

PARTE QUARTA

GUARDIA DI FINANZA

- B) Parte operativa e normativa.
- A) Parte introduttiva ed espositiva;

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: ANNO 1977

A) PARTE INTRODUTTIVA ED ESPOSITIVA

- CAPITOLO I. — Introduzione.
- CAPITOLO II. — Provvedimenti ordinativi, addestrativi ed operativi adottati.
- CAPITOLO III. — Commissione permanente di coordinamento tra gli organismi operanti nel settore valutario.
- CAPITOLO IV. — Iniziative intraprese per integrare la vigente normativa.
- CAPITOLO V. — Attività repressiva - Commento dei risultati conseguiti.
- CAPITOLO VI. — Natanti da diporto.
- CAPITOLO VII. — Cenni sulle violazioni più ricorrenti.
- CAPITOLO VIII. — Orientamenti dell'autorità giudiziaria e difficoltà riscontrate nella pratica applicazione della normativa valutaria.
- CAPITOLO IX. — Raccolta di sentenze.
- CAPITOLO X. — Conclusioni e proposte.

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: ANNO 1977

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

Durante il 1977 hanno trovato piena applicazione tutti gli istituti introdotti dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, e successive modificazioni, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie.

Le conseguenze economiche di tale legge sono state valutate e discusse ampiamente in più sedi; nonostante le opinioni difformi sul mantenimento della legge penale valutaria, tutti sono stati d'accordo nell'affermare la sua piena operatività nel breve periodo ed il raggiungimento degli scopi che con essa il legislatore intendeva perseguire.

Tralasciando le considerazioni di politica economica, che interessano marginalmente la presente relazione, è da porre in evidenza come primo dato di fatto che la legge di penalizzazione ha certamente esplicito un effetto dissuasivo per l'esportazione clandestina di capitali, nelle varie forme in cui la medesima si effettua.

L'esperienza di servizio dei reparti della Guardia di finanza non consente di quantificare le modificazioni verificatesi nel fenomeno, tuttavia, una conferma indiretta dell'assunto è data anche dall'attivo *record* dei conti con l'estero durante il 1977 (+ 2.044 miliardi al 31 dicembre), attendibilmente dovuto in parte ad un certo rientro dei capitali per i benefici della sanatoria.

In tale quadro deve essere vista l'azione preventiva e repressiva svolta dai reparti della Guardia di finanza nel settore in esame.

Le cifre complessive segnalano una flessione nei risultati conseguiti durante il 1977 rispetto a quelli del 1976; tale flessione, però, non può essere imputata ad un rallentamento dell'attività operativa dei reparti del Corpo, che anzi hanno intensificato, come si vedrà nel corso della relazione, il loro impegno nel settore valutario.

Nell'esaminare i risultati conseguiti saranno evidenziati separatamente quelli del Nucleo speciale di polizia valutaria, che, dopo aver superato una serie di problemi molto complessi — dall'addestramento del personale all'approntamento delle infrastrutture e dei supporti tecnico-logistici —, è entrato dal 1° gennaio 1977 nella fase di piena operatività con l'osservanza anche dei criteri indicati dal

decreto ministeriale 11 novembre 1976 per il coordinamento delle sue attività con quelle degli altri organismi operanti nel settore valutario (Servizio di vigilanza della Banca d'Italia e Servizio Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi).

Si segnala infine che è stata iniziata una raccolta sistematica delle sentenze emesse dall'Autorità giudiziaria per costituire una base di utile informazione per i reparti del Corpo sugli orientamenti giurisprudenziali e sulle eventuali carenze della legislazione.

CAPITOLO II

PROVVEDIMENTI ORDINATIVI,
ADDESTRATIVI ED OPERATIVI ADOTTATI

1. — Al fine di rendere più funzionale l'attività del Nucleo speciale di polizia valutaria, in relazione alle particolari esigenze operative, si è reso necessario rivedere il suo ordinamento interno e la ripartizione della forza organica (allegato 1).

2. — Il coordinamento dell'attività del Nucleo speciale di polizia valutaria con quella degli altri reparti della Guardia di finanza è stato realizzato con determinazione del Comandante generale in data 15 gennaio 1977 (allegato 2), come previsto dall'articolo 8 del decreto ministeriale 11 novembre 1976.

In particolare è stato disposto che:

i reparti della Guardia di finanza continuino a svolgere autonoma azione di servizio nel settore valutario, avvalendosi anche delle facoltà attribuite dalla legge n. 159 del 30 aprile 1976, in specie dall'articolo 6-bis, che prevede l'utilizzazione, in materia valutaria, dei poteri conferiti dalle singole leggi finanziarie e tributarie;

i reparti dovranno richiedere l'intervento del Nucleo speciale quando l'ulteriore sviluppo degli accertamenti renda necessario il ricorso ai particolari poteri conferiti agli ufficiali ed ai sottufficiali di detto Nucleo, i quali, rilevati gli elementi indicati, trasmetteranno i relativi atti al Comando richiedente per la verbalizzazione;

i reparti che nel corso degli accertamenti constatino o abbiano sentore di complesse violazioni valutarie potranno richiedere, tramite il primo comando retto da ufficiale, l'intervento del Nucleo speciale per condurre a termine gli accertamenti. La relativa verbalizzazione avverrà a cura del reparto operante;

gli accertamenti fiscali che potrebbero rendersi necessari a seguito di elementi acquisiti nel corso di controlli valutari dovranno essere affidati — con l'osservanza delle dovute cautele atte ad evitare la dispersione delle prove e dandone, eventualmente per i fatti costituenti reato, preliminare notizia all'Autorità giudiziaria — dal Nucleo speciale al Comando del Corpo territorialmente competente. Saranno invece direttamente effettuati dallo stesso Nucleo speciale quando l'accertamento delle violazioni valutarie è subordinato a

quello delle violazioni fiscali o, comunque, alla ricostruzione dei fatti di gestione aziendale;

i reparti di confine, allorché operino sequestri di valuta, titoli o documenti, interesseranno per un eventuale sviluppo del servizio il Nucleo di polizia tributaria competente territorialmente avuto riguardo al domicilio del trasgressore ovvero alla sede della ditta o società cui i titoli o i documenti si riferiscono. Il Nucleo di polizia tributaria richiederà l'intervento del Nucleo speciale di polizia valutaria solo se è necessario procedere a rilevamenti per i quali devono adoperare i più penetranti poteri attribuiti agli ufficiali e sottufficiali di detto reparto dall'articolo 6 della legge 30 aprile 1976, n. 159;

le segnalazioni previste dalla circolare del Comando generale n. 3 del 3 maggio 1976, relative ai risultati di servizio conseguiti nel settore valutario saranno invitate anche al Nucleo speciale di polizia valutaria - Via XXIV Maggio, 11 (nominativo fonico NUPO-GUARFI VALUTA);

il Nucleo speciale di polizia valutaria esegue altresì accertamenti, in via esclusiva, quando disposti dal Comando generale. A tal fine, il reparto può anche avanzare proposte.

3. — Sono state predisposte e distribuite le pubblicazioni *Normativa in materia valutaria* - 4^a edizione - e *Appunti in materia valutaria* (allegati 3 e 4) per aggiornare il personale sulle modifiche introdotte nella legislazione e nelle circolari emanate dall'Ufficio italiano dei cambi.

Presso la Scuola di polizia tributaria nel periodo dal 10 al 12 maggio 1977 è stato tenuto un seminario sulla normativa valutaria (allegato 5) avente per oggetto: « Temi e problemi ad un anno dalla legge 30 aprile 1976, n. 159 ».

Al seminario hanno partecipato, oltre ai frequentatori dei corsi della Scuola di polizia tributaria, numerosi docenti e cultori della materia per un esame interdisciplinare delle varie problematiche.

CAPITOLO III

COMMISSIONE PERMANENTE DI COORDINAMENTO TRA GLI ORGANISMI OPERANTI NEL SETTORE VALUTARIO

La Commissione permanente di coordinamento fra gli organismi operanti nel settore valutario (Servizio di vigilanza della Banca d'Italia, Servizio Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi e Nucleo speciale di polizia valutaria) è stata istituita con decreto ministeriale 11 novembre 1976 (allegato 6).

Non si è ritenuto opportuno riconoscere con il predetto decreto ministeriale la qualifica di « organismi operanti nel settore valutario » ad altri uffici o enti pubblici e privati oltre a quelli sopra indicati in quanto, se talvolta altri enti possono essere chiamati ad applicare disposizioni relative al settore valutario, essi intervengono con attività a carattere accessorio e del tutto contingente rispetto alle proprie funzioni istituzionali.

La Commissione, composta da rappresentanti della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza, ha il compito di:

coordinare a livello centralizzato l'attività ispettiva dei tre organismi;

indirizzare su basi uniformi l'azione di vigilanza nei casi in cui si debba procedere ad indagini sistematiche per controlli settoriali a carattere generale o su un particolare sistema di frode;

studiare quanto è necessario per il migliore raggiungimento delle predette finalità.

Nel corso della prima riunione della Commissione (allegato 7) è stato convenuto, a parere unanime dei partecipanti, che essa svolga, nei limiti posti dalle specifiche norme in vigore e dei poteri conferiti ai singoli membri dagli Organi centrali rappresentati, una funzione consultiva di carattere preliminare — soggetta ad approvazione da parte degli stessi Organi centrali — diretta a predisporre, in materia valutaria, coordinati indirizzi allo scopo di evitare discrasie e conferire spiccata funzionalità all'azione del Servizio di vigilanza della Banca d'Italia, del Servizio Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi e del Nucleo speciale di polizia valutaria (e di riflesso, degli altri reparti della Guardia di finanza).

Durante l'anno 1977 la Commissione ha tenuto 10 riunioni (allegati da 7 a 16), al termine delle quali sono stati definiti i seguenti accordi, tutti approvati dalla Banca d'Italia, dall'Ufficio italiano dei cambi e dal Comando generale della Guardia di finanza:

possibilità per i funzionari dei Servizi di vigilanza della Banca d'Italia e del Servizio Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi di richiedere l'intervento della Guardia di finanza per accertamenti esterni alle aziende di credito, previa presentazione al competente magistrato di un rapporto preliminare sui fatti da essi rilevati e salvo diverso avviso dello stesso magistrato. Il reparto del Corpo interessato, a conclusione degli accertamenti: *a)* informa l'Autorità giudiziaria, facendo seguito al rapporto preliminare trasmesso dai funzionari; *b)* trasmette copia del rapporto ai predetti Servizi, chiedendo la preventiva autorizzazione al magistrato;

facoltà per i funzionari del Servizio Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi, muniti di apposito tesserino di riconoscimento, di accedere presso le caserme del Corpo per la materiale stesura degli atti di competenza (con apposita circolare - allegato 17 - sono state impartite le relative disposizioni ai reparti);

l'obbligo di comunicazione da parte della Banca d'Italia al Nucleo speciale di polizia valutaria e all'Ufficio italiano dei cambi, previsto dall'articolo 3, terzo comma, del decreto ministeriale 11 novembre 1976, diventa operante a partire dal momento in cui, nel corso dell'ispezione, venga accertata la prima violazione valutaria, anche se questa ha natura puramente formale ed è del tutto trascurabile. La comunicazione, invece, deve essere trasmessa non appena iniziata l'ispezione, quando questa è disposta unicamente per motivi valutari; a tal fine non è significativa la circostanza che l'intervento ispettivo avvenga formalmente ai sensi dell'articolo 31 della legge bancaria;

necessità di inviare il rapporto all'Autorità giudiziaria ogni qualvolta si accerta che l'obbligo dell'offerta in cessione di valuta estera alle banche agenti, anche da parte dei centri raccolta valuta, non è stato adempiuto entro 30 giorni; i 30 giorni decorreranno, secondo la giurisprudenza più recente, dal 7° giorno (escluso il *dies a quo*) successivo all'acquisizione o detenzione della valuta nel territorio nazionale;

obbligo per gli appartenenti al Nucleo speciale di polizia valutaria di dimostrare la propria qualifica e le finalità del proprio intervento agli istituti di credito attraverso l'esibizione della tessera loro rilasciata. Sono legittime le richieste del Nucleo speciale di polizia valutaria di esaminare l'elenco dei correntisti, nonché le indagini svolte sui conti interni, tutte le volte in cui, a valutazione dei militari procedenti, è necessario effettuare tali accertamenti per arrivare alla individuazione delle infrazioni valutarie;

obbligo per il Nucleo speciale di polizia valutaria di comunicare ai Servizi di vigilanza della Banca d'Italia ed Ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi gli interventi eseguiti presso le banche solo quando, durante l'accesso ad un'azienda di credito per un'indagine nei confronti di soggetti non bancari, si renda necessario estendere l'indagine all'azienda stessa. Resta fermo, naturalmente, l'obbligo di

comunicazione nel caso in cui i controlli siano rivolti direttamente nei confronti dello stesso istituto di credito;

possibilità per l'Ufficio italiano dei cambi, nel caso in cui è interessato ad avere copia dei rapporti della polizia tributaria, per i quali non sussiste l'obbligo di invio al Presidente del predetto ufficio, di rivolgersi al Comando generale della Guardia di finanza, che provvederà a far richiedere il necessario nulla-osta all'Autorità giudiziaria;

obbligo per le banche agenti di identificare i « residenti », che offrono loro in cessione banconote estere, e di indicare le generalità degli stessi nella distinta di versamento;

obbligo per i reparti del Corpo di procedere direttamente allo inoltro del rapporto all'Autorità giudiziaria anche nel caso in cui richiedano dati o notizie all'Ufficio italiano dei cambi. Al predetto obbligo dovrà provvedere il reparto allorché sarà in possesso dei dati richiesti e nel caso che ricorrano gli estremi per la presentazione del rapporto;

opportunità di segnalare all'Autorità giudiziaria la titolarità dei conti d'attesa a partire dal 61° giorno di durata degli stessi.

Nel corso delle riunioni è stato inoltre iniziato l'esame di una serie di problemi di notevole interesse (rapporti valutari con la Repubblica di San Marino, determinazione del rapporto di cambio ai fini della conversione in lire della valuta relativa ad infrazioni valutarie, eccetera), che saranno approfonditi durante il 1978.

CAPITOLO IV

INIZIATIVE INTRAPRESE
PER INTEGRARE LA VIGENTE NORMATIVA

ZONA EXTRADOGANALE DI LIVIGNO.

1. — La zona extradoganale di Livigno, che ha avuto in questi ultimi anni un notevole sviluppo turistico, è situata, come è noto, all'estremo limite nord-est della provincia di Sondrio e fa parte integrante del territorio dello Stato italiano.

Essa comunica con il territorio doganale nazionale attraverso il valico del Passo del Foscagno e con la Svizzera attraverso i valichi di Forcola di Livigno e Ponte del Gallo.

Lo *status* giuridico della zona è previsto e regolato dalle seguenti norme: legge 17 luglio 1910, n. 516; regio decreto 14 maggio 1911, n. 546; decreto ministeriale 9 ottobre 1934; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e legge 30 aprile 1976, n. 159.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 159 del 1976 l'esercizio dei poteri previsti dagli articoli 19 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale) era limitato agli spazi doganali, con la conseguenza che i militari del Corpo erano impossibilitati ad agire in materia valutaria nei valichi interni della zona extradoganale, ossia ai valichi con la Svizzera di Forcola di Livigno e Ponte del Gallo. La Guardia di finanza operava infatti soltanto al valico del Passo del Foscagno, ove provvedeva ai servizi doganali di vigilanza e riscontro.

Con l'articolo 6 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, è stata prevista la possibilità per i militari della Guardia di finanza di eseguire controlli valutari anche fuori degli spazi doganali.

In tal modo si è ottenuto un uniforme dispositivo di controllo valutario lungo tutto il confine e le smagliature prima esistenti nella vigilanza sono state eliminate.

In particolare per la zona extradoganale di Livigno è stato possibile per la Guardia di finanza spostare il controllo valutario al confine politico e quindi ai valichi di Forcola di Livigno e Ponte del Gallo.

2. — I Ministeri delle finanze e del commercio con l'estero hanno indetto durante l'anno 1977 alcune riunioni, alle quali hanno partecipato anche ufficiali del Comando generale della Guardia di finanza, per definire le procedure doganali e valutarie, che devono essere osservate dagli operatori per le introduzioni delle merci dalla Svizzera nella zona extradoganale di Livigno.

In tali riunioni è stato sottolineato che la legge n. 159 del 1976, con l'istituzione dei controlli valutari anche fuori degli spazi doganali, ha voluto eliminare o quanto meno limitare la fuga di capitali all'estero e non, quindi, modificare lo *status* giuridico di Livigno, che è e resta zona extradoganale.

Conseguentemente la Guardia di finanza, che opera al confine tra la Svizzera e la zona extradoganale:

deve consentire ai *fini doganali* il libero transito delle merci estere provenienti dalla vicina Repubblica elvetica attraverso i valichi di Ponte del Gallo e Forcola di Livigno (veggasi verbale riunione approvato dal Ministro delle finanze — allegato 18 — e circolare del Comando generale — allegato 19 —);

deve, invece, svolgere opportuni controlli ai *fini valutari* sul passaggio delle merci dai predetti valichi.

Al riguardo il Ministero del commercio con l'estero — Direzione generale per le valute — con circolare n. V/408303/105/1 datata 8 ottobre 1977 (allegato 20) e con i telex n. V/408912/105/1 e numero V/408945/105/1, rispettivamente in data 24 e 25 ottobre 1977 (allegati 21 e 22), ha emanato dettagliate disposizioni sulle autorizzazioni valutarie necessarie per le introduzioni di merci in Livigno, qualunque sia il loro valore.

In particolare l'operatore è tenuto ad esibire la fattura estera, con gli estremi dell'autorizzazione valutaria concessa, ai militari della Guardia di finanza in servizio ai valichi di Forcola di Livigno e Ponte del Gallo; i militari, effettuati i necessari controlli, provvedono ad apporre apposita annotazione sulla fattura.

Nell'ipotesi di apparenti differenze di valore tra le merci controllate e la documentazione esibita i militari possono richiedere l'intervento sul posto di un funzionario della Banca di Tirano nella veste di « consulente tecnico » e, in caso di accertato valore superiore a quello documentato, procedono agli atti di competenza.

I predetti militari procedono invece autonomamente nell'ipotesi in cui si verificano violazioni — anche a livello di tentativo — alla legge penale valutaria, compilando i relativi atti di polizia giudiziaria (merce diversa per qualità da quella risultante dai documenti; merce occultata in doppi fondi; attraversamento della linea di confine fuori delle vie consentite).

CONGRUITÀ DEI PREZZI.

Uno dei metodi più frequentemente utilizzati per la illecita esportazione di capitali è costituito dalla sopraffatturazione alla importazione e dalla sottofatturazione all'esportazione.

Con la sopraffatturazione all'importazione viene artificiosamente maggiorato il prezzo e si esporta quindi valuta in misura superiore a quella che l'obbligazione dovrebbe comportare, con deposito di capitali all'estero previ accordi tra i due operatori o altri intermediari.

Nelle sottofatturazioni all'esportazione viene, invece, artificiosamente diminuito il prezzo di vendita in modo da poter disporre all'estero, previ accordi tra i due operatori o altri intermediari, della parte di prezzo che non figura in fattura.

L'accertamento dei suddetti sistemi di frode è ostacolato dalla mancanza di una certificazione ufficiale della congruità del prezzo relativo alle merci da importare o esportare, non eseguita all'atto dell'operazione doganale né in occasione del rilascio del benestare bancario.

È stato già riferito ampiamente nella relazione del 1976 che:

le banche hanno sostenuto, specialmente dopo l'entrata in vigore della legge n. 159 del 1976, che non sono in grado di accertare la congruità dei valori, sebbene abbiano uno specifico obbligo giuridico (articolo 1 del decreto ministeriale 20 novembre 1967);

gli altri Organi dello Stato hanno rappresentato notevoli difficoltà nell'affrontare il delicato problema e nell'assumersi la responsabilità di certificare la congruità dei valori per le operazioni in esame;

la Guardia di finanza è assolutamente incompetente a svolgere accertamenti preventivi sulla congruità dei prezzi.

Al riguardo, attesa l'esigenza di trovare una soluzione al problema, che riveste notevole importanza nel settore valutario, l'Ufficio di coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri ha indetto durante il 1977 una serie di riunioni, alle quali hanno partecipato anche ufficiali di questo Comando generale.

Allo stato attuale, il problema non è stato ancora risolto, ma sono state soltanto esaminate le seguenti iniziative avanzate dalla Direzione generale delle dogane (allegato 23):

offerta della sua 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 esterne (listini internazionali) ed interne sul « valore normale » delle merci presentate all'*import-export* e sui correttivi dei quali sia necessario tener conto per le transazioni commerciali;

disponibilità dei tabulati meccanografici, che cominceranno ad essere approntati per alcuni settori merceologici dal luglio del corrente anno per tutti gli uffici operativi comprese le banche.

COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE DA PARTE DELL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO NEI PROCEDIMENTI CHE RIVESTONO PARTICOLARE IMPORTANZA PER GLI INTERESSI DELLO STATO.

Nel mese di gennaio del 1977 la terza Sezione del tribunale di Genova ha assolto « perché il fatto non sussiste » (veggasi allegato 24) l'amministratore unico di un'agenzia marittima, denunciato dal

locale Comando di nucleo regionale di polizia tributaria per aver concesso anticipazioni ai capitani di navi estere ancorate in porti nazionali senza presentare in dogana le relative richieste di autorizzazione previste dalle disposizioni in vigore.

L'assoluzione è stata basata sul fatto che l'obbligo di munirsi di autorizzazione per le anticipazioni sopradette è previsto da una circolare, che può essere non conosciuta dagli agenti o raccomandatari delle compagnie estere.

Al riguardo il tribunale di Genova non ha tenuto presente l'ultimo comma dell'articolo 13 del decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, convertito in legge 25 luglio 1956, n. 786, che prevede la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dei provvedimenti emanati in materia valutaria.

È stato pertanto proposto a codesto Dicastero (veggasi allegato 25) che era necessario investire, sulla base delle segnalazioni dei risultati di servizio tempestivamente trasmesse da questo Comando generale, l'Avvocatura generale dello Stato per la costituzione di parte civile nei procedimenti di particolare importanza per gli interessi dello Stato.

La proposta è stata accolta da codesto Dicastero (veggasi allegato 26) e a partire dal 9 aprile 1977 tutte le segnalazioni in materia valutaria vengono inviate da questo Comando generale anche alla Direzione generale del tesoro.

LEGITTIMITÀ DELLE OPERAZIONI DI COMPRAVENDITA DI MONETE D'ORO AVENTI CORSO LEGALE.

A seguito di un rilevante sequestro di oro monetato (sterline inglesi) ed in lingotti operato da un nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza, sono stati estesi gli accertamenti nei confronti di un istituto di credito per controllare l'adempimento delle vigenti disposizioni valutarie in materia di commercio di monete d'oro aventi corso legale.

Durante detto intervento è risultato, tra l'altro, che quotidianamente, presso la borsa valori del suddetto istituto di credito, si svolgevano le contrattazioni delle monete auree a corso legale e fuori corso e che i relativi prezzi per contanti venivano raccolti, a cura del Comitato direttivo degli agenti di cambio, in un elenco ciclostilato.

In considerazione che l'importazione di monete metalliche estere aventi corso legale è libera se non comporta pagamento e che, in caso contrario, è necessaria l'autorizzazione del Ministero del commercio con l'estero, come di fatto è avvenuto fino al 31 dicembre 1973, è stato chiesto ai Dicasteri interessati e alla Banca d'Italia il loro parere sui seguenti punti (veggasi allegati 27 e 28);

la regolarità del commercio, non occasionale, nel territorio nazionale di monete auree aventi corso legale;

la regolarità delle contrattazioni delle stesse monete svolta presso la borsa valori.

Mentre la Banca d'Italia (allegato 29) ed il Ministero del commercio con l'estero (allegato 30) hanno riferito ai quesiti posti, con-

fermando la regolarità di tali contrattazioni nel territorio nazionale e la concessione di autorizzazioni per l'importazione delle monete in esame fino alla data del 1° luglio 1973, l'Ispettorato borsa valori di codesto Dicastero non ha ancora riferito.

Durante il 1977 sono stati effettuati presso istituti di credito n. 3 sequestri di monete d'oro a corso legale di conio posteriore al 1973.

Gli atti definitivi sono stati inviati agli Organi competenti.

NORME VALUTARIE PER I CITTADINI NON RESIDENTI IN ITALIA.

Nella relazione del 1976 sono state già esposte le iniziative intraprese dalla Guardia di finanza presso i Dicasteri competenti per divulgare gli obblighi che i « non residenti » devono assolvere all'atto del loro ingresso in Italia.

Nel 1977 è stata rappresentata nuovamente al Ministero delle finanze (allegato 31) l'importanza di pubblicizzare tali obblighi in relazione ad alcune lamentele presentate da turisti stranieri.

CAPITOLO V

ATTIVITA REPRESSIVA —
COMMENTO DEI RISULTATI CONSEGUITI

1. — RISULTATI COMPLESSIVI.

I risultati complessivi conseguiti nel settore valuta dalla Guardia di finanza durante l'anno 1977 sono esposti analiticamente nelle seguenti tavole numeriche e grafiche, le quali pongono in evidenza anche alcune comparazioni tra i dati del 1977 e quelli dell'anno precedente.

PROSPETTO 1

CONSUNTIVO GENERALE
SETTORE VALUTA - ANNO 1977 CONFRONTATO ANNO 1976

	SEQUESTRI			Violazioni valutarie	Interventi (numero) (a)
	Valuta italiana	Valuta estera	Titoli di credito		
	(in migliaia di lire)				
1977	1.627.294	1.521.466	6.461.050	393.546.789	1.680
1976	1.578.711	2.880.935	8.234.917	623.453.314	2.593
Incremento	+ 3,07%	—	—	—	—
Decremento	—	— 47,19%	— 21,55%	— 36,88%	— 35,22%

(a) Il dato riguarda soltanto gli interventi con esito positivo.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Oltre ai dati riguardanti tutta l'attività del Corpo, saranno indicati separatamente i risultati di servizio del Nucleo speciale di polizia valutaria, pienamente operativo dal 1° gennaio 1977.

I dati ed i relativi raffronti non tengono conto ovviamente dell'azione di prevenzione, non esprimibile in cifre, ma sempre svolta dalla Guardia di finanza nell'ambito della sua attività istituzionale.

I dati riportati nel prospetto 1 evidenziano un lieve incremento (+3,07 per cento) per i sequestri di valuta italiana e consistenti variazioni in diminuzione in tutti gli altri settori. Tali variazioni negative non sono da imputare ad un rallentamento dell'attività operativa della Guardia di finanza, che anzi è stata incrementata, ma ad altri fattori che saranno indicati nelle pagine seguenti del presente capitolo.

E da osservare che in occasione dei n. 1.680 interventi complessivamente operati, sono state denunziate per violazioni valutarie n. 2.569 persone (prospetto n. 2), con un incremento di oltre il 30 per cento rispetto all'anno precedente, durante il quale erano state denunziate n. 1.956 persone.

PROSPETTO 2

CONSUNTIVO GENERALE - SETTORE VALUTA - ANNO 1977

DATI	Dal 1° gennaio al 31 dicembre
1. Sequestri:	
valuta italiana (lire)	1.627.293.713
valuta estera (lire)	1.521.465.652
titoli di credito (controvalore in lire)	6.461.049.739
2. Violazioni valutarie (controvalore in lire)	393.546.788.877
3. Violazioni valutarie (numero)	1.900
4. Persone denunziate (numero)	2.569
di cui in stato di arresto o fermo (numero)	184
5. Interventi (numero)	1.680
6. Sentenze emesse (numero)	680
7. Penalità comminate:	
reclusione	32 anni e 5 mesi
multa (lire)	20.558.478.169
pene pecuniarie (lire)	269.209.000

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il numero delle persone arrestate, nel 1977, è 184 per violazioni valutarie relative a:

illecita costituzione di attività o disponibilità valutarie all'estero;

tentata esportazione in banconote, titoli di credito, obbligazioni e similari.

Le violazioni valutarie (n. 1.900) riguardano 996 delitti, 14 contravvenzioni e 890 illeciti amministrativi.

Con le sentenze emesse al 31 dicembre 1977, di cui è venuto a conoscenza questo Comando generale tramite i reparti del Corpo, sono state irrogate le seguenti sanzioni:

reclusione anni 32 e mesi 5;

multa L. 20.558.478.169;

pene pecuniarie L. 269.209.000.

Delle n. 680 sentenze emesse: n. 289 sono state di condanna e n. 391 di assoluzione.

L'attività dell'Autorità giudiziaria è stata pertanto molto più penetrante ed incisiva sotto l'aspetto sanzionatorio rispetto al 1976.

Nello stesso periodo l'ammontare delle pene pecuniarie comminate da codesto Dicastero, esclusivamente per i verbali della Guardia di finanza, ammontano a L. 2.842.074.890.

In particolare su n. 183 decreti emessi (pervenuti fino ad oggi al Comando generale) soltanto n. 83 non hanno previsto alcun provvedimento sanzionatorio nei confronti dei responsabili.

Anche l'attività degli organi preposti al contenzioso amministrativo in materia valutaria è stata pertanto intensificata, almeno per i contesti della Guardia di finanza, rispetto a quella svolta nel 1976 (in cui sono stati emessi n. 59 decreti ed irrogate pene pecuniarie per L. 286.248.830).

Il diagramma n. 1 evidenzia che i sequestri complessivi di valuta italiana ed estera e di titoli di credito hanno avuto nei primi quattro mesi del 1977 un andamento superiore a quello del 1976 per poi scendere a livelli sensibilmente inferiori nei mesi successivi.

Tali decrementi, in termini percentuali, sono stati alla fine dell'anno del:

23,55 per cento per i sequestri complessivi di valuta e di titoli di credito;

36,88 per cento per le violazioni valutarie;

35,22 per cento per il numero degli interventi.

In particolare nell'anno 1977 sono stati sequestrati:

valuta nazionale per L. 1.627.294.000

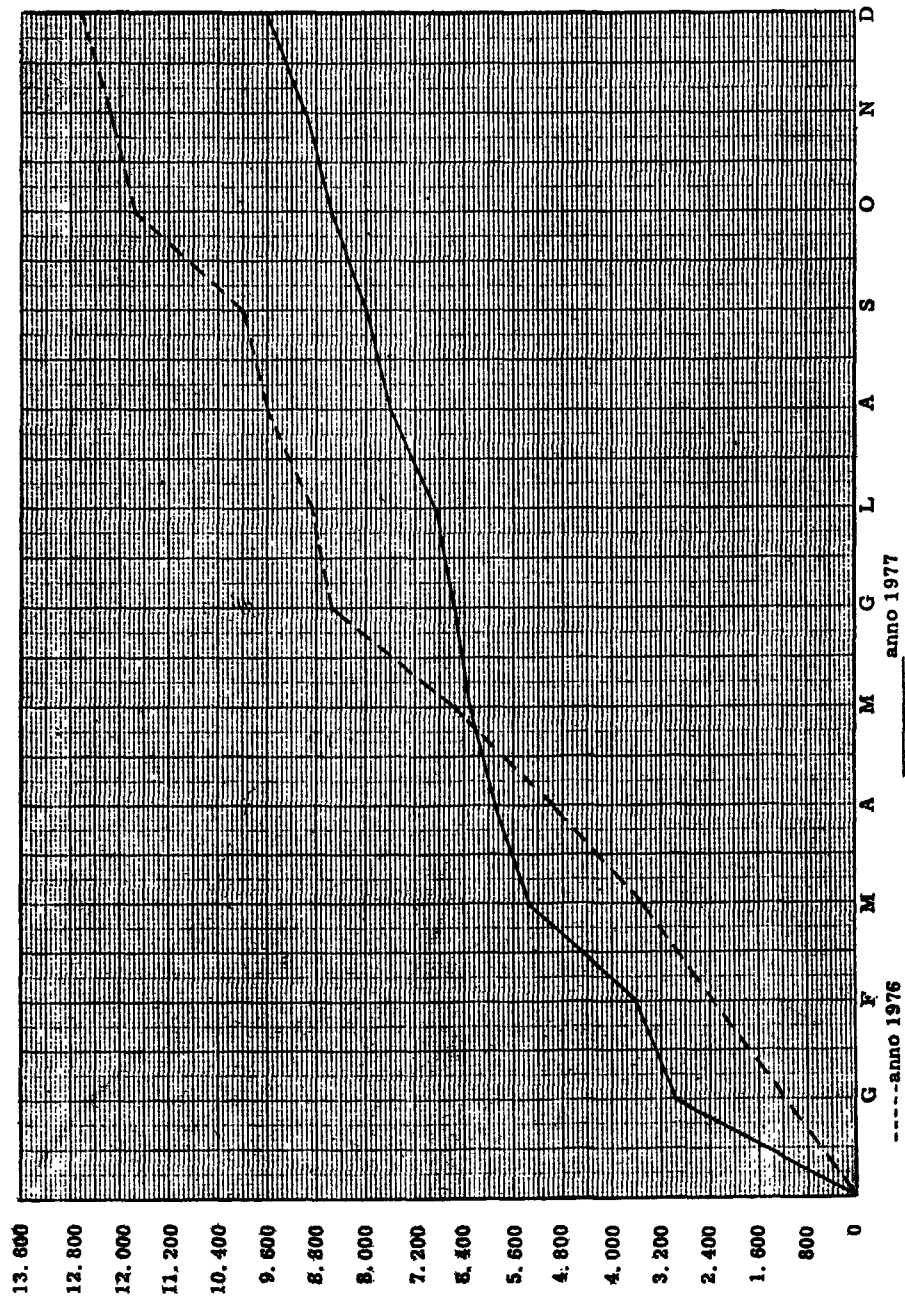
valuta estera per L. 1.521.466.000

titoli di credito per L. 6.461.050.000

Totale anno 1977 L. 9.609.810.000

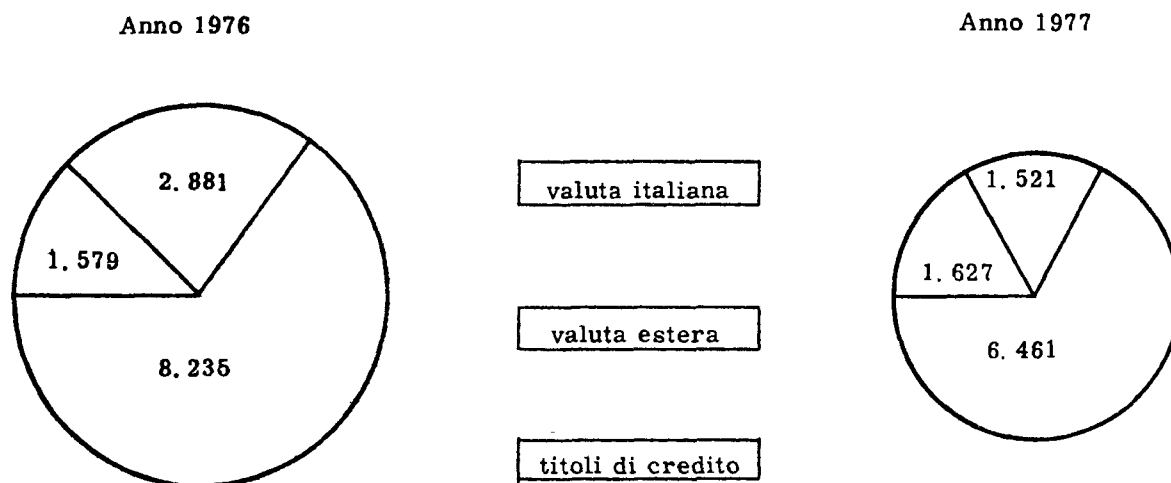
Totale anno 1976 L. 12.694.563.000

Diagramma 1



Nell'istogramma n. 1 sono stati rappresentati i sequestri effettuati negli anni 1976 e 1977.

Istogramma 1

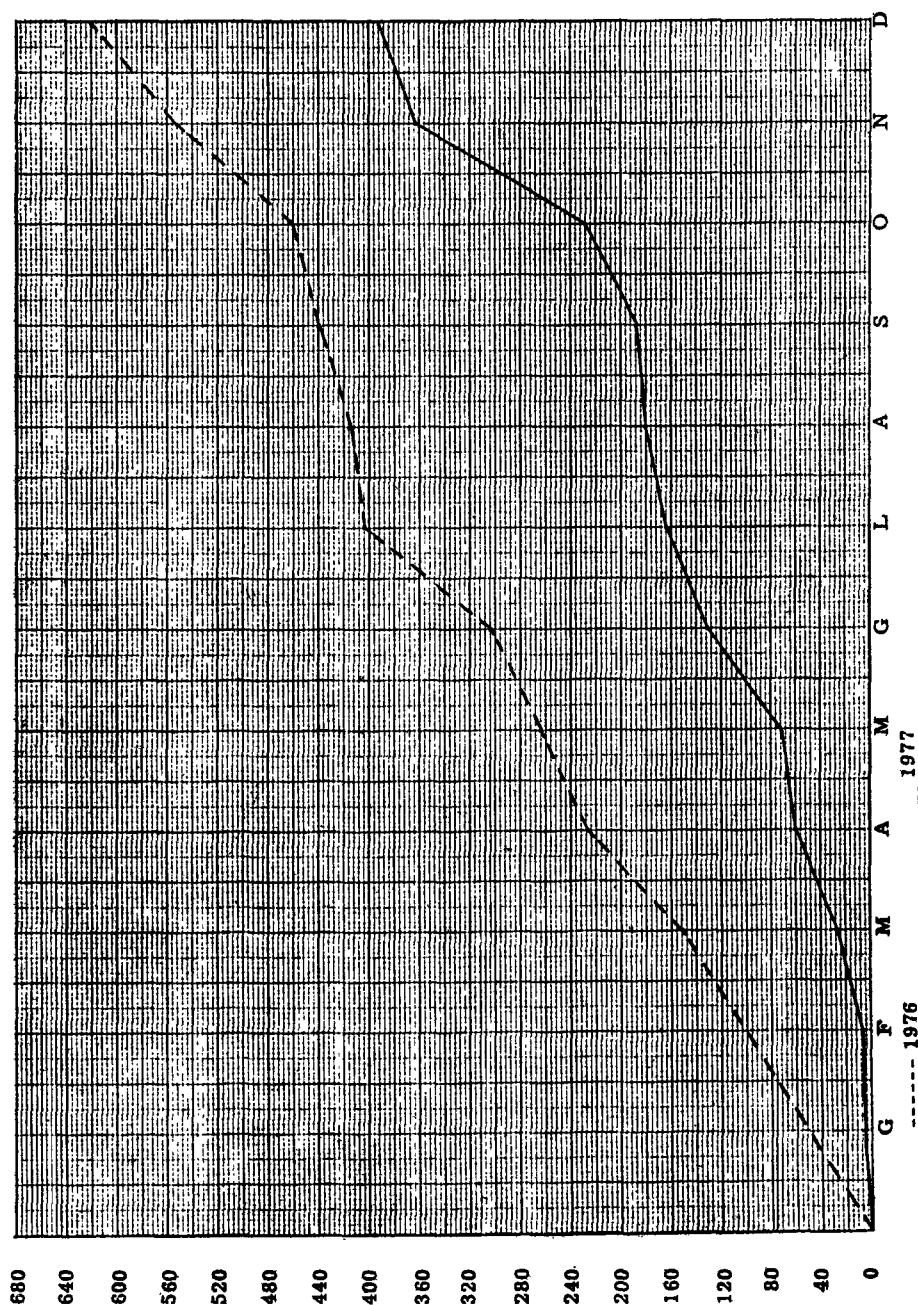


Le violazioni valutarie accertate nel 1977 ammontano a Lire 393.546.789.000.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il diagramma n. 2 evidenzia che l'andamento delle violazioni accertate nel 1977 è inferiore a quello del 1976. Alla fine dell'anno il decremento complessivo è stato del 36,88 per cento.

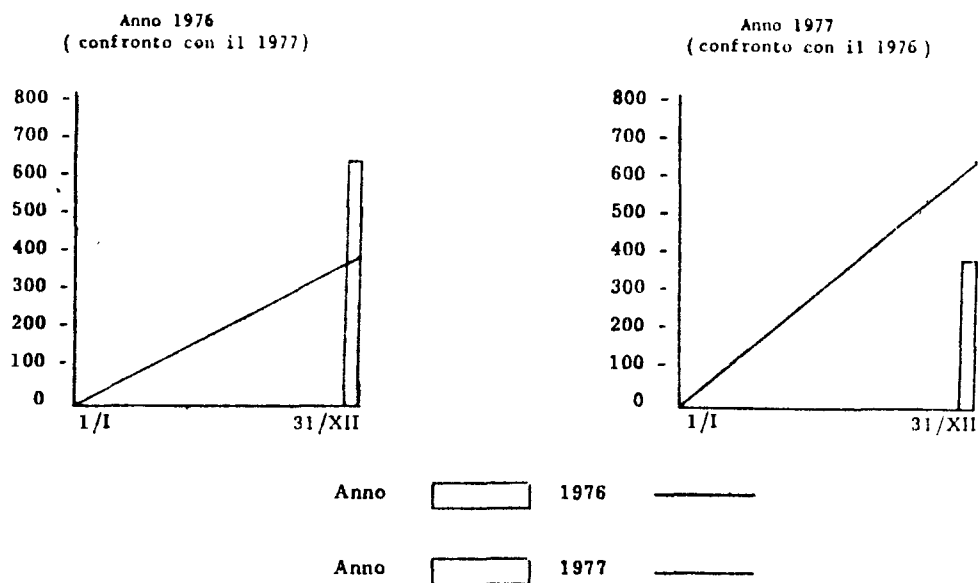
Diagramma 2



VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La comparazione tra le violazioni valutarie accertate nel 1976 e nel 1977 è riportata anche nella figura 1.

Figura 1



Altro elemento da porre in rilievo è costituito dai risultati conseguiti in materia fiscale a seguito di accertamenti di carattere valutario.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Detti accertamenti (prospetto 3), relativi a violazioni valutarie accertate per L. 104.355.532.362, già incluse nel precedente analogo dato prima citato, si sono conclusi complessivamente con la:

rilevazione di infrazioni per oltre 23 miliardi all'IVA;

segnalazione di elementi di reddito non dichiarati ai fini delle imposte dirette per oltre 103 miliardi.

Prospetto 3

CONSUNTIVO ATTIVITA DI POLIZIA TRIBUTARIA CONNESSA
ALL'ATTIVITA DI POLIZIA VALUTARIA
ANNO 1977

Polizia valutaria		Polizia tributaria	
—		—	
Responsabili . . . N.	702	Rilevate infrazioni all'IVA L.	23.350.700.723
Violazioni valutarie L.	104.355.532.362	Segnalati elementi di reddito (positivi e negativi) non dichiarati o non registrati L.	103.136.290.000

2. — RISULTATI DEL NUCLEO SPECIALE DI POLIZIA VALUTARIA.

Il prospetto n. 4 riepiloga i dati complessivi dell'attività svolta nel 1977 dal Nucleo speciale di polizia valutaria, divenuto pienamente operativo, come già detto, dal 1° gennaio dello stesso anno.

Prospetto 4

NUCLEO SPECIALE DI POLIZIA VALUTARIA.
CONSUNTIVO GENERALE
ANNO 1977

DATI		Dal 1° gennaio al 31 dicembre
—		—
1. Sequestri:		
valuta italiana	L.	—
valuta estera	L.	70.710.801
titoli di credito	L.	11.248.701
2. Violazioni valutarie (controvalore in lire) . . .	L.	163.846.620.100
3. Violazioni valutarie (numero)	N.	150
4. Persone denunciate	N.	284
di cui in stato di arresto	N.	8
5. Interventi (numero)	N.	119

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

I sequestri di valuta estera e di titoli di credito sono stati complessivamente di L. 81.959.502 (0,85 per cento dei sequestri complessivamente effettuati dalla Guardia di finanza), mentre le violazioni valutarie accertate sono state L. 163.846.620.100 (41,63 per cento delle violazioni complessivamente accertate dalla Guardia di finanza).

Le violazioni valutarie (n. 150) riguardano 46 delitti, 2 contravvenzioni e 102 illeciti amministrativi.

Il Nucleo speciale di polizia valutaria, come riepilogato nel prospetto n. 5, ha inoltre:

rilevato infrazioni all'IVA per oltre 3 miliardi;

segnalato elementi (positivi o negativi) di reddito non dichiarati o non registrati per oltre 16 miliardi.

Prospetto 5

NUCLEO SPECIALE DI POLIZIA VALUTARIA. CONSUNTIVO
ATTIVITÀ DI POLIZIA TRIBUTARIA CONNESSA ALL'ATTIVITÀ
DI POLIZIA VALUTARIA
ANNO 1977

Polizia valutaria		Polizia tributaria	
Responsabili . . . N.	284	Rilevate infrazioni all'IVA	L. 3.785.366.102
Violazioni valutarie L.	163.846.620.100	Segnalati elementi di reddito (positivi o negativi) non dichiarati o non registrati	L. 16.063.230.000

3. — CONSIDERAZIONI.

I dati complessivi sui risultati di servizio in materia valutaria, conseguiti dai reparti del Corpo durante il 1977, hanno fatto registrare — come è stato evidenziato nelle tavole in precedenza esaminate — variazioni in diminuzione rispetto ai dati del 1976.

Tuttavia non si può dedurre, dall'esame dei dati suddetti, che si sia verificato un rallentamento nell'attività operativa che, anzi, è stata notevolmente incrementata.

Infatti:

il numero complessivo delle persone denunciate durante l'anno 1977 è notevolmente superiore a quello del 1976 (n. 2.569 persone denunciate nel 1977, n. 1.956 nel 1976);

il numero degli interventi eseguiti si riferisce soltanto a quelli positivi. Non sono evidenziati tutti quei controlli effettuati al confine dai militari — non quantificabili —, durante i quali non sono state accertate violazioni valutarie;

molti controlli iniziati ai fini valutari (sia dal Nucleo speciale sia da altri reparti), anche quando non hanno consentito di raggiungere elementi probanti di conferma delle frodi valutarie, hanno portato a risultati di rilievo in altri settori, specie TT.AA. e imposte dirette, impegnando notevolmente i reparti;

il Nucleo speciale di polizia valutaria, dopo un primo periodo dedicato alla necessaria organizzazione del reparto e dopo l'emanazione del decreto ministeriale 11 novembre 1976, ha iniziato ad operare a pieno ritmo.

Le flessioni, pertanto, registrate nell'attività operativa sono da imputare ad una serie di fattori esterni al Corpo, tra i quali si evidenziano:

l'effetto deterrente delle disposizioni penali valutarie, che hanno scoraggiato la materiale esportazione di banconote e di titoli di credito;

le disposizioni sulla sanatoria (legge 8 ottobre 1976, n. 689), che hanno consentito un rientro di consistenti aliquote di capitali esportati;

l'azione più rigorosa svolta dall'Autorità giudiziaria, che avendo acquisito maggiore cognizione della portata della legge n. 159, è intervenuta in modo più incisivo nel settore; elevato è stato infatti il numero delle sentenze di condanna: n. 289 su n. 680 sentenze;

i controlli più penetranti ai quali è stata sottoposta da parte degli organi di vigilanza l'attività in valuta degli istituti di credito;

alcuni avvenimenti, non meno importanti, di ordine finanziario ed economico, che hanno avuto un peso determinante sulle scelte degli operatori, quali:

l'elevato costo del denaro in Italia ed il contemporaneo ribasso dei tassi di interesse all'estero;

la crisi del dollaro - moneta nella quale sono prevalentemente investite le disponibilità valutarie irregolarmente esportate -;

gli improvvisi tracolli finanziari di alcuni importanti istituti di credito svizzeri, che hanno fatto venir meno molta della fiducia in essi riposta dagli operatori.

CAPITOLO VI

NATANTI DA DIPORTO

1. — ATTIVITÀ SVOLTA NEL 1977 DALLA GUARDIA DI FINANZA.

Durante il 1977 sono state sequestrate dai reparti della Guardia di finanza n. 50 imbarcazioni da diporto battenti bandiera estera, in possesso di cittadini italiani, per violazione degli articoli 216 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e 2, 6, 11, 14, 20 e 30 della Convenzione di Ginevra del 16 maggio 1956, approvata e resa esecutiva in Italia con legge 3 novembre 1961, n. 1553.

I sequestri di tali imbarcazioni — dall'agosto del 1975 al 31 dicembre 1977 — ammontano a complessive 277 unità. Essi sono stati, di volta in volta, previamente autorizzati o successivamente ratificati dalle competenti Autorità giudiziarie.

Durante il 1977 sono stati anche dissequestrate dai reparti del Corpo, su ordine dell'Autorità giudiziaria, n. 33 imbarcazioni da diporto. Nella maggioranza dei casi il provvedimento è stato motivato con il fatto che erano state osservate le disposizioni sulla sanatoria in materia valutaria previste dall'articolo 3 della legge n. 689 del 1976.

Le ragioni per le quali si è registrata durante il 1977 una notevole flessione nei sequestri delle imbarcazioni da diporto battenti bandiera estera sono da ricercare:

nell'osservanza delle citate disposizioni sulla sanatoria, che ha interessato una consistente aliquota di unità (1.800 circa secondo le stime dell'Ufficio italiano dei cambi);

nell'abbandono da parte dei proprietari delle imbarcazioni in esame dei porti italiani; molti di essi hanno trovato più sicuri rifugi per le loro unità nei vicini porti turistici lungo le coste francesi e jugoslave;

nei trasferimenti fittizi di proprietà delle imbarcazioni a società estere per rendere più difficoltosa la possibilità di individuarne l'effettivo proprietario.

2. — OSSERVANZA DELLE DISPOSIZIONI SULLA SANATORIA PREVISTA DALLO
ARTICOLO 3 DELLA LEGGE N. 689 DEL 1976.

L'articolo 3 della legge n. 689 del 1976 ha disposto che i possessori alla data del 3 dicembre 1976 di aeromobili, navi e natanti, non iscritti in pubblici registri nazionali, erano tenuti a farne denuncia entro la stessa data all'Ufficio italiano dei cambi.

Erano inoltre tenuti a vendere o liquidare entro il 19 maggio 1977 le loro attività o, in alternativa, potevano, sempre entro il 19 maggio 1977, importarle trasferendone la proprietà a loro nome senza corrispettivo ed iscriverle nei pubblici registri nazionali.

L'osservanza delle suddette disposizioni, dice il quinto comma del citato articolo 3, rende inapplicabili le sanzioni amministrative previste dalle norme valutarie e fiscali vigenti al momento del fatto.

Quindi la sanatoria non si estenderebbe alle sanzioni di natura penale previste dalle leggi fiscali, in particolare dal testo unico delle leggi doganali.

È evidente che attraverso l'istituto in esame i soggetti che si trovano nelle condizioni previste dalla legge non avevano alternativa: nell'ipotesi in cui avessero osservato le prescrizioni sulla sanatoria, evitavano di commettere il reato valutario, ma erano costretti a subire le conseguenze penali previste dalla legge doganale per la loro autodenuncia; nella ipotesi, invece, in cui non avessero osservato le prescrizioni sulla sanatoria, andavano incontro anche a tutte le conseguenze penali della legge valutaria.

Sono sorte sulla questione notevoli perplessità, causate anche da opposti orientamenti dell'Autorità giudiziaria.

Infatti, alcuni giudici (Lucca, Chiavari e Latina — veggasi la sentenza del giudice istruttore del tribunale di Lucca — allegato 32) hanno dichiarato nei loro provvedimenti di non doversi procedere in ordine al delitto di contrabbando doganale consumato dal cittadino italiano residente, effettivo proprietario di imbarcazione battente bandiera straniera, il quale abbia fruito della sanatoria prevista dall'articolo 3 della legge n. 689 del 1976.

In sintesi i giudici suddetti hanno argomentato affermando che, se le norme valutarie ammettono la possibilità di regolarizzare la situazione illegittima con il ricorso agli strumenti di sanatoria, il considerare applicabili le norme penali sul contrabbando da un lato frustrerebbe le intenzioni moralizzatrici delle nuove norme, dall'altro indurrebbe il cittadino ad autodenunciarsi, attirandolo in questo modo in una trappola giuridica.

Hanno affermato, inoltre, che la legge n. 159 del 1976, attraverso la previsione delle formalità di sanatoria ha, in effetti, autorizzato la « finzione » di ritenere il bene come effettivamente appartenente ad enti o persone straniere, tanto da poterne essere trasferita la proprietà al cittadino italiano.

Hanno sostenuto, infine, che non può essere ammissibile che il legislatore abbia voluto introdurre un obbligo di vendita o di importazione, con una correlativa sanzione penale per la inosservanza.

Dello stesso avviso è l'Avvocatura generale dello Stato, che è stata interpellata sulla questione dal Ministero delle finanze - Direzione generale del contenzioso (veggasi allegato 33).

Di parere contrario si è invece dimostrata la Procura generale presso la Corte di appello di Roma (veggarsi allegato 34), la quale ha richiesto alla Sezione istruttoria della stessa Corte l'annullamento di una sentenza di non luogo a procedere emessa dal giudice istruttore del tribunale di Latina, relativa al reato di cui all'articolo 216 del testo unico delle leggi doganali, avendo l'imputato adempiuto le formalità di sanatoria.

Nel dispositivo della richiesta di annullamento della sentenza sopra citata si sostiene dalla Procura generale che:

l'adempimento delle formalità per ottenere la sanatoria in materia valutaria non costituisce esimente rispetto al reato di contrabbando di cui all'articolo 216 del testo unico delle disposizioni doganali;

le due fattispecie sono completamente distinte; infatti la legge valutaria concerne esportazione di capitali o costituzione di attività all'estero, mentre il contrabbando presuppone l'importazione clandestina o fraudolenta di beni ed il loro possesso in Italia;

non può temere sanzioni per un contrabbando che non ha commesso chi, avendo acquistato un natante estero, lo ha custodito e mantenuto in porti esteri;

per contro chi ha contrabbandato un natante, ormeggiandolo - sia pure sotto bandiera ombra - in Italia non avrebbe ragione di invocare per il contrabbando la sanatoria prevista dalla legge valutaria;

conseguentemente il contrabbando doganale c'è stato e nessuna esimente ne ha fatto scomparire l'antigiuridicità; la punibilità resta in vigore in base ai principi ed alle norme generali.

Sono state avanzate sull'argomento anche proposte legislative per rendere più vantaggioso il rientro dei natanti in Italia e per chiarire la portata della sanatoria; fino ad oggi, però, non è stata emanata alcuna norma.

CAPITOLO VII

CENNI SULLE VIOLAZIONI PIÙ RICORRENTI

Le violazioni valutarie più ricorrenti accertate nell'anno 1977 consistono in:

Materiale esportazione di banconote italiane e titoli di credito.

Al trasporto materiale provvedono oltre a singoli anche organizzazioni molto vaste ed efficienti.

Spesso i titoli e la valuta vengono consegnati in Italia a rappresentanti di persone, ditte e imprese estere, che provvedono al passaggio materiale del confine.

L'esportazione avviene poi mediante l'occultamento della valuta e dei titoli di credito sulla persona, nei bagagli al seguito e sui mezzi di trasporto.

La possibilità di effettuare controlli alle persone ed ai mezzi in transito e la conseguente intensità stessa dei controlli sono fortemente condizionate dalla esigenza di non intralciare, oltre certi limiti, il traffico turistico e mercantile.

Durante il 1977 si è avuta una contrazione nei sequestri di valuta rispetto a quelli del 1976, come è stato già evidenziato nel capitolo IV. Al riguardo è da ribadire che l'azione dei reparti del Corpo è stata ugualmente incisiva e penetrante.

Da segnalare infine che presso l'Aerostazione di Fiumicino la dogana ha assunto in proprio, nel mese di giugno 1977, il controllo valutario sui viaggiatori in partenza, revocando la delega ai militari del Corpo.

Materiale esportazione di banconote estere.

Gli interessati acquistano direttamente o per il tramite di intermediari banconote estere e *travellers-cheques* da turisti stranieri che, avvantaggiandosi del cambio più favorevole rispetto a quello ufficiale loro praticato, facilmente cedono la valuta portata dall'estero. Anche in tale settore si è avuta una flessione come evidenziato nel capitolo IV.

Soprafatturazioni all'importazione e sottofatturazioni all'esportazione.

Numerosi sono stati i casi scoperti nel 1977, che hanno riguardato diversi settori merceologici. Le difficoltà maggiori per contrastare questo tipo di violazione derivano dall'esigenza di controllare la congruità dei valori dichiarati dagli operatori sui benestare bancari. Nel capitolo III è stato accennato alle iniziative assunte dallo Ufficio di coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri per trovare una soluzione al problema della competenza a certificare in materia di congruità dei prezzi.

Omessa dichiarazione relativa al possesso di attività e disponibilità all'estero costituite anteriormente al 6 marzo 1976.

Scaduto il termine (3 dicembre 1976) previsto dall'articolo 3 della legge n. 689 del 1976 per la presentazione della dichiarazione ai fini della sanatoria, sono emerse diverse situazioni irregolari, che sono state rappresentate alle competenti Autorità giudiziarie.

Illecita costituzione di attività o disponibilità all'estero.

In particolare si segnala il caso di una società nazionale che, senza autorizzazione degli organi valutari, ha depositato all'estero, in conti bancari, i compensi riscossi per un contratto di licenza ed assistenza tecnica stipulato con una azienda straniera.

Bonifici a favore di corrispondenti esteri, ottenuti sulla base di documentazione formalmente regolare.

Il sistema consiste nell'indurre in errore le banche, alle quali viene presentata una documentazione formalmente regolare, per ottenere dalle stesse un accreditamento in valuta a favore di corrispondente estero indicato dal « residente ». In particolare la violazione riguarda i trasferimenti di valuta per prestazioni di servizi non resi, irregolari regolamenti per i servizi accessori delle importazioni, eccetera.

Illecite compensazioni valutarie tra residenti e non residenti.

È un mezzo per costituire disponibilità all'estero, senza esportazione materiale di valuta e di altri valori, che ha il vantaggio di non comportare spese di trasferimento e rischi connessi a falsa documentazione. I casi più rilevanti di compensazioni si sono verificati nei settori del turismo e delle rimesse degli emigrati. Sussistono notevoli difficoltà per quest'ultimo settore per l'acquisizione di elementi probanti degli illeciti valutari in quanto gli appartenenti alle organizzazioni, denominati « cambisti »:

a) avvicinano all'estero gli emigrati e li convincono a non utilizzare i canali valutari ufficiali per le somme che intendono trasferire in Italia, promettendo un cambio più vantaggioso;

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

b) avvicinano in Italia le persone che hanno interesse ad esportare all'estero la valuta italiana;

c) utilizzano la valuta raccolta in Italia per pagare i familiari degli emigrati.

d) accreditano sui conti esteri degli esportatori italiani le valute cedute dagli emigrati.

In tal modo le organizzazioni dei « cambisti » lucrano forti tangenti sia in Italia sia all'estero senza correre notevoli rischi, atteso che movimentano soltanto dei conti senza alcun trasferimento di valuta da un paese all'altro. Gli accertamenti svolti nel territorio nazionale difficilmente consentono di risalire agli organizzatori dello illecito traffico in quanto, anche se vengono individuati i familiari degli emigrati, questi in genere non sono in grado di fornire alcun elemento, avendo ricevuto le rimesse in contanti o a mezzo di vaglia postali da persone sconosciute.

Incetta di valuta ottenuta da banche agenti per spese di soggiorno e viaggi all'estero.

Il sistema di frode è stato realizzato con l'acquisto presso sportelli di banche diverse di valuta destinata a spese di soggiorno e viaggi all'estero. Gli acquirenti, normalmente persone di modestissime condizioni economiche, hanno operato per conto di organizzazioni dedite all'incetta di valuta.

Omesso regolamento di operazioni di esportazione od importazione ovvero regolamento delle stesse oltre i termini concessi.

Nel corso di controlli fiscali globali è stato accertato che numerose società italiane hanno assolto obblighi valutari scaturenti da acquisti o vendite di merci oltre i termini previsti. La violazione, che può apparire soltanto formale, oltre a produrre notevoli squilibri nella bilancia dei pagamenti, potrebbe preludere alla costituzione di disponibilità valutarie da utilizzare all'estero per lunghi periodi di tempo.

Mancata cessione all'Ufficio italiano dei cambi di valuta estera riscossa da operatori, con particolare riguardo a quelli del settore turistico.

La frode è facilitata dal fatto che la cessione di divise estere deve avvenire entro 30 giorni dal ricevimento per cui, in mancanza di prova certa, attestante la data dell'acquisizione, l'operatore può sempre giustificarsi dichiarando di averla ricevuta nei giusti termini.

Illecita utilizzazione da parte di spedizionieri esteri « non residenti » della qualifica di « residenti ».

Nel corso di alcuni accertamenti sono emerse rilevanti infrazioni nei confronti di spedizionieri esteri che hanno illecitamente utilizzato la qualifica di « residenti » servendosi di società omonime costituite ed operanti in Italia e ad essi appartenenti giuridicamente e di fatto.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Frazionamento di importazioni in importi inferiori a un milione di lire, al fine di effettuare il conseguente regolamento valutario senza formalità.

Illecita utilizzazione da parte di cittadini italiani o di stranieri di residenza anagrafica fittizia, acquisita rispettivamente all'estero o in Italia, al fine di eludere la legislazione valutaria e tributaria (in particolare, vi ricorrono attori, cantanti, operatori economici, professionisti).

Uso illegittimo della qualifica di « operatore occasionale » in luogo del prescritto numero meccanografico, che identifica l'operatore e non consente l'indicazione di ditte o imprese inesistenti, al fine di eludere qualsiasi controllo successivo e di realizzare contemporaneamente totali evasioni fiscali.

Accensione di conti correnti in lire italiane a nome di « non residenti » (privati operatori economici, spedizionieri internazionali, titolari di conti speciali).

Mancato introito di valuta per operazioni economiche effettuate all'estero.

Omessa denuncia di crediti vantati nei confronti di non residenti.

Esercizio abusivo dell'attività di cambiavalute.

Irregolari cessioni a terzi da parte delle ditte assegnatarie di oro greggio per uso industriale.

Altre violazioni formali di minor rilievo (inosservanza dei termini per lo scarico dei benestare bancari, omessa invalidazione di documenti giustificativi, eccetera).

CAPITOLO VIII

ORIENTAMENTI DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E DIFFICOLTÀ
RISCONTRATE NELLA PRATICA APPLICAZIONE DELLA NORMA-
TIVA VALUTARIA

È stato già accennato nel capitolo VI alle perplessità sorte in materia di applicazione delle disposizioni sulla sanatoria valutaria per i natanti da diporto ed ai difformi orientamenti manifestati dall'Autorità giudiziaria per la sussistenza o meno del reato di contrabbando previsto dall'articolo 216 del testo unico delle leggi doganali.

In questo capitolo saranno trattati altri argomenti di rilievo che hanno fatto sorgere perplessità e dubbi interpretativi in sede di applicazione delle disposizioni valutarie.

Arresto obbligatorio in flagranza.

L'articolo 1 del decreto legge n. 31 del 1976, nel testo risultante dalla conversione in legge n. 159 del 1976, aveva creato, con i primi tre commi, tre ipotesi di delitto (illecita esportazione di valuta o altri mezzi di pagamento; illecita costituzione di disponibilità valutarie o attività all'estero; omessa cessione di valuta estera all'Ufficio italiano dei cambi) punite — sia per il delitto tentato sia per quello consumato — con la multa dalla metà al triplo del valore dell'oggetto della violazione.

Con il comma successivo aveva previsto, poi, per tutte le ipotesi citate, la reclusione da 1 a 6 anni e la multa dal doppio al quadruplo per il caso di valore dell'oggetto del delitto superiore a lire 5.000.000.

Conseguentemente, secondo queste disposizioni legislative:

a) le ipotesi base dei delitti valutari erano punite con la sola multa;

b) in presenza della circostanza aggravante speciale (valore complessivo superiore a lire 5 milioni), la pena edittale, determinata in maniera autonoma rispetto a quella comminata per le ipotesi base, era la reclusione da 1 a 6 anni e la multa dal doppio al quadruplo del valore.

La normativa in questione si prestava ad essere applicata, in sede giurisdizionale, in un senso più favorevole al reo di quanto, forse, avesse inteso il legislatore. In base all'articolo 69 del codice penale, infatti, nella concorrenza di circostanze aggravanti ed attenuanti, il giudice è sempre tenuto a procedere ad un giudizio di valenza, anche se per taluna di esse la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato.

Ne derivava che, in presenza dell'aggravante speciale, il giudice, concesse le attenuanti generiche e ritenutele equivalenti o prevalenti sull'aggravante, poteva irrogare al prevenuto la sola multa nel limite previsto per l'ipotesi non circostanziata ovvero anche in misura inferiore al minimo edittale.

La vasta eco suscitata da alcune sentenze delle specie ha indotto allora il legislatore, in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 759 del 1976, a riformulare interamente l'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976, prevedendo, per le ricordate ipotesi base, la pena della reclusione da 1 a 6 anni e della multa dal doppio al quadruplo dell'oggetto del delitto, consumato o tentato.

In seguito a tale modifica, ferma restando l'esclusione di sanzioni per i casi più lievi, il valore dei beni oggetto del delitto, che nella precedente formulazione rappresentava una circostanza aggravante speciale (se superiore a lire 5.000.000), è diventata circostanza attenuante speciale (se compreso fra lire 500.000 e lire 5.000.000).

La riformulazione della norma ha comportato apprezzabili conseguenze, sia sul piano del diritto penale sostanziale che processuale:

a) dal punto di vista sostanziale, qualora non sia applicabile la circostanza attenuante speciale (tutti i casi cioè in cui il valore dell'oggetto del delitto non supera le lire 5.000.000) il giudice, anche concedendo le attenuanti generiche, non potrà non comminare la pena detentiva, non trovando più spazio il criterio di valenza delle circostanze, ex articolo 69 del codice penale, atteso che la previsione della pena detentiva non dipende più dall'esistenza della circostanza aggravante speciale;

b) dal punto di vista procedurale, tenuto conto della chiara lettera dell'articolo 255 del codice di procedura penale che esclude che si tenga conto delle diminuzioni di pena derivanti da circostanze attenuanti, fatta eccezione per l'età, deriva che, a partire dal 15 gennaio 1977 - data di entrata in vigore della legge n. 863 del 1976 - sarebbe obbligatorio l'arresto in flagranza per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976, *sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976, a nulla rilevando, a tal fine, l'esistenza o non della circostanza attenuante speciale.

Le suddette conseguenze non devono sembrare frutto di eccessivo rigorismo.

Valga in proposito quanto affermato dal relatore, senatore De Carolis, in sede di illustrazione della norma in esame:

« Un'ulteriore modifica, avente carattere sostanziale, al citato articolo 1 è costituita poi dallo spostamento di talune disposizioni in modo che la fattispecie principale viene ad essere quella sanzionata

con la pena detentiva da 1 a 6 anni e con quella pecuniaria dal doppio al quadruplo del valore dei beni esportati o delle disponibilità valutarie o attività illecitamente procurate ovvero delle disponibilità in valuta estera acquisite o detenute nel territorio nazionale che non siano cedute entro 30 giorni all'Ufficio italiano dei cambi, mentre rimane come attenuante l'ipotesi in cui il valore dei beni o disponibilità o attività sia inferiore ai 5.000.000, per la quale la pena prevista è solo quella della multa dalla metà al triplo del valore medesimo » (Senato della Repubblica, VII legislatura, 49° Resoconto sommario, 9 dicembre 1976, pag. 12).

Lo stesso avviso è stato manifestato dal tribunale di Roma - IX sezione penale (allegato 35 - sentenza n. 38 del 7 maggio 1977 contro Grimaldi Giuseppe, imputato di tentata esportazione di valuta estera), il quale ha fornito ampia motivazione dal punto di vista tecnico-giuridico di detta interpretazione, asserendo, tra l'altro, che costituirebbe « arbitrario stravolgimento della norma » ritenere l'attenuante prevista dal sesto comma come ipotesi base.

Tenuto conto delle conseguenze sul piano pratico che avrebbe avuto una rigorosa applicazione delle citate disposizioni, sono stati incaricati i reparti del Corpo di prendere opportuni contatti con le rispettive Procure della Repubblica al fine di conoscerne gli orientamenti al riguardo.

Hanno risposto al quesito quasi tutti gli uffici della Procura della Repubblica, i quali hanno evidenziato una sensibile disparità di opinioni circa la interpretazione da dare alle modifiche apportate con la legge n. 863 del 1976 all'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976.

In particolare:

a) alcuni hanno affermato che la fattispecie prevista e punita dall'articolo 1, comma sesto, della legge 23 dicembre 1976, n. 863, costituisce titolo autonomo di reato (in essa, quindi, non deve ravvisarsi una circostanza attenuante speciale) in quanto l'entità del valore dei beni oggetto della violazione è assunta non quale dato accidentale, ma come elemento qualificante il reato rispetto alla lesione del bene - interesse tutelato dalla norma. A confronto di tale soluzione esistono argomenti che portano ad escludere la configurabilità del sesto comma come attenuante speciale:

se la formulazione del sesto comma costituisse una circostanza attenuante sarebbe possibile procedere (ex articolo 69 del codice penale) ad un giudizio di comparazione con eventuali aggravanti generiche, con la conseguenza che, nel caso di prevalenza di queste ultime, la pena dovrebbe essere quella prevista dal 1° comma. Simile risultato appare in contrasto con la volontà espressa dalla legge (indipendentemente da eventuali improprietà di espressione adottate nella relazione) la cui lettera è chiara nel senso che gli illeciti valutari d'importo compreso nella fascia tra le 500.000 ed i 5.000.000 di lire sono sanzionati con la sola pena della multa;

la stessa collocazione della norma in discussione nel contesto dell'articolo 1 (inserita com'è dopo la previsione delle aggravanti speciali, di cui al 4° e 5° comma) sembra costituire ulteriore conferma in tal senso. Il testuale riferimento del 6° comma ai « casi previ-

sti nei commi precedenti » comporta in linea di principio la sua applicabilità ove ricorrano le menzionate ipotesi di reato aggravato, il che automaticamente esclude l'ammissibilità di un giudizio di equivalenza con tali aggravanti. La logica conclusione di tale argomentazione è che il comma in esame non ha ipotizzato una speciale circostanza attenuante, bensì un titolo autonomo di reato;

L'articolo 1 della legge n. 863 del 1976 configura, in sostanza, tre diverse ipotesi di illecito valutario in relazione all'entità della violazione, poste in una sorta di progressione (o di regressione se si ha riguardo alla formulazione della norma) secondo un criterio di relazione fra entità della pena e rilevanza dell'interesse protetto, caratteristico di molte norme penali finanziarie nelle quali, per consolidata giurisprudenza, si ravvisano ipotesi autonome di reato e non già reati circostanziati. Tali ipotesi si identificano nelle seguenti: *illecito amministrativo* — ex articolo 1, comma 9 —, ogni qual volta l'entità della violazione non supera le 500.000 lire; *illecito penale punito con sola multa* — ex articolo 1, comma sesto —, per il caso di violazioni comprese nella fascia tra 500.000 e 5.000.000; *illecito penale punito con reclusione e multa* — ex articolo 1, commi 1, 2 e 3 —, per il caso di violazioni di entità superiore ai 5.000.000.

È evidente come sul piano sostanziale simile impostazione, escluso che il sesto comma configuri una circostanza attenuante speciale, rende inapplicabile alle ipotesi in esso previste l'articolo 69 del codice penale.

Come logico corollario consegue, ai fini procedurali, la non applicabilità dell'articolo 255 del codice di procedura penale e, quindi, viene escluso che ricorra l'ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza prevista dall'articolo 235 del codice di procedura penale;

b) altri, invece, hanno espresso il parere che l'arresto in flagranza è in ogni caso obbligatorio quando il valore dei beni sequestrati superi complessivamente lire 500.000. Essi sono dell'avviso infatti che il sesto comma dell'articolo 1 della legge n. 863 del 1976 contempla una circostanza attenuante delle ipotesi previste dai primi tre commi dello stesso articolo e che compete, quindi, soltanto al pubblico ministero valutare l'attenuante specifica del valore inferiore a 5.000.000. Gli Uffici di Reggio Emilia, L'Aquila, Avezzano, Sulmona e Lanciano hanno tuttavia concesso facoltà all'organo di polizia procedente, in presenza di illeciti che configurano la fattispecie prevista dal sesto comma, di non effettuare l'arresto in flagranza, sempre che l'ammontare dell'oggetto della violazione sia definitivamente determinato al momento della flagranza, informando tempestivamente l'Autorità giudiziaria;

c) l'Ufficio della Procura della Repubblica di Napoli ha ritenuto poi che l'arresto obbligatorio in flagranza non è ammesso per il sesto comma dell'articolo 1, essendo il fatto punibile con la sola multa. È vero che si tratta di una ipotesi attenuata, ma per questo non è da ritenersi applicabile l'articolo 255 del codice di procedura penale, in quanto tale norma regola il computo della pena e questo non può che rifarsi al calcolo quantitativo, il che postula che la pena comminata per l'ipotesi attenuata sia della medesima specie di quel-

la comminata per la fattispecie non attenuata. Una diversa interpretazione determinerebbe inconvenienti pratici di notevole portata e conseguenze non trascurabili per la libertà dei cittadini che si vedrebbero privati della libertà personale, pur potendo essere condannati soltanto ad una multa;

d) l'Ufficio della Procura della Repubblica di Genova ha infine evidenziato che l'arresto obbligatorio in flagranza per il sesto comma risponde soltanto ad una interpretazione teorica. La contraddizione nascerebbe dal fatto che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, applicando rigorosamente il combinato disposto degli articoli 255 del codice di procedura penale e 1 della legge n. 863 del 1976, perverrebbero all'arresto dei responsabili di illeciti valutari compresi tra lire 500.000 e lire 5.000.000, non considerando la cosiddetta « attenuante » del sesto comma del citato articolo 1, che prevede specificatamente per tali infrazioni la sola multa. Il giudice, invece, anche in sede istruttoria, non può non considerare, quando deve emettere il decreto di convalida dell'arresto effettuato dagli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, anche il sesto comma dell'articolo 1 della legge n. 863 del 1976 e, quindi, egli perviene a conclusioni esattamente opposte a quelle che hanno determinato la valutazione del reato in esame ed alla motivazione dell'arresto da parte dei procedenti ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria. Pertanto, al fine di evitare arresti di persone che sarebbero quasi immediatamente dopo poste in libertà, è da escludere l'esecuzione dell'arresto ai sensi del combinato disposto degli articoli 235 del codice di procedura penale e 1 della legge n. 863 del 1976.

Attesa la sensibile disparità di opinioni sull'argomento è stato dato incarico ai reparti del Corpo di attenersi alle direttive impartite dalle Procure della Repubblica competenti per territorio.

Quanto sopra tuttavia è certamente discriminante per i singoli soggetti e sarebbe auspicabile una norma interpretativa che configuri l'ipotesi *sub* articolo 1, comma sesto, della legge n. 863 come autonoma fattispecie di reato, con la conseguenza, ai fini procedurali, della non applicabilità per tale ipotesi dell'articolo 235 del codice di procedura penale.

A tale proposito è da considerare anche che la *ratio legis* della legge n. 863 era di evitare gli inconvenienti riscontrati nella precedente normativa e non già di introdurre sanzioni più gravi anche per il caso di violazione valutarie relative a beni di valore compreso tra lire 500.000 e lire 5.000.000;

Qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria ai funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi.

Nella riunione del 30 maggio 1977 della commissione permanente di coordinamento tra gli organismi operanti nel settore valutario (citato allegato 11), i rappresentanti dell'Ufficio italiano dei cambi hanno fatto presente che la Procura generale di Roma, in seguito a specifica richiesta, ha espresso il parere (allegato 36) che i funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi non possono essere considerati ufficiali di polizia giudiziaria.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La predetta Procura aveva posto in luce i seguenti elementi:

a) la legge 30 aprile 1976 e successive modificazioni non reca disposizioni che espressamente attribuiscono la qualifica in esame ai funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi;

b) la volontà del legislatore di non conferire la suddetta qualifica è stata dimostrata con il rigetto delle specifiche proposte fatte con il disegno di legge n. 2323 d'iniziativa del senatore Zuccalà ed altri, nonché degli emendamenti al riguardo proposti;

c) l'istituzione di un nuovo Organo, il Nucleo speciale di polizia valutaria, dimostrerebbe l'intendimento di assegnare l'esecuzione degli accertamenti di polizia giudiziaria per i reati valutari soltanto alla Guardia di finanza allo scopo di evitare nello specifico settore una non necessaria duplicazione di funzioni.

In merito l'Avvocatura generale dello Stato, ugualmente interpellata dall'Ufficio italiano dei cambi, ha invece affermato (allegato 37) che i funzionari rivestono la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria poiché la funzione da essi svolta (ricercare ed accertare le violazioni costituenti reato) rientra nel dettato dell'articolo 221 del codice di procedura penale.

Il riferimento ai lavori parlamentari non viene esplicitamente giudicato influente, tenuto conto del dettato degli articoli 3 e 4 della legge n. 159 del 1976 e dell'articolo 221 del codice di procedura penale.

Il problema in esame non ha solo carattere interpretativo, ma comporta per la Guardia di finanza concrete conseguenze di ordine pratico, che investono tutta l'attività operativa del settore valutario.

Conseguentemente il Comando generale della Guardia di finanza ha già evidenziato le seguenti considerazioni sul problema.

1) Argomentazioni giuridiche.

L'articolo 221 del codice di procedura penale — ultimo comma — stabilisce che sono ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite dalle leggi e dai regolamenti, tutte le altre persone incaricate di ricercare ed accertare determinate specie di reati.

Dall'analisi complessiva della vigente normativa valutaria si evince che l'Ufficio italiano dei cambi svolge attività di ricerca e di accertamento nel settore valutario. Infatti, l'Ufficio italiano dei cambi ha come compito istituzionale, secondo il dettato dell'articolo 1 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito con legge 9 gennaio 1939, n. 380, la vigilanza ed il controllo sui cambi e sui movimenti valutari con l'estero.

Proprio per provvedere alle suddette funzioni è stato istituito presso l'Ufficio italiano dei cambi — articolo 2 del citato regio decreto-legge n. 794 del 1938 — un apposito ufficio di ispezione al quale compete l'accertamento delle violazioni valutarie con possibilità di richiedere, caso per caso, la collaborazione della Guardia di finanza e della Pubblica sicurezza.

Tutta la legislazione successiva, compreso il decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, istitutivo dell'Ufficio italiano dei cambi, ha lasciato sostanzialmente immutata la competenza primaria di detto Ente allo svolgimento della menzionata funzione di controllo e di accertamento. E, infatti, fino al marzo 1976, data di pubblicazione della normativa valutaria a carattere penale, non è stato mai messo in discussione il principio della primaria competenza dell'Ufficio italiano dei cambi all'accertamento ed alla ricerca delle violazioni valutarie.

L'emanazione del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito con legge 30 aprile 1976, n. 159, che ha introdotto sanzioni di carattere penale, lasciando coesistere, entro determinati limiti, sanzioni amministrative, non ha mutato l'ordine delle competenze e delle funzioni. L'articolo 3 della citata legge, infatti, specifica gli Organi ai quali è demandato l'accertamento dei reati valutari, recitando testualmente « i funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia nonché gli ufficiali e i sottufficiali del Nucleo di polizia valutaria [...] i quali nell'esercizio delle loro funzioni accertano la esistenza di reati di cui alla presente legge, riferiscono all'Autorità giudiziaria ed al Presidente dell'Ufficio italiano dei cambi ».

Il primo di detti Organi è l'Ufficio italiano dei cambi. Questa posizione prioritaria conferma il riconoscimento di una preminenza funzionale dello stesso ed elimina ogni possibile dubbio circa la competenza di detto Ente ad accertare i reati valutari facendone specifica menzione.

Il termine « infrazioni valutarie », contenuto nel successivo articolo 4 della legge n. 159 del 1976, non può essere spiegato in senso restrittivo, cioè limitato alle infrazioni non costituenti reato, poiché la sua collocazione nel testo della legge è comprensiva del compito prima specificato di accertare i reati valutari.

Ed ancora, a norma del citato articolo 4, l'Ufficio italiano dei cambi e gli altri Organi valutari sono « tenuti a predisporre annualmente relazioni analitiche sull'attività da loro svolta per prevenire ed accertare infrazioni valutarie ».

Sulla base di siffatte, vincolanti considerazioni è possibile ritenere la piena applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 221 del codice di procedura penale in quanto all'Ufficio italiano dei cambi compete la ricerca e l'accertamento di determinate specie di reati.

Infine, è doveroso rilevare che nessun elemento, sia nei lavori parlamentari, sia nel testo della legge, consente di intravedere l'intendimento del legislatore di mutare l'ordine delle competenze affermato dalla normativa precedente al marzo 1976.

L'unica novità introdotta dalla legge n. 159 del 1976 è rappresentata dalla istituzione del Nucleo speciale di polizia valutaria al solo scopo di potenziare e rendere più penetrante l'azione di vigilanza mediante un affiancamento operativo degli Organi che da sempre hanno proceduto alla vigilanza valutaria. E soltanto a questo scopo agli ufficiali ed ai sottufficiali appartenenti al citato reparto sono stati attribuiti gli stessi poteri e facoltà riconosciuti ai funzionari del Servizio ispettivo dell'Ufficio italiano dei cambi.

Non va sottaciuto inoltre che l'Avvocatura generale dello Stato, interpellata dall'Ufficio italiano dei cambi, ha affermato che i funzionari di detto Ente poiché hanno il compito di ricercare ed accertare le violazioni costituenti reato, rivestono la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, adeguatamente motivando tale assunto.

2) Effetti di ordine pratico.

Sulla base del parere espresso dalla Procura generale di Roma è possibile prevenire, quanto meno nel distretto di Roma, che l'Ufficio italiano dei cambi si sentirà legittimato a chiedere alla Guardia di finanza la esecuzione di accertamenti di polizia giudiziaria o addirittura a trasferire, per il completamento, gli accertamenti pendenti presso i propri uffici tutte le volte che essi richiedano — come avviene nella gran parte dei casi — il compimento di atti di polizia giudiziaria non eseguibili dai pubblici ufficiali.

L'attività operativa della Guardia di finanza verrebbe ad essere sconvolta nei settori di prevalente interesse istituzionale poiché la massa delle violazioni valutarie costituenti reato, cioè la quasi totalità (resterebbero fuori solo le violazioni non superiori a lire 500 mila considerate illeciti amministrativi), dovrebbe far capo al Corpo.

L'Ufficio italiano dei cambi, la cui esistenza è giustificata dallo espletamento dell'attività istituzionale di verifica e di controllo dei cambi, vedrebbe enormemente limitata la propria sfera di azione. I funzionari di detto Ente dovrebbero conseguentemente limitarsi a trasmettere all'Autorità giudiziaria rapporti sui fatti costituenti reato dei quali hanno avuto notizia nell'esercizio e a causa delle proprie funzioni, limitandosi alla semplice comunicazione della *notitia criminis* senza poterla sostanziare con elementi acquisiti mediante indagini ed accertamenti di polizia giudiziaria.

L'integrazione ed il completamento di detti rapporti verrebbero affidati alla Guardia di finanza o dall'Ufficio italiano dei cambi o dalla stessa Autorità giudiziaria.

In tal modo i funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi non svolgerebbero i compiti di accertamento ad essi attribuiti ma verrebbero a porsi nella identica situazione di qualsiasi pubblico ufficiale.

3) Considerazioni finali.

Gli atti parlamentari relativi alla recente normativa valutaria a carattere penale sono ispirati alla necessità, più volte confermata, di potenziare l'azione di controllo allo scopo di contrastare più validamente il vasto fenomeno dell'esportazione. Per questo motivo, come già accennato, sono stati ampliati i poteri degli Organi valutari ed istituito il Nucleo speciale di polizia valutaria.

Il mancato riconoscimento ai funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi della qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria comporterebbe la impossibilità di utilizzare nella fase di accertamento il personale del Servizio ispettivo, particolarmente specializzato nel settore in argomento.

Di conseguenza la normativa valutaria più che realizzare il fine voluto, consistente nel potenziamento dell'azione di controllo, ne avrebbe prodotto un ridimensionamento poiché l'Organo principale verrebbe, di fatto, escluso da ogni incombenza di polizia giudiziaria.

Se lo spirito della legge n. 159 del 1976 fosse stato quello di lasciare alla competenza dell'Ufficio italiano dei cambi gli illeciti amministrativi e demandare invece alla Guardia di finanza l'accertamento dei reati, il Nucleo speciale avrebbe dovuto avere ben altra dimensione e consistenza.

Relazioni tra procedimento penale e procedimento amministrativo.

L'articolo 8 del decreto-legge n. 31 del 1976, modificato dalla legge n. 159 del 1976, stabilisce che il giudice penale applica, quale pena accessoria, le sanzioni di carattere amministrativo previste dalle disposizioni vigenti.

Oltre ai problemi già esaminati da codesto Dicastero nella circolare n. 388667/28 del 10 marzo 1977 (allegato 38) in ordine alla possibilità dell'applicazione delle sanzioni valutarie amministrative nelle ipotesi in cui non vi provveda direttamente l'Autorità giudiziaria, sono state evidenziate anche le seguenti situazioni:

a) è stata rappresentata l'opportunità di mantenere la disponibilità delle valute sequestrate, a garanzia del pagamento delle eventuali irrogate sanzioni amministrative nei casi in cui l'Autorità giudiziaria, nel pronunciare una sentenza assolutoria — al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 25 del codice di procedura penale —, abbia disposto il dissequestro delle predette valute. Sussistono al riguardo notevoli difficoltà per assicurare i necessari collegamenti tra i due procedimenti. Il problema è stato anche esaminato dalla Commissione permanente di coordinamento tra gli organismi operanti nel settore valutario e sarà ulteriormente approfondito nel corrente anno;

b) sono sorte perplessità in ordine alla possibilità di applicare il citato articolo 8 anche alle violazioni di cui all'articolo 2 della legge n. 159 del 1976, dal momento che quest'ultima norma va ad integrare la materia inizialmente regolata dal decreto-legge n. 31.

La soluzione del problema assume particolare rilievo in quanto, qualora l'articolo 8 del decreto n. 31 del 1976 non sia riconducibile all'articolo 2 della legge n. 159 del 1976, in caso di violazioni a quest'ultima norma si dovrebbe compilare separato processo verbale di accertamento.

Violazioni dei termini prescritti per i regolamenti valutari relativi ad operazioni di importazione e di esportazione.

Sono sorte perplessità in ordine alla natura (amministrativa o penale) dell'illecito commesso dall'operatore nazionale che, senza giusta causa, non rispetti i termini di regolamento valutario rela-

tivi ad operazioni di importazione con pagamento anticipato e ad operazioni di esportazione con pagamento posticipato.

Secondo le attuali disposizioni l'operatore, che abbia necessità di chiedere la proroga dei termini relativi al regolamento valutario, deve rivolgersi alla banca agente presso la quale ha domiciliato l'operazione, la quale, previo esame della documentazione giustificativa, a seconda delle competenze, provvede di iniziativa o interessa l'Ufficio italiano dei cambi o il Ministero del commercio con l'estero. In caso di mancato rispetto dei termini del regolamento valutario in questione, senza richiesta di proroga da parte dell'operatore, potrebbe configurarsi a suo carico la fattispecie concreta di costituzione di disponibilità all'estero senza autorizzazione, di cui al secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 159 del 1976 e successive modificazioni.

L'operatore, infatti, diverrebbe titolare di un credito e quindi di una attività all'estero.

La fattispecie del reato sarebbe completa in tutti i suoi elementi, se le norme non avessero previsto per determinati regolamenti il « previo esame della documentazione ».

A seconda che il « previo esame » possa equipararsi o meno ad una « autorizzazione », il comportamento dell'operatore che abbia eluso, sostanzialmente o formalmente, l'obbligo relativo, è da considerare delitto punito ai sensi dell'articolo 1, primo comma, nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge n. 863 del 1974, oppure illecito amministrativo punito ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto legge 5 dicembre 1938, n. 1928.

CAPITOLO IX

RACCOLTA DI SENTENZE

In sede di prima applicazione, la legge valutaria penale ha conosciuto, come era da attendersi, difformità anche notevoli di interpretazione sostanziale in sede giurisprudenziale. Talune di queste difformità sono state percepite prontamente dal legislatore, che durante i primi dieci mesi del 1976 ne ha fatto oggetto di numerose modifiche legislative. Altre hanno formato invece oggetto di circolari e precisazioni soltanto da parte dei vari organi interessati dell'amministrazione.

Quanto sopra ha costituito motivo di notevoli perplessità per l'interprete, che spesso deve affrontare un non facile lavoro di ricerca e coordinamento tra disposizioni amministrative e precetti penali.

Allo scopo di costituire una base di utile informazione, è stato pertanto affidato l'incarico ai reparti della Guardia di finanza (allegati 39 e 40) di trasmettere al Comando generale copia integrale di tutte le sentenze in materia valutaria, ancorché non passate in giudicato.

In tal modo è stato possibile predisporre una raccolta organica di tali sentenze per divulgare con periodicità semestrale un *Bollettino valutario*, nel quale saranno di volta in volta segnalate le modifiche normative ed esaminati gli orientamenti giurisprudenziali.

L'esame dedicato alla giurisprudenza troverà inoltre adeguata documentazione attraverso il riporto integrale delle sentenze più importanti e significative.

Il primo numero del *Bollettino valutario* già in fase di stampa, riguarda n. 146 sentenze emesse nel periodo 6 marzo-31 dicembre 1976 (veggasi tavole statistiche riportate nell'allegato 41).

È da rilevare al riguardo che su alcuni punti l'orientamento giurisprudenziale è stato univoco e, salvo qualche rarissima eccezione, si può dire ormai consolidato. Tale è il caso, ad esempio, dell'estensione dell'oggetto del reato, dell'onere della prova a carico del non residente che dichiara di riesportare la valuta.

Tuttavia nel primo periodo l'atteggiamento giurisprudenziale è stato improntato a caratteri di estrema prudenza dal punto di vista sanzionatorio.

Nel campo delle assoluzioni relevantissimo è il numero di quelle motivate dalla assenza di elementi di prova sufficienti in

ordine al dolo, mentre molto scarse sono quelle giustificate dalla assenza della materialità del fatto.

Saranno esaminati qui di seguito alcuni aspetti più significativi emessi dall'esame delle suddette n. 146 sentenze.

1) *Titoli di credito.*

I titoli di credito hanno formato oggetto di particolari attenzioni da parte degli organi giudicanti, sia per la frequenza con cui hanno costituito oggetto dei reati contestati, sia, in particolare, per la possibilità, non sempre inequivocabile, con cui le fattispecie concrete erano riconducibili al dettato deducibile dall'articolo 1, primo comma, della legge n. 159 del 1976. E infatti notoria l'estrema varietà dei titoli di credito esistenti, e le complesse modalità con cui ognuno di essi può presentarsi nella realtà concreta. Primo problema da risolvere è dunque quello relativo all'idoneità di alcuni tipi di titoli di credito a configurare il reato di illecita esportazione. Per quanto riguarda i titoli di credito esteri il tribunale di Como scrive:

« Se la precisazione "nazionale o estera" è stata inserita dal legislatore in ordine alla valuta ed omessa in ordine agli altri titoli, evidentemente la norma va interpretata (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit, tacuit*) nel significato fatto palese dall'ordine delle parole, cioè nel senso che il divieto non è stato posto dal legislatore in ordine ai titoli esteri. Basta por mente, a conferma, al fatto che essendo lo scopo del legislatore quello di evitare "nocumento" monetario all'economia nazionale [...] non potrebbe aversi alcun nocumento alla economia nazionale qualora, per modo di esempio, colui che ha emesso il titolo sull'estero fosse cittadino straniero, e fosse straniero il beneficiario del titolo ancorché il titolo fosse stato rilasciato in Italia ». (Trib. Como n. 2366/76 del 13 dicembre 1976).

In un'ottica ugualmente restrittiva si pone l'interpretazione del tribunale di Bolzano per quanto riguarda gli assegni di conto corrente emessi in Italia:

« È soggetta ad autorizzazione amministrativa la negoziazione dei titoli di credito che servono ad effettuare pagamenti tra residenti e non residenti. In questa categoria non possono ovviamente ricomprendersi gli assegni di conto corrente tratti su banche italiane e pagabili quindi esclusivamente in Italia ». (Trib. Bolzano n. 1184/76 del 14 dicembre 1976).

Così anche il tribunale di Aosta:

« Vero è che l'assegno, se fiscalmente regolare è titolo esecutivo, tuttavia tale qualità se abilita la riscossione coattiva del credito per mezzo della espropriazione forzata, non sembra caratteristica idonea a realizzare l'evento [...] altrimenti qualsiasi altro titolo esecutivo (giudiziario o extragiudiziale) e non solo i titoli di credito, rientrerebbero nel divieto di esportazione contro l'espressa

indicazione normativa ». (Trib. Aosta n. 142/76 del 22 settembre 1976).

Di tutt'altro avviso è il tribunale di Gorizia:

« Il legislatore, muovendosi sullo spirito della normativa preesistente (decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928, decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476) ha inteso chiaramente di riconoscere l'idoneità di cui sopra, suscettiva di determinare pregiudizio per la bilancia dei pagamenti e l'economia nazionale, a qualsiasi titolo di credito, considerato tale dall'ordinamento, e quindi anche l'assegno bancario, provvisto o no di girate, permettendo questo la circolazione delle obbligazioni pecuniarie, anche all'estero e la stessa possibilità, al caso mediante l'azione di regresso, di ottenere la riscossione in Italia [...]. E non pare refutabile che anche l'assegno « non trasferibile » consente, sia pure con alcune limitazioni relative alla (sola) circolazione, la natura di assegno, cioè di titolo di credito essendo atto, per quel che qui interessa, a consentire il trasferimento all'estero, immediatamente o mediamente, della somma incorporatavi. [...] Ma, infine, lo schema di estremo rigore in cui risulta disciplinata la soggetta materia si coglie agevolmente nella latitudine eccezionale della dizione legislativa che si estende in definitiva, di là della pur ampia area contemplata finora (« Titoli di credito di qualsiasi specie »): v. decreto-legge n. 476 del 1956, articolo 6) a qualsivoglia mezzo di pagamento ». (Trib. Gorizia n. 794/76 del 3 settembre 1976).

Per quanto attiene alla mancanza di un elemento formale, e della relativa essenzialità di tale elemento, si osservi quanto afferma il tribunale di Como, nelle seguenti sentenze, in ordine alla validità della cambiale in bianco in generale, e alla mancanza di data in particolare:

« Il documento contenente la promessa di pagare una somma di denaro, privo della data di emissione, non ha valore di cambiale, né d'altra parte è riconducibile ad altra figura di titolo di credito, essendo noto che in detta materia vige il principio della tipicità ». (Trib. Como, n. 1615/76 del 20 settembre 1976).

« Non è questo il luogo per esaminare i problemi relativi alla contrapposizione, formulata dalla dottrina, fra cambiale in bianco e cambiale incompleta (questa, a differenza di quella, non sarebbe destinata a successivo riempimento), giacché, anche a voler scegliere la tesi secondo la quale la cambiale incompleta è nulla, mentre la cambiale in bianco sarebbe una dichiarazione a formazione progressiva, è comunque evidente che fino a che il titolo in bianco manchi di un requisito essenziale, esso non ha alcun valore di titolo di credito. Basti por mente al fatto che in forza di un documento siffatto non si può agire in via di regresso, essendo sempre sollevabile la eccezione reale ed oggettiva (cioè opponendolo a tutti i possessori del documento, da parte di tutti gli obbligati « cambiari »), del vizio di forma.

« Le ragioni di tale preciso requisito formale richiesto dalla legge sono riconducibili all'opportunità di richiamare l'attenzione

di chi rilascia siffatto documento sull'importanza dell'atto che sta per compiere (atteso che il documento stesso dà luogo, in caso di mancato pagamento, ad una procedura esecutiva particolarmente rapida, essendo l'atto un " titolo esecutivo "), sia di consentire l'accertamento della capacità del traente, o dell'emittente (qualora si faccia questione di minore età, o di ridotta capacità patrimoniale per intervenuta dichiarazione di fallimento, o si contesti l'esistenza, all'epoca della emissione, di un rapporto di rappresentanza, quando sia stato emesso dal rappresentante commerciale, oppure dal genitore e dal tutore dell'incapace), sia infine di determinare il termine di presentazione del documento al pagamento allorché si tratti di cambiali a vista, o di scadenza del titolo allorché si tratti di cambiale a certo tempo data. Da quanto sopra premesso appare chiaro che il legislatore ha giustamente dettato una rigorosa disciplina formale per quanto attiene la data delle dichiarazioni cambiarie, considerando tale requisito un elemento essenziale della fattispecie, la cui mancanza comporta la nullità della dichiarazione stessa quale cambiale. È bensì vero che alla cambiale priva di un elemento essenziale può attribuirsi un valore ricognitivo del debito, ma tale valore è riconducibile esclusivamente all'istituto della promessa di pagamento (articolo 1988 del codice civile) che nulla ha a che fare con i titoli di credito (tant'è vero che, anche sistematicamente, la mera promessa è disciplinata dal Titolo IV del libro IV del codice civile, mentre i titoli di credito sono disciplinati dal successivo Titolo V).

« Da quanto sopra esposto risulta chiaramente che il documento contenente la promessa di pagare una somma di denaro, privo della data di emissione, non ha valore di cambiale, né d'altra parte è riconducibile ad altra figura di titolo di credito, essendo noto che in detta materia vige il principio della tipicità ». (Trib. Como n. 1615/76 del 20 settembre 1976).

Anche in questo caso il parere del tribunale di Varese si prospetta in maniera diversa:

« È la stessa legge a prevedere che la cambiale, all'atto della emissione, possa essere incompleta (ossia la dichiarazione in essa contenuta possa essere priva di alcuno dei suoi elementi essenziali) consentendo al prenditore di provvedere al suo completamento in conformità degli accordi interceduti tra i soggetti del negozio cambiario (cosiddetto negozio di riempimento). [...] Ciò che conta, insomma, è che i requisiti cambiari esistono nel momento in cui il titolo è presentato per il pagamento e non anche all'emissione del documento, quando è sufficiente che vi sia la firma dell'emittente. [...] Se si considera infatti che con decreto governativo si è inteso colpire nel modo più completo possibile tutte le forme di esodo illecito di capitali nel tentativo di porre termine ad uno stato di fatto deplorabile per l'economia nazionale, è facile pervenire alla conclusione che con estrema disinvoltura sarebbe possibile eludere il precetto legislativo ove fosse sufficiente far perdere la natura di titolo di credito ad un documento cambiario con la semplice omissione di qualcuno dei suoi elementi ». (Trib. Varese n. 316/76 del 15 marzo 1976).

Su di un problema diverso, ovverosia l'apposizione di una data notevolmente anteriore a quella della tentata esportazione su di un assegno bancario di conto corrente, si esprime il tribunale di Como:

« Quindi l'istituto trattario non ha alcuna facoltà di rifiutare il pagamento in considerazione del lasso di tempo trascorso dalla emissione dell'assegno, atteso che, qualora così si comportasse, sarebbe responsabile verso il correntista secondo le norme del mandato. È noto infatti che la banca, quando l'assegno, come nella specie, è regolare, non è solo autorizzata bensì addirittura obbligata verso il traente a pagare il titolo, in forza del contratto di assegno, che è un accordo relativo al pagamento al possessore legittimato del titolo, ed è passibile di risarcimento dei danni, nei confronti del traente, in caso di ingiustificato rifiuto di onorare l'ordine emesso dal correntista. Ma anche qualora l'istituto trattario rifiutasse il pagamento per altre legittime ragioni (si pensi all'ipotesi della mancanza sopravvenuta di fondi, o alla chiusura del conto corrente), l'assegno bancario conserverebbe piena efficacia nei confronti del traente, contro il quale il legittimo portatore del titolo potrebbe proporre l'azione di regresso, e non va dimenticato che l'assegno « ha gli effetti di titolo esecutivo », come dispone lo articolo 55 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, sicché in forza del titolo stesso si può agire con l'esecuzione forzata sui beni del traente. Sicché neanche in tale ipotesi può parlarsi di « inesigibilità » del titolo.

« Né può ritenersi che si debba, nel caso di specie, applicare norme straniere relative alla prescrizione dell'obbligazione assunta dal traente. Invero il titolo in sequestro è stato emesso in Italia, e l'articolo 5 della Convenzione di Ginevra del 19 marzo 1931, con la quale si sono risolti i conflitti in materia di assegni bancari, recita testualmente: " La loi du pays sur le territoire duquel les obligations résultants du cheque ont été sousscrites règle les effets de ces obligations ". Di conseguenza poiché il paese sul territorio del quale è stata assunta la obbligazione del traente è l'Italia, trova piena applicazione nel caso di specie il diritto italiano, ed in particolare il disposto dell'articolo 2938 del codice civile, per il quale " Il giudice non può rilevare d'ufficio la prescrizione non opposta ". Pertanto, nel caso di specie il prenditore dell'assegno potrebbe agire contro il traente avanti all'Autorità giudiziaria elvetica, senza che il giudice svizzero, qualora non fosse eccepita la prescrizione del traente, abbia facoltà di rilevarla d'ufficio. (E non va dimenticato che in ogni caso la prescrizione non potrebbe essere rilevata dal giudice svizzero, anche in applicazione del diritto processuale elvetico, atteso che l'articolo 3, capoverso, della " Legge di procedura civile federale " stabilisce che il " giudice non può pronunciare oltre i limiti delle conclusioni delle parti ").

« Appare pertanto evidente, da quanto sopra esposto, che anche l'esportazione di assegni bancari recanti (o per malizioso accordo delle parti interessate, o conformemente alla realtà) una data di emissione notevolmente anteriore a quella della esportazione, è soggetta alla disciplina di cui all'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31 ». (Trib. di Como n. 1549/76 del 9 luglio 1976).

2) *Modello V 2.*

Indubbiamente, fra i vari stampati previsti dalla modulistica in materia valutaria, quello in esame è subito balzato agli onori della cronaca per le implicazioni che ne derivano in campo sanzionatorio.

Relativamente al valore di detto modulo, nella circolare dell'Ufficio italiano dei cambi « Transazioni invisibili e disposizioni varie » (Protocollo V/501941/107-4) edita dall'Ufficio italiano dei cambi e che riporta le disposizioni emanate dal Ministero del commercio con l'estero - Direzione generale per le valute - o dall'Ufficio italiano dei cambi, su delega del Ministero stesso, al Capitolo VI - Importazione ed esportazione di banconote e monete metalliche estere ed italiane - pagina 72 -, dopo i punti 1 e 2 (riguardanti l'importazione di biglietti e monete metalliche estere) è scritto: « N. B. - Ai fini della riesportazione come degli eventuali impieghi consentiti nel territorio della Repubblica per i quali sia richiesta la dimostrazione della regolare pertinenza estera, l'importazione al seguito di non residenti dei biglietti e delle monete metalliche di cui ai punti 1 (e 2) deve essere comprovata dal Modello V 2 vistato dalla dogana, fermo restando quanto previsto al successivo punto B, 1, b) ».

Il punto B, 1, b) riguardante l'esportazione di biglietti di Stato e di banca esteri, dispone che tale operazione può essere effettuata: « al seguito di non residenti, che ritornano all'estero, fino al controvalore di lire 200.000; per importi superiori, entro i limiti della precedente importazione comprovata dal Modello V 2 in termini di validità vistato dalla dogana o per l'ammontare che risulti legittimamente acquisito in Italia e comprovato da attestazione di banca abilitata ».

La disciplina ricordata è quella vigente a data corrente, tenuto conto delle varie modifiche apportate alla circolare originaria del Ministero del commercio con l'estero, l'ultima delle quali, per quanto qui interessa, risale all'8 agosto 1977 (circolare Ufficio italiano cambi A/360 in pari data).

Da quanto sopra appare chiaro che la normativa valutaria (il cui fondamento va ricercato nel decreto legge 6 giugno 1956, n. 476 - articolo 13 - e, conseguentemente, nel decreto ministeriale 22 dicembre 1975 e nella citata circolare del Ministero del commercio con l'estero, allo scopo di agevolare l'esercizio da parte dei non residenti di un diritto loro riconosciuto, ha predisposto una sorta di prova legale in loro favore che prende corpo in un apposito modulo da compilare all'atto dell'ingresso nel territorio della Repubblica. Da ciò discende che, in assoluto, nessun obbligo, allo stato attuale della normativa, può ritenersi imposto ai non residenti, in entrata nello Stato, relativamente alla compilazione del V 2 ma, tutt'al più, un onere, ferma restando per gli stessi, in mancanza del V 2, la possibilità di provare, in qualsiasi altro modo, la legittimità della posizione della valuta che intendono esportare, ancorché superi il controvalore di 200.000 lire.

È peraltro evidente che, qualora si rientri nella seconda ipotesi, trattandosi di prove « libere », le stesse non potranno sottrarsi al giudizio di valutazione sulla loro attendibilità, nonché a quello di

comparazione con eventuali elementi indizianti esistenti a carico del non residente.

Salvo rare eccezioni, in tal senso si è orientata la giurisprudenza di merito: « Va affermato che il Modello V 2, la cui compilazione va ritenuta un onere per chi introduce valuta con l'intenzione di riesportarla, allo scopo di preconstituire una prova certa ed inconfutabile, non costituisce peraltro il modo esclusivo e formale di offrire tale prova. In mancanza di una espressa statuizione legislativa, che attribuisca tale valore esclusivo alla dichiarazione contenuta nel Modello V 2 va affermata la possibilità di offrire con altri mezzi (...) la prova che la somma esportata costituisce il residuo di una maggiore somma importata in Italia » (Tribunale di Busto Arsizio, n. 755/76 del 3 dicembre 1976).

3) *Sequestro.*

In caso di rinvenimento di valuta, titoli o mezzi di pagamento di valore superiore a quello consentito, si procede al sequestro in base all'articolo 222 del codice di procedura penale se si verte in ipotesi di illecito penale. Per illecita esportazione (o tentativo) per cifre inferiori a lire 500.000 cioè per gli illeciti di natura amministrativa, il sequestro viene eseguito a norma dell'articolo 3 del regio decreto-legge n. 794 del 1938. In taluni casi tuttavia (assoluzione con trasmissione degli atti all'Autorità amministrativa, assoluzione per una causa che non pregiudica il giudizio amministrativo, ecc.) l'ordine di dissequestro del giudice penale può vanificare, nella sostanza, la realizzazione della pretesa punitiva azionabile da parte dell'Autorità amministrativa. Non pare, peraltro, sia da condividere, in punto di diritto, quanto affermato dal tribunale di Sondrio: « Gli atti vanno trasmessi all'Ufficio italiano dei cambi [...] per l'ulteriore corso in sede amministrativa. Ritiene il tribunale che debba essere ordinato il dissequestro e la restituzione all'imputato oltre che dell'autovettura anche degli assegni e del denaro sequestrato. Infatti l'imputato è stato assolto con formula piena e non ricorrono i casi della confisca obbligatoria. Il sequestro fu disposto in funzione del procedimento penale da celebrarsi e conclusosi quest'ultimo l'Autorità giudiziaria nell'ambito della sua autonomia può disporre il dissequestro » (Trib. Sondrio n. 229/76 del 18 giugno 1976).

4) *Risarcimento del danno.*

È interessante infine sottolineare il giudicato del tribunale di Genova (sentenza n. 2171 del 23 novembre 1976) in occasione della nota 1^a « sentenza Ravano » in ordine alla costituzione di parte civile di diverse amministrazioni dello Stato. Il testo della citata sentenza evidenzia che: « Gli imputati debbono inoltre essere condannati al risarcimento dei danni a favore della costituita parte civile (Amministrazione del commercio con l'estero), danni da liquidarsi in separato giudizio civile. È infatti chiaro:

a) che detta amministrazione può avere subito danno per effetto del comportamento delittuoso degli imputati sicché pienamente giustificata è una pronuncia di generica condanna nel punto;

b) che la correlativa liquidazione non può, allo stato, essere effettuata.

La suddetta parte civile ha inoltre diritto al rimborso delle spese ed onorari relativi alla sua costituzione e rappresentanza in giudizio.

Il Collegio non ritiene invece di poter emettere alcuna pronunzia a favore delle Amministrazioni del tesoro e delle finanze, anche esse costitutesi parte civile ma che non lessero né depositarono conclusione alcuna prima che il tribunale si ritirasse in camera di consiglio (vedasi l'annotazione presidenziale sui verbali di costituzione delle predette parti civili). È infatti ovvio che tali costituzioni debbono essere considerate revocate ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura penale.

I suddetti orientamenti giurisprudenziali saranno ulteriormente approfonditi con l'esame in corso delle numerose sentenze emesse dall'Autorità giudiziaria nel 1977.

CAPITOLO X

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Si ritiene che la legge n. 159 del 1976, con l'ampliamento dei poteri concessi agli organi di vigilanza e l'introduzione di fattispecie penali, abbia raggiunto lo scopo, previsto dal legislatore, di reprimere alle illecite esportazioni di capitali ed alla costituzione di disponibilità valutarie all'estero, almeno nelle forme più palesi e macroscopiche.

Ovviamente l'attenzione in questo momento si sofferma soltanto sulle conseguenze pratiche della legge e sugli effetti concreti delle sue disposizioni, specie quelle sulla sanatoria (argomento sul quale certamente non mancherà di riferire dettagliatamente l'Ufficio italiano dei cambi), tralasciando le considerazioni e le valutazioni di politica economica che hanno formato oggetto in altre sedi di ampi dibattiti e discussioni.

Il giudizio, pertanto, sull'attuale dispositivo di prevenzione e di repressione in materia valutaria è positivo; sarebbero tuttavia auspicabili i seguenti provvedimenti per renderlo più efficace:

a) *Coordinamento ed aggiornamento della normativa valutaria vigente.*

In materia valutaria, come è noto, coesistono disposizioni di carattere amministrativo e di carattere penale tra loro non sempre armonizzate.

La copiosa normativa amministrativa è in continua evoluzione e si presenta spesso di difficile consultazione e catalogazione.

La normativa penale, a sua volta, ha subito in un arco di tempo brevissimo ripetute modifiche ed integrazioni di primaria importanza, per le quali in sede giurisprudenziale sono stati formulati pareri contrastanti e difformi, come è stato già illustrato nei capitoli VIII e IX.

Sarebbe quindi necessaria, come è stato già sottolineato nella relazione del 1976, l'emanazione di un testo unico della legislazione valutaria.

b) *Definizione di « residente ».*

Le difficoltà di individuazione dei soggetti passivi degli obblighi valutari, indicati nell'articolo 1 del decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, hanno assunto maggiore rilevanza per effetto dell'intervenuta penalizzazione di alcuni illeciti valutari; sarebbe pertanto auspicabile una migliore definizione dello *status* di residente.

c) *Riforma del procedimento contenzioso amministrativo.*

L'attuale procedura centralizzata, che affida all'Ufficio italiano dei cambi l'istruzione del procedimento amministrativo, alla Commissione consultiva la formulazione del parere e delle proposte sulla misura delle sanzioni applicabili ed al Ministro del tesoro l'applicazione delle sanzioni ai responsabili delle infrazioni accertate, non è più al passo con i tempi.

Non lo è teoricamente perché la Commissione, per quanto zelante possa essere, non può, come non poteva in passato, far fronte alla situazione ed esprimere il suo motivato parere sui numerosissimi contesti prima che scatti il termine quinquennale di prescrizione.

Sarebbe pertanto opportuno rivedere la materia attribuendo all'Intendente di finanza, o ad altro organo provinciale, assistito da una Commissione consultiva, gli attuali poteri del Ministro del tesoro, riservando a quest'ultimo la decisione sull'eventuale ricorso contro i provvedimenti dell'Intendente o del nuovo organo provinciale.

d) *Segnalazioni di inadempienza.*

Sarebbe opportuno modificare l'attuale procedura relativa alle segnalazioni di inadempienza, effettuate con Mod. 18 Isp. o *standard*, e ridurre i relativi termini.

La comunicazione della banca all'operatore per sollecitarlo ad assolvere un suo prefissato impegno è solo dilatoria. Al fine di evitare il ripetersi di comunicazioni di inadempienza, relative a moduli valutari emessi cinque o sei anni fa (1972 e 1973), sarebbe produttivo fissare un termine ragionevolmente breve entro il quale la banca debba segnalare all'Ufficio italiano dei cambi, e questo ai competenti reparti, l'inadempienza valutaria o doganale riscontrata.

e) *Arresto obbligatorio in flagranza.*

È opportuno prevedere, per evitare le difformi interpretazioni riportate nel capitolo IX, che il sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 31, modificato dall'articolo 2 della legge n. 863 del 1976, per le violazioni comprese tra lire 500.000 e lire 5.000.000, costituisca una fattispecie autonoma di reato e non una circostanza attenuante.

f) *Attività di cambiavalute.*

Allo stato attuale non esiste una sanzione specifica per colui il quale, senza aver ottenuto l'autorizzazione per esercitare l'attività di cambiavalute, eserciti il commercio dei cambi mascherandolo con l'esercizio di attività affini, quali il commercio di monete e medaglie ed il « cambio titoli », per le quali è sufficiente l'iscrizione alla Camera di commercio.

Sarebbe opportuno che il legislatore prevedesse una ipotesi specifica di reato — sanzionabile adeguatamente — per chiunque eserciti abusivamente l'attività di cambiavalute.

PAGINA BIANCA