

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

10° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 1980

Presidenza del Presidente SEGNANA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 6 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito con legge 9 gennaio 1939, n. 380, come modificato dalla legge 19 marzo 1942, n. 397, concernente la composizione della Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria » (669), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 95, 97, 98 e <i>passim</i>
BONAZZI (PCI)	99
FERRARI, sottosegretario di Stato per il tesoro	98, 100
RICCI (DC), relatore alla Commissione	96, 98 99 e <i>passim</i>
TALAMONA (PSI)	98
VITALE Giuseppe (PCI)	97

I lavori hanno inizio alle ore 10,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 6 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito con legge 9 gennaio 1939, n. 380, come modificato dalla legge 19 marzo 1942, n. 397, concernente la composizione della Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria » (669), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 6 del regio-decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito con legge 9 gennaio 1939, n. 380, come modificato dalla legge 19 marzo 1942, n. 397, concernente la composizione della Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria », già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Ricci di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

R I C C I, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, la legge n. 794 del 1938 istituiva con l'articolo 6 una Commissione consultiva per esprimere pareri sulle infrazioni valutarie e formulare proposte sulla natura e sulla misura delle sanzioni da applicare per ogni infrazione.

La Commissione era costituita da un presidente e da quattro membri nominati per ogni biennio con decreto del Ministro degli scambi e valute, il quale provvedeva altresì per lo stesso periodo alla nomina del segretario.

Con successiva legge n. 397 del marzo 1942 la Commissione fu modificata, e risultò composta di un presidente, di un vice presidente e di cinque membri nominati per ogni biennio, sempre con decreto del Ministro degli scambi e valute, con l'ausilio di un segretario.

Vi debbono essere stati, probabilmente, dei motivi per i quali la ricerca di persone che potessero dedicarsi con una comprovata competenza e con alcune garanzie anche di ordine giuridico a questo compito ha incontrato talune difficoltà, o perlomeno non deve essere stato sempre facile per il Ministro competente procedere alle nomine.

Con il disegno di legge oggi in discussione si propone di individuare con esattezza i criteri per la scelta dei componenti della Commissione.

Si prevede che la Commissione sia composta dal presidente e da cinque membri — così com'è attualmente — più un segretario effettivo ed un segretario supplente (complessivamente sette persone), con l'individuazione anche della loro qualifica. Il presidente dovrebbe essere un magistrato del Consiglio di Stato con qualifica non inferiore a consigliere e i componenti dovrebbero essere due dirigenti del Ministero del tesoro, un dirigente del Ministero delle finanze, un dirigente del Ministero del commercio con l'estero, un funzionario dell'Ufficio italiano dei cambi ed un funzionario per la consulenza legale della Banca d'Italia.

La precisa indicazione della funzione per quello che riguarda il presidente e della provenienza per quello che riguarda i Ministri sembra coprire sia l'esigenza di una competenza specifica dei componenti, sia la individuazione dei rappresentanti dei vari Ministeri interessati per motivi di competenza o per ragione della propria attività nel campo della valuta, che possono dare adeguati pareri sulle infrazioni commesse.

Si prevede poi, per evitare che la mancanza occasionale o temporanea del segretario, che è funzionario dell'Ufficio italiano dei cambi, possa impedire il sollecito lavoro della Commissione, la nomina anche di un altro funzionario dell'Ufficio italiano cambi con funzione di segretario supplente; la nuova composizione dovrebbe servire a rendere certi la composizione e i criteri di scelta dei componenti della Commissione e, nello stesso tempo, ad assicurare la correttezza del suo funzionamento.

Il presente disegno di legge è stato approvato dalla Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati senza alcuna particolare discussione; non vi sono state obiezioni di sorta. In un'unica seduta, sentito il relatore e sentiti i chiarimenti del Governo, è stato approvato all'unanimità. Vorrei dire, se la cosa non sminuisse la materia, che è stato approvato come se si trattasse di un provvedimento di minima importanza.

La Commissione affari costituzionali del Senato, però, nell'esprimere il proprio parere, ha creato qualche problema. Essa infatti ha espresso parere favorevole a condizione che siano esclusi dalla Commissione consultiva magistrati sia ordinari che amministrativi, sulla base, evidentemente, della preoccupazione di non sottrarre alle rispettive funzioni e competenze questo tipo di funzionari, che non si ritiene possano essere proficuamente sottratti alla loro attività normale.

La Commissione, inoltre, ha espresso una certa perplessità sul fatto che il Governo, nell'indicare con tassativa precisione la qualifica e la provenienza dei componenti della Commissione, si privi del proprio potere discrezionale in ordine alla scelta dei suddetti componenti.

6^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

Sembra a me che se il Governo ha ritenuto di individuare la qualità dei funzionari e la loro scelta nell'ambito dei Ministeri cointeressati al movimento della valuta, avrà voluto rendere più semplice e certa la composizione, superando forse anche inevitabili pressioni.

Non so, invece, come il Governo intenda superare la condizione che non debbano essere chiamati a far parte della Commissione magistrati sia ordinari che amministrativi. Invero, la Commissione affari costituzionali nel suo parere non ha detto che la nomina di un magistrato costituisca motivo di incostituzionalità; per cui non ritengo che il parere sia ostativo in forma assoluta. Credo che sia dettato più da un motivo di opportunità o perlomeno dalla preoccupazione di evitare che i magistrati, sia ordinari che amministrativi, siano sottratti alle loro normali attività. Però mi permetterei anche di dire che è la prima volta che viene espresso un parere in questo senso, mentre esiste una serie di norme che prevedono in molti organi della pubblica amministrazione la presenza di magistrati del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, o anche dei tribunali amministrativi.

Vorrei aggiungere che, a mio avviso, è anche auspicabile che questo venga evitato, ma non può avvenire per casi singoli e in modo particolare oggi per una materia per la quale la Commissione, per quanto consultiva, sarà chiamata di frequente ad operare e a dare i propri decisivi pareri, perchè le infrazioni valutarie sono diventate non un fatto eccezionale ma un argomento all'ordine del giorno. E quindi, in qualche misura, la corretta e puntuale attività della Commissione consultiva può porre in condizione gli organismi competenti di perseguire con maggiore tempestività, con maggiore puntualità, con maggiore fermezza le infrazioni commesse, con migliori risultati, anche dal punto di vista psicologico, per il rispetto delle norme.

A me sembra opportuno che, per un'attività così complessa, che coinvolge anche questioni di principio di ordine giuridico nazionale ed internazionale, vi sia la presenza nella più volte citata Commissione consultiva di un magistrato, anche se, come dicevo, è au-

spicabile che, in una visione più razionale dell'ordinamento, ciascun funzionario, ciascun dipendente della pubblica amministrazione o ciascun individuo resti destinato solo ed unicamente alle proprie funzioni. Però non so fino a che punto anche questo sia un fatto possibile e raggiungibile, in quanto la struttura dello Stato non è fatta per compartimenti stagni, con competenze o con interessi non intersecantisi: ciascun ramo dell'amministrazione finisce con l'essere costretto a dover coordinare la propria attività con quella di altri rami dell'amministrazione. Credo, perciò, che sarà estremamente improbabile raggiungere un obiettivo di questo genere.

Nella situazione attuale, d'altra parte, io mi preoccuperei di non sottrarre alla propria attività i giudici ordinari. Invece, per quel che riguarda il Consiglio di Stato o la Corte dei conti, cioè le magistrature speciali, credo che per la loro stessa natura principale di organi consultivi dello Stato o di organi di controllo possano costituire un serbatoio dal quale poter attingere le forze capaci di assicurare un più corretto funzionamento dell'amministrazione stessa.

Quindi, salvo sentire il pensiero del rappresentante del Governo, mi permetterei di chiedere che la Commissione approvi il disegno di legge nel testo presentato dal Governo, nella convinzione che in tal modo si liberi il Ministro che deve procedere alle nomine da una serie di pastoie e preoccupazioni. Nello stesso tempo, si consente alla Commissione un più razionale funzionamento e una più penetrante competenza nel quadro degli incarichi ad essa demandati e si supera, per le argomentazioni che ho addotto, il parere della Commissione affari costituzionali che, nell'esprimere alcune riserve, pur tuttavia non si oppone sostanzialmente al provvedimento.

