati nazionali, ammissione in borsa di titoli stranieri, operazioni su titoli non quotati, acquisto di parti di fondi comuni di investimento e crediti finanziari) la liberalizzazione è, del pari, incondizionata anche se uno Stato membro può mantenere restrizioni disposte prima dell'entrata in vigore della direttiva o prima del momento della adesione. E tuttavia, anche in tal caso, è necessario che simili restrizioni abbiano un carattere eccezionale, transitorio.

In entrambi i casi le eccezioni alla liberalizzazione devono essere tali nel senso reale del termine e non possono costituire strumenti ordinari di politica economica che, ove esistenti, si porrebbero in oggettivo conflitto con le precise disposizioni del Trattato.

In sostanza, eventuali misure restrittive costituiscono una delle forme di solidarietà previste tra gli Stati membri e non possono essere mantenute per lunghi periodi al di là del venir meno delle condizioni eccezionali che le hanno giustificate.

Credo che si debba ammettere, per merito anche del ministro Capria, che ringrazio, che l'Italia ha già compiuto qualche passo su questa strada con la modifica, alquanto recente, adottata in ordine alla disciplina dei

movimenti di capitale a carattere personale, mediante l'aumento del *plafond* consentito e l'adozione del principio della liceità delle spese documentate che superino il tetto consentito.

Tuttavia è evidente, ed è per questo che ci stiamo occupando della materia, che ciò non basta, che bisogna andare oltre e porre mano alla concreta realizzazione delle disposizioni del Trattato in modo da consentire la realizzazione di un vero e proprio processo di integrazione finanziaria europea, su cui, per la verità, si sono fin qui ritrovati abbastanza facilmente Germania, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito (che sostanzialmente si attengono agli obblighi comunitari) ma non ancora, purtroppo, la Francia, l'Irlanda, la Danimarca e soprattutto l'Italia (che invece mantengono controlli ingiustificati sulla maggior parte dei movimenti di capitale).

L'elaborazione di una nuova normativa valutaria risponde quindi alla necessità, ormai universalmente riconosciuta, di una maggiore liberalizzazione rispetto agli attuali, eccessivi vincoli che gravano sul sistema economico. Sta di fatto che la nostra legislazione valutaria, in particolare la legge n. 159 del 1976, si è invece mossa in passato in una direzione esattamente opposta rispetto a quella delineata nei trattati comunitari e meglio specificata nelle citate direttive. La verità è che, a nostro parere, la legge del 1976 è il risultato della politica demagogica e compromissoria perseguita negli anni del compromesso storico, di cui oggi continuiamo a pagare le conseguenze purtroppo non solo in questo settore.

BONAZZI. Nel 1976 il compromesso storico non c'era.

PALUMBO. Però era già pronto e maturo. Per la verità il compromesso storico in questi termini non c'è mai stato, c'è stato un tentativo di compromesso storico per fortuna frustrato dall'elettorato italiano, oltretutto dalla classe politica.

È vero che il nostro paese era allora attraversato da una profonda crisi economica, che il fenomeno della fuga di capitali all'estero

aveva raggiunto livelli ragguardevoli e che quindi era anche necessario adottare misure urgenti e straordinarie per difendere il cambio della lira e salvaguardare un minimo di equilibrio della bilancia valutaria, ma è altrettanto vero che il principio ispiratore di quella legge, secondo il quale tutto è vietato salvo ciò che è espressamente permesso, si è rivelato inadeguato, fonte di storture nel nostro sistema economico e nei nostri rapporti comunitari.

Solo quando l'esperienza politica del compromesso storico si è esaurita, si è cominciato a riconoscere che il fenomeno della fuga di capitali non si evita con norme restrittive, che di per sé non riescono a restringere nulla, soprattutto non riescono a restringere i capitali che si muovono secondo linee ed orizzonti che sfuggono ad una precisa predeterminazione, che tra l'altro contrasterebbe con la collocazione del nostro paese in un contesto di libere economie di mercato, come tali largamente aperte verso l'esterno e quindi reciprocamente influenzanti. Al contrario, la fuga di capitali si combatte con misure di politica economica tali da rendere convenienti gli investimenti all'interno, recuperando sia i capitali vaganti sia i nostri stessi capitali attratti, per il passato, verso altri mercati in base ad elementari ed insopprimibili leggi di mercato.

Proprio sulla base di tali elementari considerazioni economiche, è apparso quindi necessario sostituire il principio secondo il quale «tutto è vietato salvo eccezioni», con quello opposto, secondo cui «tutto è consentito salvo ciò che risulti espressamente vietato», anche in ossequio all'orientamento della Corte costituzionale in proposito e in coerenza con la collocazione dell'Italia nel contesto internazionale. Finalmente il legislatore, dopo anni di vincoli, ha fatto proprio tale principio che, per l'appunto, ispira il disegno di legge all'esame.

È per questo che i liberali valutano positivamente il disegno di legge n. 316 che dal punto di vista politico rappresenta, a nostro parere, un momento essenziale della più generale politica di liberalizzazione che costituisce uno degli impegni di fondo del governo Craxi, impegno che è stato, a suo

tempo, molto apprezzato dal Partito liberale.

Ma i liberali ritengono che il nuovo criterio sia da valutare positivamente anche dal punto di vista economico, perchè tende a ridurre notevolmente i condizionamenti che impediscono il libero operare del sistema economico nel suo complesso e, in particolare, dei singoli operatori economici che, come è noto, incontrano, nelle loro attività, numerosi ostacoli che vanno dai vincoli di tesoreria ai macchinosi adempimenti amministrativi, con possibilità di incorrere in sanzioni anche penali, talvolta per meri errori involontari.

L'inversione di tendenza che si sta per operare con il presente disegno di legge, per la cui elaborazione credo che si debba dare atto del lavoro condotto dall'apposito comitato egregiamente presieduto dal senatore Gallo che ringrazio per l'intelligente opera svolta, potrà essere considerata realmente utile e produttiva soltanto nel caso in cui le eccezioni al nuovo principio siano poche, ben individuabili...

GALLO, *relatore*. Ed eventuali.

PALUMBO. ...esatto, e che non si faccia rientrare dalla finestra ciò che si sta espellendo dalla porta. Si tratterebbe, in tale deprecata ipotesi, dell'ennesima riforma nominalistica di cui il nostro paese non ha bisogno, avendone sperimentato in passato, purtroppo, tantissime.

A tal proposito è giusto rilevare, in termini ulteriormente positivi, come il disegno di legge in esame preveda un'ampia delega al Governo per la riforma generale della normativa, il cui studio, affidato ad un'apposita commissione interministeriale, dovrebbe ispirarsi al principio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, salvo eventuali eccezioni da determinare in termini specifici. Auspichiamo in proposito che le norme delegate siano ispirate ai criteri della massima chiarezza e della semplificazione delle procedure in modo da facilitare effettivamente la partecipazione dell'Italia al commercio internazionale.

Va, inoltre, approvata, a nostro parere, la scelta operata con il disegno di legge in

esame, volta a prevedere una parziale depenalizzazione degli illeciti valutari che, per quanto ci riguarda, avremmo preferito anche più incisiva. Qualcuno ha in proposito sostenuto che una completa depenalizzazione avrebbe potuto provocare reazioni negative nell'opinione pubblica, oltre a spingere nel senso di comportamenti dannosi all'economia nazionale. L'affermazione non ci convince del tutto e tuttavia non possiamo non consentire sulla considerazione che l'istituzione della soglia dei 100 milioni, al di sotto della quale è previsto solo il meccanismo sanzionatorio di tipo amministrativo, costituisce un primo passo, tutto sommato sufficientemente equo, per salvaguardare l'integrità della gestione valutaria, per conservare un qualche deterrente contro la ripresa della fuga dei capitali all'estero (fermo restando quello che ho detto poc'anzi su questo argomento), proprio nel momento in cui si intraprende la strada di un graduale allineamento della normativa valutaria interna a quella degli altri paesi ad economia di mercato.

Si deve, inoltre, commentare positivamente il fatto che, al fine di evitare che la elevazione del tetto per le sanzioni penali possa favorire la frammentazione degli illeciti in più atti commissivi, sia stato previsto che il trasgressore, che si sia avvalso nel corso del precedente anno della definizione per direttissima dell'eventuale procedimento, non possa avvalersene ulteriormente; del pari positiva ci pare poi la previsione di adeguate sanzioni per chi, nell'arco dei tre anni, abbia superato la soglia dei 100 milioni attraverso più azioni successive che, proprio perchè tali, denotano una particolare propensione all'illecito valutario.

Un aspetto sul quale occorrerebbe, ad avviso dei liberali, una maggiore riflessione riguarda invece la previsione legislativa circa la possibilità che gli organi della vigilanza valutaria siano abilitati ad acquisire liberamente prove contro chiunque, senza adeguate garanzie di difesa. Sarà, quindi, necessario elaborare un sistema di tutela dei diritti dell'inquisito sin dalla fase degli accertamenti amministrativi.

I liberali valutano positivamente il fatto che il disegno di legge in esame, in sintonia

con il decreto n. 476 del 1956, prevede che siano i soli residenti sul territorio italiano i soggetti ai quali si indirizza sia il divieto di attivare rapporti obbligatori con i non residenti, sia l'obbligo di cessione della valuta estera, mentre è al tempo stesso esteso anche ai non residenti il divieto di esportare senza autorizzazione i mezzi di pagamento.

Del tutto positiva, come abbiamo già detto, è poi la prevista delega al Governo ad emanare decreti legislativi volti a riordinare e razionalizzare l'intera legislazione valutaria vigente, al fine di renderne più chiari i contenuti e di semplificarne le procedure concernenti le materie connesse con il commercio con l'estero, con l'obiettivo di facilitare la partecipazione della produzione italiana al commercio internazionale.

Di particolare interesse è, infine, la codificazione dell'istituto del silenzio-assenso, già sperimentato con successo in altri campi, anche su proposta liberale.

In conclusione, quindi, ritengo di dover formulare un giudizio globalmente positivo su questo disegno di legge governativo, in quanto, a nostro parere, volto a modificare su basi realistiche una normativa di estrema importanza per il nostro paese, in considerazione della sua naturale condizione di apertura commerciale verso l'estero. Le scelte operate rispondono infatti a criteri di efficace razionalizzazione dell'intera materia, seguendo schemi da tempo sostenuti dal Partito liberale, ispirandosi ad un principio di liberalizzazione del sistema economico più aderente ai criteri su cui si basa l'intero sistema istituzionale italiano, in coerenza con la posizione internazionale che l'Italia ha assunto nel corso di questi anni, specie nel contesto della CEE.

Per tutti questi motivi, onorevoli colleghi, noi liberali guardiamo con estremo favore al disegno di legge n. 316 e all'inversione di tendenza in esso delineata, ritenendo che ciò costituisca un passo in avanti verso un disegno politico più ampio, che noi auspichiamo caratterizzato da sempre maggiori spazi di libertà che la tecnica della deregolamentazione, felicemente sperimentata nel disegno di legge in esame, tende certamente a favorire. *(Applausi dal centro. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bonazzi. Ne ha facoltà.

BONAZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio sarà un intervento molto breve in quanto il collega Ricci ha già esposto le ragioni e le valutazioni, sul piano economico e su quello giuridico, che ci portano in parte a condividere, e in parte no, il provvedimento.

Mi fermerò solamente su alcuni punti, principalmente farò qualche valutazione sul significato di quella che viene definita una «inversione di tendenza» e sul rapporto tra normativa valutaria e normativa penale.

Sul primo punto a me pare necessario ridimensionare una certa enfasi, accompagnata da retorica, con cui, soprattutto ora, da parte del collega Palumbo, ma anche da parte di altri colleghi, si è preteso di indicare come elemento di determinante innovazione in materia valutaria il principio che introduciamo con questo provvedimento. A me sembra, anzitutto, che il collega Palumbo sia incorso in un infortunio attribuendo alla legge del 1976 l'introduzione del principio che «tutto è vietato salvo quanto espressamente autorizzato». No, collega Palumbo. Questo principio è stato introdotto con il decreto del 6 giugno 1956, convertito in legge il 25 luglio del 1956, e non vorrei che la proposta fosse venuta proprio da un Ministro liberale: non l'ho verificato, ma sicuramente questo provvedimento allora fu emanato e convertito in legge con il consenso anche del Partito liberale. La legge del 1976 non fece altro che introdurre la sanzione penale per alcuni illeciti già previsti dalla normativa vigente. E non credo che si possa dire che noi oggi — d'altra parte mi pare che nessuno, al di fuori del collega Palumbo, lo abbia sostenuto nel corso dei lavori — correggiamo un errore commesso allora. Non voglio fare una valutazione personale sul significato di quel provvedimento, nè voglio dire che sia stato del tutto azzeccato e che tutto ciò che in esso è stato introdotto sia del tutto corrispondente alle finalità che ci si proponeva.

Ricordo comunque che nel dicembre 1984 il direttore generale della Banca d'Italia,

parlando a Milano a un convegno sul tema della liberalizzazione dei rapporti internazionali, dopo aver richiamato i provvedimenti adottati fino al 1974 per governare il cambio e la bilancia dei pagamenti attraverso strumenti valutari, rilevava (il passo non è breve, ma vale la pena leggerlo anche per introdurre in questo dibattito una valutazione perlomeno tecnicamente ineccepibile; poi naturalmente si potrà anche non condividerla): «Ma gli strumenti amministrativi, pur avendo consentito di smorzare la dinamica dell'aggiustamento, non ne eliminarono la necessità. Nel corso di quegli anni, alle manovre monetarie e del cambio, volte alla correzione degli squilibri, non fu affiancata una coerente politica di bilancio e, nonostante i controlli, si dovette provvedere al finanziamento dei disavanzi attraverso l'assunzione di prestiti internazionali privati e ufficiali. Il passaggio a valori negativi della posizione finanziaria verso l'estero, unitamente al deterioramento in termini di bilancia dei pagamenti e di inflazione, condusse in alcuni periodi a livelli di rischio la valutazione internazionale dell'Italia come prestatore di fondi». Mi pare si riferisca al periodo in cui gli organi monetari degli Stati Uniti d'America indicarono tra i vari rischi il «rischio Italia» come uno di quelli che gli operatori finanziari dovevano considerare. «Il prematuro abbandono di una politica di aggiustamento esterno dopo l'effimera riduzione del disavanzo registrato nel 1975 portò alla crisi bancaria del 1976 che trovò il paese in condizioni critiche di riserve ufficiali e di possibilità di accesso al credito internazionale. L'adozione di più severe politiche di aggiustamento fu accompagnata dalla più fitta rete di controlli della storia del dopoguerra. Per contenere il degrado dei conti con l'estero furono attivati numerosi canali, i termini dei conti valutari, le modalità di finanziamento del commercio, l'operatività delle banche in lire di conto estero e, sul mercato a termine, il deposito e la tassa sui pagamenti anche a fronte di importazioni di merci, il deterrente penale associato alla fruibilità di un condono anonimo per il rientro. La politica di stabilizzazione seguita con determinazione nel triennio 1977-1979» — è

il dottor Dini che parla — «condusse a risultati più durevoli e sostanziali». Li elenca e conclude: «Su queste basi fu possibile procedere a un allentamento dei controlli».

Da queste considerazioni traggio due valutazioni, oltre quelle che già il collega Ricci ha fatto sull'opportunità, del provvedimento del 1976 che, lo ripeto, non era un provvedimento innovativo, bensì integrativo che inaspriva puramente e semplicemente la sanzioni. La prima valutazione è che tale provvedimento ha contribuito all'aggiustamento che è stato conseguito; non dico, collega Palumbo, che sia stato determinante, ma indubbiamente vi ha contribuito assieme a un complesso di misure valutarie e di politica economica che consentirono di conseguire risultati «più durevoli e sostanziali».

La seconda valutazione è che le misure in materia valutaria, comprese quelle che stiamo considerando, sono strumentali o integrative di una politica economica e di per sé non sono tali da determinare una svolta: possono concorrere, ma possono anche restare quasi improduttive.

E qui vengo ad un richiamo, forse ovvio, che è sicuramente presente in tutti noi e, in particolare, nel ministro Capria. È vero: noi introduciamo un principio che è, obiettivamente, diametralmente opposto a quello introdotto nel 1956; io non sottovaluto il significato di principio che una misura come questa assume, ma bisogna rendersi conto bene che dall'uno e dall'altro principio si possono raggiungere gradi di liberalizzazione o restrizione quasi identici. D'altra parte forse questo spiega una minore, giusta sollecitazione al Parlamento a decidere su questo punto (e dico «giusta» perchè abbiamo avuto il tempo — anche il nostro Gruppo — di riflettere, di correggere o modificare o integrare alcune nostre posizioni, con quelle di altri); la minor sollecitazione che, nell'esame di questo provvedimento, rispetto ai mesi iniziali, il ministro Capria ha esercitato sul Parlamento, oltre al riconoscimento che si trattava di una materia che richiedeva una maggiore riflessione ed un maggior confronto fra i Gruppi, è dovuta anche al fatto che, partendo dal principio del «tutto vietato», il Ministero del commercio estero,

opportunamente, in quasi tutti i casi, ha introdotto notevoli elementi di riduzione di controlli nel mercato valutario. Quindi l'introduzione di un principio nuovo che mantiene il suo valore di principio, non necessariamente determina (e mi pare che anche questo sia opportuno) una maggiore o minore liberalizzazione. Si tratta di aspetti importanti, ma non tanto e non necessariamente su questo terreno; anzi, io dico (e concordo con altri colleghi che hanno espresso questa opinione) che con l'introduzione di questo nuovo principio il Governo e il Ministro del commercio estero hanno una maggiore responsabilità e devono attentamente graduare i loro interventi, tenendo conto dell'andamento dei cambi, della bilancia dei pagamenti, della situazione economica interna.

Quello che a me pare più importante (lo sottolineava il collega Finocchiaro, giustamente, e io concordo pienamente su questo punto) è avere introdotto una maggiore certezza nelle regole che devono presiedere all'ordinamento valutario: per esempio, i provvedimenti dovranno essere adeguatamente motivati e la motivazione sarà soggetta ad una verifica, io direi, prima di tutto del Parlamento. E a me pare molto opportuna la norma che è stata introdotta, anche su nostra iniziativa, dell'obbligo di comunicare al Parlamento (in sostanza per sollecitare la sua funzione di controllo) i provvedimenti limitativi e restrittivi che saranno adottati dal Ministro. Questa, in definitiva, a me pare l'innovazione più significativa: dare trasparenza e certezza alla regolamentazione della materia valutaria e sollecitare e responsabilizzare il Parlamento nel suo compito di verifica e di controllo.

Detto questo, voglio ricordare (e per questo non condivido una certa enfasi nell'indicare come un fattore di svolta storica l'introduzione del nuovo principio) che il principio funzionerà o meno a seconda dell'andamento della nostra politica economica. Potremo avviarcì a una maggiore o minore liberalizzazione, che in astratto è certamente auspicabile, nella misura in cui la nostra economia saprà governare non solo se stessa ma

anche i movimenti di capitale e le ragioni che li determinano.

Credo che si possa dire che questa prospettiva al momento non appare molto vicina perchè basta registrare il forte disavanzo della bilancia dei pagamenti che si è venuto accumulando negli ultimi mesi del 1984 e nei primi mesi del 1985, basta considerare la dipendenza che ha il nostro rapporto di cambio con l'andamento del dollaro e delle altre monete più forti, basta considerare quanto siano poco determinati da decisioni economiche interne i tassi di interesse e i movimenti di capitale per rendersi conto di come, fino a quando non riusciremo a esplicitare una politica economica interna e internazionale che sia capace di contare di più nella Comunità europea e nel mondo, difficilmente potremo utilizzare pienamente le potenzialità contenute nel principio che introduciamo di una maggiore liberalizzazione che sicuramente favorisce chi sa meglio influire e, diciamo crudamente, chi è più forte nel confronto economico internazionale o chi sa imporre le regole più convenienti ai propri interessi.

Si tratta, quindi, di un principio nuovo, importante ma strumentale all'esistenza di una politica interna e internazionale che sia capace di affermare gli interessi del paese e di integrarli con gli interessi dello sviluppo economico della Comunità europea e del mondo.

Voglio esporre una considerazione conclusiva sugli aspetti penali della regolamentazione non entrando nel merito perchè condivido totalmente quanto ha detto il collega Ricci. Lo stesso collega Ricci ha richiamato il fatto che la regolamentazione penale è considerata anche da parte nostra come meramente integrativa; non è una questione di principio che gli illeciti valutari debbano essere sanzionati penalmente, per lungo tempo non lo sono stati, possono anche non esserlo di nuovo in situazioni e condizioni diverse.

Il collega Cavazzuti, che non so se interverrà in questa discussione, con argomenti autorevoli ha sostenuto che il regime valutario andava totalmente depenalizzato e regolato con strumenti fiscali. Questa è un'ipotesi

molto suggestiva ma, non voglio esprimere un giudizio definitivo, mi pare insufficiente in una situazione come questa perchè poco duttile rispetto alle modificazioni anche molto rapide che si verificano e che devono determinare adeguate reazioni nei rapporti finanziari internazionali. L'eventualità di una depenalizzazione deve essere tutt'altro che esclusa ma mi pare che ci siano essenzialmente due ragioni per mantenerla in questo momento. Si potrebbe persino dire che, oggi, la regolamentazione penale, anche così ridimensionata e giustamente attenuata come risulta anche dalla proposta del Governo e dalla alternativa che noi proponiamo, non avrà praticamente ragione per applicarsi perchè non prevale in questo momento una tendenza al deflusso dei capitali, ma, anzi, al loro afflusso in Italia e pertanto, non vi è un interesse, un incentivo all'esportazione illecita. Tuttavia, la normativa penale ha ragione di esistere per non introdurre una sanatoria per comportamenti che in un certo periodo hanno costituito — consentitemi questa espressione — un attentato grave, nonchè un'attestazione di irresponsabilità nei confronti della situazione del paese che non possono essere dimenticati. In secondo luogo ha ragione di esistere perchè una normativa penale, così attenuata, costituisce, da un lato, un ombrello protettivo che può entrare in funzione in caso di inversione della tendenza economica e dall'altro perchè l'esperienza relativa all'applicazione della legge n. 159 — che ha avuto anche risvolti negativi come quello di aver perseguito miriadi di infrazioni che probabilmente non avevano alcun interesse per l'equilibrio valutario — ha rivelato di avere una potenzialità che non so se gli stessi che la approvarono allora avevano intuito. Il reato valutario, cioè, si è rivelato come un rilevatore di comportamenti illeciti molto più gravi. I casi di Calvi e Sindona hanno rilievo non tanto per l'infrazione valutaria, quanto per altri illeciti ben più gravi che le infrazioni valutarie hanno consentito di individuare.

Queste a me paiono le ragioni che inducono a mantenere, anche da un punto di vista di politica economica, le norme penali,

anche se modificate, introdotte nel 1976. Ciò conferma che quel provvedimento, anche in una fase diversa dell'economia, conserva una sua validità. Inoltre, queste sono anche alcune delle ragioni per cui da un lato consideriamo positivamente la modifica della normativa valutaria e dall'altro auspiciamo che siano introdotti ulteriori correttivi alla normativa penale, nel senso che il collega Ricci ha illustrato.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Giunta per gli affari delle Comunità europee, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il senatore Vella è stato chiamato a far parte della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Su designazione del Gruppo socialista in data 13 giugno 1985, sono state apportate le seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

3ª Commissione permanente: il senatore Fabbri entra a farne parte;

5ª Commissione permanente: il senatore Fabbri cessa di appartenervi; il senatore Noci entra a farne parte.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati e assegnazione

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2804. — «Adeguamento delle dotazioni organiche di talune qualifiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno» (1386) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede deliberante alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), previo parere della 5ª Commissione.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

in sede deliberante:

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Norme sulla gestione delle case-albergo delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni» (1357), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

GIUSTI ed altri. — «Modifica dell'articolo 28 della legge 5 maggio 1976, n. 187, a favore dei marescialli maggiori con qualifica di aiutante o scelto dei Corpi di polizia e delle Forze armate collocati a riposo anteriormente al 1º gennaio 1976. Detrazione di anni 14 e non 18 per la determinazione degli aumenti biennali dello stipendio pensionabile» (1348), previ pareri della 4ª e della 5ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

FINOCCHIARO ed altri. — «Istituzione di un premio per il fermo temporaneo di natanti da pesca a strascico per favorire l'incremento della produttività» (1342), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 10ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), in data 13 giugno 1985, il senatore Murmura ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Approvazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, di modifiche agli articoli 8, quarto comma, e 36 dello Statuto della regione Toscana» (1378) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

PALUMBO, *segretario:*

FINOCCHIARO. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere quali interventi intenda sollecitare dagli organi competenti, o eventualmente disporre, affinché nella unica struttura ospedaliera della USL BA-6 non abbiano a ripetersi episodi di malgoverno e di prevaricazioni analoghi a quello che ha visto, per ragioni di avvicendamento clientelare, sostituito tutto il personale medico, paramedico e assistenziale del servizio nefrodialitico, già assunto a tempo determinato, con altro personale, privo di una qualunque esperienza professionale e specifica, con rischio letale per gli utenti dialitici in trattamento, nei giorni 16 e 17 aprile 1985, rischio bloccato dal rientro volontario in servizio del personale licenziato, successivamente riassunto su pressione delle autorità regionali, sempre a termine, con compiti primari di assistenza e complementari di addestramento del nuovo personale assunto.

A prescindere dalle eventuali responsabilità penali, derivanti dal comportamento del comitato di gestione della USL BA-6, si imporrebbero, a parere dell'interrogante, prov-

vedimenti amministrativi immediati e punitivi a tutela della salute pubblica.

(4-01971)

ORCIARI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere se risponde a verità la notizia, riportata dalla stampa, relativa alla emissione, da parte delle Procure della Repubblica di Fermo e di Ascoli Piceno, di oltre 4.000 mandati di comparizione nei confronti di altrettanti contribuenti in difetto ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 aprile 1982, n. 516.

L'interrogante chiede, altresì, di conoscere se, come si evince dalla stessa fonte giornalistica, l'emissione dei mandati sia avvenuta non già per la omissione dei versamenti delle ritenute d'imposta, ma solo per il ritardato versamento di dette ritenute.

(4-01972)

SCEVAROLLI. — *Al Ministro delle finanze.* — Vista la nota alla tabella B, allegata al decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con legge n. 17 del 17 febbraio 1985, che prevede resti ferma la deduzione di lire 30.000 prevista dall'articolo 6 della legge 4 agosto 1984, n. 467, per i trasporti personalmente effettuati dal titolare dell'autorizzazione oltre l'ambito della regione in cui ha sede l'impresa e delle regioni confinanti;

considerato che la norma sopra riportata non può essere intesa in modo restrittivo, ma, anzi, che il legislatore, con detta norma, ha voluto riconoscere la specificità dell'attività di autotrasporto, per la quale era necessario prevedere, non solo una percentuale forfettaria a titolo di deduzione dei costi, ma anche una deduzione rapportata alla lunghezza del viaggio quale correttivo di equità della forfettizzazione stessa, ritenendo che detta deduzione debba essere riconosciuta anche per i trasporti con partenza dall'Italia e destinazione in Paesi esteri e per i trasporti partenti da un Paese estero e destinazione l'Italia;

ritenendo, inoltre, che detta deduzione spetti anche alle imprese di autotrasporto la cui sede sia ubicata in una delle regioni di confine (Liguria, Piemonte, Valle D'Aosta, eccetera) quando appunto il trasporto sia compiuto da codesta regione allo Stato estero limitrofo (Francia, Svizzera, eccetera), o al massimo, per analogia a quanto previsto per l'Italia, non spetti se il viaggio si svolge dalla regione italiana alla limitrofa regione, cantone, *Lander*, eccetera, estero, ma che sicuramente spetti quando dalla regione di confine italiana si debba raggiungere una regione, cantone, *Lander*, eccetera, estero, non limitrofo,

l'interrogante chiede se per quanto sopra esposto il Ministro non ritenga opportuno emanare disposizioni al riguardo.

(4-01973)

Ordine del giorno per la seduta di martedì 18 giugno 1985

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 18 giugno, alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Revisione della legislazione valutaria (316).

II. Discussione del disegno di legge:

Approvazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, di modifiche agli articoli 8, quarto comma, e 36 dello Statuto della regione Toscana (1378) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (ore 12,10).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari