

PARTE PRIMA

ATTO DI PRESENTAZIONE E RELAZIONE
DEL MINISTRO DEL TESORO AL PARLAMENTO

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI TRIBUTARIE: ANNO 1977

Onorevole Presidente,

l'articolo 4 della legge 30 aprile 1976, n. 159, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie, e dispone che il Comando generale della Guardia di finanza, l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia sono tenuti a predisporre annualmente relazioni analitiche sull'attività da loro svolta per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie e che tali relazioni devono essere trasmesse al Ministero del tesoro entro il mese di gennaio dell'anno successivo. A sua volta, il Ministro del tesoro, sentito il Ministero del commercio con l'estero, trasmette le relazioni stesse, con le sue osservazioni, al Parlamento nei trenta giorni successivi.

In adempimento della cennata prescrizione legislativa, mi onoro trasmettere le relazioni analitiche predisposte dagli indicati Organismi con le considerazioni che ho ritenuto di svolgere al riguardo.

La prego di accogliere i migliori saluti.

Il Ministro del Tesoro: STAMMATI.

RELAZIONE DEL MINISTERO DEL TESORO AL PARLAMENTO AI
SENSI DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE 30 APRILE 1976, N. 159

1. — Le presenti osservazioni, che a decorrere dal 1976 accompagnano annualmente le relazioni analitiche sull'attività svolta dal Comando generale della Guardia di finanza, dall'Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia sull'attività da loro svolta nell'anno appena trascorso per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie, trovano come è noto il loro fondamento nell'articolo 4 della legge 30 aprile 1976, n. 159.

Senza qui dilungarmi sul significato e sugli scopi della legge citata, che hanno trovato approfondito esame nel corso della mia relazione per il 1976, desidero evidenziare che l'anno 1977 segna l'inizio della piena operatività della normativa penale sulle infrazioni valutarie; infatti nel corso del 1976 è stata approvata una serie di integrazioni e modifiche alla legge stessa (legge 8 ottobre 1976, n. 689, e legge 23 dicembre 1976, n. 863), che, senza alterarne sostanzialmente il contenuto, hanno contribuito a favorirne l'interpretazione e ad agevolarne l'applicazione, soprattutto per ciò che riguarda l'articolo 1.

L'anno appena trascorso, pur se ha fatto registrare squilibri nel quadro monetario internazionale, di cui il deprezzamento del dollaro rispetto alle « monete forti » europee ed allo yen è stato l'elemento di maggiore rilievo, non ha però evidenziato la prosecuzione di quelle distorsioni che avevano caratterizzato il 1976. Le bilance dei pagamenti dei più importanti paesi dell'area comunitaria hanno teso ad un riequilibrio che non ha mancato di ripercuotersi favorevolmente sulle loro monete, e ciò ha improntato in maniera più positiva il quadro monetario internazionale, pur se appaiono tutt'altro che risolti o in via di soluzione i problemi aperti all'inizio degli anni 70, con lo sganciamento del dollaro dall'oro prima e con la crisi petrolifera successivamente.

2. — In tale contesto si colloca l'attuale posizione valutaria del nostro paese; il riequilibrio dei conti con l'estero, con il sostanzioso attivo valutario di 2.129,5 miliardi di lire (contro il passivo di 1.027,8 miliardi per il 1976), collegato peraltro alla fase di ristagno produttivo dell'anno trascorso, ed il forte incremento delle

riserve valutarie presso la Banca d'Italia (al 31 dicembre 1976 2.740,6 ed al 31 dicembre 1977 6.927,3 miliardi di lire) hanno consentito, dopo il tempestoso 1976, una più agevole difesa della nostra moneta, il cui valore rispetto al dollaro è rimasto praticamente inalterato nel 1977, anche se si sono dovute registrare flessioni di una certa entità rispetto alle monete europee ed in particolare al marco tedesco ed al franco svizzero. Le difficoltà che si temevano all'inizio del 1977 a causa della pressoché contemporanea, anche se scaglionata nel tempo, abolizione della tassa sugli acquisti di valuta ed il rimborso del deposito previo, sono state superate e la tenuta della lira sui mercati internazionali è apparsa, nel complesso, soddisfacente nel corso del 1977. Ciò è da attribuire oltre ai motivi già citati, anche all'esplicazione degli effetti della normativa impostata nel 1976 tesa da un lato a favorire il rientro dei capitali dall'estero, anche sotto forma di reintestazione di beni cosiddetti « esterovestiti » e dall'altro a intensificare i controlli e aggravare le pene per quanto riguarda le infrazioni valutarie.

Dal primo punto di vista, anche se riesce ovviamente difficile quantificare l'entità del « rientro » e delle « reintestazioni », si può senz'altro affermare che i risultati sono stati notevoli, considerando soprattutto la regolarizzazione di un rilevante numero di titoli azionari fittiziamente intestati a « non residenti » ed il consistente afflusso di valuta verificatosi entro il termine del 3 dicembre 1976 (come da decreto legge 19 novembre 1976, n. 759 convertito nella legge 23 dicembre 1976, n. 863) riguardante le disponibilità costituite illegalmente all'estero.

Dal secondo punto di vista, esaminerò ora dettagliatamente l'attività di prevenzione e repressione svolta dai citati organi preposti all'attuazione della vigilanza sulle infrazioni valutarie e le sentenze della magistratura ordinaria in questo campo.

3. — Nell'anno appena trascorso si è resa necessaria, considerata la complessa articolazione della materia, che rende difficoltoso l'armonico collegamento di tutta la normativa penale in materia valutaria, la costituzione (decreto ministeriale 11 novembre 1976) di una « Commissione permanente di coordinamento » tra gli organismi operanti nel settore valutario al fine di trovare soluzione ai problemi interpretativi e operativi che si presentano nello svolgimento dell'attività di prevenzione e repressione.

La piena operatività della normativa penale e della citata commissione, in un quadro valutario meno movimentato, hanno agito da deterrente alle infrazioni valutarie come emerge dalla lettura delle relazioni degli organismi preposti alla vigilanza valutaria.

Passando ai risultati dell'anno scorso va rilevato che in termini di numero degli interventi e di valore delle violazioni, i risultati conseguiti dalla Guardia di finanza nel corso del 1977, nonostante l'incremento dell'attività operativa, sono stati in generale inferiori a quelli registrati nel 1976.

Gli interventi che hanno dato risultati positivi sono scesi da 2.593 a 1.680 con una diminuzione pari al 35,22 per cento; nel corso di questi interventi sono state denunciate 2.569 persone con un

aumento di oltre il 30 per cento rispetto all'anno 1976 (1.956 persone).

Le violazioni valutarie accertate sono scese da un valore in lire di 623.453,3 a 393.546,8 milioni con una flessione del 36,88 per cento.

La valuta sequestrata è scesa da 2.880,9 a 1.521,6 milioni di lire con una diminuzione percentuale del 47,9 per cento; i titoli di credito sequestrati sono scesi da 8.234,9 a 6.461,1 milioni di lire con una contrazione del 21,55 per cento; solo dal lato della valuta italiana sequestrata si registra un modesto incremento (+3,07 per cento) essendo passata da 1.578,7 a 1.627,3 milioni.

Le flessioni registrate rispetto al 1976, non certo dovute, come si è detto, ad un minore impegno del Corpo, sono prevalentemente da imputare all'effetto deterrente delle disposizioni penali in campo valutario che hanno scoraggiato le infrazioni, alla sanatoria che ha consentito il rientro di ingenti capitali esportati ed anche all'azione più rigorosa svolta dall'autorità giudiziaria in questo settore.

Sulle citate segnalazioni di illeciti la magistratura ha emesso infatti 680 sentenze (di cui 289 di condanna e 391 di assoluzione) che complessivamente hanno comportato condanne per 32 anni e 5 mesi, multe per un importo pari a 20.558,5 milioni e pene pecuniarie per 269,2 milioni.

A tale proposito il Comando generale della Guardia di finanza ha affidato l'incarico ai propri reparti di trasmettere al centro copia integrale di tutte le sentenze in materia valutaria al fine di predisporre una raccolta organica di tali sentenze per divulgare semestralmente un « bollettino valutario » nel quale saranno aggiornati gli orientamenti normativi e giurisprudenziali.

Nello stesso periodo il Ministero del tesoro, su segnalazione della Guardia di finanza, ha comminato pene pecuniarie per un importo complessivo di 2.842,1 milioni per le infrazioni che non rientrano nella normativa penale.

Il Comando generale della Guardia di finanza nella sua analitica relazione ha evidenziato le violazioni più ricorrenti accertate nel corso del 1977 nonché gli orientamenti dell'autorità giudiziaria e le difficoltà riscontrate nella pratica applicazione della normativa valutaria. In particolare ha segnalato che le sopraffatturazioni all'importazione e la sottofatturazione all'esportazione rappresentano forse attualmente il canale maggiormente utilizzato per l'esportazione illecita dei capitali all'estero; a tale proposito particolare importanza continua a mantenere il problema dell'accertamento della congruità del prezzo delle merci all'importazione ed all'esportazione sul quale mi sono soffermato nella relazione dell'anno scorso.

Allo stato attuale non è stata ancora trovata una soluzione adeguata; meritano comunque di essere ricordate le seguenti iniziative avanzate dalla Direzione generale delle dogane:

offerta di collaborazione per la determinazione della congruità dei prezzi dichiarati in dogana;

presentazione di un progetto di meccanizzazione di una serie di dati provenienti da fonti estere (listini internazionali) ed interne

sul « valore normale » delle merci presentate all'import-export almeno per le merci più ricorrentemente oggetto di transazioni internazionali;

elaborazione e diffusione di tabulati meccanografici, che cominceranno ad essere approntati per alcuni settori merceologici dal luglio del 1978 e che saranno utilizzati da tutti gli uffici operativi comprese le banche.

4. — Anche l'attività dell'Ufficio italiano dei cambi, nonostante le difficoltà di carattere strutturale connesse con una carenza di personale, soprattutto ispettivo, ha fatto registrare positivi risultati.

Oltre ai normali controlli sulle autorizzazioni, miranti ad accertare la regolarità delle operazioni intrattenute con l'estero da « residenti », l'Ufficio italiano dei cambi ha iniziato l'esame delle pratiche riguardanti le dichiarazioni previste dagli articoli 2 e 2-bis della legge 30 aprile 1976, n. 159. Dette dichiarazioni, data l'enorme mole — 120.000 operazioni complessivamente — sono ancora in corso di esame.

Dal lato dell'attività ispettiva vera e propria si deve registrare un notevole aumento delle ispezioni, passate da 279 nel 1976 a 333 nel 1977, mentre ancora più rilevanti sono risultate le indagini cartolari che hanno presentato un incremento di circa l'87 per cento, passando da 789 a 1.428; tale tipo di indagine ha portato ai seguenti risultati:

726 processi verbali di accertamento aventi per oggetto infrazioni valutarie di natura amministrativa per un valore di circa 56 miliardi di lire;

n. 32 sequestri di lire o valuta oggetto di infrazione;

n. 450 diffide nei confronti di imprese, privati e aziende di credito per infrazioni di natura amministrativa;

n. 544 rapporti all'autorità giudiziaria (contro 135 nel 1976) relativamente a presunti reati per oltre 31 miliardi.

Inoltre il Servizio ispettivo, avvalendosi della collaborazione della polizia tributaria e della Guardia di finanza ha disposto 281 accertamenti nei confronti di ditte e privati.

Il Servizio ha altresì esaminato 175 rapporti redatti da ispettori della Banca d'Italia al termine di accertamenti condotti nei confronti di Banche e di « Centri raccolta valute ».

Infine sono stati esaminati 819 fascicoli relativi a circolazione all'estero di titoli di credito di importo inferiore alle 500.000 lire e pertanto perseguibili solo amministrativamente.

5. — Di notevole entità anche il lavoro svolto in questo campo dalla Banca d'Italia sia pure nell'ambito limitato dei propri autonomi controlli istituzionali di vigilanza sulle aziende di credito.

Nell'anno in rassegna la Banca d'Italia ha effettuato 207 accertamenti ispettivi (contro 229 nel 1976). Le ispezioni, pur essendo indirizzate ad una verifica globale dell'andamento delle aziende hanno comportato logicamente anche il controllo del settore estero, con-

trollo che si è fatto più attento e penetrante soprattutto ai fini della prevenzione ed accertamento degli illeciti valutari.

In particolare, in base ai risultati delle indagini sono state inviate all'Autorità giudiziaria ai sensi degli articoli 3 e 3 *sub* articolo 1 della citata legge, ben 11 denunce (6 nel corso del 1976).

I casi più ricorrenti che hanno formato oggetto di tali denunce hanno riguardato la costituzione all'estero di società di comodo da parte di « residenti », l'omessa cessione di valuta e la creazione all'estero di disponibilità mediante operazioni di compensazione poste in essere per mettere all'estero a disposizione di soggetti « residenti » valuta colà rastrellata soprattutto tra i nostri emigrati; quest'ultimo tipo di infrazione appare attualmente in forte sviluppo, non comportando che minimi rischi per i trasgressori.

Non è infine stata trascurata l'attività di controllo nei confronti dei soggetti non bancari facoltizzati a fungere da « centri raccolta valute » effettuando 107 accertamenti contro i 78 del 1976.

Da un punto di vista più strettamente tecnico merita particolare rilevanza l'iniziativa dell'Ufficio italiano dei cambi in collaborazione con la Banca d'Italia per la creazione di uno « schedario anagrafico » automatizzato che dovrebbe snellire il lavoro di vaglio e di assorbimento delle informazioni nonché rendere più agevole l'utilizzo delle informazioni stesse da parte di tutti gli organismi preposti al controllo valutario.

6. — Le tre soluzioni che ho sinteticamente esposto dimostrano che la legge n. 159 ha conseguito lo scopo voluto dal legislatore di remora alla illecita esportazione di capitali ed alla costituzione di illegali disponibilità all'estero con favorevoli ripercussioni sulla nostra bilancia dei pagamenti e sulla tenuta della lira, la cui quotazione ufficiale nel corso dell'anno 1977 si è ragguagliata a quella del mercato parallelo, il che, congiuntamente alle disposizioni penali in materia, ha, fra l'altro, indotto i turisti stranieri a non munirsi di moneta italiana nei loro paesi d'origine.

Il giudizio sulla operatività del meccanismo normativo in materia di prevenzione e repressione delle infrazioni valutarie resta dunque, alla luce delle considerazioni innanzi svolte, sostanzialmente positivo.

La concreta applicazione del dispositivo ha peraltro messo in evidenza lacune ed imperfezioni sulle quali giova soffermarsi sia pure brevemente.

È in primo luogo mancato un soddisfacente raccordo tra la legge n. 159 modificata ed integrata e la precedente normativa riguardante il contenzioso amministrativo e ciò ha comportato una certa difformità interpretativa che in alcuni casi ha assunto la forma di pronunce contrastanti.

In tale situazione appare quanto mai opportuno il suggerimento contenuto in tutte le relazioni di procedure alla emanazione di un testo unico delle disposizioni valutarie per consentire agli operatori, alle banche, e agli organi di prevenzione e controllo di disporre di uno strumento normativo unico, completo e coordinato.

Nell'esame delle implicazioni derivanti dall'applicazione della normativa in questione va poi tenuto presente, come rileva il

Ministero del commercio con l'estero, il grande numero di casi atipici di cui hanno dovuto occuparsi le Amministrazioni responsabili dell'emanazione e/o dell'applicazione della disciplina valutaria per una coerente e fedele esecuzione del dettato della legge n. 159 nei confronti di una casistica né completamente esauriente né di facile definizione. E ciò nonostante le ampie e sostanziali modifiche apportate con la legge n. 689 che ha cercato, con successo innegabile, di riempire lacune e di eliminare taluni aspetti poco validi del primo provvedimento legislativo.

In altre parole questa attività legislativa ha prodotto un complesso normativo che pur inquadrato in un disegno logico ed armonico, tuttavia è risultato, talvolta, di applicazione non semplice ed univoca, inconveniente questo che probabilmente potrà essere eliminato con l'accrescersi ed il consolidarsi della giurisprudenza nonché attraverso una prudente ed accurata attività degli organi operativi.

Peraltro, ove si decidesse di delegare al Governo l'auspicata emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia valutaria, non sarebbe inopportuno provvedere, contestualmente, ad una migliore sistemazione anche del complesso normativo (leggi nn. 159 e 689) con il quale è stata attribuita rilevanza penale alle infrazioni valutarie.

È da ricordare, in proposito, la problematica connessa con il disposto del primo e del secondo comma dell'articolo 3, *sub* articolo 1, della menzionata legge n. 159 che prevedono sanzioni penali a carico degli amministratori e dipendenti di aziende ed istituti di credito i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, violano disposizioni concernenti il regolamento valutario di operazioni commerciali o finanziarie con l'estero, purché la loro condotta abbia favorito il compimento di uno dei reati previsti dall'articolo 1 della legge medesima. Nei casi più gravi è previsto anche l'arresto, oltre l'ammenda e non è ammesso il componimento amministrativo tramite l'oblazione.

Il contenuto sanzionatorio della ricordata norma è da ritenersi non proporzionato ai fatti presi in esame, se si considera da una parte che il complesso delle norme amministrative valutarie non offre alle banche una sicura guida di comportamento e, dall'altra parte, che le banche stesse, nella maggior parte dei casi, sono obiettivamente impossibilitate a compiere controlli incisivi. Vale, in proposito, ricordare le difficoltà di idoneamente accertare la congruità dei prezzi relativi alle transazioni commerciali e finanziarie con l'estero.

Potrebbe essere opportuno, quindi, in una prossima revisione della legge n. 159, rivedere tale normativa sanzionatoria per renderla più equilibrata, al fine di ridare tranquillità al lavoro degli amministratori e dipendenti di aziende di credito, evitando una grave remora operativa delle banche a danno delle esigenze di rapidità e di snellezza delle operazioni con l'estero, con conseguenze sull'economia del Paese.

Anche per quanto riguarda il procedimento contenzioso amministrativo, che affida all'Ufficio italiano dei cambi la istruzione del procedimento, alla Commissione consultiva la formulazione del pa-

rere e delle proposte sulla misura delle sanzioni applicabili ed infine al Ministero del tesoro l'applicazione delle sanzioni ai responsabili delle infrazioni accertate, appare evidente la necessità di uno snellimento dell'*iter* procedurale, eventualmente anche mediante decentramento della materia su base provinciale (Intendenze di finanza), riservando all'Amministrazione centrale la decisione su eventuali ricorsi presentati avverso le decisioni di prima istanza.

Merita di essere segnalato, infine, un problema specifico tuttora aperto sul quale anche il Ministero del commercio con l'estero ha portato la sua attenzione.

Trattasi dell'importazione, senza corrispettivo, di natanti battenti bandiera straniera di proprietà di residenti, importazione che avrebbe dovuto essere effettuata per usufruire della sanatoria, entro il 19 maggio 1977 ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 ottobre 1976, modificativa della legge n. 159.

La questione, in sintesi, consiste nel decidere sul *quid agendum* a proposito della situazione di numerosi soggetti i quali, pur avendo avanzato regolare istanza entro il termine indicato del 19 maggio 1977, non hanno potuto perfezionare l'operazione di importazione, con l'iscrizione del natante nei registri navali, per scadenza del relativo benestare bancario dovuta al ritardo della procedura di dismissione di bandiera, ritardo non attribuibile ai soggetti medesimi.

Sulla questione, che implica in sostanza la corretta interpretazione del richiamato articolo 3 è stato da ultimo acquisito, da parte del Ministero delle finanze, il parere del Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto che possa provvedersi con atto amministrativo — anziché con norme di legge — a disporre le necessarie integrazioni del ripetuto articolo 3. La pronuncia del massimo organo consultivo non è valsa tuttavia a sciogliere tutti i dubbi esistenti e a far ritenere superato il problema che presenta ancora, peraltro, aspetti di difficile soluzione, mentre permane la necessità di regolarizzare al più presto la posizione dei soggetti interessati.

7. — Nel concludere le presenti brevi considerazioni ritengo doveroso esprimere, anche da parte del Ministero del commercio con l'estero, il più vivo apprezzamento per la non facile attività di tutti gli organi che operano nel campo valutario.

PARTE SECONDA
RELAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI TRIBUTARIE: ANNO 1977

ANNO 1977 — RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA BANCA
D'ITALIA PER PREVENIRE E ACCERTARE LE INFRAZIONI
VALUTARIE

Il 1977 può essere considerato il primo anno in cui ha spiegato integralmente la propria operatività la normativa penale in materia di infrazioni valutarie, atteso che l'iter legislativo di quest'ultima si è concluso alla fine del 1976.

L'emanazione di tale disciplina mentre da un lato ha indotto un elevato numero di « residenti » a regolarizzare la propria posizione avvalendosi della sanatoria prevista dalla normativa stessa, dall'altro ha indubbiamente agito da deterrente nei confronti dei potenziali trasgressori. Le cennate regolarizzazioni hanno presentato il quadro quantitativamente più rilevante nel settore dei cosiddetti beni esterovestiti, settore nel quale hanno primeggiato i titoli azionari fittiziamente intestati a « non residenti ». Consistente anche l'ammontare della valuta ceduta alla gestione ufficiale entro il noto termine del 3 dicembre 1976, riguardante le disponibilità in precedenza costituite illegalmente all'estero.

Anche gli introiti valutari per il turismo — risultati nel 1977 di dimensioni eccezionali — sono stati favorevolmente influenzati in specie dalla circostanza che, per effetto della legge n. 159, si è rivelata trascurabile l'entità dei biglietti italiani illecitamente esportati e quindi è stato annullato lo sconto della nostra banconota all'estero e disincentivata la tendenza dei turisti stranieri ad approvvigionarsi nel loro Paese di valuta italiana, che avrebbero poi introdotto ovviamente in contrasto con la nota disposizione limitativa. Per conseguenza i citati turisti hanno fatto fronte alle loro necessità con apporto di valuta effettiva.

Inoltre, laddove si consideri che la quotazione delle valute sul mercato ufficiale per buona parte del 1977 ha fatto premio su quella del mercato parallelo, se ne desume che nel corso dell'anno medesimo si è verificato un arresto dell'esportazione clandestina di valuta estera.

* * *

Questo Istituto — al pari degli altri due organismi operanti nel settore valutario — ha fornito nell'ambito della Commissione permanente di coordinamento, attraverso i propri rappresentanti, la

più ampia collaborazione per un efficace collegamento dell'attività degli organismi medesimi portando altresì il contributo della sua lunga esperienza per la soluzione dei diversi problemi che di volta in volta si sono presentati.

Particolare impegno è stato rivolto dalla Commissione all'interpretazione della normativa valutaria in relazione a casi concreti (conti di attesa; conti esteri in lire; posizione in cambi e posizione netta verso l'estero delle banche) e all'esame di alcune fattispecie di reato, nonché all'applicazione delle sanzioni amministrative quale pena accessoria (problema tuttora aperto), all'*iter* da seguire per mettere in grado lo Stato di costituirsi parte civile, ecc.

La complessità della disciplina valutaria e la rilevanza penale assunta da determinate violazioni hanno alimentato dispute dottrinali sulla interpretazione di alcuni aspetti della normativa in parola, dispute alle quali non ha ancora fatto riscontro una consolidata giurisprudenza che talvolta, anzi, si espressa in modo difforme di fronte a fattispecie identiche.

Non va quindi sottaciuto che l'articolazione della materia, la quale rende talvolta difficoltoso anche un armonico collegamento con la cennata normativa penale, impone la necessità di procedere alla revisione e al coordinamento di tutte le disposizioni emanate, onde sia consentito agli operatori, alle banche, agli organi di controllo e alla magistratura di muoversi senza esitazione nell'ambito dell'ordinamento valutario.

Nell'anno in rassegna, la Banca, nell'espletamento delle proprie funzioni di vigilanza, ha effettuato presso aziende ed istituti di credito n. 207 accertamenti ispettivi (n. 229 nel 1976). Essi hanno riguardato in n. 155 casi l'intera attività svolta dall'organismo bancario e in n. 52 casi alcuni aspetti della gestione aziendale. In questi ultimi sono compresi n. 2 interventi eseguiti su richiesta dell'Ufficio italiano dei cambi per accertare la regolarità valutaria di specifiche operazioni.

Come già fatto presente lo scorso anno, le ispezioni di carattere generale condotte da questo Istituto, essendo finalizzate ad una verifica globale dell'andamento dell'azienda, comportano ovviamente anche il controllo del settore estero — il quale costituisce parte integrante dell'attività creditizia — controllo che si è fatto vieppiù attento e penetrante in ossequio allo spirito informatore della legge n. 159, anche ai fini della prevenzione degli illeciti valutari.

Nel corso di tali sopralluoghi si è proceduto al riscontro dell'osservanza della vigente disciplina valutaria da parte sia degli istituti ispezionati sia degli operatori e, allorquando sono state accertate infrazioni valutarie, si è provveduto a riferire, a seconda della loro natura, agli Organi valutari o alle Procure della Repubblica competenti.

In particolare, in base alle risultanze delle indagini in parola, sono state inviate all'Autorità giudiziaria n. 11 denunce ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 3 *sub* articolo 1 della ripetuta legge; tre di esse, redatte nel gennaio 1977 per fatti riscontrati nell'ultimo scorcio del 1976, furono già prese in considerazione nella relazione riguardante il detto anno 1976.

I casi che hanno formato oggetto delle denunce hanno riguardato essenzialmente la costituzione all'estero di società di comodo da parte di « residenti », l'omessa cessione di valuta, l'ille-gale esportazione o costituzione all'estero di disponibilità ovvero articolate operazioni di compensazione, poste in essere per mettere all'estero a disposizione di soggetti « residenti » valuta colà rastrellata soprattutto tra i nostri emigrati.

Nel corso di n. 70 ispezioni, sono emerse infrazioni valutarie aventi rilevanza soltanto sotto il profilo amministrativo, per le quali si è provveduto a rapportare i fatti all'Ufficio italiano dei cambi ai fini dell'avvio della procedura sanatoria ai sensi del regio decreto-legge n. 794 del 1938.

Le irregolarità di quest'ultima specie hanno per lo più riguardato l'inesatta segnalazione all'Ufficio italiano dei cambi della posizione in cambi e/o di quella netta verso l'estero; l'esistenza di una posizione in cambi con saldi eccedentari rispetto a quelli ammessi; le scoperture irregolari su conti esteri in lire accesi a nome di banche estere; la compilazione non ortodossa dei moduli valutari; le ritardate o omesse segnalazioni di inadempienze valutarie commesse da operatori.

In relazione a ciò le competenti autorità valutarie hanno chiesto a questo Istituto di elevare a carico di aziende di credito n. 20 processi verbali di accertamento nonché, in altri n. 19 casi, di diffidare le aziende ad attenersi ad una più scrupolosa osservanza delle norme. Qualora si considerino i provvedimenti della specie assunti per rapporti ispettivi inviati all'Ufficio italiano dei cambi in epoca antecedente al 1977, il numero dei processi verbali redatti nell'anno in esame sale a 30 e quello delle diffide a 28.

A definizione di contesti valutari riguardanti aziende di credito, il Ministero del tesoro, durante il 1977, ha ammesso a oblazione o ha irrogato pene pecuniarie per un ammontare complessivo di 313 miliardi di lire.

Infine, nell'espletamento della propria attività non ispettiva, la Banca ha riscontrato infrazioni valutarie penalmente rilevanti in altri n. 2 casi, inoltrando la prescritta denuncia all'Autorità giudiziaria.

* * *

Nel decorso anno è stata sensibilmente intensificata l'attività di controllo nei confronti degli 885 soggetti non bancari facoltizzati a fungere da « centri raccolta valute », effettuando n. 107 accertamenti (n. 78 e n. 57 rispettivamente nel 1976 e nel 1975) mediante prevalente utilizzo di personale addestrato attraverso corsi di qualificazione in materia valutaria.

Sulla base di quanto emerso da tali sopralluoghi, sono state inviate all'Autorità giudiziaria n. 2 denunce per partite di valuta estera che non sarebbero state cedute a banca agente dall'intermediario ispezionato nei termini previsti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le irregolarità di carattere amministrativo, riguardanti per lo più le norme dettate per la formale tenuta dei « centri », sono state invece, come di consueto, sottoposte all'attenzione dell'Ufficio italiano dei cambi per le determinazioni di competenza.

In base ad esse il predetto organo valutario ha fatto elevare processo verbale di accertamento a carico di n. 28 centri raccolta valute e rivolgere ad altri 60 diffida ad attenersi ad una più scrupolosa osservanza delle norme impartite.

Dal canto suo, la Banca, nell'esercizio della propria facoltà discrezionale, ha in via autonoma sospeso o revocato la concessione a n. 20 cambiavalute per irregolarità valutarie di diversa natura.

PARTE TERZA

RELAZIONE DELL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

- A) L'attività di controllo;
- B) L'attività ispettiva;
- C) Servizio Ispettorato.

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: ANNO 1977

A) L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Come illustrato nel rapporto sull'attività di prevenzione e accertamento dello scorso anno, i controlli che vengono eseguiti dall'Ufficio possono essere distinti in due tipi. Il primo tipo è condotto *a posteriori* sulla base della documentazione inviata all'Ufficio dalle « banche agenti », alle quali spetta l'accertamento « contestuale » della regolarità delle operazioni a cui si riferisce la documentazione stessa. Il secondo tipo di controlli viene effettuato sulle operazioni per le quali è demandato all'Ufficio il rilascio di un'autorizzazione.

Entrambi i tipi di controllo sono di carattere essenzialmente « cartolare »: essi, cioè, mirano ad accertare la regolarità delle operazioni intrattenute con l'estero da « residenti », sulla base di un esame « formale » dei documenti di cui l'Ufficio viene a disporre. Chiaramente, solo ai controlli effettuati in relazione al rilascio di autorizzazioni si può attribuire un obiettivo di prevenzione delle infrazioni valutarie.

Per quanto riguarda i controlli condotti *a posteriori* da parte dell'Ufficio, è da notare che essi hanno portato alla formulazione di rilievi concernenti n. 15.788 segnalazioni (corrispondenti a n. 3.246 nominativi) riguardanti irregolarità di utilizzo di valuta per viaggi all'estero, le quali potrebbero, in parte, rivestire carattere penale. Tali rilievi di irregolarità verranno sottoposti — prima di procedere ad eventuali denunce all'Autorità giudiziaria — ad un preventivo esame (di competenza del Servizio Ispettorato) che accerti anche la fondatezza delle segnalazioni e tenga conto delle controdeduzioni degli interessati.

Quanto alle operazioni sottoposte all'autorizzazione dell'Ufficio, nel 1977 è stata esaminata la documentazione riguardante n. 106.000 richieste di autorizzazione.

Oltre ai controlli di ordinaria amministrazione, dei tipi testé descritti, durante il decorso anno l'Ufficio ha avuto l'incombenza di eseguire quelli relativi agli adempimenti previsti dagli articoli 2 e 2-bis della legge 30 aprile 1976, n. 159, modificata con legge 8 ottobre 1976, n. 689.

Le pratiche riguardanti le dichiarazioni previste dalla citata legge (in numero di 13.700) e le segnalazioni (in numero di circa 14.000) degli adempimenti non connessi a dichiarazioni, perché effettuati prima del 3 dicembre 1976, non sono ancora state tutte esaminate. Occorre al riguardo ricordare che, mediamente, ogni segnalazione riguarda 3 o 4 operazioni di natura diversa, ciascuna delle quali comporta vari adempimenti, per cui il totale delle operazioni da controllare e registrare si può calcolare approssimativamente in 120.000.

È da notare che l'Ufficio, pur avendo affidato alle Banche il compito di segnalare al Servizio Ispettorato le eventuali irregolarità con-

nesse agli adempimenti in discorso (1), ha dovuto procedere ad esaminare la voluminosa e complessa documentazione trasmessa da Banche e da privati (n. 11.131 comunicazioni di vario genere pervenute nel 1977), allo scopo di registrare i dati relativi agli adempimenti stessi, di dare le disposizioni opportune nei casi dubbi e di accertare eventuali irregolarità non rilevate dalle banche agenti.

Di notevole complessità si è rivelato, in particolare, l'esame delle domande di riconoscimento della qualifica di « investimento diretto » per titoli e partecipazioni in società estere detenute da residenti. Su un totale di circa 500 domande della specie, ne sono già state esaminate 160.

Le irregolarità sinora rilevate dall'Ufficio con riferimento agli adempimenti di cui si parla non sono state ancora oggetto di denunce all'Autorità giudiziaria, poiché si sta procedendo ad un ulteriore esame delle posizioni degli interessati, anche mediante il confronto della documentazione di cui l'Ufficio stesso è in possesso con le evidenze di cui dispongono le Banche che hanno curato direttamente e/o seguito le operazioni di regolarizzazione previste dalla legge n. 159 e successive modifiche. A questo fine, si è richiesto alle Banche di inviare all'Ufficio entro il 28 febbraio 1978 le segnalazioni riepilogative di molte delle operazioni suddette.

(1) Le segnalazioni della specie pervenute all'Ispettorato e sottoposte ad un primo esame, nel corso del 1977, sono state in numero di 1.604.

B) L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

1. — Prima di descrivere l'attività svolta nell'ambito ispettivo in senso proprio, si ritiene opportuno segnalare che anche nel 1977 si è operato in presenza di alcuni fattori di fondo che condizionano l'espletamento delle funzioni del Servizio Ispettorato. A questi fattori si era già fatto cenno nel precedente rapporto sull'attività di prevenzione e accertamento dell'Ufficio.

Innanzitutto, si deve osservare che l'organico del Servizio ha subito una leggera flessione, in termini quantitativi, rispetto al precedente anno — particolarmente a causa di cessazioni dal servizio — e che la sua composizione si è modificata, sia pure lievemente, a scapito dei compiti ispettivi, nel senso che è diminuito il numero delle persone alle quali risultano affidabili mansioni di ispezione in senso stretto. Infatti, come si evince dal prospetto n. 1 in appendice, la quantità di elementi appartenenti alla carriera direttiva, addetti al Servizio, si è contratta sia in termini assoluti, sia rispetto al totale dell'organico del Servizio medesimo.

In secondo luogo, è necessario rilevare che nel Servizio sono incentrati compiti (alcuni dei quali non strettamente pertinenti alle sue specifiche attribuzioni) che limitano la possibilità di impiegare il personale addetto a mansioni propriamente ispettive. Tali compiti riguardano essenzialmente:

1) l'istruttoria per l'incameramento delle cauzioni prestate dai residenti che operano con l'estero, ai sensi della legge 20 luglio 1952, n. 1126;

2) la raccolta degli atti da trasmettere alla Commissione consultiva presso il Ministero del tesoro, a seguito di processi verbali di accertamento redatti dagli altri Organi abilitati a svolgere indagini in materia valutaria;

3) la gestione del copioso flusso di comunicazioni che giungono al Servizio.

Per ciò che concerne l'attività svolta in relazione alle incombenze di cui ai punti 1) e 2), l'Ispettorato ha esaminato 604 pratiche per l'incameramento di fidejussioni, delle quali 169, a fronte di 104 nel 1976, si sono concluse con le proposte di incameramento della cauzione e/o della fidejussione, ed ha istruito 1892 pratiche per la trasmissione alla Commissione consultiva, a fronte di 1.070 del 1976 (cfr. prospetto n. 2 in appendice).

Riguardo alle comunicazioni che vengono inoltrate al Servizio Ispettorato, sia da altri Servizi dell'Ufficio, sia da terzi Enti, è da notare che la maggior parte di esse si riferisce alla segnalazione di presunte irregolarità, collegate al compimento di operazioni commerciali e finanziarie con l'estero. Come è desumibile dal prospetto n. 3

in appendice, una quota rilevante di queste segnalazioni è inoltrata dalle banche a mezzo di moduli « standard » e di moduli « 18 Isp. ».

Rispetto a questi ultimi è bene osservare che la loro quantità non trova corrispondenza in un analogo volume di infrazioni valutarie « effettive », siano esse di natura penale o amministrativa. In effetti, gran parte delle operazioni segnalate dalle banche come « anomale », finisce con l'andare a buon fine perché si rimuove, in via autonoma, la causa che ha dato origine alla segnalazione di irregolarità (ad esempio, un mancato introito di valuta a fronte di un'esportazione può essere dovuto ad una temporanea insolvenza della controparte estera, che provvede con ritardo a far fronte al proprio impegno di pagamento).

Ovviamente, nonostante questa caratteristica delle segnalazioni in parola, il Servizio Ispettorato tiene conto delle informazioni che esse contengono e che possono essere comunque significative, anche al fine di decidere eventuali interventi di tipo ispettivo. Naturalmente, ciò comporta un complicato e delicato lavoro di vaglio e di archiviazione di quelle segnalazioni, che impegna notevolmente il Servizio medesimo, anche se al lavoro umano si affiancano, in questa incombenza, le procedure automatiche di elaborazione dei dati contenuti nelle segnalazioni in parola.

Come già accennato nel precedente rapporto, sono attualmente in fase di attuazione presso l'Ufficio alcune innovazioni, nel campo dell'applicazione dell'automazione, le quali dovrebbero snellire il lavoro di vaglio e di assorbimento delle informazioni che fanno capo all'Ispettorato, e ad altri Servizi dell'Ufficio, nonché rendere più agevole l'utilizzo delle informazioni stesse.

In particolare, è stato di recente completato, in collaborazione con la Banca d'Italia, lo « studio di fattibilità » dello schedario anagrafico del quale dovranno avvalersi, in futuro, per le informazioni da ciascuno gestite, i menzionati Servizi. Nelle prime settimane del 1978, si è dato inizio all'esecuzione delle fasi preliminari necessarie per la impostazione del nuovo sistema informativo.

Rispetto al problema delle comunicazioni ricevute dall'Ispettorato, è necessario sottolineare, per concludere, che il loro esame costituisce un compito nel quale si sono sensibilmente ridotti i margini di libertà operativa e di giudizio autonomo, a motivo della presenza della legislazione penale. Infatti, quest'ultima, nella sua attuale stesura letterale, sfocia spesso nella necessità di inoltrare rapporti all'Autorità giudiziaria per irregolarità formali o di scarso significato, per alcune delle quali, in assenza delle norme penali, la stessa normativa valutaria avrebbe consentito una possibilità di regolarizzazione. Ciò si riflette, naturalmente, oltre che sull'attività facente capo alla magistratura, sul grado di snellezza con cui il Servizio Ispettorato può operare.

2. — Le osservazioni e i dati che precedono mettono in luce gli stringenti limiti oggettivi entro i quali il Servizio Ispettorato ha potuto esercitare le proprie funzioni di accertamento attraverso interventi diretti (cioè, attraverso ispezioni) e attraverso l'assunzione di informazioni per altri canali (cioè, attraverso le « indagini car-

tolari »). In particolare, l'attività ispettiva vera e propria ha potuto essere esercitata unicamente dagli otto incaricati in servizio presso la Sezione di Milano e da un gruppo di sei incaricati in servizio presso la sede di Roma.

Nonostante queste limitazioni del potenziale operativo, l'attività ispettiva e di accertamento è stata globalmente su livelli sensibilmente elevati specie in confronto a quella svolta nel 1976.

Come illustrato dai dati di sintesi riportati in appendice, nel 1977 le ispezioni sono state 333, contro 279 dell'anno precedente, mentre le indagini cartolari sono state 1428, con un incremento di circa l'87 per cento rispetto al precedente esercizio.

Come risultato di tale attività di accertamento si sono avuti:

n. 726 processi verbali di accertamento aventi per oggetto infrazioni valutarie di natura amministrativa per un valore di circa lire 56 miliardi;

n. 32 sequestri di lire o valuta, oggetto di infrazioni;

n. 450 diffide nei confronti di imprese, privati e aziende di credito, per infrazioni di natura amministrativa;

n. 544 rapporti all'Autorità giudiziaria (contro 135 nel 1976), relativamente a presunti reati per oltre 31 miliardi di lire. I rapporti in parola hanno riguardato, in particolare, 271 imprese, alle quali è riferibile la maggior quota del valore dei reati contestati (si veda, al riguardo il prospetto n. 6 dell'appendice).

Inoltre, il Servizio, avvalendosi della collaborazione della Polizia tributaria della Guardia di finanza, ha disposto 281 accertamenti nei confronti di ditte e privati.

Si è, altresì, proceduto all'esame di 175 rapporti redatti da Ispettori della Banca d'Italia al termine di accertamenti condotti nei confronti di banche e di « Centri raccolta valute », disponendo per la redazione di n. 58 processi verbali di accertamento e n. 89 diffide per inosservanze formali.

Infine, sono stati esaminati n. 819 fascicoli riguardanti l'abusiva circolazione all'estero di titoli di credito per un valore di circa lire 182 milioni, relativamente ad operazioni individualmente non eccedenti 500 mila lire e, pertanto, perseguibili con provvedimenti di carattere amministrativo.

Roma, 31 gennaio 1978.

IL PRESIDENTE

PAGINA BIANCA

C) IL SERVIZIO ISPETTORATO

PROSPETTO N. 1 - Situazione del personale addetto: anni 1976-1977.

PROSPETTO N. 2 - a) emissione di pareri al Ministero del commercio con l'estero per svincolo/incameramento di cauzioni/fidejussioni;

b) pratiche relative a processi verbali di accertamento istruite e trasmesse al Ministero del tesoro a seguito di processo verbale di accertamento redatti dalle Autorità tributarie.

PROSPETTO N. 3 - Comunicazioni indirizzate al Servizio Ispettorato.

PROSPETTO N. 4 - a) consuntivo degli interventi;

b) ripartizione degli accertamenti cartolari per tipo di operatore.

PROSPETTO N. 5 - a) consuntivo generale di provvedimenti adottati;

b) ripartizione dei processi verbali di accertamento per soggetto denunciato.

PROSPETTO N. 6 - Ripartizione dei rapporti inoltrati all'Autorità giudiziaria secondo il soggetto e l'oggetto della violazione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: ANNO 1977

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROSPETTO 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE ADDETTO

ANNO 1976

	Funzionari	Direttivi	Contabili	Applicati	Commessi	Totale
Roma	5	21	17	24	4	71
Sez. Milano	1	4	1	10	2	18
Totale	6	25	18	34	6	89

ANNO 1977

	Funzionari	Direttivi	Contabili	Applicati	Commessi	Totale
Roma	4	18	17	25	4	68
Sez. Milano	1	3	1	10	2	17
Totale	5	21	18	35	6	85

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROSPETTO 2

A) EMISSIONE DI PARERI AL MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
PER SVINCOLO/INCAMERAMENTO DI CAUZIONI/FIDEJUSSIONI

Periodo	Proposte di svincolo	Proposte di incameramento	Totali	Somme incassate a favore del- l'Erario (milioni di lire)
1976	542	104	646	(a) 672
1977	435	169	604	418

(a) Importo introitato relativamente a n. 223 pratiche.

B) PRATICHE RELATIVE A PROCESSI VERBALI DI ACCERTAMENTO ISTRUITE
E TRASMESSE AL MINISTERO DEL TESORO A SEGUITO DI PROCESSO
VERBALE DI ACCERTAMENTO REDATTO DA:

Nuclei Polizia Tributaria	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria	Dogane	Banca d'Italia	Ufficio italiano dei cambi	Totale
623	103	219	53	894	1.892

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROSPETTO 3

COMUNICAZIONI INDIRIZZATE AL SERVIZIO ISPETTORATO

Ente di provenienza	Quantità		
Ministero del commercio con l'estero	1.855	—	
Polizia tributaria	2.322	—	
Dogane	1.233	—	
Banca d'Italia	1.926	—	
Sezione di Milano	951	—	
Collaterali Servizi	856	—	
Privati	4.652	—	
Banche: {	Moduli standard e lettere	13.026	—
	Moduli 18 Ispettorato	—	(a) 980.000
Enti vari	930	—	
Totali anno 1977	27.751	(a) 980.000	
<i>Per memoria:</i>			
Anno 1975	28.192	(a) 670.000	
Anno 1976	27.960	(a) 800.000	

(a) Segnalazioni tratte con procedure automatiche gestite dal C. E. della Banca d'Italia.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROSPETTO 4

A) CONSUNTIVO DEGLI INTERVENTI

Tipo di intervento	Periodo		Variazione
	1976	1977	
Ispezioni esterne	279	333	+ 19%
Accertamenti cartolari	789	1.428	+ 87%

B) RIPARTIZIONE DEGLI INTERVENTI DIRETTI PER TIPO DI OPERATORE

Periodo	Soggetto ispezionato			
	Imprese	Banche	C. R. V.	Totale
1976	255	14	10	279
1977	313	20	(a) —	333

(a) La Banca d'Italia ha intensificato in via autonoma gli accertamenti nei confronti dei « Centri di raccolta valute ».

C) RIPARTIZIONE DEGLI ACCERTAMENTI CARTOLARI PER TIPO DI OPERATORE

Periodo	Soggetto passivo			
	Imprese	Privati	(a) Banche	Totale
1976	265	399	125	789
1977	274	361	793	1.428

(a) Accertamenti di natura *strumentale* per indagini nei confronti di imprese e privati.

PROSPETTO 5

A) CONSUNTIVO GENERALE DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI

ANNI 1976 - 1977

Periodo	Provvedimenti			
	Rapporto all'A. G.	P. V. A.	Sequestri	Diffide
1976	135	1.070	11	308
1977	544	726	32	450

B) RIPARTIZIONE DEI PROCESSI VERBALI DI ACCERTAMENTO PER SOGGETTO DENUNCIATO

ANNO 1977

Imprese	Persone fisiche	Banche	Ammontare delle infrazioni (milioni di lire)
87	625	14	55.871,7

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROSPETTO 6

ANNO 1977

RIPARTIZIONE DEI RAPPORTI INOLTRATI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA SECONDO
IL SOGGETTO E L'OGGETTO DELLA VIOLAZIONE

Oggetto violazione	Soggetto denunciato			Ammontare delle infrazioni (milioni di lire)
	(a) Imprese	Persone fisiche	Banche	
1) Costituzione all'estero di disponibilità o attività di qualsiasi genere	89	—	—	23.353,3
	—	138	—	4.526,3
2) Esportazione di titoli di credito - b/b - titoli azionari ed obbligazioni	26	—	—	234,5
	—	103	—	427,8
3) Effetti e tratte circolanti all'estero privi di « visto » . .	155	—	—	2.138,8
4) Omessa cessione di valuta . .	1	—	—	5,9
	—	8	—	33,4
5) Mancata osservanza adempimenti ex articolo 2 <i>sub</i> articolo 3 legge n. 689 del 1976 .	—	11	—	172,5
6) Violazioni commesse da amministratori e dipendenti di Aziende di credito ex articolo 3 decreto-legge n. 31 del 1976	—	—	13	410,8
	271	260	13	31.303,3

(a) Nella persona dei legali rappresentanti.