P R E S I D E N T E. Dichiaro aperta la discussione generale

V I T A L E G I U S E P P E. Siamo favorevoli al provvedimento in discussione, però con alcune precisazioni. Riguardo alle cose dette dal relatore, mi permetto di osservare che il provvedimento è stato licenziato

6^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

dalla competente Commissione della Camera in due riunioni (10 e 15 gennaio) anche se, come sosteneva il senatore Ricci, le discussioni non sono state eccessivamente tormentate. Ripeto che siamo favorevoli perchè riteniamo che nella delicata e complessa materia in discussione il problema della composizione della Commissione consultiva per le infrazioni valutarie è bene che sia fissato per legge, come peraltro è avvenuto anche nel passato. Ma non possiamo fare a meno, nel momento in cui affrontiamo la discussione su questo argomento, di chiedere al Governo quali impegni intenda assumere ai fini di una rapida iniziativa intesa a coordinare, unificare, sintetizzare e perfezionare la legislazione valutaria in generale, alla luce anche delle esperienze di questi ultimi anni e delle più recenti, come peraltro è stato detto dallo stesso relatore. Tale esigenza è emersa nel corso della discussione del provvedimento alla Camera e ne è stata riconosciuta l'opportunità. Al riguardo, credo che il sottosegretario Tarabini abbia assunto un minimo di impegno e vorrei che il Governo si pronunciasse in questa sede.

Per quanto riguarda il merito della proposta, riteniamo che il modo con il quale si intende modificare e definire la composizione della Commissione consultiva per il parere sulle infrazioni valutarie prevista dall'articolo 6 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, nella regolamentazione degli scambi con l'estero risponda ad un criterio di migliore funzionalità della Commissione stessa se è vero, come è stato detto, che essa ha incontrato talvolta difficoltà a riunirsi per la mancanza del segretario, tant'è che si va alla nomina anche di un supplente.

Per quanto riguarda la presenza nella Commissione di un magistrato, le argomentazioni addotte dal relatore ci convincono, tuttavia vorremmo conoscere la risposta del Governo alle obiezioni, anche se non vincolanti, sollevate dalla 1^a Commissione ed avere anche delle precisazioni per quel che concerne i criteri di scelta dei componenti la Commissione in discussione. Siamo d'accordo sul fatto che della stessa facciano parte i rappresentanti dei Ministeri interessati nella mate-

ria, ma, all'interno del criterio di ordine generale, vorremmo sapere come verrebbero individuati nominativamente i componenti.

T A L A M O N A . La questione sollevata dalla 1^a Commissione non è di poco conto, e del resto il relatore ha messo in evidenza anche questo aspetto.

Concordo sul criterio fissato nel disegno di legge circa la scelta dei rappresentanti dei vari Ministeri — e a me pare sufficiente l'indicazione che è stata fatta circa le qualifiche che questi rappresentanti dovranno avere — come pure mi sembrano adeguatamente rappresentati gli organismi direttamente interessati (Tesoro, Finanze, Commercio con l'estero, Ufficio italiano dei cambi, consulenza legale della Banca d'Italia). Di conseguenza, a mio avviso la Commissione così come è formulata, risponde alle esigenze per le quali è istituita.

Per quanto riguarda il problema della presidenza, è importante che non la si affidi ad un magistrato, anche perchè i giudizi penali per le infrazioni che la Commissione dovesse riscontrare andrebbero poi a finire dinanzi alla magistratura ordinaria. Vi sarebbe, pertanto, un doppio intervento del magistrato: prima in sede amministrativa e poi in sede penale.

R I C C I , relatore alla Commissione. Il presidente dovrebbe essere un consigliere di Stato, mentre i giudizi si svolgerebbero davanti alla magistratura ordinaria.

T A L A M O N A . D'accordo, ma sempre di magistrati si tratta.

Comunque, la mia parte politica non intende disattendere il parere espresso dalla 1^a Commissione, o quanto meno desidera avere dalla stessa Commissione maggiori delucidazioni, come pure siamo interessati a conoscere in merito l'opinione del Governo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

F E R R A R I , sottosegretario di Stato per il tesoro. Vorrei anzitutto sottolineare l'im-

6^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

portanza della Commissione in argomento, che funziona da tempo e bene (ne ho l'esperienza avendo la delega per questo settore). In effetti, è una Commissione consultiva di nome e deliberante di fatto perchè, per lo meno io, non ho mai modificato un suo parere. Quando ho ritenuto che qualcosa non fosse chiaro, ho preferito rimandare la questione in Commissione per verificare la giusta applicazione della legge, dopo di che mi sono sempre attenuto al suo parere.

La disposizione precedente prevedeva un presidente e non precisava come e dove dovesse essere scelto. Attualmente, la Commissione è presieduta da un consigliere di Stato e devo ripetere che ha funzionato bene, tanto è vero che il Governo ha preso una iniziativa sulla base delle precedenti esperienze ed ha stabilito come presidente un consigliere di Stato, vista, ripeto, la perfetta e corretta funzionalità della Commissione. Ora la 1^a Commissione ha sollevato la questione basandosi soprattutto sul concetto che il consigliere di Stato deve fare il consigliere di Stato, il consigliere della Corte dei conti deve fare il consigliere della Corte dei conti, e così via. In definitiva, ciascuno deve fare fondamentalmente il proprio mestiere. Il Governo ha esaminato tali considerazioni e ritiene di poterle assecondare, non avendo nulla in contrario ad eventuali, opportune modifiche della Commissione. In tal caso, suggerirebbe di lasciare uno spazio più ampio nella scelta dei componenti e qualora si ritenesse di modificare il provvedimento, dove è detto che la Commissione è composta « da un magistrato del Consiglio di Stato », bisognerebbe stabilire, invece, che la Commissione è composta « da un magistrato ordinario o amministrativo ovvero da un avvocato dello Stato, che la presiede », eccetera.

Sotto questo profilo, non avendo nulla da dire in contrario, lascio la decisione a questa Commissione. Debbo aggiungere, però, che ci vuole una composizione precisa della Commissione in discussione — la quale, di fatto, ha un carattere deliberante — che investe anche l'aspetto giuridico e non solo amministrativo, ad evitare di emettere decisioni amministrative che rischierebbero di venir cancellate in seguito a ricorso dinanzi

alla magistratura ordinaria: è questa la preoccupazione del Governo.

Per gli altri membri, mi pare che siano previste le competenze di tutti i Ministeri interessati. Come si scelgono tali membri? In relazione alla professionalità dei singoli, perchè la materia è molto complessa.

Per quanto riguarda poi l'altra richiesta che era stata fatta, per il nuovo coordinamento della materia, posso confermare che c'è un impegno del Governo, già espresso alla Camera dei deputati, di rivedere tutta la materia, tutte le leggi e le altre disposizioni attualmente vigenti, in modo che ne venga fuori un testo coordinato; testo che credo sia anche di prossimo completamento.

R I C C I, *relatore alla Commissione.* L'emendamento presentato dall'onorevole Sottosegretario amplia il campo di scelta, ma, a mio avviso, aggrava la situazione che la 1^a Commissione vorrebbe evitare, in quanto prevede un magistrato ordinario. Pertanto, se si vuole togliere qualsiasi tipo di magistratura, allora io parlerei soltanto di un avvocato dello Stato; se si vuole mantenere parzialmente la dizione attuale, parlerei o di un magistrato del Consiglio di Stato con qualifica non inferiore a consigliere o di un componente dell'Avvocatura dello Stato. In tal modo in qualche misura verremmo incontro anche alle preoccupazioni della Commissione affari costituzionali. Sarebbe assurdo, quindi, parlare anche di un componente della magistratura ordinaria, perchè credo che quella sia la ragione fondamentale per la quale la 1^a Commissione ha dato quel parere. Pertanto, se una modifica si deve apportare, a mio avviso è quella di ampliare il campo parlando o di un magistrato del Consiglio di Stato con qualifica non inferiore a consigliere o di un avvocato dello Stato.

B O N A Z Z I. Sono anch'io del parere che l'emendamento proposto dal Governo sia peggiorativo in relazione alla condizione posta dalla 1^a Commissione, in quanto estende l'area dei magistrati che possono essere chiamati a far parte della Commissione consultiva.

6^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (5 marzo 1980)

P R E S I D E N T E . Il rappresentante del Governo ritiene di avere qualche altra soluzione da proporre?

F E R R A R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il grosso problema è quello di trovare le competenze. Parlare solo di avvocato dello Stato restringe troppo il campo perchè non si sa se si trovano le persone adatte nell'ambito dell'Avvocatura dello Stato.

P R E S I D E N T E . Onorevoli senatori, la mia preoccupazione è quella di rispettare il Regolamento: come è noto, quando siamo in sede deliberante, abbiamo il vincolo del parere della 5^a e della 1^a Commissione. Mi sembrava che il parere della 1^a Commissione fosse superabile. È infatti un parere condizionato, ma lascia alla nostra valutazione l'opportunità o meno di accogliere la proposta che viene fatta.

Comunque, se i senatori lo ritengono opportuno, potrebbe essere una soluzione quella di pregare il Governo di valutare il problema per trovare una formula che possa andar bene. Tale nuova formula potrebbe essere presentata qui in una prossima seduta, dopo di che si approverebbe definitivamente il provvedimento.

R I C C I , *relatore alla Commissione*. Se ciò può giovare a concludere, va bene; però sono sempre del parere che i rinvii non sono la soluzione migliore.

Io mi sento di sostenere la nomina di un consigliere di Stato perchè non è una scelta nel quadro di una funzione tipicamente giurisdizionale. Il Consiglio di Stato ha giurisdizione solo per le materie indicate dalla Costituzione e dalla legislazione, quindi, salvo che per il pubblico impiego, non ha giurisdizione per le competenze generali. Inoltre, trattandosi di una Commissione consultiva, un consigliere proveniente da un istituto che costituzionalmente è di carattere consultivo salvaguarderebbe la sottrazione alla competenza della magistratura. Allarghiamo il campo, quindi, con un componente dell'Av-

vocatura dello Stato. In questo modo, ripeto, rispettiamo il parere, allargando il campo e non restringendolo, stante la sottrazione della competenza alla magistratura ordinaria.

Noi abbiamo ricevuto un parere perlomeno discutibile e ci si può regolare come si crede se due Commissioni affari costituzionali (Camera e Senato), investite della stessa questione, si esprimono in forma diversa.

Poichè i provvedimenti di carattere legislativo non corrispondono mai ad orizzonti ben delineati, netti e precisi, ma sono sempre calati in una realtà che è di ordine pratico, proporrei di non rinviare ma di approvare il disegno di legge entro questi limiti, lasciando che il presidente della Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria sia scelto tra un consigliere di Stato e un componente dell'Avvocatura dello Stato.

P R E S I D E N T E . Riassumendo, mi pare che la Commissione possa scegliere fra due soluzioni: o far presente alla 1^a Commissione la discussione avvenuta qui oggi, chiedendo maggiori chiarimenti in ordine al parere che essa ha espresso, oppure accogliere un emendamento — come suggerito dal relatore — il quale stabilisca che, oltre ad un magistrato del Consiglio di Stato con qualifica non inferiore a consigliere, possa essere data la possibilità al Governo di scegliere, eventualmente, un avvocato dello Stato, precisando che la qualifica non deve essere inferiore ad un certo grado.

Nel sottoporre queste due soluzioni alla Commissione, debbo dire che io preferirei la prima: chiedere, cioè, alla Commissione affari costituzionali di voler esprimere, valutando la discussione avvenuta qui, un nuovo parere tale da consentirci di terminare l'esame del provvedimento.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI