

LA SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA

La Scuola di polizia tributaria della Guardia di finanza ha origini remote.

Con regio decreto 16 settembre 1923, n. 2114 venne istituita la Scuola di applicazione per la polizia tributaria investigativa per il perfezionamento professionale degli ufficiali e sottufficiali del Corpo.

L'istruzione riservata sull'ordinamento e sul servizio della polizia tributaria investigativa definì la Scuola « centro educativo » cui era commesso il compito di:

- istruire, educare e selezionare il personale dei Nuclei di polizia tributaria;
- contribuire alla progressiva efficienza del metodo di investigazione;
- costituire un mezzo di elevazione, di affiatamento e di progresso nel quadro di una didattica strettamente aderente alle esperienze più salienti del servizio d'istituto.

Le successive vicende del nostro Paese determinarono la opportunità di affidare tali insegnamenti ai normali reparti d'istruzione del Corpo.

Tuttavia, le esigenze della riforma tributaria, già oggetto di studio all'inizio degli anni sessanta, suggerirono il 1° settembre 1964 la ricostituzione della Scuola di polizia tributaria, che è stata confermata nell'ordinamento del Corpo con legge 29 ottobre 1965, n. 1218.

La Scuola si è ricostituita, quindi, nel solco della tradizione, rinnovando peraltro le proprie strutture, i metodi di insegnamento e di applicazione, i livelli di qualificazione tecnico-professionale delle diverse categorie di frequentatori.

La Scuola, nella continuità dei compiti che sin dalle origini le sono stati demandati, ha orientato l'opera sua su tre grandi linee d'attività:

- *la prima*, di carattere strettamente didattico, riguarda l'aggiornamento e la specializzazione tecnico-professionale;
- *la seconda*, concerne l'effettuazione di corsi di alta qualificazione per ufficiali, idonei a caratterizzarli, in forma superiore, nelle discipline economico-finanziarie e tributarie, nella osservazione dei fenomeni relativi all'interazione fra economia e finanza

in campo nazionale ed internazionale, nella tecnica professionale di elevato livello, così da formare quadri abilitati a funzioni dirigenziali;

— *la terza*, di carattere più ampiamente dottrinale e che si manifesta in un quadro di permanente osservazione delle « realtà » del mondo esterno, riguarda lo studio approfondito dei problemi più ricorrenti nell'attività operativa del Corpo, la predisposizione di schemi e proposte per un'azione di contrasto sempre più sistematica ed aggiornata alla frode fiscale, le valutazioni dei mutamenti del sistema tributario nazionale, le loro effettive manifestazioni, le implicazioni didattiche, procedurali e pratico-applicative che hanno per il Corpo, la previsione delle reazioni e delle possibilità di evasione che possono comportare.

A tali fini, la didattica e la tecnica di polizia tributaria costituiscono oggetto, nell'ambito dell'Istituto, di un processo di costante adeguamento a tutti i metodi di insegnamento e di applicazione che rifiutino — per quanto è possibile — il tradizionale schema scolastico attraverso un aperto e fiducioso dialogo tra docente e frequentatori dei corsi.

Dall'inizio della sua attività a tutto il 1976 l'Istituto ha organizzato e svolto n. 150 corsi di perfezionamento e di aggiornamento tecnico-professionale cui hanno partecipato n. 1.579 ufficiali e n. 3.035 sottufficiali per un totale di n. 4.614 frequentatori.

Per la formazione dei quadri dirigenziali, nel 1972 hanno avuto inizio i corsi superiori di polizia tributaria. Istituiti con legge 3 maggio 1971, n. 320, i corsi hanno il compito di provvedere alla alta qualificazione professionale di capitani e maggiori della Guardia di finanza che, previo superamento di un concorso per esami, sono stati ammessi alla frequenza biennale di un severo ciclo di studi nel momento del passaggio dalle responsabilità dell'ufficiale inferiore a quelle più impegnative dell'ufficiale superiore.

L'impronta metodologica dell'insegnamento per il corso superiore di polizia tributaria tiene conto del livello superiore degli studi e degli obiettivi che essi si propongono e che non sono il conseguimento di sterili titoli accademici, bensì l'acquisizione della capacità di affrontare e risolvere razionalmente complessi problemi d'ordine concettuale e operativo.

Obiettivi, quindi, che si incentrano e si proiettano in attività vive, pratiche, costantemente costruttive.

Peraltro, anche per adeguare la normativa riguardante la frequenza dei corsi superiori di polizia tributaria a quella omologa relativa ai corsi della Scuola di guerra dell'Esercito (legge n. 192 del 28 aprile 1976), il Comando generale ha recentemente trasmesso, al Ministero delle finanze, per l'ulteriore corso, un progetto di provvedimento legislativo che prevede l'effettuazione di un « Corso di polizia tributaria », alla cui frequenza sono destinati tutti i capitani (orientativamente in numero pari a quello dei chiamati alla prima valutazione), ed un « Corso superiore di polizia tribu-

taria », riservato a coloro che, idonei al Corso di polizia tributaria, superino un concorso per titoli ed esami.

La Scuola è, infine, anche *centro di studi* in cui ogni significativa mutazione, in ispecie dell'ordinamento tributario, costituisce oggetto di attenta meditazione che si concreta nella formulazione di pareri, nella pubblicazione di tesi, nella diffusione di notiziari, nella illustrazione degli orientamenti della legislazione, della giurisprudenza e della dottrina, anche attraverso conferenze, sovente richieste alle fonti più autorevoli, seminari, convegni, ecc.

Tali componenti sono l'espressione di una dinamica organizzativa rivolta a sintonizzare l'Istituto con il moto evolutivo che, nel volgere del tempo, costantemente coinvolge metodi di indagine e tecniche operative.

L'Istituto assolve, così, ad un altro suo compito, realizzando un permanente proficuo raccordo tra il Corpo e gli ambienti culturali, amministrativi, operativi del Paese.

PAGINA BIANCA

1^a GIORNATA — 10 MAGGIO 1977

Introduzione
del colonnello FULVIO TOSCHI
comandante della Scuola di polizia tributaria

FULVIO TOSCHI, colonnello comandante della Scuola di polizia tributaria,
docente di « Tecnica professionale » ai corsi superiori di polizia tributaria.

INTRODUZIONE

Quale comandante della Scuola desidero porgere il benvenuto a quanti son qui convenuti.

Ringrazio in particolar modo le personalità, gli esperti, gli studiosi che sono venuti fra noi, accogliendo il nostro invito.

La Scuola dedica queste tre giornate di Seminario ad un tema che ci è parso potesse consentire, compiutamente, interessanti approfondimenti interdisciplinari, secondo un metodo di lavoro che riteniamo il più corretto ed utile per gli arricchimenti culturali dei frequentatori dei Corsi superiori di polizia tributaria, e, in genere, di quanti seguono i corsi presso l'Istituto.

Il tema, peraltro, non è nuovo per la Scuola, perché tra i nostri compiti è anche quello di prefigurare, prospetticamente, le linee di manifestazione e di sviluppo di alcuni fenomeni e di indagare attorno ad essi.

Ho, sott'occhio, un lavoro interdisciplinare condotto nel 1975 dal gruppo di ufficiali del primo anno del corso superiore dal titolo: « I movimenti di capitale ». È un lavoro ponderoso, che ha dato spunto, poi, a meditazioni ed approfondimenti, in sedi anche estranee al Corpo.

Il dettagliato programma di questi tre giorni di Seminario è noto a lor signori: si è cercato di dare una conveniente articolazione ad un discorso invero complesso ma, anche, assai suggestivo.

La prima relazione sarà svolta dal generale prof. Angelo Dus e sarà, penso, una relazione « quadro ». Il professor Dus è il decano dei docenti della Scuola. Voglio, anche, ricordare che in un convegno — non dimenticato, da quanti hanno interessi in materia — che si tenne a Genova nel 1975, egli svolse una relazione molto

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

approfondita, molto acuta, molto stimolante sugli aspetti tutti dell'*import-export* di capitali e fornì, nella occasione, dati, elementi, valutazioni che sono stati tenuti presenti nella formulazione della normativa valutaria, della invero tormentata formulazione della nuova normativa valutaria.

Prego il professor Dus di prendere la parola e di svolgere la sua relazione.

Grazie.

1ª GIORNATA — 10 MAGGIO 1977

Relazione
del generale di corpo d'armata professor ANGELO DUS

su:

« TEMI E PROBLEMI DEL SEMINARIO »

ANGELO DUS, generale di corpo d'armata, già Comandante in seconda della Guardia di finanza, è incaricato di Diritto Tributario presso l'Università di Viterbo. — È docente — decano — della Scuola di polizia tributaria per la materia « Ordinamento Tributario Italiano ».

Nel dicembre del 1975 ebbi occasione di accennare ai principali problemi relativi all'importazione ed esportazione di capitali e sono quindi particolarmente grato al comandante della Scuola per aver organizzato questo « Seminario di studi » che mi consente di ascoltare i più qualificati esperti e di ottenere da loro dati, opinioni e suggerimenti sulla natura ed entità del fenomeno e sui modi di temperarne gli effetti dannosi.

Il colonnello Toschi ed i suoi valorosi collaboratori hanno suddiviso la materia per temi pienamente centrati, fissandone l'esposizione in un ordine talmente logico che non è possibile derogarvi nell'esporre i dubbi che ancora rimangono sulla disciplina del settore.

Il primo è fondamentale. L'Italia è profondamente inserita nell'economia mondiale con attività essenzialmente di trasformazione di beni e di prestazioni di servizi: conseguentemente la disciplina che s'incentra nel decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476 è sostanzialmente liberistica, anche se formalmente potrebbe sostenersi il contrario. In questa situazione un intervento effettivo non può, al limite, assumere per base che uno dei due criteri:

— quello dell'adeguamento degli scambi internazionali all'economia interna, cioè dell'autarchia, con la conseguente drastica compressione del benessere sociale, già subita per oltre un ventennio dal nostro paese, sistema peraltro di non sicura efficacia sui movimenti illegali di capitali, come provano l'esperienza nazista e quella attuale dei paesi retti da regimi assoluti;

— quello della libera fluttuazione della moneta; cioè, sostanzialmente imposizione di un tributo corrispondente alla contrazione della produttività interna. Il sistema potrebbe rispondere se esteso a tutte le transazioni in moneta, ma riesce profondamente sperequato perché le categorie più forti, appunto perché tali, riescono a sottrarsi, aggravando proporzionalmente l'onere delle altre: così, ad esempio, l'onere di queste aumenta del 50 per cento se un terzo dei soggetti riesce a sottrarsi.

La soluzione è evidentemente tra le due: sicché la domanda è questa: quali sono gli orientamenti in materia?

La decisione è indubbiamente politica, ma perché deve escludersi il significato deteriore del prevalere di una classe (1), è necessario studiarne a fondo la rilevanza e gli effetti (2). I procedimenti possibili sono tre:

— quello dello studio obiettivo, scientifico delle varie cause, dei modi d'intervento e dei relativi effetti, metodo, confesso, che

(1) G. MOSCA, *La classe politica*, Laterza, 1966.

(2) L. LEINARSI, *Conoscere per deliberare*, I, Einaudi, 1956.

mi è caro e che seguo in aula, ma che non è molto indicato per l'azione;

— poiché esso, essenzialmente per esigenze didattiche, tende alla semplificazione, può costruirsi un « modello » che prenda in considerazione tutti i dati, gli strumenti e gli obiettivi ritenuti necessari e le loro relazioni (3), ma neppure questo si sottrae ad una certa arbitrarietà, sia per l'impossibilità di poter tener conto di tutti gli elementi, sia per i dubbi che possono insorgere sulla stessa fondatezza delle equazioni;

— in definitiva, il provvedimento si fonda sulla « sensibilità »; esso è, cioè, empirico e generalmente viziato dalla sostanziale coincidenza di interessi dell'ambiente in cui vivono i soggetti che decidono.

Non resta, quindi, che ascoltare la relazione del professor Palmerio.

Anche la relazione del professor Pedone presenta estremo interesse.

Nel mio intervento avevo espresso le più vive perplessità sullo ammontare dei capitali italiani all'estero, indicati in 30 o in 14 mila miliardi (4) e senza mai distinguere tra esportazioni regolari e fraudolente. Di fronte a questi, sta la reale entità dei rientri: a quanto è stato riportato dalla stampa, ove si escludano le regolarizzazioni relative a capitali nominalmente esteri esistenti in Italia, si tratterebbe di qualche centinaio di miliardi. Se queste ultime cifre sono esatte — e lo sentiremo dal professor Pedone — le possibilità sono soltanto due:

— o le esportazioni in frode non erano rilevanti;

— oppure il provvedimento è stato di scarsa efficacia ed occorre porre mano seriamente a più valide norme, precettive e sanzionatorie, per limitare il fenomeno.

Ciò non significa aumento delle sanzioni. Nel mio insegnamento mi sono costantemente espresso a favore delle sanzioni realmente applicate e contro quelle, specie se altissime, meramente previste.

Senza ritornare su quanto altra volta esposto (5), si è venuta a creare, nel caso, una frattura tra la disciplina essenzialmente liberistica, come ricordato (e, del resto, sono in questo senso il comma aggiunto all'articolo 1 del decreto-legge 10 agosto 1976, n. 543, dell'articolo 2 della legge 8 ottobre 1976, n. 689, e la lettera c) dell'articolo 2 del ricordato decreto-legge sostituito dall'articolo 3 della legge n. 689 del 1976) e le sanzioni, sicché una meditata riflessione porterà alla loro disapplicazione per mancanza del

(3) Cfr. in materia A. PEDONE, « Su alcune discussioni ricorrenti in materia di programmazione indicativa ». *In Rass. econ.*, 1974, p. 637 e segg.

(4) A. DUS, « L'importazione e l'esportazione di capitali », in *Riv. banc.*, 1976, p. 230 e segg.

(5) A. DUS, *L'importazione op. cit.*

precetto e per l'inapplicabilità in sede penale delle presunzioni, ad esempio di quelle previste alla lettera *b*) del quinto comma dell'articolo 53 o del secondo comma dell'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.

Presenta perciò notevole interesse la relazione del professor Dinacci.

Il professor Bevilacqua tratterà della responsabilità penale degli amministratori e sindaci agli effetti del decreto-legge n. 31 del 1976 (6).

Il problema presenta un doppio aspetto: quello generale dell'attribuzione, per i reati posti in essere dalla società e quello limitato ai soli amministratori di aziende o istituti di credito, per i quali è prevista una specifica aggravante. Prescindendo da quest'ultimo, che rientra nell'ottica del processo alle banche, il primo presenta notevole interesse per quanto concerne il rapporto con la società, la nazionalità di questa o della stabile organizzazione e la cittadinanza degli amministratori e sindaci, anche con riguardo alla precisazione introdotta con l'articolo 3 della legge di conversione n. 689 del 1976 (7).

Il professor Fantozzi si soffermerà invece sulle conseguenze fiscali della legge n. 159 per gli amministratori ed i sindaci. Le questioni relative si prestano ad interessanti considerazioni anche ai fini della sanatoria che, per l'articolo 2 della legge n. 159, poteva essere ottenuta per tutte « le sanzioni valutarie e penali previste dalle leggi vigenti al momento del fatto », mentre per la sostituzione effettuata dall'articolo 3 della legge n. 689 è limitata alle « sanzioni amministrative ». L'articolo 4 della legge n. 689 dispone l'applicabilità dell'articolo 2, come risulta modificato dall'articolo precedente, anche alle dichiarazioni ed ai versamenti effettuati prima dell'entrata in vigore della presente legge, ma per questa parte la disposizione non può trovare applicazione né per le norme valutarie ai sensi dell'articolo 2 del codice penale, né per quelle tributarie ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, il che discrimina a secondo che la sanatoria sia fondata su atti posti in essere prima del 24 ottobre 1976 o da tale data fino al 19 novembre 1976.

Il professor Taormina esaminerà gli aspetti processuali della nuova normativa tributaria. Anche qui il problema è duplice:

— i particolari procedimenti ed i poteri degli organi di polizia tributaria e giudiziaria, distinguendo a seconda che si tratti dei reparti normali o dello speciale nucleo;

— la competenza per materia e per territorio, ed il procedimento con giudizio direttissimo, che mal si adatta a questioni così delicate, sicché è da chiedersi se l'effettivo giudizio non si svolga in sede di appello.

(6) Il prof. Bevilacqua — l'intervento del quale era previsto nella seconda giornata — non ha potuto essere presente al Seminario.

(7) Per le sanzioni amministrative dà quindi adito a notevoli dubbi la sentenza della Cassazione, I, 22 luglio 1976, n. 2903, in *Imp. dir. er.*, 1976, pag. 232.

L'esposizione ha perciò anche notevole utilità pratica.

La relazione dell'avvocato Mazzarelli costituirà indubbiamente un'interessante novità. Essendo stato per oltre 45 anni dall'altra parte della barricata — ed essendovi ancora psicologicamente — non ho un'idea di quale aspetto: economico, giuridico o tecnico egli prenderà in esame. Immagino che sarà critico (le norme fiscali sono criticate almeno da 6 mila anni), anche se sono certo che le relazioni precedenti abbiano risolto taluni dubbi.

Comunque non v'è che da ascoltarlo e meditare sulle osservazioni che farà.

Con ineccepibile logica l'ultima relazione concerne la parte operativa, in un settore, con compiti, poteri e dipendenze essenzialmente nuovi. È questo per me — ritengo per tutti — motivo di vivissima soddisfazione perché dimostra che, ancora una volta, l'attività della Guardia di finanza è in armonia con le esigenze finanziarie del paese. Se penso al cammino percorso dal 1862, quando l'imposta sui fondi rustici dava il 46,4 per cento delle entrate dello Stato ed insieme al monopolio dei sali e dei tabacchi ed al gioco del lotto ben l'83,7 per cento, al progresso raggiunto nel 1881, anno in cui la Guardia di finanza assunse questo nome, perché le imposte dirette ed i monopoli indicati diedero soltanto il 59,1 per cento delle entrate, alle riforme del 1926 in cui essi scesero ulteriormente al 44,7 per cento, segno del prevalere delle transazioni commerciali, non posso che essere soddisfatto dell'evoluzione da una vigilanza limitata ai tributi sui consumi, a quella estesa ai cosiddetti tributi sugli affari ed ai tributi diretti.

L'espandersi dell'attività economica su scala mondiale ed il progressivo intervento dello Stato nell'economia, tendono oggi a porre in primo piano l'attività finanziaria rispetto a quella meramente tributaria: sotto questo profilo l'istituzione del Nucleo dimostra che la tendenza è stata recepita. È da avvertire però che, mentre la lotta contro il contrabbando e le evasioni fiscali è diretta contro il male in sé, ed è in funzione diretta degli strumenti giuridici e materiali disponibili e dell'efficienza del loro impiego, l'accertamento delle violazioni valutarie è soltanto sintomatico. Gli interventi, quindi, anche nel caso di condanne definitive, non sono risolutivi, ma costituiscono soltanto strumenti adatti a misurare la gravità del malessere sociale. Ed è in questo senso, a mio avviso, che la disciplina valutaria deve evolversi, ad evitare che, anziché la condanna di singoli, si abbia quella di un popolo.

1ª GIORNATA — 10 MAGGIO 1977

Relazione
del dottor MARIO ORAZI

su:

« L'ORDINAMENTO VALUTARIO ITALIANO:
ASPETTI ISTITUZIONALI DEL CONTROLLO E
DEL MONOPOLIO DEI CAMBI »

—————
MARIO ORAZI è Vice Direttore dell'Ufficio italiano cambi.
—————

1. — INTRODUZIONE

In linea generale viene definito « controllo dei cambi » la struttura legislativa ed amministrativa che disciplina i regolamenti tra residenti e non residenti; il controllo dei cambi esiste in molti paesi, ma la suddetta struttura è spesso diversa e diversa può essere la relativa sfera di applicazione.

Nella pratica il controllo dei cambi si identifica spesso negli organi o nelle istituzioni che concorrono all'attuazione delle decisioni prese dai Governi nell'ambito delle leggi quadro che consentono interventi di carattere amministrativo. Al controllo dei cambi non deve necessariamente associarsi il monopolio del commercio dei cambi, ma è evidente che solo con una tale combinazione il controllo dei cambi risulta efficace ed in grado di adeguarsi alle diverse congiunture attraverso la emanazione di tempestive norme a volte liberalizzatrici e a volte restrittive.

In Italia il controllo dei cambi coesiste con il monopolio dei cambi anche se il monopolista lo esercita, come vedremo, in buona parte attraverso le banche autorizzate ad operare in cambi, una situazione questa che non esprime una rinuncia ma piuttosto una delega di poteri resasi indispensabile per non frenare lo sviluppo degli scambi di merci e di servizi, nonché dei movimenti di capitale con il resto del mondo, per evitare cioè che l'apparato centralizzatore paralizzasse le attività, come quelle suddette, alle quali è correlata una cospicua fetta del reddito del nostro paese.

Per semplificare l'esposizione chiameremo monopolio dei cambi il sistema in vigore in Italia sul quale ci soffermeremo nel prosieguo.

2. — ORIGINI DEL CONTROLLO DEI CAMBI IN ITALIA

In genere l'introduzione del controllo dei cambi in Italia viene fatta risalire all'8 dicembre 1934, alla data cioè del regio decreto-legge n. 1942. Le origini del sistema possono, comunque, essere trovate nel regio decreto-legge 29 settembre 1931, n. 1207.

Il regio decreto-legge n. 1942 stabilì l'obbligo di offrire all'« Istituto nazionale dei cambi con l'estero » i crediti verso l'estero, liquidi e non liquidi vantati da « le banche, i banchieri, le ditte, le società e le persone giuridiche di qualsiasi natura, di nazionalità italiana e aventi sede nel Regno e nei Possedimenti ». Esso fissò un obbligo che doveva considerarsi come completamento del meccanismo di controllo dei cambi affermato con il citato regio decreto-legge 29 settembre 1931, n. 1207. Infatti quest'ultimo autorizzava il Ministero delle finanze ad introdurre norme per la disciplina del « commercio dei cambi ». L'emanazione del decreto ministeriale del 26 maggio 1934 gli dette, in sostanza, un contenuto operativo.

Il controllo dei cambi allora posto in essere, è nella sostanza, ancora attuale, pur se integrato dalla introduzione di altri obblighi, di importanza comunque non determinante, e dalla modifica di qualche cardine del sistema, quale quello dei destinatari delle norme prima specificatamente indicati e ora compresi nel concetto di « residente valutario », che per ragioni di tempo e di spazio in questa sede ci si limita solo a ricordare.

A questo punto mette conto precisare che la base giuridica del sistema attuale va ricercata:

a) nel decreto-legge 17 maggio 1945, n. 331, che affidò, in monopolio, all'Ufficio italiano dei cambi, il commercio delle divise estere e di qualsiasi mezzo di pagamento sull'estero;

b) nel decreto-legge del 28 luglio 1955, n. 856, che, nel disciplinare tra l'altro in maniera definitiva il mercato dei cambi, stabilì le norme alle quali ancora oggi si deve fare riferimento in materia di conti valutari;

c) nel decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, che non solo fissò con precisione i principi fondamentali dell'ordinamento valutario ma, introducendo un concetto veramente innovativo, quello già ricordato del « residente » ai fini valutari, stabilì con più organicità e maggiore logica i destinatari, cioè i soggetti passivi delle norme valutarie.

Costituiscono, infine, parte integrante dell'ordinamento vigente le norme contenute nei fascicoli redatti e pubblicati a cura dell'Ufficio italiano dei cambi, « Scambi con l'estero », « Transazione invisibili e disposizioni varie » e « Istruzioni alle banche » comprese, ovviamente, le relative circolari o comunicazioni di aggiornamento.

Infine, circa il regime sanzionatorio previsto per le trasgressioni alle norme di cui trattasi, si può dire che esso è costituito dal regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794 e dal regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928, ai quali va aggiunta la legge 30 aprile 1976 n. 159 e successive modifiche che penalizza, quando concorrono circostanze di valore e di tempo, alcune trasgressioni in precedenza sanzionabili sul solo piano amministrativo.

3. — PRINCIPI DELL'ATTUALE NORMATIVA VALUTARIA E ASPETTI DEL MONOPOLIO DEI CAMBI

I principi base della normativa valutaria italiana così come essi emergono dalle disposizioni al momento vigente sono sintetizzabili:

a) nell'obbligo per i residenti dell'offerta in cessione all'Ufficio di ogni mezzo di pagamento sull'estero che ad essi a qualsiasi titolo pervenga;

b) nell'obbligo per i residenti di denunciare i loro crediti verso i non residenti;

c) nell'obbligo per i residenti di riscuotere i loro crediti o pagare i loro debiti verso non residenti in dipendenza di operazioni autorizzate entro i prescritti termini;

d) nel divieto per i residenti di porre in essere, senza autorizzazione generale o particolare, atti validi a creare impegni nei confronti di non residenti (1);

e) nell'obbligo per i residenti di regolare i loro impegni o i loro crediti con i mezzi di pagamento sull'estero prescritti dalle norme.

Alla formazione del monopolio dei cambi concorrono le procedure e le modalità da osservare per la esecuzione dei regolamenti con l'estero nonché i termini e le formalità da rispettare nell'attuazione degli stessi. Costituisce inoltre una componente del monopolio dei cambi l'obbligo imposto alle banche agenti di mantenere una posizione pareggiata in cambi. Con esso si proibisce alle banche di assumere posizioni in valuta (acquistando valute contro lire si specula in sostanza contro una lira tendenzialmente al ribasso) o in lire (acquistando lire contro valuta la speculazione punta su un apprezzamento della lira). Fa, infine, parte del monopolio dei cambi la disciplina delle posizioni delle banche verso l'estero, con la quale le autorità monetarie possono risolvere problemi che sorgono in relazione a temporanee occorrenze o eccedenze di mezzi valutari.

Va notato in questo contesto che la possibilità accordata dalle norme ai residenti di accreditare in « conti valutari » ad essi intestati presso banche italiane i mezzi di pagamento con l'estero che loro rivegono dallo svolgimento di determinate attività non costituisce né una falla né una deroga al monopolio dei cambi. Infatti, le disponibilità di cui sopra non solo sono gestite dalle banche italiane, per le quali costituiscono una delle fonti di raccolta, ma sono anche vincolate a predeterminati utilizzi finali (per pagamenti verso

(1) Sono esenti dal divieto i contratti di compravendita per l'importazione e l'esportazione di merci.

l'estero ammessi dalle norme o per la cessione a terzi che ne abbiano titolo) tanto è vero che, in caso di mancato impiego entro i termini prescritti, le stesse disponibilità devono essere cedute all'Ufficio sulla base del minor cambio registrato tra il giorno dell'accreditamento e quello di scadenza per l'utilizzo.

4. — GLI ORGANI DELLA GESTIONE VALUTARIA

In base alla legislazione valutaria italiana, degli organi che svolgono la loro azione in materia di regolamenti con l'estero connessi a scambi di merci, servizi e movimenti di capitali, alcuni hanno funzioni normative, altri operative; ognuno, comunque, ha compiti ben determinati.

Al primo gruppo appartengono, con specifiche funzioni di competenza, il Ministero del commercio con l'estero, il Ministero delle finanze e quello del tesoro.

Al secondo gruppo appartengono l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia, coadiuvata dalla ormai vasta rete delle banche agenti, dei centri raccolta e dei cambiavalute, nonché l'amministrazione postale, per i regolamenti che si effettuano attraverso il servizio dei vaglia postali e dei postagiro internazionali, e l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero, quando ricorrano operazioni regolabili in compensazione la cui esecuzione sia stata ad esso demandata dal Ministero del commercio con l'estero.

Ai fini della presente esposizione sembra opportuno soffermarci sulle funzioni dell'Ufficio italiano dei cambi nel quale si identifica comunemente il controllo dei cambi italiano, e sulle funzioni delle banche abilitate, che rappresentano non solo il canale attraverso il quale viene effettuata la quasi totalità dei regolamenti con l'estero, ma anche la fonte principale dei dati e degli elementi utilizzati sia per la compilazione della bilancia dei pagamenti valutaria, sia per rilievi circa eventuali inosservanze delle norme valutarie.

I compiti dell'Ufficio sono quelli che gli attribuisce la legge istitutiva, secondo la quale l'Ufficio ha lo scopo di acquistare e di vendere a pronti e a termine oro, divise estere, biglietti di banca e di stato esteri, titoli esteri e titoli italiani emessi all'estero o in valuta estera. Fino a quando durerà il monopolio dei Cambi, l'Ufficio esercita « in esclusiva » il commercio delle divise estere e di qualsiasi altro mezzo che possa servire per pagamenti all'estero in tutte le possibili forme. L'Ufficio ha inoltre il monopolio del commercio dell'oro per quanto si riferisce agli acquisti ed alla vendita di oro all'estero. Esso, assumendo pure le funzioni prima demandate all'INCE, effettua e disciplina le operazioni in valuta e gli scambi con l'estero, esercitando la vigilanza ed il controllo per l'accertamento delle relative infrazioni.

L'Ufficio svolge^o infine tutte le operazioni, anche bancarie, collegate ai suoi fini, che sono atte a regolare e ad agevolare gli scambi con l'estero dell'Italia. Esso dà attuazione a tutti i provvedimenti di carattere valutario e adempie ai compiti ed alle funzioni che gli vengono demandati dalle disposizioni legislative.

Secondo detti numerosi e importanti compiti istituzionali spetta dunque all'Ufficio italiano dei cambi disciplinare le operazioni in valuta, esercitare il controllo e la vigilanza sulle transazioni con l'estero come pure accertare le eventuali trasgressioni valutarie a mezzo di apposito Servizio « Ispettorato ».

Sotto questo aspetto l'Ufficio ha anche compiti normativi, nella misura, però, in cui è espressamente delegato dalle autorità ministeriali o di quanto previsto nelle leggi valutarie, limitatamente, in genere, alle disposizioni per la pratica attuazione della disciplina valutaria.

Nella elaborazione dello Statuto dell'U.I.C. si tenne ovviamente conto della situazione al tempo esistente, caratterizzata da un sistema di scambi e pagamenti rigidamente controllati e attuati su base compensativa e in via bilaterale. Esso comunque è restato e resta tuttora valido, anche se nel frattempo sono andate via via mutando sia le modalità dei regolamenti con l'estero sia le norme valutarie, e quindi le procedure del controllo stesso.

Dopo l'ultimo conflitto la ripresa dei traffici fu disciplinata per la quasi totalità da accordi bilaterali di pagamento (clearing e sue derivazioni) ai quali dava esecuzione in via diretta l'Ufficio che si avvaleva, per il servizio di cassa, della Banca d'Italia (per tali regolamenti i controlli erano pertanto esercitati dall'Ufficio in via diretta e preventiva). L'attività delle banche nei rapporti commerciali e finanziari con l'estero era di conseguenza modesta, risolvendosi essa in « mero mezzo di comunicazione » e di trasmissione di documenti tra operatori e Ufficio, senza responsabilità diretta. Essa però andò gradualmente ampliandosi man mano che l'Italia, sotto la spinta anche dell'azione degli organismi internazionali ai quali aderiva, procedeva sulla strada della liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti con l'estero.

Come è noto le tappe più salienti del processo suddetto sono rappresentate dall'istituzione dell'EPU (1950), dall'adesione dell'Italia al Club degli arbitraggi (1955) e soprattutto dall'entrata in vigore dell'accordo monetario europeo (dicembre 1958) che comportava, tra l'altro, l'introduzione della convertibilità esterna della lira. La maggiore espansione dell'attività delle banche in materia di regolamento e in genere dei rapporti finanziari con l'estero avvenne comunque nel 1959, quando cioè le autorità responsabili consentirono loro la gestione di una « tesoreria » autonoma in valuta, affidando ad esse una parte delle riserve sotto forma di cessioni con patto di riscatto (inizio massimale « pronto e a termine »). Le banche, a loro volta, si avvalsero largamente di questa nuova possibilità operativa per inserirsi nel già avviato mercato delle eurodivise attraverso transazioni in depositi attivi e passivi e negoziazioni di riporti in cambi, valuta contro valuta, o contro lire (in quest'ultimo caso con utilizzo del massimale « pronto contro termine » che era stato accordato, seppur per importi inizialmente esigui, sin dal 1956).

Quale sia stato lo sviluppo dell'azione delle banche in tale contesto è a tutti noto. Basti pensare alla forte espansione registrata nella raccolta e negli impieghi di valute sull'estero e sull'interno nonché alla specializzazione conseguita nelle negoziazioni relative, caratterizzata da tecniche operative sofisticate.

Non è questa la sede né per una analisi di tali operazioni né per una valutazione giuridica della figura « sui generis » di banca agente della Banca d'Italia. Sembra invece opportuno sottolineare il fatto che, con l'affidamento della gestione alle banche di una « tesoreria » in divise, con la liberalizzazione di scambi e di pagamenti, nonché con il decentramento della loro esecuzione, si completava il trasferimento dei compiti del controllo valutario « diretto » e « preventivo » delle operazioni in valuta (e in lire di conto estero) dall'Ufficio alle banche agenti. Come contropartita, nasceva, per l'Ufficio italiano dei cambi in particolare, la necessità di ampliare la sfera delle procedure di controllo valutario, al fine di seguire e verificare anche l'attività delle banche in materia di operazioni patrimoniali e di negoziazioni a termine.

1^a GIORNATA — 10 MAGGIO 1977

Relazione
del professor GIOVANNI PALMERIO

su:

« RILEVANZA ED EFFETTI ECONOMICI DELLA NORMATIVA
VALUTARIA NEL QUADRO GENERALE DEI PROBLEMI
DEL PAESE »

GIOVANNI PALMERIO è ordinario di Economia Politica presso l'Università *Pro Deo* di Roma. È docente della Scuola di polizia tributaria per la materia « Politica Economica e Finanziaria ».

Il nostro paese sta attraversando la più grave crisi economica e sociale, dalla fine della seconda guerra mondiale, e si fa ogni giorno più consistente il pericolo che ci si distacchi definitivamente dal novero dei paesi industrializzati, per precipitare nel campo del sottosviluppo. Le conseguenze di questa deprecabile ma minacciosa ipotesi sarebbero imprevedibili anche sul piano istituzionale, non solo per l'ovvia constatazione che democrazia e pluralismo sono fenomeni assai rari nelle nazioni sottosviluppate, quasi tutte rette da regimi in vario modo autoritari, ma anche e soprattutto perché si tratterebbe, per la popolazione italiana, di subire un drastico peggioramento del tenore di vita; e la reazione sarebbe imprevedibile, perché oggi le attese ed aspirazioni generali sono verso l'aumento dei propri consumi, ed è convinzione generale che la conservazione del tenore di vita è diritto inviolabile.

Il pericolo del distacco del nostro paese dal campo di quelli industrializzati trova espressione sintetica anche nell'andamento dei conti con l'estero, che riflette la sostanziale divergenza tra paesi la cui economia ancora risponde ai « circoli virtuosi » dell'accumulazione di capitale reale, di espansione del prodotto e dell'occupazione, di corrispondenza tra la crescita dei consumi e quella della produttività, e paesi come il nostro la cui economia è soffocata dai « circoli viziosi » della crescita della quota delle risorse destinate ai consumi, privati e pubblici, dell'inflazione, del declino quantitativo e qualitativo dell'apparato produttivo, che da alcuni anni è stato sottoposto a crescenti vincoli e rigidità.

La fuga dei capitali dall'Italia altro non è che un sintomo della tendenza del nostro paese ad allontanarsi, di fatto, dal campo dei paesi avanzati le cui strutture economiche, sociali ed istituzionali non corrono, invece, alcun rischio. È vero che la fuoriuscita clandestina di capitali contribuisce di per sé a rafforzare la tendenza al distacco dai paesi avanzati, per le conseguenze dirette sul saldo della bilancia dei pagamenti, e per le conseguenze sulle attese degli operatori, interni ed esteri, sulle manovre speculative che può innescare, ed infine sul clima sociale, che viene ulteriormente intorbidato dalle notizie di tali fughe. Ed è altrettanto vero che l'eventuale rientro di una parte elevata dei 30.000 o 40.000 miliardi (a seconda delle stime) di capitali italiani ora all'estero darebbe un contributo apprezzabilissimo al riequilibrio della posizione netta debitoria del paese verso l'estero, che si compone oltre che dei debiti contratti dalle autorità statali anche di quelli, pericolosissimi, contratti recentemente per ammontari rilevanti da nostre banche (una possibile nuova scivolata del tasso di cambio, che taluni temono per fine anno, potrebbe rendere difficile la posizione di tali nostre banche, e ripercuotersi negativamente sulle condizioni interne del credito).

Ma il problema di fondo è ricostituire, nel nostro paese, le condizioni per la ripresa di un saggio adeguato di accumulazione di capitale reale, condizioni che già sono esistite in un non lontano passato, e che tuttora esistono negli altri paesi industrializzati ad economia sostanzialmente forte, e resistente alle temporanee difficoltà congiunturali che possono insorgere. Proporre, come fa invece certa demagogia, l'imposizione di una sorta di « cortina di ferro » alle nostre frontiere, che non lasci sfuggire nulla all'estero, significa, al contrario, al di là dei problemi tecnici, sancire la definitiva separazione del nostro paese dal campo di quelli economicamente avanzati e aventi istituzioni democratiche e pluralistiche.

E di demagogia si tratta, perché quanti fomentano l'illusione di potersi sottrarre con misure amministrative alle regole dell'integrazione economica internazionale sono ben attenti a tacere che il distacco dai paesi industrializzati precipiterebbe noi, importatori obbligati di materie prime e di tecnologie avanzate, e sovrabbondanti di popolazione, nelle miserie del sottosviluppo, dove non vi sarebbe più spazio per azioni rivendicative di alcun genere.

Questo non vuole significare, beninteso, che le esportazioni illecite di capitali — come ogni altro illecito — non vadano rigorosamente combattute; ma occorre fermamente respingere l'atteggiamento di quanti propongono politiche economiche e rivendicazioni incompatibili con le risorse e gli obiettivi di investimento, e pretendono che tali politiche e rivendicazioni trovino « copertura » nell'ipotetico arresto — con misure amministrative — della fuoriuscita di capitali, o nel loro rientro (salvo nel contempo chiedere severe punizioni a carico di chi accettasse di riportare in Italia i capitali, come è accaduto in occasione della proposta e discussione della legge dello scorso anno, di cui diremo tra poco). È giusto ed opportuno ricercare, con il dovuto equilibrio e realismo, le misure legislative e amministrative più idonee a prevenire le fughe di capitali, e ad incentivarne il rimpatrio; ma si devono approntare ed attuare tali misure avendo ben presente che esse saranno efficaci solo se si muoverà verso la ricostituzione, nel nostro paese, delle ricordate condizioni per l'accumulo e l'impiego proficuo di capitale reale.

D'altra parte non si deve dimenticare che i principi fondamentali che regolano in Italia la materia valutaria sono il monopolio statale dei cambi e il sistema dell'autorizzazione per ogni operazione contemplata dalle norme valutarie: non siamo certo in un regime liberalistico, in questo campo. Ed infatti il monopolio statale di cambi, esercitato dal Ministero del commercio con l'estero, dal Ministero del tesoro e dall'Ufficio italiano dei cambi, comporta per i residenti valutari l'obbligo di cedere la valuta estera posseduta alla Banca d'Italia, all'UIC e alle banche agenti, e comporta il divieto a chiunque di esportare valuta, titoli, ecc. senza autorizzazione; inoltre, è fatto divieto ai residenti valutari di compiere qualsiasi atto idoneo a produrre obbligazioni tra essi e non residenti valutari se non in base ad autorizzazione ministeriale (generale, per operazioni determinate, o altrimenti speciale). Negli anni '70, a più riprese, le autorità hanno escogitato nuovi provvedimenti, tecnicamente anche raffinati, per assicurare l'effettiva osser-

vanza di tali principi, ed in particolare per impedire il deflusso di capitali. Basti ricordare: l'accentramento delle operazioni di accreditamento presso la Banca d'Italia (1970); l'inconvertibilità del biglietto italiano circolante all'estero; la riduzione a 15 giorni del termine di validità dei conti valutarî; inoltre, per quanto attiene le operazioni delle banche, l'imposizione ad esse dell'obbligo di parreggiare giornalmente la posizione dei cambi, del *plafond* entro il quale compiere operazioni a termine, il divieto di assumere posizioni creditorie verso l'estero.

Il monopolio dei cambi, il regime di autorizzazione per ogni operazione valutaria, il succedersi di provvedimenti che hanno imposto nuovi divieti e obblighi quanto ai rapporti di credito e debito con i residenti esteri, non sono riusciti a imbrigliare in modo decisivo il fenomeno del deflusso di capitali verso l'estero. Ed era prevedibile fosse così, perché nessun divieto o controllo, per quanto rigoroso e tecnicamente valido, è diretto alla radice del fenomeno, che è costituita dal progressivo allargarsi del divario tra le condizioni economico-sociali del nostro paese e quelle dei paesi ad economia di mercato strutturalmente forte, e dal progressivo affievolirsi all'interno del nostro paese degli incentivi all'immobilità dei capitali in attività di produzione.

Ed a riprova, ecco che dopo 4 anni (dal 1972) punteggiati dai successivi provvedimenti rivolti a restringere i margini di manovra degli operatori valutarî, si è ancora sollevato in Parlamento il problema della repressione delle fughe di capitali. Con decreto del 4 marzo 1976 (n. 31) il Legislatore ha repentinamente (voglio dire senza predisporre alcuna misura di gradualità) sancito la trasformazione di quanti fino al giorno prima erano dei contravventori a norme amministrative (soggetti a moderate sanzioni pecuniarie) in trasgressori di norme penali, soggetti a mandato di cattura; e in sede di prima discussione della conversione in legge del decreto si è avanzata da un settore (PCI) la proposta, accolta, di promuovere, alle Camere, un'indagine conoscitiva (interrogando le massime autorità monetarie, rappresentanti del mondo bancario, dirigenti doganali, ecc.) sul « funzionamento dei meccanismi attraverso i quali riescono a filtrare ingenti capitali diretti all'estero ».

Che effetto poteva avere il decreto del marzo 1976, che repentinamente generalizzava infrazioni valutarie prima costituite illecito amministrativo? Presumibilmente, la penalizzazione di queste informazioni può agire da deterrente nei confronti di un certo tipo di piccolo risparmiatore, che vorrebbe cercare all'estero la motivazione al proprio risparmio, da quando in Italia si sono per varie ragioni oscurati gli obiettivi tradizionali del risparmio: la proprietà immobiliare (quella piccola, almeno) non pare più sufficientemente tutelata, il mercato azionario è in collasso, obbligazioni e depositi sono erosi da tassi di inflazione maggiori del 20 per cento annuo, e si rivendicano da taluni nuove pesanti imposizioni fiscali a carico di ciascuna forma di impiego del risparmio (tassazione patrimoniale, addizionale sulle seconde case, abolizione del segreto bancario, informando soltanto il fisco, si dice, ma nessuno dubita che i giornalisti sarebbero i primi a beneficiare delle rivelazioni).

Si può presumere, dunque, che nei confronti dei piccoli risparmiatori la penalizzazione delle infrazioni valutarie possa agire da deterrente all'esportazione clandestina dei risparmi, che si assommerebbe al deterrente, credo non meno importante, posto in essere dalle delusioni che gli investimenti all'estero così spesso (e soprattutto di recente) hanno riservato ai nostri piccoli risparmiatori, anche per il proliferare che si è avuto in questi anni, al di là della frontiera con la Svizzera, di iniziative spericolate e perfino fraudolente con utilizzo di capitale italiano.

Ma è evidente che la penalizzazione degli illeciti valutari non risolve il problema del deflusso dei capitali dal nostro paese; e si deve, per altro, porre in conto che provvedimenti del genere, se finì a se stessi, rischiano di dare a risparmiatori ed operatori, l'impressione che le autorità siano impotenti a perseguire quello che dovrebbe essere l'obiettivo centrale, ricostituire nel paese le condizioni per l'impiego remunerativo del risparmio. Giustamente, perciò, il nuovo Ministro del commercio estero nell'estate scorsa ha preso l'iniziativa per finalizzare la penalizzazione degli illeciti valutari a un tentativo di incentivazione al rientro in patria dei capitali ora all'estero, e alla rinazionalizzazione dei beni « estero-posseduti » (posseduti formalmente da residenti esteri, ma di fatto da residenti italiani nascosti dietro le intestazioni estere).

L'intenzione era senza dubbio giusta ed opportuna, ma mi sembra che si sia voluto procedere con eccessiva fretta, in sostanza inserendo nel decreto-legge originario del 4 marzo, per la sua conversione (avvenuta con la legge del 30 aprile 1976, n. 159) disposizioni per il rientro dei capitali che, non fosse altro che per ragioni di tempo, risultavano improvvisate, scoordinate rispetto all'ordinamento valutario, e alla legislazione fiscale e commerciale (italiana ed estera), e in larga parte inutilizzabili (o non convenienti) per gli operatori, data la brevità dei termini previsti per la loro applicazione. Infatti il problema del rientro dei capitali è quanto mai complesso: *a*) sia per l'eterogeneità delle forme in cui tali capitali sono impiegati (depositi, titoli di ogni genere, immobili, imbarcazioni, merci, ecc.); *b*) sia per il diverso grado della loro liquidità, dai conti correnti ai depositi vincolati, da titoli soggetti a possibili perdite di realizzo, alle polizze assicurative, alle quote societarie trasferibili sotto condizioni, agli immobili talora neppure trasferibili (ad esempio la legislazione di taluni cantoni svizzeri prevede il divieto pluriennale di vendita di immobili acquistati da non-residenti); *c*) sia per la sostanziale diversità esistente tra i capitali italiani all'estero e i capitali in Italia estero-posseduti; *d*) sia per l'intreccio delle violazioni, di norme valutarie, fiscali, commerciali (ad esempio falsificazioni di bilanci) ecc., che la dichiarazione di capitali all'estero (o estero-posseduti) può rivelare, e che la legge per il rientro dei capitali — se vuol essere efficace — deve provvedere a sanare; *e*) sia per la varietà ed atipicità di certe forme di impiego dei capitali esportati, che rendono obiettivamente difficile un provvedimento onnicomprensivo (si pensi al caso di aziende italiane finanziate da banche estere utilizzanti, allo scopo, capitali depositati dai loro proprietari italiani, magari utilizzando i crediti « OCSE » quinquennali agevolati).

La complessità del problema avrebbe giustificato, mi pare, approfondite indagini e meditate ricerche di soluzioni per indurre gli operatori a rimpatriare (o rinazionalizzare) i capitali trasferiti all'estero; le critiche per le incombenze e per la brevità dei termini previsti dalla legge n. 159 (ci furono proteste di operatori che per impegni di lavoro, anche all'estero, non ebbero il tempo materiale di documentarsi adeguatamente sulle nuove disposizioni e provvedere in conformità), spinsero le autorità a prorogare i termini con decreto del 10 agosto, e inoltre a cercare affannosamente di colmare le lacune della legge n. 159 che l'applicazione rendeva più evidenti, pervenendo alla legge 8 ottobre 1976, n. 689, che ha modificato talune disposizioni della legge n. 159.

Quali sono stati i risultati di questa legislazione? Sono di questi giorni le dichiarazioni del Ministro del commercio con l'estero, che stima in 1.300-1.500 miliardi i capitali rientrati in conto delle leggi n. 159 e n. 689 (inclusi circa 300 miliardi di cui si sarebbe impedita la fuoriuscita, ottenendo la cancellazione di debiti fittizi), e in altri 1.200 miliardi le rinazionalizzazioni dei beni estero-posseduti; ed il Ministro vede nell'accostamento che si è prodotto del cambio parallelo a quello ufficiale una dimostrazione dei benefici apportati dalle citate leggi, quanto al rientro dei capitali e al deterrente verso nuove fughe. Non mi sento di discutere tali stime, perché non ho a disposizione le informazioni raccolte dalle autorità monetarie, e non so come si sia proceduto ad isolare gli effetti attribuibili alle nuove leggi da quelli di altre variabili, strutturali e congiunturali; le stime fornite starebbero a indicare che qualche risultato apprezzabile si è raggiunto, ed inoltre che, permanendo all'estero decine di migliaia di miliardi, vi sono i margini per nuovi interventi atti ad incentivare il loro rimpatrio, nonché per impedire ulteriori fuoriuscite, sempre che si offra sbocco adeguato, in Italia, ai capitali che debbono qui investirsi.

Anche a tale scopo, oltre che per tentare una valutazione qualitativa delle citate leggi, in assenza di altre informazioni quantitative, può essere opportuna una rapida rassegna dei più importanti casi di impiego estero (non autorizzato) di capitali italiani, e di come la legislazione ultima si è atteggiata verso di essi.

a) Riguardo ai beni estero-posseduti, ha senz'altro ragione il Ministro nel presumere che quelli posseduti da privati siano stati per la maggior parte rinazionalizzati « troppo grande essendo ormai il rischio di tali coperture ». Infatti la forma più diffusa del possesso privato era attraverso le « Anstalten », società con personalità giuridica riconosciuta altrove ma non in Italia, e che sono abbastanza facilmente individuabili (basta una ricognizione presso la conservatoria delle ipoteche o il Tribunale). Al contrario non vi sono strumenti idonei per accertare la natura di beni estero-posseduti quando la forma è societaria (riconosciuta in base alle leggi italiane), o il possesso è fiduciario (attraverso banche o società fiduciarie estere); in tali ipotesi, inoltre, l'eventuale dichiarazione del residente facilmente comporta conseguenze civili e penali (falsificazioni di bilanci, ecc.) non coperte (o non adeguatamente coperte) dalle citate leggi.

b) Beni immobili posseduti all'estero: non vi sono strumenti per accertarne l'esistenza (ed è passato il tempo in cui cittadini italiani lasciavano inserire i loro nominativi negli elenchi telefonici di città svizzere...); d'altra parte, l'offerta della legge al residente di dichiarare l'immobile potendone mantenere il possesso, salvo versare i redditi di esso agli uffici valutarî, non può essere incentivo sufficiente fino a che non si rimuovano, beninteso, le cause interne all'origine della fuga dei capitali.

c) Conti bancari e depositi, titoli, partecipazioni, crediti, polizze, ecc., posseduti all'estero: chiaramente le autorità italiane non hanno mezzi efficaci per accertarne l'esistenza, e quindi per rendere operanti, quali deterrente, almeno in prospettiva, le dure sanzioni previste.

d) Quanto ai natanti posseduti da residenti ma battenti bandiera estera, dopo i primi sequestri che hanno interessato forse il 10 per cento dei natanti da diporto (da alcuni stimati in 4.000 unità; ma il problema andrebbe allargato alle navi commerciali), gli altri sono fuggiti ormai in porti esteri; vanno in conto, a tale riguardo, le perdite subite così dai nostri porti, e quelle future dei cantieri italiani, che si ritiene abbiano costruito circa l'85 per cento di tale flotta con bandiere-ombra.

Basta, credo, questa rapida rassegna a mostrare che la minaccia di sanzioni, anche gravissime, può ottenere risultati solo assai limitati, quanto all'obiettivo di conseguire un sostanziale rimpatrio dei capitali. Mancano gli strumenti per accertare tali capitali (non si può inviare la polizia valutaria all'estero), e le richieste di maggiore collaborazione internazionale hanno scarse prospettive, riguardo ai paesi maggiormente interessati: la Svizzera, ad esempio, non riconosce l'esportazione di capitali quale reato per il proprio ordinamento (non ci si può quindi attendere la collaborazione prestata, ad esempio, per i sequestri di persona od altri reati tali anche per la legge svizzera). Mi sembra, perciò, che se effettivamente si vuole promuovere un adeguato rientro di capitali, occorre fare leva su incentivi diversi dalla sanatoria di forme connesse di illecito, penale o amministrativo: gli incentivi fondamentali, ribadisco, non possono che consistere nella ricostruzione di un quadro di impieghi remunerativi del capitale nel nostro paese, e nel ripristino di un clima anche sociale più sereno verso il risparmio e la sua tutela.

In ogni caso, occorre rimuovere taluni disincentivi specifici al rientro dei capitali, ai quali le recenti leggi non mi pare abbiano provveduto in misura e modo soddisfacenti:

1) per quanto concerne le possibili sanzioni a carico di chi dichiara capitali posseduti all'estero, o in Italia tramite intestazioni estere, è assurdo — dati gli obiettivi di favorire il rientro — escludere dalla sanatoria (come ha detto la legge di conversione n. 159 sotto la pressione di talune forze politiche e sindacali) gli aspetti penali delle violazioni fiscali, ed inoltre escludere le conseguenze già ricordate di violazioni a norme del diritto societario e simili.

Che portata poteva avere « l'incentivo » delle citate leggi, per un operatore che considerava che, se dichiarava i capitali all'estero, sapeva di dover pagare il 15 per cento — che non è poco — sul capitale dichiarato, di andare incontro a possibili persecuzioni civili e penali, e infine di dover cercare impiego ai propri capitali sui mercati italiani ?

2) per quanto concerne le possibili conseguenze collaterali del rientro dei capitali, è opinione diffusa tra gli operatori che un principale disincentivo è rappresentato dal timore sul futuro atteggiamento degli uffici fiscali: che garanzie vi sono che gli uffici, soprattutto se a ciò stimolati, non si accaniscono contro chi ha fatto rientrare i capitali (dichiarandoli a norma di legge), poiché il rientro di capitali può essere assunto a presunzione che gli accertamenti passati non sono stati efficaci ?

Di tali situazioni e problemi occorre tener conto realisticamente, se si vuole valutare gli effetti delle recenti leggi, e soprattutto se si ritiene opportuno proseguire per questa strada allo scopo di stimolare nuovi rientri di capitali. In ogni modo è essenziale che vi sia chiarezza sugli obiettivi che si vuole conseguire con un dato provvedimento: non si può pretendere di « incentivare » i risparmiatori a rientrare nella legalità valutaria e contemporaneamente opporsi alla concessione di sanatorie efficaci dei loro atti passati, dicendo — come taluno ha fatto — che non si debbono premiare gli illeciti compiuti! Sotto questo profilo, mi sembra che erroneamente si sia lasciata cadere — appunto perché avrebbe « premiato » le esportazioni clandestine — la proposta di concedere, per un dato periodo, importazioni in « franco-valuta » (importazioni finanziate dai capitali posseduti all'estero; semmai, il rischio di tale proposta era di creare un nuovo mercato valutario parallelo).

Mentre si tentano i primi consuntivi degli effetti delle recenti leggi (che hanno incontrato la « non-opposizione » di larghissima parte del Parlamento) si risolvono da alcuni ambienti le istanze perché le autorità « finalmente » procedano ad instaurare un sistema efficace di controlli e repressioni, tale da stroncare definitivamente il fenomeno del deflusso dei capitali all'estero. Dopo che sono state accolte le richieste di penalizzazione delle infrazioni (come altre, per più stringenti divieti, erano state accolte in passato) sembra che il tiro dei fautori dei controlli ora sia indirizzato particolarmente sulle infedeli fatturazioni dell'*export* e *import*. Qualcosa forse essi hanno già ottenuto, visto che il responsabile di una importante azienda è stato, di recente, incarcerato poiché si è rilevata una discordanza — dice la stampa — tra i prezzi di listino e i prezzi fatturati all'*export*: ma dobbiamo ritenere che ben altre documentate indagini e meditate valutazioni tecniche siano state compiute al riguardo dagli organi statuali responsabili, perché vi sono tantissime ragioni tecniche che potrebbero, altrimenti, giustificare tale discordanza.

Si chiede, per combattere il fenomeno delle infedeli fatturazioni, che i controlli, sulla congiuntura dei prezzi dichiarati dalle aziende, ora affidati sostanzialmente alle banche (che chiedono insistentemen-

te di essere esonerate dal compito del controllo di merito), sia affidato all'Ufficio italiano dei cambi, agli uffici fiscali e doganali, alla Banca d'Italia e forse anche alle camere di commercio, in stretta collaborazione.

Analoghe richieste di severi controlli, da organi tecnicamente qualificati, sono rivolte per il settore delle esportazioni ed importazioni di brevetti, *know-how* e simili. Non ho nulla da obiettare alle proposte di affidare i controlli agli organi che sono meglio attrezzati allo scopo, ma voglio fare un rilievo sullo « spirito » di tali proposte. Talora, traspare, infatti, uno spirito punitivo, di ricerca ad ogni costo del colpevole da additare come causa dei principali nostri mali. Non vorrei che, seguendo questo spirito, si finisse per imporre gravami ingiustificati, motivi tecnicamente non necessari di intralcio, ritardo ed incertezza alla nostra attività di esportazione, il cui successo da tutti è riconosciuto elemento chiave per lo sviluppo della nostra economia (dovendo noi finanziare le importazioni necessarie alla produzione). Non credo si tratti di timore eccessivo, perché l'accertamento della rispondenza dei prezzi dichiarati ai fini valutari con quelli effettivi è quanto mai intricato: 1) le voci doganali assommano a circa 10.000; 2) ogni giorno si rilasciano circa 2.000 « benestare »; 3) prezzi oscillanti caratterizzano il commercio internazionale rendendo insicuri gli usuali punti di riferimento (come i listini dei prezzi, che talora poi non esistono); 4) e, come è stato fatto presente nella citata indagine conoscitiva promossa dalle Camere, gli operatori economici italiani incontrano, nei rapporti commerciali espliciti in paesi esteri, condizioni e legislazioni assai diverse. In particolare, incontrano dazi doganali, o agevolazioni fiscali e creditizie di cui beneficiano aziende di altri paesi; ciò rende talora necessario alle aziende nazionali fatturare non solo il puro valore della merce, ma anche quello di montaggi, impianti e operazioni varie espletate all'estero; e spinge nel contempo le aziende straniere ad esporre valori di merce più bassi del reale per limitare gli inconvenienti dell'esborso di dazi doganali fortemente protettivi.

Si facciano dunque tutti i controlli e li si affidi agli organismi tecnicamente competenti: ma li si lascino poi lavorare con tranquillità e serenità senza pretendere « il risultato che ha risonanza », e senza poi invocare, ad ogni piè sospinto, ulteriori più severi controlli, sanzioni, inchieste.

1^a GIORNATA — 10 MAGGIO 1977

Relazione
del professor ANTONIO PEDONE

su:

« ASPETTI E CONDIZIONAMENTI QUANTITATIVI
DELLA POLITICA VALUTARIA »

ANTONIO PEDONE è ordinario di Politica Economica e Finanziaria presso l'Università di Roma. — E docente della Scuola di polizia tributaria per la materia « Statistica Economica ».

Lo scopo di questo intervento è quello di esaminare alcuni elementi quantitativi che aiutino a meglio inquadrare e valutare i recenti indirizzi di politica valutaria, ed in particolare quelli espressi nella legge n. 159 e successive modificazioni.

È ovvio, come è stato sottolineato nella precedente relazione, che la politica valutaria non può essere considerata separatamente dalla politica economica generale e dalle condizioni economiche e sociali del paese. È altrettanto ovvio che le registrazioni contenute nelle diverse parti della bilancia dei pagamenti possono essere interpretate come indicazioni e sintomi dell'evolversi della situazione economica e politica all'interno. Ma bisogna anche non trascurare il fatto che i risultati, sia delle partite correnti, sia dei movimenti di capitale, sono influenzati anche dalla situazione economica internazionale e dal comportamento degli altri paesi, nonché dalle misure di politica economica eventualmente prese (o non prese) dal Governo.

Appare, quindi, opportuno esaminare i condizionamenti che alla nostra politica valutaria derivano dalle condizioni che si sono venute a creare nei rapporti economici internazionali in questi ultimi anni e dagli indirizzi seguiti dal nostro Governo in materia di pagamenti internazionali fino a tempi recenti; non per considerare le une e gli altri come elementi oggettivi e imm modificabili, ma come fatti da non trascurare e da tenere in attenta considerazione, qualunque sia il quadro politico e sociale immaginabile per il prossimo futuro.

Cominciamo con il vedere i condizionamenti derivanti dagli indirizzi seguiti in materia di pagamenti internazionali sino alla fine degli anni sessanta.

Il disavanzo dei movimenti di capitale verificatosi nel corso degli anni sessanta può dirsi che sia stato non scoraggiato (e, in qualche caso, incoraggiato) dalle autorità. Questo atteggiamento rispondeva ad alcune condizioni prevalenti in quegli anni. La buona crescita delle esportazioni e il relativo contenimento delle importazioni (derivante anche da una condotta molto prudente della politica economica che costringeva a livelli di attività piuttosto bassi) aveva come risultato un saldo tendenzialmente positivo delle partite correnti. L'accumularsi di questi avanzi, se non compensato da disavanzi nei movimenti dei capitali o (come sarebbe stato più opportuno) da una politica economica maggiormente espansiva, avrebbe portato ad un accrescimento delle riserve presso la Banca centrale; quest'ultimo avrebbe inevitabilmente stimolato pressioni da parte degli altri paesi, dirette a provocare una rivalutazione della

lira, che avrebbe avuto effetti negativi sulle nostre esportazioni nette ed effetti depressivi sulla attività economica interna e sull'occupazione.

Poiché il Governo non appariva disposto (o in grado di impiegare gli strumenti necessari) a riassorbire l'avanzo delle partite correnti mediante una accelerazione dell'attività economica all'interno, per evitare l'accumularsi di riserve derivante dagli avanzi delle partite correnti, si limitò a non contrastare il deflusso di capitali, il quale tendeva spontaneamente a prodursi per effetto dell'aumento della ricchezza e delle limitate possibilità di diversificazione nell'impiego di questa ricchezza all'interno.

Come è stato osservato (Vicarelli), « la progressiva dissociazione tra i centri decisionali di risparmio e investimento, in qualche misura collegata con l'evoluzione della struttura della nostra domanda aggregata, rafforzata dalla diminuzione dell'autofinanziamento d'impresa, ha determinato un processo di formazione di attività finanziarie lorde che si è andato accelerando dal 1965 in poi (flusso di 5.000 miliardi di attività nel 1965 e 8.000 miliardi nel 1969). All'espandersi del portafoglio totale, una quota relativamente stabile dell'attivo, oscillante (eccetto la punta del 1969) intorno al 10 per cento, si è indirizzata verso l'estero. Ne è risultato uno *stock* di attività finanziarie sull'estero continuamente crescente, la cui accumulazione si è accelerata sulla fase più acuta di crescita dei tassi sull'eurodollaro e di attese di cambiamenti di parità ». Quindi, poiché la situazione dei mercati finanziari non offriva occasioni di proficuo investimento alla crescente ricchezza degli italiani, né il Governo si impegnava ad accrescere queste occasioni o a redistribuire la ricchezza crescente, le esigenze di diversificazione degli investitori si realizzavano attraverso crescenti deflussi di capitali verso l'estero. Questi ultimi non vennero adeguatamente contrastati perché, in quegli anni, servivano ad impedire un accumulo di riserve che avrebbe alimentato pressioni per rivalutare la lira e messo in luce l'assurdità del ricorso a un tale provvedimento di carattere restrittivo in una situazione di non piena occupazione delle risorse all'interno.

Gli aspetti quantitativi di questa condotta appaiono evidenti, a livello aggregato, esaminando i dati contenuti nella Tabella 1. Appare chiaro il persistente avanzo, sino alla fine degli anni sessanta, delle partite correnti che, cumulato al 1969, si avvicina ai 5.000 miliardi in termini di bilancia dei pagamenti valutari e ai 7.000 miliardi in termini di bilancia dei pagamenti economica. Esso appare pressoché compensato da un costante disavanzo dei movimenti di capitale, anche se la ripartizione annua dimostra una tendenza di questo ultimo ad accrescersi nel corso degli anni. Anche se motivato dai ricordati fattori connessi all'esigenza di diversificare le attività finanziarie da parte dei possessori di ricchezza e al loro tentativo di sottrarre materia imponible all'accertamento tributario interno, il deflusso netto di capitali non fu attivamente scoraggiato nel corso degli anni sessanta perché serviva a compensare l'imbarazzante persistente avanzo delle partite correnti e a presentare il nostro paese come rispettoso dei principi della libera circolazione internazionale, delle merci e dei fattori produttivi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 1.

Bilancia dei pagamenti - Valutaria ed economica
(miliardi di lire)

ANNO	Partite correnti		Movimenti capitali		Saldi	
	Bilancia valutaria	Bilancia economica	Bilancia valutaria	Bilancia economica	Bilancia valutaria	Bilancia economica
1962	+ 156	+ 172	- 125	- 141	+ 31	+ 31
1963	- 556	- 438	- 221	- 339	- 777	- 777
1964	+ 204	+ 387	+ 279	+ 96	+ 483	+ 483
1965	+ 1.017	+ 1.393	- 21	- 397	+ 996	+ 996
1966	+ 876	+ 1.318	- 442	- 884	+ 434	+ 434
1967	+ 803	+ 1.000	- 602	- 799	+ 201	+ 201
1968	+ 1.235	+ 1.641	- 844	- 1.250	+ 391	+ 391
1969	+ 951	+ 1.461	- 1.820	- 2.330	- 869	- 869
1970	- 59	+ 475	+ 280	- 254	+ 221	+ 221
1971	+ 494	+ 981	+ 5	- 492	+ 489	+ 489
1972	- 290	+ 1.168	- 457	- 1.915	- 747	- 747
1973	- 2.306	- 1.472	+ 2.099	+ 1.265	- 207	- 207
1974	- 5.828	- 5.212	+ 2.240	+ 1.560	- 3.588	- 3.588
1975	- 1.356	- 361	+ 373	- 557	- 1.341	- 1.341
1976	- 1.646	-	+ 319	-	- 1.028	- 1.028

In assenza, quindi, di una politica economica diretta a sostenere un più elevato livello di attività economica all'interno e ad accrescere le occasioni di impiego delle disponibilità finanziarie, l'incoraggiamento fornito al persistente deflusso di capitali appariva anche giustificato e presentava indubbi vantaggi nel breve periodo. Ma esso contribuiva anche ad estendere la conoscenza dei meccanismi e dei canali, ufficiali o meno, che era possibile utilizzare per il trasferimento e lo spostamento dei fondi all'estero, ad estendere e a perfezionare le tecniche relative e a rendere poi più difficile, quando se ne fosse ravvisata l'opportunità, l'inversione degli indirizzi di politica valutaria ed economica.

Questa inversione si rese inevitabile alla fine degli anni sessanta e nei primi anni settanta, quando, per il rallentamento nell'espansione della domanda mondiale e per la ridotta competitività delle nostre esportazioni, la situazione delle partite correnti mostrò sintomi di peggioramento. Il sopravvenire della crisi petrolifera rese praticamente impossibile un riaggiustamento nel breve periodo da parte di un solo paese e portò a livelli record il disavanzo delle partite correnti, che nel 1974 superò largamente i 5.000 miliardi di lire.

Divenne allora urgente, accanto all'adozione di altre misure di contenimento di questo disavanzo, cercare di compensarlo, almeno in parte, provocando un afflusso netto di capitali. A questo scopo, accanto alle misure di carattere monetario (soprattutto una politica di elevati tassi di interesse per rendere possibile una sufficiente raccolta di capitali esteri), si è ritenuto opportuno adottare misure restrittive nei confronti della fuoriuscita, sotto svariate forme, dei capitali italiani e misure dirette a favorire il rientro dei capitali fino ad allora esportati, soprattutto in maniera clandestina.

È in questo tipo di misure che si inserisce la legge n. 159, approvata dopo lunghe discussioni relative soprattutto alla sua efficacia e alla sua adeguatezza. Senza entrare qui nel merito di queste discussioni (che saranno approfondite nel corso delle altre relazioni), si deve sottolineare che — pur riconoscendo che alcune disposizioni particolari della legge n. 159 possono essere migliorate per consentire una più compiuta realizzazione dei suoi scopi — sembra improbabile attendersi, per effetto di semplici disposizioni legislative, un massiccio rientro di capitali. Ciò sembrerebbe confermato dalle recenti dichiarazioni del Ministro per il commercio estero, il quale, nell'intervista a un settimanale dell'8 maggio, ha valutato i rientri ufficiali in circa 500 miliardi, di cui una ottantina in base alla normativa precedente, aggiungendo che « lo spoglio dei tre quarti delle dichiarazioni effettuate indica che dovremmo avere un afflusso complessivo di altri 300 miliardi dovuto al rimpatrio dei crediti verso l'estero che sono stati cancellati, evitando così le fuoriuscite di fondi che ci sarebbero state altrimenti. Se si tiene poi conto del fatto che molti capitali sono ritornati anonimamente, senza alcuna dichiarazione, penso che la legge in questione dovrebbe fruttare al paese una cifra non lontana dai 1.300-1.500 miliardi ». Inoltre, il dottor Ossola ha stimato che siano stati rinalzati titoli e partecipazioni in società, nonché immobili, per 1.200 miliardi.

Si tratta di risultati certo non trascurabili, ma neppure sufficienti nelle attuali circostanze. L'effetto forse più importante, anche se difficilmente stimabile in termini quantitativi, dell'applicazione della legge n. 159 è però quello di avere rallentato il flusso della fuoriuscita di capitali italiani. Anche a questo scopo, la nuova legge, sia pure integrata e perfezionata, potrà dare risultati quantitativamente rilevanti solo col passare del tempo, in quanto dovrà contrastare e superare tutte le tendenze e le pratiche instauratesi nel corso degli anni sessanta quando, come si è detto, la stessa politica economica ufficiale favoriva il deflusso dei capitali italiani verso l'estero.

Una valutazione quantitativa complessiva degli effetti della legge n. 159 appare perciò ancora prematura, e dovrà comunque sempre tenere conto delle precedenti osservazioni (tra l'altro, la difficoltà di accurate stime quantitative degli effettivi movimenti di capitale compresi nelle singole voci della bilancia dei pagamenti furono sperimentate nel corso dell'esercitazione, svolta nel 1975, dagli ufficiali del 3° Corso superiore di polizia tributaria, citata dal colonnello Toschi). Ma, se è impossibile stimare esattamente gli effetti quantitativi prodotti dalla legge n. 159 e se è possibile identificare le specifiche disposizioni che ne limitano l'efficacia, è invece difficile negarne l'importanza. Sia perché essa ha rappresentato la espressione più evidente dell'inversione di tendenza manifestatasi nella nostra politica valutaria, sia perché essa si pone in prospettiva come uno strumento che, insieme ad altri, dovrà essere adoperato per stimolare afflussi netti di capitale che servano a compensare i disavanzi delle partite correnti che presumibilmente la nostra bilancia dei pagamenti continuerà a presentare nel prossimo futuro. Ed è su questo aspetto — sulla difficoltà di procedere ad un rapido riaggiustamento delle partite correnti della nostra bilancia dei pagamenti e sulla conseguente esigenza di compensarlo con afflussi di capitali — che vorrei soffermarmi nell'ultima parte della mia esposizione.

I problemi che pone oggi l'aggiustamento della bilancia dei pagamenti italiana non possono essere esaminati in isolamento, ma vanno collegati a quelli degli altri paesi. Una visione sommaria di questi problemi si può ricavare dai dati riportati nella Tabella 2. Da essi si può rilevare che l'attuale situazione dei pagamenti internazionali appare fortemente squilibrata: di fronte al permanere di elevati passivi di parte corrente, come in Francia, Gran Bretagna, Italia e nei paesi OCSE dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna, Portogallo, Turchia), si colloca non solo il saldo attivo dei paesi dell'OPEC, sicuramente ineliminabile nel breve e probabilmente anche nel medio periodo, ma anche un rilevantissimo saldo attivo cumulato dalla Germania. La gravità dei ritardi del processo di riaggiustamento appare pertanto accentuata dal fatto che la situazione si presenta estremamente diversificata da un paese all'altro, e da un gruppo all'altro di paesi. Ciò è dipeso dal fatto che i vari paesi sono stati colti dalla crisi petrolifera in fasi diverse del ciclo congiunturale, e con situazioni strutturali sottostanti estremamente diversificate.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 2.

Processo di aggiustamento del saldo delle partite correnti (a).
(in miliardi di dollari USA)

	Saldo medio annuo nel periodo			Variazioni medie annue del saldo nel periodo			Saldo cu- mulativo 1974-77
	1962-73	1974-77	1973-74	di cui per l'aumento di prezzo petrolio	1974-77	1976-77	
Canada	— 0,33	— 3,75	— 1,50	0,75	— 0,83	0,50	— 15,00
Stati Uniti	0,17	1,25	— 0,50	— 17,25	— 1,58	— 3,00	5,00
Giappone	1,50	— 0,30	— 4,50	— 14,00	1,75	— 3,25	— 1,25
Germania occiden- tale	1,00	5,50	— 5,50	— 7,60	— 1,75	1,00	21,75
Olanda	0,17	2,20	— 0,75	—	0,17	0,25	8,75
Belgio - Lussemburgo	0,40	0,40	0,25	—	— 0,10	—	1,75
Svizzera	0,17	2,50	—	—	1,25	0,25	10,00
Francia	0,25	— 4,25	— 5,75	— 6,75	0,70	2,00	— 17,00
Italia	1,10	— 2,90	— 5,25	— 5,25	2,70	3,00	— 11,50
Gran Bretagna . .	0,17	— 3,70	— 6,00	— 6,25	2,50	2,00	— 14,75
Magg. paesi OCSE (b)	3,75	— 3,10	— 18,50	—	4,75	2,75	— 12,25
Altri paesi OCSE (b)	— 1,40	— 18,00	— 16,50	—	— 1,10	3,00	— 72,00
Totale OCSE (b) . .	— 2,35	— 21,25	— 35,25	— 68,00	3,70	6,00	— 85,00
OPEC:							
paesi con « elevato assorbimento » .	—	7,10	—	—	0,50	— 6,80	28,40
paesi con « basso assorbimento » .	—	37,40	—	—	— 6,50	2,00	149,50
Totale OPEC	0,60	44,50	58,00	—	— 6,00	— 4,80	177,90
Paesi sottosviluppati non produttori di greggio	— 3,50	— 20,40	— 17,00	—	2,70	— 2,50	— 81,50
Altri paesi	—	— 12,00	— 5,50	—	— 1,80	0,50	— 48,00

(a) Elaborazione su dati OCSE.

(b) Le differenze fra il totale e la somma degli addendi sono dovute ad arrotondamenti.

Occorre perciò trovare una via d'uscita che consenta di risolvere i problemi del riaggiustamento delle bilance dei pagamenti dei vari paesi nel loro complesso e non singolarmente. Come risulta chiaro dall'esperienza degli ultimi tre anni, riflessa nei dati riportati nella Tabella, il tentativo di eliminare i passivi nei conti con l'estero attraverso un contenimento dei livelli produttivi non può portare a una soluzione definitiva del problema, e comporta comunque livelli elevati e crescenti di disoccupazione. Quali vie sono possibili, allora, per pervenire a un effettivo riequilibrio delle bilance dei pagamenti?

Nelle sedi internazionali più autorevoli, e specie da parte dei paesi nelle condizioni migliori (la Germania in primo luogo) si è sostenuto che sarebbe possibile raggiungere nuovi equilibri essenzialmente grazie all'operare delle tradizionali forze di mercato. In particolare, l'esistenza di un sistema di cambi flessibili comporterebbe una spinta al deprezzamento per le valute dei paesi in disavanzo, da cui deriverebbe un aumento di competitività delle merci prodotte da tali paesi, e quindi un aumento delle loro esportazioni; il processo continuerebbe fin quando il pareggio nei conti con l'estero non fosse stato raggiunto, perché solo allora verrebbe meno la spinta al deprezzamento della valuta. Nel periodo di transizione naturalmente si pone il problema di un sostegno finanziario ai paesi in *deficit*; ma l'intervento del Fondo monetario internazionale e delle altre organizzazioni internazionali andrebbe limitato a tale ambito, e dovrebbe essere condizionato all'adesione del paese in *deficit* a una politica favorevole al processo di riaggiustamento.

Ma, come è stato osservato dal professore Izzo, commentando le valutazioni dell'OCSE, un processo di raggiungimento di nuovi equilibri internazionali affidato alla sola flessibilità dei cambi, presenta diversi aspetti problematici. In primo luogo, la flessibilità dei cambi di per sé non è elemento sufficiente, ma solo necessario per la politica di stabilizzazione. Perché il deprezzamento della valuta si traduca in una maggiore competitività dei prodotti interni sul mercato internazionale, occorre anche che la svalutazione non provochi troppo rapidamente un aumento corrispondente dei prezzi di tali beni; e poiché, a causa della svalutazione stessa, aumentano i prezzi delle materie prime importate, occorre che i salari monetari non recuperino troppo rapidamente la perdita di potere d'acquisto che da ciò deriva. In pratica, non solo dovrebbe essere escluso ogni meccanismo d'indicizzazione automatica completa o quasi dei salari, quale quello oggi in vigore in Italia, ma occorrerebbe anche che lavoratori e sindacati accettassero una certa flessibilità del salario reale, rinunciando a recuperare gli aumenti di prezzo dei beni di consumo importati anche in sede di rinnovi contrattuali.

In secondo luogo, la persistenza di un saldo attivo dei paesi produttori di petrolio, ineliminabile nel breve e probabilmente anche nel medio periodo, fa sì che per i paesi industrializzati nel loro complesso, una manovra di riequilibrio delle partite correnti basata unicamente sulla fluttuazione dei cambi, sia destinata al fallimento. Infatti, l'OCSE, nel suo complesso, resterà inevitabilmente in pas-

sivo: l'avanzo dell'OPEC ha dimensioni tali da non poter corrispondere a un passivo dei soli paesi sottosviluppati e dell'area socialista. Di conseguenza, all'interno dell'OCSE, i paesi oggi in attivo (come la Germania) tenderebbero gradualmente al pareggio, attraverso l'apprezzamento delle loro valute; mentre i paesi in disavanzo non potrebbero liberarsi dal *deficit* petrolifero, pur assistendo a un continuo deprezzamento delle loro valute. I problemi di questi ultimi paesi permarrebbero, in quanto continuerebbe a gravare sulle loro spalle il *deficit* petrolifero di tutti i paesi dell'OCSE. Un singolo paese può anche riuscire, nella corsa alle svalutazioni competitive, a sopravanzare i propri *partners* commerciali, scaricando su di essi il peso del proprio deficit; ma, in presenza di un *deficit* complessivo nell'interscambio con l'OPEC, è impossibile che un risultato positivo sia raggiunto dall'insieme dei paesi industrializzati oggi in disavanzo.

L'alternativa, comunque, non consiste in un ritorno al regime di cambi fissi: in tal modo non si farebbe altro che esasperare le tensioni nei flussi finanziari internazionali, portando la situazione a un punto di rottura. Il problema è piuttosto quello di affiancare alla spinta riequilibratrice automatica ma insufficiente del sistema a cambi flessibili, altre politiche dirette a redistribuire in modo più equo il *deficit* petrolifero tra i paesi industrializzati, obiettivo questo che è allo stesso tempo realistico e sufficiente, se accompagnato da una adeguata espansione della liquidità internazionale, a stabilizzare una situazione oggi pericolosamente vicina alla crisi. Tali politiche consistono essenzialmente in un controllo coordinato della domanda interna dei vari paesi, in modo da realizzare nei paesi deboli un'espansione del reddito, e quindi delle importazioni, più contenuta di quella dei paesi forti.

Finché, però, non sarà seguita questa che appare la via più idonea per perseguire il processo di riaggiustamento delle partite correnti, i paesi con maggiore e più persistente disavanzo dovranno cercare, oltre che di ottenere la revisione delle scadenze dei debiti ufficiali finora contratti, di stimolare afflussi netti di capitali. In questa situazione, che per il nostro paese assume carattere oggettivo pur dipendendo anche dal comportamento dei governi degli altri paesi e delle forze sociali e politiche italiane, è prevedibile che il problema delle misure più adeguate per dirigere i movimenti internazionali di capitali rimanga ancora per un bel po' di cruciale importanza; perciò, vale la pena di discutere molto attentamente della normativa valutaria con la legge n. 159 e dei modi in cui la si può rendere meglio rispondente agli obiettivi che deve perseguire.

2ª GIORNATA — 11 MAGGIO 1977

Relazione
del professor UGO DINACCI

su:

« ASPETTI PENALISTICI
DELLA NUOVA NORMATIVA VALUTARIA »

UGO DINACCI è incaricato di Istituzioni di Diritto e Procedura Penale presso l'Università di Padova. — È docente della Scuola di polizia tributaria per la materia «Diritto Penale e Processuale Tributario».

È necessario precisare che è compito impossibile trattare tutti gli aspetti specifici della normativa valutaria penale. Procederò, pertanto, ad una carrellata rapidissima con la proposizione di alcuni temi di carattere generale.

Le recenti disposizioni penali valutarie suscitano, ad un primo esame, una serie di considerazioni sulla struttura e sulla tecnica legislativa. Contrariamente alla prassi seguita in molte leggi tributarie penali, la previsione sanzionatoria della legge valutaria non si accompagna ad altre norme, ma è congiunta, direi, alla regola di condotta imposta ai cittadini. Rispetta così, più chiaramente, il cosiddetto rapporto logico, in quanto precetto e sanzione sorgono contemporaneamente. Si ha in tal modo una enunciazione normativa unitaria che vale a ribadire quell'autonomia del diritto penale, la quale, non più contestata a livello scientifico, trova non pochi ostacoli nelle applicazioni concrete, tendendosi, in definitiva, a ridimensionare i principi garantistici del momento penalistico. Un'altra considerazione investe la scelta del decreto-legge e ciò per un possibile contrasto con l'articolo 77 della Costituzione.

L'attuale normativa appare inoltre piuttosto lacunosa sotto il profilo formale: ciò è dovuto alla fretolosità delle determinazioni politiche che ne sono alla base, fondate più su luoghi comuni, che su approfondimenti tecnici del problema. Inoltre, nel settore del diritto penale, l'adozione del decreto-legge nei termini riferiti, con conseguente susseguirsi di modifiche non certamente « formali » in sede di conversione ed anche successivamente, non mira alla formazione di quel principio della certezza del diritto che, come è noto, è espressione di una profonda eticità dei fenomeni giuridici, sì come correlata ad una giusta ed efficace operatività delle norme. Un'ultima osservazione riguarda ancora le modifiche apportate al decreto in sede di conversione, nell'intento di rendere più specifico e, si ritiene, più efficiente il quadro normativo. La maggiore specificità, e lo si è autorevolmente rilevato con riferimento alle disposizioni della parte speciale del codice penale, implica, invece, una minore efficacia della norma che, nel proposito di abbracciare un largo ambito di fattispecie, scopre il fianco a tutte le ipotesi non espressamente previste. D'altro canto, non è un mistero, le modifiche in questione hanno provocato incertezze e perplessità interpretative. Si segnala ad esempio, l'aggiunta, in sede di conversione, dell'ipotesi di esportazioni di capitali o di costituzioni di disponibilità valutarie all'estero con autorizzazione indebitamente ottenuta. Aggiunta che, come si dirà meglio di qui a poco, induce a far pensare ad un superamento di limiti dei poteri della giurisdizione ordinaria, in violazione dell'articolo 5 della legge del 1865.

Delineati così taluni profili di carattere introduttivo, occorre chiedersi qual è l'interesse che ha spinto il legislatore a riconoscere qui quella sanzione penale la quale, per esprimersi con l'Antolisei, costituisce una forma di estremo rimedio cui si ricorre ove ogni altra misura sia inadeguata alla tutela di certi beni. Soccorre a ciò la pronuncia del Governo, per voce del ministro Ossola: procedere al divieto di esportazione di capitali comminandosi sanzioni penali; procedere alla ricognizione del patrimonio dei cittadini italiani ivi costituitosi; facilitare il rientro dei capitali; nonché rinazionalizzare beni siti in Italia, fittiziamente intestati a nominativi stranieri. Preminente, pertanto, è l'esigenza della tutela dell'interesse valutario, che è stato recentemente configurato proprio da un vostro collega come interesse pubblico a regolare i movimenti di valuta con i paesi stranieri al fine di disporre di uno strumento di manovra, inteso a ricercare un determinato equilibrio della economia nazionale. Per altro, dall'adozione di misure di particolare rigidità quali quelle attuali, si desumono le difficoltà del nostro sistema economico, in quanto le anzidette misure sono più severe e più restrittive delle provvidenze attuate in periodi storici di rigorosa autarchia, e, comunque, sembrano porsi in contrasto con gli orientamenti normativi ed economici della Comunità europea. Tanto, vale a confermare come non possa essere sottovalutata la stretta connessione della tutela in esame con il fenomeno delle evasioni fiscali e, dunque, con l'interesse tributario, anche se non pare che siffatto interesse sia stato inserito, in via immediata, nella struttura normativa della fattispecie di reato.

In ogni caso, la titolarità dell'interesse protetto spetta allo Stato Amministrazione come collettività organizzata.

Una tale osservazione, che è ormai pacifica nella dottrina penalistica, essendo lo Stato il soggetto passivo di ogni reato, assume qui una intonazione diversa, tant'è che travalica, in una maniera che non può essere più chiara ed esplicita, la nozione tradizionale del reato come offesa ad un bene giuridico particolare: si ledono infatti interessi sociali e, dunque, interessi riferibili esclusivamente allo Stato. È la prorompente manifestazione dell'interesse dello Stato, nel senso ora detto, a caratterizzare la figura dell'illecito in discorso nel suo vario modo di atteggiarsi, nel suo fondamento e nella sua caratteristica conseguenza giuridica.

Si tratta di violazioni immediate dei doveri di solidarietà, e ciò si frappone ad ogni funzione promozionale, non essendo dubbio che all'adempimento di tali doveri, risultano, nello stesso disegno costituzionale, funzionalizzati i diritti inviolabili dell'uomo.

Volendosi ora procedere ad un esame più specifico delle fattispecie criminose contemplate nella legge del 1976, n. 159, occorre una precisazione in relazione all'articolo 1, primo comma, che sanziona l'esportazione o il tentativo di esportazione di valuta nazionale ed estera, titoli azionari, obbligazionari, titoli di credito ovvero altri mezzi di pagamento. Il termine « esportazione » deve essere inteso in senso strettamente economico, con la conseguenza che, come è stato ritenuto di recente nella giurisprudenza di merito — sentenza del Tribunale di Bolzano — il non residente, il quale esporti dopo aver importato, non pone in essere alcuna attività di esportazione,

limitandosi a far passare valuta in transito. Del resto questa conclusione si coglie agevolmente nella normativa valutaria non penale, assai preziosa per l'esatta identificazione delle fattispecie criminose in esame. In particolare dal decreto 22 dicembre 1975 del Ministro del commercio con l'estero, è ammessa, da parte dei non residenti, l'esportazione di valuta entro i limiti della precedente importazione.

Quanto sopra conduce ad una riflessione di ordine più generale. Se, da un lato, i reati in esame non sono reati propri, in quanto la legge non distingue tra residenti e non residenti, dall'altro, l'anzidetta condizione soggettiva incide inevitabilmente sull'atto, per la differenziazione posta dalla normativa valutaria vigente tra le categorie dei soggetti. Ciò vale a dire che, mentre i residenti rispondono penalmente, quando esportano o tentano di esportare senza autorizzazione dell'Ufficio cambi, o con autorizzazione indebitamente ottenuta, valuta il cui ammontare superi le lire 500.000, i **non residenti** divengono soggetti attivi del reato in esame quando esportano o tentano di esportare, senza autorizzazione o con autorizzazione indebitamente ottenuta, valuta quantitativamente superiore a quella introdotta in Italia o a quella che in Italia risulti legittimamente acquistata.

Non è questa la sede per determinare specificamente il concetto di residenza, ex articolo 1 del decreto-legge del 1956, n. 476, convertito con modificazioni, nella legge 25 luglio 1956, pur dovendosi rilevare l'estensione di tale concetto, con riferimento all'attività produttrice del reddito, esercitata nel territorio della Repubblica. Conviene comunque segnalare che, a norma dell'articolo 1, ultimo comma, della legge del 1976, n. 159, devono considerarsi residenti all'estero le persone fisiche le quali, pur conservando in Italia la residenza anagrafica, abbiano svolto lavoro dipendente artigianale all'estero, limitatamente alle attività o disponibilità ivi costituite durante tale periodo, con i proventi del lavoro medesimo.

La disposizione non ha mancato di suscitare riserve per un possibile contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, nel punto in cui la disposizione stessa non si estende alle persone fisiche che abbiano prestato all'estero attività produttive di reddito, diverse da quelle innanzi indicate. Questo precisato, deve ribadire come la esportazione di capitali o la costituzione di disponibilità valutarie all'estero, abbiano rilevanza giuridico-penale soltanto se poste in essere senza autorizzazione degli organi nazionali valutari o con autorizzazione indebitamente ottenuta.

Il quesito fondamentale si incentra nella ricognizione del significato dell'avverbio « indebitamente », che, per quello che mi risulta, non entra nella terminologia giuridica: tale avverbio è tuttavia contenuto nella citata formula legislativa. Se il legislatore avesse voluto, con questa formulazione, riferirsi ad una palese condizione di illegittimità dell'atto amministrativo, non solo non si evidenzerebbe alcun problema, ma la specificazione avrebbe chiaramente una significazione pleonastica, non essendo discutibile che il giudice ordinario abbia il potere di rilevare la illegittimità del provvedimento amministrativo negandone ogni applicazione. Di qui la ragione per cui sembra potersi scorgere un diverso intendimento del legislatore. Come risulta confermato da una interpretazione lessicale, non può esclu-

dersi un largo ambito di applicazione del suddetto avverbio che sta anche per « inopportuno », e, d'altra parte, se si vuole dare un rilievo all'avverbio in questione, non può non accogliersi quest'ultima accezione; diversamente l'avverbio si ridurrebbe ad una superfetazione, il che sarebbe del tutto improbabile, in quanto la tautologia normativa è un fenomeno assolutamente patologico.

Se così stanno le cose, il legislatore ha certamente superato i limiti intravisti da una consolidata giurisprudenza della Cassazione penale in tema di delitti dei pubblici ufficiali. Tale giurisprudenza, ispirata sin dagli anni '60 ad una finalità moralizzatrice della vita pubblica, non ha ommesso di attribuire al giudice penale un controllo pregnante sull'atto amministrativo; controllo, comunque, pur sempre limitato ai vizi di legittimità e comprendente l'eccesso di potere, come si desume dal divieto di ogni rivalutazione dei fatti e di quegli atteggiamenti concreti dell'esercizio del potere discrezionale, inerenti l'apprezzamento di esigenze di necessità, di convenienza e di opportunità.

Anche tale divieto sarebbe caduto per il legislatore del 1976, e, tanto, non può non suscitare che serie perplessità per il conseguenziale difetto di ogni raccordo tra ordinamento penale e ordinamento amministrativo. Non sembra dubbio che la tutela penale possa estendersi ad interessi che sono propri del diritto amministrativo, ma non sembra del pari dubbio che, in codesto settore, occorra trovare un punto di equilibrio il quale si esprima nella identificazione dei limiti e dei poteri della giurisdizione penale. In tal modo non si vuole affatto infirmare la validità delle nuove istanze legislative intese a potenziare il ruolo del giudice e a riscoprire il valore della giurisdizione ai fini della rivalutazione dei diritti del singolo di fronte allo Stato, ma si vuole puntualizzare una verità che è nell'essenza stessa delle cose.

Il chiaro e incomparabile Antolisei, ha rilevato come nessuno abbia mai pensato di negare al giudice penale un accertamento nell'ambito dell'atto amministrativo, quando sussista materia di reato. Il problema, sempre ad avviso dello stesso giurista, è quello di stabilire se il magistrato possa ripercorrere tutto l'iter degli organi di approvazione e di controllo della pubblica amministrazione. Questo è il punto nodale. Qualora si autorizzi il giudice ad effettuare una nuova valutazione sulle modalità di esercizio del potere discrezionale, afferenti alla scelta e all'apprezzamento dei motivi di convenienza ed opportunità, si invade un settore di competenza istituzionale della pubblica amministrazione, e si palesa anche un pericolo di incostituzionalità; si cade, nella migliore delle ipotesi, nel deprecato difetto di raccordo tra i poteri dello Stato.

In ogni modo l'inammissibilità della dilatazione dei poteri di accertamento del giudice penale, nella materia di esame, è data chiaramente dal fatto che l'inopportunità non si configura neppure come vizio di merito. Si è infatti dedotto da una dottrina assai autorevole, che l'inopportunità dell'atto amministrativo non incide sulla sua validità, visto che la mancata corrispondenza dell'atto alle regole generali della buona amministrazione non inficia la validità dell'atto stesso.

Tanto è stabilito dall'articolo 130 della Costituzione, il quale, secondo la stessa dottrina, attribuisce alle autorità di controllo sol-

tanto la facoltà di rinvio con richiesta di riesame, senza che, nei confronti di detto atto legittimo, ma inopportuno, sia consentito di negare l'approvazione qualora l'amministrazione insista nell'atto rinviato. Ma vi è anche un aspetto politico di grande interesse: l'ingerenza del giudice penale nel settore amministrativo, nel senso di gestione del medesimo da parte del giudice, comporta una paralisi dell'attività dei funzionari della pubblica amministrazione. Il dubbio che, dalla mera inopportunità dell'atto, possa delinearsi una fattispecie di reato, finisce col provocare un arresto dell'attività pubblica, la cui continuità è invece necessaria, essendo diretta al conseguimento di finalità primarie. Ciò posto, e con questi limiti, deve esaminarsi l'altra ipotesi criminosa prevista nell'articolo 3 della legge del 1976, n. 159. Questa ipotesi configura, per il caso in cui manchino i presupposti del concorso, una attività che può qualificarsi come « agevolazione alla commissione dei reati di esportazione dei capitali o di costituzione di disponibilità valutarie all'estero ». Si ipotizza, in sostanza, una condotta esplicantesi anche in una mera tolleranza da parte di chi ha la possibilità giuridica di impedire il compimento delle rilevate azioni criminose; ad integrare gli estremi del reato, basta un comportamento negativo.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo non sorgono particolari problemi: nelle ipotesi di contravvenzioni occorre l'« impulso psichico », ex articolo 42 del codice penale.

Altro momento di grande rilevanza è quello della equiparazione del tentativo alla consumazione, come dispone espressamente l'articolo 1, nono comma, della legge in esame. Non è per la verità un problema nuovo, almeno nella legislazione tributaria penale, tuttavia è un problema che, sicuramente, non ha alcuna spiegazione logica. Ammesso, in via di principio, che un reato possa essere imputato oltre che a titolo di consumazione anche a titolo di tentativo, non si vede come sia possibile pervenire ad un livellamento di codeste entità.

Ne deriva infatti una previsione irrazionale che fa violenza alla stessa realtà naturalistica su cui si fonda la normatività. Si consideri che l'espressione « consumazione » sta a significare la realizzazione di tutte le componenti costitutive dell'illecito, ed il reato consumato si contrappone al reato tentato, nel quale quella realizzazione è soltanto parziale. Ma vi è di più: equiparandosi il tentativo alla consumazione, si consente la inosservanza dei parametri indicati nell'articolo 133 del codice penale, e quindi non può che prescindere dal fatto e dalla sua gravità; non può tenersi conto del grado di ribellione manifestato dal reo alla legge. Si sancisce una responsabilità rozza, tant'è che sorge il sospetto che si aggiri il canone della soggettività e della personalità circa la responsabilità penale di cui all'articolo 27, primo comma, della Costituzione.

Il discorso in proposito è semplicissimo: a norma dell'articolo 56 del codice penale, per il reato tentato, sono previste sanzioni più lievi rispetto a quelle previste per il reato consumato, e ciò perché si vuole proporzionare la pena, oltre che alla gravità dell'offesa, alla colpevolezza dell'autore. Quando tale criterio viene violato, si nega ogni sostanziale differenza fra reato tentato e reato consumato e si fa luogo all'applicazione di una pena che sembra risolversi in una vera e propria responsabilità oggettiva, una responsabilità, cioè, che ignora

tutta la profonda logicità del « momento personalistico », accolto dal costituente all'articolo 27, primo comma; né l'equiparazione in discorso si sottrae a ulteriori censure; essa invero sembra comprimere l'altro principio costituzionale, quello dell'uguaglianza, essendo inspiegabile il trattamento differenziato rispetto a chi viene punito per un reato comune solo a titolo di tentativo.

Non è dubbio che il volere ignorare tali principi, espressione di una luminosa realtà morale, e patrimonio di tutti gli stati eredi di una comune civiltà, è assai rischioso in un'epoca come l'attuale, epoca in cui la crisi dell'ordine sociale può essere risolta solo attraverso un recupero etico; in tale recupero è la speranza del riscatto civile e del passaggio dall'astratta condizione di rinnovabilità a quella effettiva di rinnovamento.

2ª GIORNATA — 11 MAGGIO 1977

Relazione
del professor AUGUSTO FANTOZZI

su:

« BILANCIO E DICHIARAZIONE DEI REDDITI DELLE IMPRESE
IN PRESENZA DI DISPONIBILITÀ VALUTARIE
O ATTIVITÀ RIENTRATE DALL'ESTERO »

AUGUSTO FANTOZZI è ordinario di Diritto Tributario, Facoltà di Scienze Politiche, presso l'Università di Roma.

Siamo in periodo di bilanci e di dichiarazioni dei redditi. Tra i tanti problemi che le imprese si trovano a dovere affrontare, in presenza di una legislazione tributaria sempre più convulsa e di istruzioni ministeriali abbondanti sui punti di dettaglio ma meno esaurienti sui problemi di fondo, esiste quest'anno anche quello della sistemazione in bilancio e del trattamento tributario delle somme in denaro ovvero delle attività rientrate dall'estero in seguito alla utilizzazione delle disposizioni agevolative delle leggi 159 e 689 del 1976.

Come è noto, nel periodo caldo dell'autunno scorso, numerose voci si levarono per rilevare la poca appetibilità delle norme di rientro per le società tenute al bilancio, in considerazione dell'inesistenza di una sanatoria per i falsi in bilancio eventualmente commessi; così come si rilevò da molte parti l'insufficienza degli elementi per valutare le conseguenze fiscali del rientro anche in presenza del versamento del 15 per cento, previsto dall'articolo 2-ter della legge 689.

Queste incertezze hanno determinato, a mio avviso, da un lato l'utilizzo da parte di società delle disposizioni sul rientro in misura forse minore di quella che sarebbe stata auspicabile, e dall'altro hanno indotto molti contribuenti a non versare il 15 per cento in considerazione della permanente incertezza circa la effettiva portata preclusiva di tale versamento.

Non intendo occuparmi qui delle conseguenze connesse con la mancata utilizzazione delle disposizioni agevolative né di quelle dell'omesso versamento del 15 per cento: su entrambi i punti mi sono soffermato già in altra occasione e del resto essi sono stati ormai risolti in un senso o nell'altro da parte degli operatori.

Davanti alle imprese sta invece ora la seguente decisione da prendere: come contabilizzare in bilancio le disponibilità valutarie o le attività rientrate rispetto alle quali si è versato il 15 per cento; e come trattare le stesse nella dichiarazione dei redditi?

È evidente, in primo luogo, che le disponibilità e le attività rientrate nell'autunno 1976 devono essere indicate nel bilancio al 31 dicembre 1976, pena la falsità dello stesso ed è evidente che esse produrranno conseguentemente effetti sulla dichiarazione dei redditi.

Un primo aspetto da considerare è se le disponibilità estere risultino da operazioni che hanno concretizzato delle sottrazioni di reddito in esercizi precedenti ovvero risultino da sopravvenienze (ad esempio un contributo ricevuto all'estero) conseguite nello stesso esercizio 1976. Nel secondo caso riterrei indefettibile l'iscrizione della sopravvenienza in conto economico, mentre nel primo caso sarebbe a mio avviso possibile iscrivere le somme rientrate e la corrispondente riserva *ex lege* 159 direttamente nello stato patrimoniale.

Per quanto riguarda invece il profilo fiscale, è evidente che la forma di contabilizzazione non esaurisce il problema poiché, anche nel caso di costituzione del fondo di riserva, si tratta di stabilire se si tratti di una riserva tassata o meno e se quindi essa debba o meno essere assoggettata a tassazione all'atto della sua utilizzazione.

Meno fondata sembra invece la possibilità di affermare la tassabilità in ogni caso delle somme esposte nello stato patrimoniale, ritenendo che si tratti di riserve occulte o sopravvenienze iscritte in bilancio. Ciò perché da un lato è venuta meno nella nuova legislazione la norma dell'articolo 106 TUID in tema di riserve occulte e dall'altro il nuovo articolo 55 decreto del Presidente della Repubblica 597, che disciplina la tassazione delle plusvalenze, prevede delle ipotesi rigorose alle quali sembra difficile ricondurre il caso in esame.

Il principale problema da risolvere è quindi quello della tassabilità o meno delle somme rientrate, posto che in relazione ad esse è stato versato il 15 per cento. La risoluzione del problema dipende, evidentemente, dalla natura da attribuire al pagamento del 15 per cento, rispetto alla quale le opinioni sono divise.

Si sostiene da parte di taluni che il versamento del 15 per cento ha natura tributaria ed in particolare che costituisce una imposta sostitutiva delle imposte sul reddito non scontate negli esercizi precedenti: ciò conduce i sostenitori di tale tesi ad affermare che l'assoggettamento delle stesse somme all'imposizione ordinaria non può giustificarsi, poiché condurrebbe ad una duplicazione in contrasto con i principi dell'ordinamento.

A favore di questa tesi si adducono i seguenti argomenti:

— il versamento del 15 per cento è un versamento a titolo d'imposta e in acconto delle altre imposte sul reddito (ciò si desume dalla terminologia al plurale usata dalla legge) nella ipotesi di accertata non corrispondenza per oltre il 15 per cento tra la somma su cui è stato effettuato il pagamento e l'ammontare effettivo delle disponibilità estere. Se ne deduce che la stessa natura il versamento deve avere anche nel caso di corrispondenza tra tali somme;

— se così non fosse, e se quindi le somme rientrate esposte in bilancio fossero assoggettate alla tassazione ordinaria sul reddito, si avrebbe una palese disparità di trattamento tra l'impresa individuale e quella societaria posto che la prima, non essendo tenuta al bilancio, potrebbe sfuggire alla tassazione a differenza della seconda. Da ciò o l'incostituzionalità per disparità di trattamento o, prima, la necessità di interpretare la norma nel senso della non ulteriore tassabilità delle somme che hanno scontato il 15 per cento.

In senso contrario alla tesi esposta si è peraltro osservato che l'articolo 2-ter prevede un mero onere di versamento per il contribuente e che tale natura facoltativa contrasterebbe con la pretesa qualità di tributo sostitutivo del versamento stesso. Potrebbe così ritenersi, sulla base dei lavori preparatori, che il legislatore abbia voluto introdurre una norma di « condono » tra quelle sul rientro dei capitali, offrendo la possibilità di precludere l'accertamento fiscale derivante dalla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi che il pa-

gamento a forfait di un 15 per cento sull'intero ammontare, senza tenere conto se questo fosse costituito da elementi di reddito o di patrimonio. Certo è che, se così fosse, la *ratio* del versamento sarebbe soltanto quella di precludere il controllo e quindi l'eventuale applicabilità delle sanzioni fiscali, il che contrasterebbe con i principi fondamentali del nostro ordinamento in materia tributaria.

Una non trascurabile fonte di incertezza è data dal fatto che la norma è redatta in termini procedurali di preclusione (forse sarebbe meglio non usare questo termine bensì quello tecnicamente meno preciso di fatto ostativo) e non in termini sostanziali di esenzione.

Il versamento del 15 per cento preclude così il solo accertamento, mentre non dichiara non tassabili le somme su cui esso è stato pagato. Se ciò avesse voluto dire, il legislatore lo avrebbe detto chiaramente. La verità è invece che probabilmente il legislatore si è solo preoccupato di acquisire la somma a forfait anche per ridurre il lavoro di accertamento: ha poi però previsto che ove il risultato della preclusione non fosse raggiunto per l'accertata incongruità del versato, il versamento, da somma volontaria e « per condono », si trasformasse in acconto delle maggiori imposte, per non gravare ingiustamente colui che avesse versato il 15 per cento rispetto a colui che non si fosse affatto avvalso del condono e che fosse stato integralmente assoggettato a tassazione, ovvero rispetto a colui che si fosse avvalso del condono senza versare il 15 per cento. Tanto più che l'articolo 2 comma quinto comporta la sanatoria delle sanzioni amministrative anche fiscali, commesse all'atto dell'esportazione dei capitali, per il mero fatto del rientro; viceversa per beneficiare della sanatoria delle sanzioni negli esercizi successivi all'esportazione compreso il 1977, occorre versare il 15 per cento. Neppure fondata mi sembra la tesi di coloro che osservano che il risultato sostanziale della non tassabilità poteva solo essere raggiunto dal legislatore attraverso la previsione formale della preclusione all'accertamento, posto che trattandosi di utili di esercizi precedenti essi non potevano ormai recuperarsi a tassazione che in sede di accertamento. Mi sembra infatti che la tesi provi troppo, sia perché possono ben aversi disponibilità costituite all'estero nello stesso esercizio, sia pure prima del 6 marzo 1977, sia perché ugualmente il legislatore avrebbe dovuto scrivere la norma in modo diverso ove ne avesse voluto far discendere l'intassabilità sostanziale.

Quali sono dunque le conclusioni che le imprese possono ragionevolmente trarre da tutte queste incertezze?

Certo è che se esse sono obbligate a portare a conto economico le somme rientrate, potrebbe verificarsi la pretesa del fisco di assoggettare tali somme alla tassazione ordinaria sul reddito, in conseguenza del principio contenuto nell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 597. Il contribuente potrebbe invece legittimamente pretendere di sottrarre in dichiarazione tali somme all'applicazione delle imposte, avendo su di esse versato il 15 per cento. Ove così non facesse si verificherebbero infatti due inconvenienti: da un lato bisognerebbe ammettere che la somma versata ad esempio nel 1977, sia detraibile in questo esercizio mentre invece le disponibi-

lità rientrate concorrerebbero a formare la base imponibile dell'esercizio precedente, anticipando così l'imposizione; dall'altro bisognerebbe invece ritenere che il 15 per cento versato abbia la possibilità non già di essere detratto dall'imponibile, bensì di essere accreditato nelle imposte ordinarie dovute, così realizzando, anche nel caso di congruità del versamento, l'accredito della somma alle « maggiori imposte ».

Tutto questo, però, non sta scritto nella legge, così come non vi sta scritta la tesi più favorevole — e che risolverebbe tanti problemi interpretativi — secondo cui, in caso di incongruità del 15 per cento, l'accertamento si riapre solo per integrare tale versamento. Oltre all'argomento testuale « le maggiori imposte » si oppone a tale interpretazione il rilievo che la norma sarebbe altrimenti priva di sanzione e avrebbe incentivato versamenti insufficienti posto che unica conseguenza avrebbe potuto essere la loro integrazione.

Nella perdurante incertezza circa la natura giuridica del versamento del 15 per cento, mi sembra però che sufficienti affidamenti nel senso della sua natura sostitutiva e quindi dell'inassoggettabilità alle imposte ordinarie delle somme su cui è stato versato, derivino dalla recente circolare della Direzione generale imposte dirette 7 febbraio 1977, n. 48.

Desumo tali affidamenti dal punto in cui la circolare dichiara che « ovviamente a base imponibile delle imposte sul reddito non possono essere assunti i valori patrimoniali delle disponibilità valutarie e delle altre attività costituite all'estero, bensì i relativi redditi che nei periodi d'imposta ancora soggetti ad azione accertatrice possono presumersi prodotti ».

Il Ministero, cioè, attribuisce natura di elementi patrimoniali alle disponibilità rientrate, quali che siano i tempi e i modi della loro formazione, e considera oggetto di accertamento soltanto i redditi che tali disponibilità hanno prodotto in periodi d'imposta non ancora coperti da decadenza.

Peraltro è strano che questi elementi abbiano tale natura solo se è stato versato il 15 per cento anche se incongruo; tale tesi significherebbe restringere di molto i poteri della finanza.

Peraltro il Ministero sembra riconoscere natura non tributaria al versamento del 15 per cento là dove afferma che, nel caso di versamento non congruo ma tuttavia idoneo a coprire le maggiori imposte accertate in relazione ai redditi prodotti dalle disponibilità estere, l'eccedenza non potrà essere rimborsata al contribuente.

Infine il Ministero riferendosi all'immunità fiscale prevista dall'articolo 2-ter dichiara che « il versamento ha pregiudiziale e completo effetto liberatorio ».

Quale dunque, conclusivamente, il comportamento delle imprese sia in sede di redazione del bilancio che di presentazione della dichiarazione?

Per quanto riguarda il primo punto, ritengo che — fermo l'obbligo di indicazione delle somme rientrate — possa procedersi all'iscrizione in conto economico, ovvero all'immediata contabilizzazione nello stato patrimoniale, a seconda che si tratti di componenti di reddito dell'esercizio ovvero di esercizi precedenti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Per quanto riguarda il secondo punto, ritengo che se le disponibilità sono state portate a conto economico, esse dovranno essere indicate tra le variazioni negative, riducendo così la base imponibile; se invece sono state iscritte in stato patrimoniale, la corrispondente riserva sarà considerata tassata a tutti gli effetti.

È pertanto auspicabile che le non equivoche indicazioni contenute nella circolare n. 48 siano riprese dal Ministero che chiaramente affermi la natura di imposta sostitutiva del versamento, accogliendo così le tesi già avanzate da parte della dottrina.

PAGINA BIANCA

2ª GIORNATA — 11 MAGGIO 1977

INTERVENTI

del maggiore FERRUCCIO DIDI
risponde il dottor MARIO ORAZI

del dottor CESARE AVOLI
risponde il dottor MARIO ORAZI

dell'AUC CESARE LALICATA
risponde il professor UGO DINACCI

del colonnello ERICO IVAGNES
risponde il professor ANTONIO PEDONE

del capitano ANTONIO FAMULARO
risponde il professor AUGUSTO FANTOZZI

PAGINA BIANCA

INTERVENTO DEL MAGGIORE DIDDI FREQUENTATORE DEL 5° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA:

L'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1976, n. 863 precisa che, agli effetti dell'articolo 1 n. 4 del decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, convertito con modificazioni nella legge 25 luglio 1956, n. 786, la residenza all'estero, ivi considerata, si intende riferita al periodo in cui le persone fisiche di nazionalità italiana, hanno svolto lavoro dipendente o artigianale all'estero, limitatamente alle disponibilità ed attività ivi costituite durante tale periodo, con i proventi del lavoro medesimo.

Le disposizioni di dettaglio che disciplinano la materia vanno ricercate nel decreto ministeriale 4 febbraio 1976, concernente l'istituzione di conti in valute emigrati, e nella circolare A/328-1976 ove si precisa che sono considerati emigrati coloro che, risultando iscritti nei registri anagrafici del comune italiano di residenza, siano espatriati od espatriino in uno stato estero:

a) per svolgervi un lavoro subordinato in via continuativa oppure intermittente (stagionali o frontalieri) in dipendenza della particolare natura dell'attività lavorativa prestata;

b) per svolgervi un'attività artigianale autonoma.

Le norme innanzi menzionate, com'è facile osservare, trascurano del tutto i redditi derivanti da lavoro autonomo imputabili, ad esempio, ad artisti e professionisti, categoria quest'ultima che riveste particolare importanza per il Corpo, in considerazione dei poteri di accertamento conferiti dalla riforma tributaria.

Al riguardo, mi pare, si debba porre una qualche attenzione, sotto il profilo valutario, a quei professionisti che, pur anagraficamente residenti in Italia, svolgono la loro normale attività nel territorio nazionale ed all'estero. Come è stato ribadito con circolare n. 163 dell'Associazione fra le società per azioni, il collegamento fra la persona ed il territorio dello Stato può risultare da situazioni di fatto anche in contrasto con le risultanze anagrafiche; d'altra parte, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476 sono considerate residenti le persone fisiche di nazionalità italiana, aventi la residenza all'estero, limitatamente all'attività produttrice di redditi esercitata nel territorio della Repubblica.

Ciò premesso, mi pare opportuno ricercare quali elementi debbano essere presi in considerazione per stabilire la residenza dei soggetti considerati e quali siano le formalità valutarie cui i soggetti stessi dovrebbero sottostare.

RISPONDE IL DOTTOR ORAZI:

Per me esistono 5 punti - può darsi che ne esistano anche degli altri, io non ho la pretesa di averli scoperti tutti - che meriterebbero dei chiarimenti, ma non dei chiarimenti sulla base di interpretazioni dell'UIC o da qualche illustre docente, occorrerebbero proprio delle modifiche di legge. Uno di questi 5 punti è questo che ha toccato il maggiore Diddi con questo interessantissimo quesito. Vi dico prima gli altri per arrivare poi a questo.

I primi potrebbero essere quelli che nascono dall'articolo 7 del decreto-legge n. 31, quando, per esempio, si afferma che questa legge non si applica per i residenti di Campione limitatamente ai redditi di imprese e di lavoro o al trattamento pensionistico. A Campione so che circola esclusivamente moneta svizzera, so pure che non esistono banche italiane. Sorgono quindi due soluzioni: o nei redditi di impresa e di lavoro questi due termini sono omnicomprensivi, quindi anche redditi di capitali o da servizi diversi, allora, in questa circostanza, il problema di pone soltanto nel dire che tutti i cittadini di Campione sono, come dicevamo prima, esonerati dall'obbligo dell'offerta in cessione. Oppure questa non è la interpretazione da dare, ma è quella secondo la quale il cittadino che è residente a Campione, per non incorrere nelle sanzioni della legge penale, dovrebbe offrire in cessione la valuta che riceve. Ma questa valuta, offerta in cessione, viene ricambiata in lire, lire che non circolano nel comune di Campione; quindi come conseguenza dovrebbe poi trasformare queste lire nella moneta che viene utilizzata in quella città.

Un altro dei punti è quello del termine al di là del quale, se esiste, diventa reato la costituzione lecita di capitali all'estero, dico lecita nel senso che possono esserci degli agenti italiani all'estero i quali, operando nel rispetto della normativa, invece di consumare tutti i loro risparmi, li lasciano in un conto all'estero, non sono trasferimenti quindi, e non rientrano nel primo comma.

In base alla mia preparazione tecnica però, vedo, con questa introduzione della penalizzazione delle trasgressioni valutarie, la necessità di rivedere qualche testo giuridico.

Questo italiano che ritorna dall'estero, a un certo momento, non offre in cessione questa valuta. È chiaro che la sanzione amministrativa al settimo giorno scatta, perché c'è l'obbligo dell'offerta in cessione al monopolio dei cambi, tramite le banche autorizzate. Diventa quindi una trasgressione da punire penalmente nel caso non rientri nel primo e nel secondo comma; ci vogliono sforzi di interpretazione per farla rientrare, come una « mancata offerta », nel terzo comma.

Nel predetto terzo comma è detto: « chiunque in violazione delle norme valutarie omette di cedere; entro 30 giorni, all'UIC valuta estera comunque acquisita o detenuta nel territorio nazionale è punito con le pene previste nei commi precedenti ». Il termine « acquisita » dovrebbe riferirsi a « comunque » mentre il territorio nazionale è limitato al « detenuta », cioè i 30 giorni dovrebbero essere applicati a prescindere dal luogo in cui è la valuta.

Un altro punto è il caso del soggetto che torna dall'estero e non cede la valuta. Egli è sanzionabile sul piano amministrativo, non ci

sono dubbi, ma sul piano penale potrebbero esserci. Per esempio l'applicazione delle sanzioni amministrative o penali ai cittadini residenti a San Marino, perché tale Stato non ha recepito la legge penale nel suo ordinamento. Di qui il decreto ministeriale che istituiva o dava una configurazione un po' diversa all'emigrato.

Fino al 4 febbraio 1976 all'estero potevano lavorare italiani senza avervi la residenza, potevano essere o emigrati, stagionali specialmente, o artigiani o liberi professionisti, questi cittadini italiani — prima domanda — potevano, essendo residenti in Italia, ricevere la valuta (parlo sempre dell'italiano che lavora all'estero o come emigrato o come stagionale o come artigiano o come professionista), senza aver acquisito la residenza all'estero, cioè essendo ancora residenti in Italia? Si pone un altro problema: potevano avere pagamento in valuta estera? Noi il pagamento in valuta estera lo possiamo avere solo nei limiti in cui qualche turista — e se siamo residenti in Italia — ci paga una prestazione. Diamo pure per scontato che potessero ricevere valuta all'estero, in quel momento poteva il lavoratore subordinato, artigianale, professionista, avere un conto all'estero? La risposta è negativa, perché nella legge osserviamo che l'unica assunzione di obbligazioni che può essere fatta in deroga al divieto di contrarre obbligazioni, atte a creare eccetera eccetera, come dice la legge, è quella che si riferisce ai contratti di compravendita di merci.

Se sono residenti, la legge si applica alle persone, non al luogo; evidentemente questi, ammesso pure che, come dicevo prima, potessero essere pagati in valuta, avrebbero dovuto immediatamente versare questa disponibilità al sistema italiano, offrirla in cessione a mezzo posta, attraverso la banca. Quindi i termini di 7 giorni dovevano valere dal momento in cui venivano in possesso di questi fondi, ma mano che ne venivano a disporre. Non c'era nessuna differenza tra il lavoratore italiano, che lavorava a Como e l'italiano che, invece, stava lavorando nella vicina Chiasso. Quindi il termine di 7 giorni per cedere la valuta è applicabile in ogni caso. Questa è l'interpretazione letterale.

Con la variazione del punto 4 dell'articolo 1 ci si riferisce esclusivamente agli artigiani ed ai lavoratori subordinati escludendo gli altri. È evidente che con questi si coprono anche i frontalieri, perché per permanenza adesso, non si dice un giorno o due giorni, non c'è più un concetto di tempo collegato ad una certa durata, è una questione di situazione; se il lavoratore ha pernottato all'estero, è stato un giorno all'estero e ha guadagnato, in quel momento ha potuto esercitare tutti i diritti che gli competevano, in quanto non residente ai fini valutari.

Contro questa argomentazione, c'erano stati ricorsi per incostituzionalità apparente della norma, in quanto discriminante i lavoratori professionisti. Sussistendo ancora la norma e non essendoci ancora una decisione della Corte costituzionale in materia, quale dovrebbe essere l'interpretazione? Purtroppo non potrà essere che quella, restrittiva limitatamente ai professionisti, cioè con esclusione di quelli che svolgono lavoro subordinato o artigianale. E allora, a questo punto, quand'è che si configura l'ipotesi di trasgressione valutaria? Si configura dopo che sono trascorsi sette giorni, pur stando

all'estero, e il professionista non ha provveduto a versare la valuta alla gestione valutaria italiana. Quindi, la norma, interpretata letteralmente, prevederebbe che questo soggetto destinatario, non possa essere in alcun modo discriminato, rispetto al comune cittadino italiano residente in Italia.

A questo punto non credo di aver dato una risposta valida, perché questa è un'interpretazione letterale. Personalmente, ma naturalmente in questa circostanza non sto impegnando l'ufficio, ritengo che debba essere data la prevalenza alla legge del luogo, cioè l'obbligo dell'offerta in cessione, a mio avviso, dovrebbe scattare al momento in cui entra in Italia. Però con questa avvertenza: l'italiano che sta all'estero e svolge una sua attività, non può spendere liberamente tutto quello che guadagna.

Se in questa normativa non fossero stati inclusi anche i professionisti, allora il professionista che preparava tutto il lavoro in Italia, si recava per 10 giorni all'estero, diventava non residente ai fini valutari, quindi in condizione di poter utilizzare tutti i ricavi sia per fini di turismo vero e proprio, sia addirittura per acquistare degli immobili che, se acquisiti lecitamente, non avrebbero formato oggetto di dichiarazione, perché l'obbligo della dichiarazione è previsto soltanto per i crediti.

Ritengo indispensabile che la legge, in questa circostanza, debba essere il più possibile precisa.

* * *

INTERVENTO DEL DOTTOR AVOLI, FUNZIONARIO DELLA BANCA D'ITALIA:

Quando il professor Dinacci ha chiaramente spiegato che cosa si deve intendere per esportazioni di capitali all'estero, ha fatto cenno a una sentenza del Tribunale di Bolzano, con la quale è stato assolto un cittadino straniero, un « non residente », che se ne tornava in Germania. Costui, in possesso di marchi, non era in grado di dare la prova alla polizia di confine, di aver precedentemente introdotto in Italia la valuta in modo legittimo, senza poter esibire il prescritto modulo V2. Credo che il diritto penale preveda il principio della libertà della prova e del libero convincimento del giudice. Il tribunale ha assolto il cittadino straniero, in quanto si è riusciti a dimostrare di aver in precedenza, pur non essendo in possesso del modulo V2, introdotto in Italia questa valuta.

Il tribunale, però, mentre ha assolto il cittadino straniero, ha disposto la trasmissione degli atti all'UIC per l'eventuale instaurazione del procedimento amministrativo.

Forse non sarebbe male se il dottor Orazi potesse dirci qualche cosa a questo proposito circa l'orientamento del Cambital in casi del genere.

È vicina la stagione turistica e casi della specie potrebbero ripetersi.

RISPONDE IL DOTTOR ORAZI:

Comincerò col dire che di questo problema se ne sta occupando attualmente, o se ne è occupato ieri, il Parlamento europeo. C'è stata un'interpellanza del gruppo tedesco che chiedeva chiarimenti circa la procedura che viene seguita in Italia nel caso in cui, su richiesta al confine, gli stranieri che lasciano il territorio italiano dichiarino apertamente di essere in possesso di valuta, senza poter dimostrare l'avvenuta introduzione al momento dell'entrata nel territorio nazionale.

Evidentemente le regole che sono state introdotte, costituiscono un freno all'apporto valutario che è determinato dal turismo. Non dimentichiamo che alla base, il ragionamento può essere rovesciato, cioè se al turista straniero noi lasciamo troppa libertà, non prevediamo che ci sia nemmeno la possibilità indiretta, come quella che in sostanza ha utilizzato per la sentenza di assoluzione il giudice di Bolzano, di poter dimostrare l'avvenuta importazione, tutta questa normativa potrebbe essere superata, perché lo straniero non sarebbe compreso nel « chiunque » e quindi, attraverso lo straniero, potrebbero essere esportati con molta facilità dei capitali.

Sono d'accordo con quanti dicono che non è che con questa norma si possa evitare la fuga dei capitali, ma che la si possa ridurre, senz'altro. Ma, in ogni caso, che ci sia una penalizzazione solo sul piano amministrativo, può essere discutibile.

Certamente costituisce un deterrente a certi comportamenti.

Nel caso del tribunale di Bolzano il giudice ha ritenuto potessero essere sufficienti prove indirette, quali quelle delle fascette, ed altre, per convincersi che questa valuta era effettivamente in possesso dello straniero al momento dell'entrata. Si è cercato indubbiamente di facilitare la vita dei turisti dicendo che fino al controvalore di 200 mila lire non c'è bisogno di alcuna prova. Se la situazione generale lo consentirà, si ha in animo di ampliare il limite di 200.000 lire, ma è evidente che sempre deve esserci un limite al di là del quale deve scattare l'onere della prova, prova che non necessariamente deve essere costituita dal V2. Ciò mette in evidenza che il meccanismo non è perfetto, ma nessun meccanismo di controllo di questo tipo può essere perfetto, è evidente che se ad un certo momento si volessero applicare alla parola le disposizioni, bloccheremmo centinaia di persone perché alla dichiarazione dovrebbe seguire un controllo di quanto viene dichiarato.

Indiscutibilmente, ritengo, una prova potrebbe essere ravvisata, per esempio, quando sono turisti provenienti da paesi nei quali è stata fatta menzione dell'assegnazione sul passaporto, allora il libero convincimento non è tanto quello del giudice, quanto quello di chi dà esecuzione a questa legge. Se all'uscita dal territorio nazionale c'è annotazione sul passaporto di un'assegnazione di 4 mila dollari, e all'uscita il cittadino straniero è in possesso di 3.500 dollari, il periodo di tempo intercorrente tra l'assegnazione e l'uscita è di 5 giorni, si può capire pure che quei 3.500 dollari traggono origine dai 4.000 dollari.

Devo dire che nel « chiunque », è necessario che ci rientrino tutti, altrimenti la legge non avrebbe alcun senso. Non so se ho esaurien-

temente risposto alla domanda del collega della Banca d'Italia, capisco che la domanda può mettere in imbarazzo, capisco pure che la mia risposta potrebbe non essere sufficiente, potrebbe pure non essere rassicurante per i turisti e questo mi dispiace. Io desidererei che i turisti stranieri potessero essere veramente rassicurati da un comportamento, diciamo, non da poliziotti, qui in Italia. È chiaro, pertanto, che il non residente che esporta cifre di una certa consistenza, debba giustificare il possesso al momento in cui attraversa gli spazi doganali.

* * *

INTERVENTO DELL'AUC LALICATA:

Trattando il riflesso penalistico della legge valutaria, in relazione al « tentativo », il professor Dinacci, ha frapposto ostacoli di carattere costituzionale in senso lato e di giustizia sostanziale, se così vogliamo dire.

Nella legge valutaria, a me sembra, ci troviamo di fronte ad un fatto nuovo, quale il rilievo terminologico riguardante il tentativo che viene equiparato a tutti gli effetti, alla consumazione. Nella legge doganale e in altre leggi di natura fiscale, invece, troviamo l'equiparazione solo agli effetti della pena.

Chiedo, perciò, se il rilievo terminologico ha una validità puramente formale o produce conseguenze giuridiche sul piano sostanziale ?

Il legislatore invece di dire « chiunque esporta », avrebbe potuto dire benissimo « chiunque tenti di esportare, eccetera eccetera ».

In questo modo avrebbe configurato, anzi lo ha fatto, il delitto di attentato, cioè una fattispecie conosciuta nel nostro diritto penale e per la quale il tentativo non è ammesso.

Con questo mio quesito intendo chiedere se quella ratio, che il professor Dinacci ha esposto come una ratio che escluderebbe l'equiparazione del tentativo al reato consumato, esiste ancora oggi.

RISPONDE IL PROFESSOR DINACCI:

Io non sarei d'accordo con quanto detto dall'AUC Lalicata, perché a me sembra innanzitutto che vi sia una differenza ontologica. Non è possibile configurare un delitto di attentato.

Sulla base della formulazione letterale, contenuta nel nono comma dell'articolo della legge del 1976, vi si dice che il tentativo è equiparato al reato consumato. Questa formula, come giustamente ha osservato l'interventore, sarà stata adottata frettolosamente dal legislatore, ma è una formula presa a prestito dalle leggi tributarie penali che, come ho detto, equiparano il tentativo alla consumazione.

Non si deve rispondere per un fatto proprio ma anche non si deve rispondere per un fatto che non sia riferibile spiritualmente alla persona.

Si deve essere sempre in grado di muovere un giudizio di rimprovero. E sulla base di ciò che il nostro legislatore ha fatto delle scelte anche di ordine filosofico ed ha accolto questo tipo di respon-

sabilità. Sulla base di detta responsabilità non vi è dubbio che, dall'equiparazione del tentativo alla consumazione, sorgano difficoltà per proporzionare la pena alla gravità dell'offesa, alla colpevolezza dell'autore. Insisto su questo punto perché mi pare che non si possa scorgere altra conclusione nella formula usata per equiparare il tentativo alla consumazione.

Non vi sarebbe neppure la possibilità di individuare quella intonazione neutralistica, pur necessaria, che è dietro alla valutazione del legislatore, come l'intonazione naturalistica attraverso la quale rendersi conto della idoneità degli atti. Qui mancherebbe anche questa possibilità di equiparare il tentativo alla consumazione. Bisogna convincerci che i principi regolari del diritto penale e, tra i principi regolari viene in considerazione ciò che abbiamo detto, sono principi di libertà e di giustizia, principi ai quali non è possibile derogare.

Non è possibile derogarvi in qualsiasi branca giuridica e occorre che siano sempre rispettati. Soltanto così, credo, si possa poi pervenire a quella giustizia che non è più da esprimersi in termini di autorità ma in termini di virtù sociali.

* * *

INTERVENTO DEL COLONNELLO ERICO IVAGNES, UFFICIALE ADDETTO AL
MINISTERO COMMERCIO ESTERO:

Scopo del mio intervento è quello di evidenziare al gentile uditorio un mio particolare punto di vista sulla necessaria azione di contrasto per reprimere la fuga dei capitali all'estero.

Prendo spunto da argomenti che sono stati detti ieri, in particolare dai professori Palmerio e Pedone.

Si è detto che l'economia del nostro paese attraversa un momento di grave crisi strutturale: crisi strutturale profonda.

Si è parlato anche della possibile irreversibilità di tale crisi, col pericolo di un salto negativo di qualità, con la conseguente retrocessione sociale ed economica del nostro paese. Ciò perché, dopo il 1970, si è capovolta progressivamente la « ragione di scambio » della nostra economia, dato che importiamo materie prime ed esportiamo manufatti, per cui l'aumento delle materie prime (specialmente il petrolio, dal 1974) ha causato l'innescò di un generale processo di deterioramento del nostro sistema economico.

Per quanto innanzi, dato che la nostra è una economia di trasformazione, quindi integrata nel sistema economico internazionale, se vogliamo toglierci da questa pericolosa crisi, se vogliamo iniziare l'inversione di tendenza, dobbiamo puntare sulla componente estera della nostra economia: dobbiamo acquistare, come ha recentemente detto il Ministro Ossola, maggiormente prodotti made in Italy.

Dobbiamo cercare di mettere in moto un processo di aggiustamento che modificando opportunamente la composizione dei consumi interni e l'orientamento della produzione, realizzi un nuovo equilibrio tra componente interna e componente estera della nostra economia, compatibile con la nostra su citata « ragione di scambio » e con l'accresciuto onere del debito esterno.

Ormai la politica degli scambi con l'estero deve esser assolutamente armonizzata con la generale politica economica del nostro paese, ciò è di importanza fondamentale per il nostro processo di sviluppo.

Per quanto innanzi ci troviamo in un momento particolarmente delicato e non possiamo permetterci emorragie valutarie.

Tutto ciò premesso, questa è la mia domanda o meglio la mia proposta per una azione di contrasto.

Oggetto di questo seminario è l'esame di temi e problemi ad un anno dalla legge 30 aprile 1976, n. 159. Ebbene molto è stato fatto, indubbiamente sono stati ottenuti eccellenti risultati sia da parte della Guardia di finanza, particolarmente dal Nucleo di polizia valutaria, che dalla Banca d'Italia, dai funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi e dagli altri collaboratori.

Voglio dire che l'organizzazione interna per la salvaguardia del rispetto delle norme valutarie è perfetta ma, a questo punto, mi si affaccia spontanea questa domanda: Data la posta così delicata, importante e decisiva per la ripresa della nostra economia, non sarebbe il caso di poter dare un'occhiata all'estero, una occhiata amica per curare i nostri interessi valutari e quelli dell'Erario?

All'uopo io ritengo che agenti valutari (che potrebbero essere ufficiali della Guardia di finanza, funzionari della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi), pochi elementi, ma particolarmente preparati, potrebbero stare all'estero per integrare la vigilanza svolta all'interno del nostro Stato, indagando e circolando nei posti chiave dei vari continenti, nei punti caldi ove maggiormente possono convergere operazioni valutarie illecite dei nostri residenti, nelle località estere cioè, in cui:

- si possono costituire capitali;
- si possono generare le sottofatturazioni e le sovrattatturazioni;
- si esportano merci « franco valuta ». Mi riferisco a spedizioni di macchinari, pezzi di ricambio, generi di conforto, materiale pubblicitario;
- si invia valuta per pagare le spese di intermediazione;
- si acquista merce per completare forniture estere;
- si attuano appalti.

A fronte delle suddette operazioni, che comportano sovente l'esodo di notevoli importi valutari, vengono esibite fatture estere (documentazioni estere ed attestazioni di parte) delle quali non abbiamo la prova della veridicità, non potendo praticamente effettuare concreti controlli.

Non intendo dire che si debba intralciare e scoraggiare all'estero il nostro operatore economico, ma data la posta importante della nostra economia cui è necessaria l'inversione di tendenza, bisogna evitare emorragie valutarie e incanalare le scelte e gli investimenti secondo la politica degli scambi con l'estero, indicata nella programmazione dello sviluppo della nostra economia a cui innanzi ho accennato. Grazie.

RISPONDE IL PROFESSOR PEDONE:

Trovo interessanti tutte le proposte che vengono fatte, da quella di comprare prodotti italiani, a quella di porre degli « osservatori » nei punti nevralgici in cui si manifestano traffici di natura valutaria. Quello che però vorrei ripetere, per riprendere il tema da me trattato nella prima giornata, è che qualunque siano i provvedimenti presi, si rivelano tutti insufficienti.

Possiamo convincere gli italiani a comprare solo prodotti nazionali, se altri paesi lo faranno. Secondo questo criterio, a mio parere, non si va molto avanti, come non si risolve il problema facendo in modo che agenti siano posti ad osservare in luoghi che, prima di tutto, si dovrebbero identificare.

Se tutti i paesi del gruppo europeo e OCSE si indirizzano globalmente lungo la via per riequilibrare le proprie partite correnti, al massimo, quello che otterranno è di avere tutte le partite correnti del bilancio in disavanzo, cioè di ripartire l'aggiustamento nei confronti dei paesi OPEC, anziché avere, come ho detto ieri, un gruppo di paesi con 47 miliardi di avanzo interno, che producono di conseguenza sugli altri più di cento miliardi di dollari di disavanzo da ripartire.

Con la ripartizione uniforme del disavanzo tra i paesi OCSE, le partite correnti, però, saranno tutte in disavanzo, ciò significa che tali paesi dovranno procedere al compensamento, attirando movimenti di capitali a lungo se possibile, altrimenti, come si sta facendo ora in Italia, a breve, con l'indebitamento delle aziende di credito.

È necessario assicurare, almeno per i prossimi tre o quattro anni, un afflusso costante dei movimenti di capitali.

Per poter ottenere ciò, o l'UIC o la Guardia di finanza potranno indicare la strada e la possibilità di inviare uomini per osservare, e ciò, in relazione alla domanda del signor colonnello Errico Ivagnes al fine di far riaffluire i capitali.

Sono d'accordo che si può, anche attraverso le partite correnti, limitando le importazioni e aumentando le esportazioni, arrivare all'equilibrio necessario, ma si corre il rischio di mettersi su un piano competitivo con gli altri paesi OCSE. Ciò non vuol significare che se gli altri Stati lo fanno non lo si debba fare anche noi, ma sarebbe opportuno non arrivare a questo punto e trovare un accordo a livello europeo.

Rimane, in definitiva, l'esigenza di cercare di fare affluire capitali nell'ambito dell'area OCSE dell'area OPEC e, in particolare, verso quei paesi che hanno maggiori problemi di deficit delle partite correnti come l'Italia, la Francia, il Regno Unito, la Spagna, eccetera.

Questo era quello che avevo cercato di indicare ieri. Ritengo comunque che la proposta del signor colonnello Ivagnes può contribuire a risolvere o migliorare la situazione finanziaria attuale.

L'importante, però, è che non si producano, comunque, azioni di « rappresaglia » da parte degli altri paesi.

Questo è un problema che va valutato.

* * *

INTERVENTO DEL CAPITANO ANTONIO FAMULARO, FREQUENTATORE DEL 5° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA:

L'articolo 2-ter della legge 1976 n. 159, inserito per effetto della legge 1976 n. 689, prevede che un versamento presso la tesoreria dello Stato precluda l'accertamento, ai fini delle imposte sul reddito per l'anno in corso nonché quelli precedenti, salvo però che non si accerti un valore superiore al 15 per cento dei beni oggetto della dichiarazione connessa al versamento stesso.

Pertanto, nel caso di una società estera (S.p.A.) che possieda immobili in Italia in modo simulato (cosiddetti beni estero-vestiti), alla dichiarazione del residente devono seguire gli adempimenti prescritti in materia di registro, INVIM ed IVA?

Ed in caso affermativo, l'imposta dovuta va calcolata indipendentemente dal versamento del 15 per cento suddetto?

Colgo inoltre l'occasione per prospettare alcune osservazioni in ordine ai problemi prima formulati dal professor Fantozzi in ordine ai riflessi che la dichiarazione di attività estere, o comunque estero-vestite, avrebbe, in tema di redazione di bilancio e quindi di dichiarazione tributaria.

Una strada alla soluzione dei problemi ci viene offerta dal versamento stesso la cui natura appartiene quale imposta sostitutiva ove si osservi che all'ultimo comma del 2-ter è detto che « il versamento è imputato alle maggiori imposte dovute in dipendenza dell'accertamento ».

Poiché, dunque, si tratta di evidenziare nel bilancio una « attività » (che potrebbe qualificarsi per esclusione, anche sopravvenienza attiva), questa va iscritta, a mio parere, sotto forma di riserva tassata al netto dell'imposta versata nello stato patrimoniale, quale componente attivo. Naturalmente, alla registrazione dovrà essere interessato il conto profitti e perdite per una corretta impostazione della contabilità nei confronti sia del fisco, che dei soci e comunque dei terzi.

RISPONDE IL PROFESSOR FANTOZZI:

Primo problema: imposizione indiretta degli « estero-vestiti ». Lei fa riferimento, se ho ben capito, alla imposizione indiretta della nazionalizzazione, franco valuta, ai sensi dell'articolo 2-bis di beni in Italia posseduti tramite soggetti esteri. E in ordine a questa ipotesi lei mi chiedeva il trattamento ai fini dell'imposizione indiretta, in particolare INVIM, Registro e IVA. Io credo che per rispondere a questo, occorra fare una premessa di carattere generale e la premessa di carattere generale è questa: (ve la pongo in termini alternativi, o meglio di domanda retorica e poi vi darò la risposta che riterrei di dare).

In sede di nazionalizzazione dei cosiddetti beni « estero-vestiti » dobbiamo ragionare in costanza delle strutture giuridiche, o dobbiamo ragionare nell'ipotesi che vengano meno le strutture giuridiche esistenti? Tutti noi siamo stati tentati, nel fare le esemplificazioni, di dire: sì, l'immobile è in Italia però è posseduto non dico dalla ANSTALT, perché la ANSTALT mi crea qualche problema, ma è posseduto da una società anonima estera. In realtà il proprietario della società è un cittadino italiano.

Il problema è: applicando l'articolo 2-bis, e quindi facendo la cessione franco valuta, ragioniamo come se il soggetto estero permanesse o come se il soggetto estero fosse cancellato e venisse sostituito dal cittadino italiano? È evidente, e direi che i fatti ci stanno dando ragione, che bisogna ragionare come se il soggetto estero permanesse, cioè, in presenza, in costanza delle strutture giuridiche. Come se, sia pure trattandosi di una cessione, che sia stata fatta franco valuta, sia pure con il sistema del giroconto; certamente, si tratta, comunque, di una effettiva cessione fra due soggetti, la quale ai fini fiscali viene dichiarata onerosa dall'articolo 2-bis della famosa legge.

Direi che su questo non c'è problema alcuno. Si tratta poi di considerare tutti gli inconvenienti a cui la cessione dichiarata onerosa dà luogo nel paese in cui si trova la società, la quale, fino ad oggi, aveva in bilancio degli immobili o altre attività immobiliari in Italia, e che il giorno dopo si trova senza degli immobili e, in virtù del franco valuta, senza denaro, ma probabilmente con delle tasse da pagare sulla eventuale, determinata, asserita, ipoteticamente stimata plusvalenza realizzata all'estero.

Per quanto riguarda l'IVA, in materia di immobili ci sono delle risoluzioni ministeriali, mi pare che ci sia anche della giurisprudenza. L'immobile ceduto dalla società estera sconta IVA, trattandosi di immobile situato in Italia ceduto da un soggetto che rientra nell'articolo 4, per cui sicuramente è un soggetto imprenditore, quindi la vendita dell'immobile posseduto in Italia da parte della società estera dà luogo, ad un atto di compravendita registrabile in base a 2 mila lire, sconta IVA e INVIM.

Adesso si tratta di vedere come si fa a versare l'IVA; in questo caso il problema si complica ulteriormente, perché dovrebbe essere applicato l'articolo 17, potrebbe essere applicato l'articolo 17; cioè, è chiaro che se si compra il bene nell'esercizio dell'impresa, allora il problema non sorge perché applichiamo l'articolo 17. Il problema si complica, come capita normalmente, parlando di società estere che possedevano immobili per persone fisiche, le quali avevano semplicemente lo schermo dell'estero per possedere questi beni: direi che l'IVA che viene incassata dalla società estera, a mio avviso, non può che essere versata in Italia mediante il sistema del rappresentante o mediante un sistema analogo, in ogni caso versata in Italia. INVIM: sicuramente, se rimane costante la struttura, è evidentemente l'alienante, soggetto estero, che realizza un incremento di valore che deve essere tassato in Italia.

A questo punto ci può essere una difficoltà per quanto riguarda il versamento da parte del soggetto estero, ma la dichiarazione e

il versamento li farà il rappresentante che è intervenuto in atto, fermo sempre restando che c'è, comunque, solidarietà nel pagamento tra venditore ed acquirente e che quindi, in ogni caso, il fisco potrà rifarsi sull'acquirente nel caso di mancato pagamento del venditore. Alla stessa stregua interpreterei l'ipotesi in cui si tratti di azioni (cioè invece di vendere degli immobili vendiamo delle azioni), che vanno registrate a tassa fissa se c'è la scrittura privata o l'atto pubblico (salvo il fatto che non si paga INVIM, né si paga IVA, l'ipotesi rimane la stessa). Naturalmente, considererei l'ipotesi della necessità della trascrizione, dal punto di vista dei notai.

Nel « mondo notarile » si sono fatte in realtà delle ipotesi di regolazione anonima (3 dicembre 1976) anziché degli atti di vera e propria compravendita, degli atti di cessione ai sensi dell'articolo 2-bis che sono stati però ugualmente registrati.

Passo alla seconda parte. Se si parla dell'ipotesi della sostitutività della natura fiscale e sostitutiva del versamento del 15 per cento, io riterrei che la via migliore, per quanto riguarda l'impostazione in contabilità delle somme, è quella che (per ipotesi che il grosso di queste somme siano relative ad esercizi precedenti) esse possano trovare collocazione in una riserva ex lege 159 al netto degli oneri relativi, cioè al netto del 15 per cento che, al momento in cui si fa il bilancio, è comunque stato versato, ancorché sia stato materialmente speso nell'esercizio 1977.

Direi che se si tratta di elementi relativi ad esercizi precedenti e quindi non di elementi che gestionalmente fanno riferimento all'esercizio 1976, io riterrei che non ci sia nulla che osti a non far transitare per conto economico e far mettere direttamente in stato patrimoniale queste somme, posto che, dal punto di vista fiscale è chiaro che nell'uno, e nell'altro caso non cambia niente, cioè se è intassabile non si tassa, se è tassabile si tassa, sia perché sta in conto economico, sia perché sta in stato patrimoniale (sotto forma di componente positivo è scritto in bilancio e quindi evidenziato).

3ª GIORNATA — 12 MAGGIO 1977

Relazione
del professor CARLO TAORMINA

su:

« ASPETTI PROCESSUALI
DELLA NUOVA NORMATIVA VALUTARIA »

CARLO GAORMINA è incaricato di Procedura Penale presso l'Università di Macerata. - - E docente della Scuola di polizia tributaria per la materia « Diritto e Procedura Penale ».

L'incapacità della giustizia penale italiana a fronteggiare il vertiginoso aumento della criminalità, specialmente di quella che si impenna su salde e capillari forme di organizzazione, ha da tempo indotto il nostro legislatore ad intervenire con provvedimenti settoriali, al fine di evitare almeno la paralisi.

Al di là delle ottime intenzioni, alle quali per altro non hanno fatto seguito i risultati voluti, questa linea di tendenza continua a suscitare aspre critiche, per motivi che possono anche essere condivisi.

Anzitutto essa è valsa a far maturare l'idea, tanto comoda quanto pretestuosa, della sussistenza di un rapporto di causa ad effetto tra grado di efficienza dell'apparato giudiziario ed andamento della criminalità: se non è contestabile che la funzionalità del settore non può che giovare ad arginare il fenomeno, ben altre, per nulla di natura giuridica, sono le cause del suo dilagare.

In secondo luogo, l'andazzo di una legislazione d'occasione, spesso confusionaria e poco attenta alle esigenze di coordinamento, non solo non favorisce il rispetto delle norme, ma è, non di rado, strumento per imporre soluzioni di forza, sfruttando ondate emozionali sapientemente manovrate, senza disdegnare consistenti compromessi coi principi costituzionali, poi praticamente ineliminabili.

Soprattutto, così operando, si fa mostra di non aver voluto comprendere le vere ragioni dello stato preagonico nel quale versa la macchina della giustizia. La crisi non deriva dalla emergente inadeguatezza di singole norme, di singoli istituti o di singoli settori dell'organizzazione giudiziaria: occorre francamente riconoscere che è ormai a pezzi l'intero sistema processuale penale ed è oltretutto provocatorio far credere che l'inversione di tendenza possa essere affidata ad epidermiche operazioni chirurgiche: se un sistema non va, o si eliminano le cause che ne pregiudicano l'efficienza o lo si sostituisce con un altro.

Pur potendosi sottoscrivere a simili attacchi tanto già calzanti ove si consideri che nell'operato del legislatore deve ravvisarsi l'aggravante di non aver voluto emanare il nuovo codice di procedura penale ormai pronto e strutturato secondo le linee della legge di delega 3 aprile 1974, n. 108, mette conto però di sottolineare che nella serie di provvedimenti urgenti succedutisi fino ad oggi ed in quelli di imminente promulgazione è dato rinvenire un filo conduttore dal quale emerge una indiscutibile esattezza di diagnosi sulle cause della situazione davvero intollerabile.

I mali del nostro attuale processo penale passano per due tappe ben precise.

La prima è segnata dalla sentenza n. 52 del 1965, con la quale la Corte costituzionale impose la estensione di tutte le garanzie difensive alla fase dell'istruzione sommaria; la seconda, dalla sentenza n. 86 del 1968 con la quale la stessa Corte costituzionale procedette alla medesima estensione con riguardo alle indagini di polizia giudiziaria.

I successivi e massicci interventi, legislativi e giurisprudenziali, hanno pervicacemente insistito nella attuazione di questa linea di tendenza, colmando il benché minimo vuoto partecipativo fino ad incidere, anche radicalmente, persino sulla stessa struttura della istruzione formale.

Non interessa qui stare a riflettere sulla portata e sugli effetti dei singoli interventi; occorre, invece, mettere l'accento sul risultato finale dell'operazione: ne è derivata una autentica elefantiasi dell'istruttoria, donde anche lo snaturamento della sua funzione e, paradossalmente, l'esaltazione del marchio inquisitorio del quale essa è precipua espressione e che si voleva invece mortificare.

L'istruzione sommaria che, addirittura nella logica originaria del Codice Rocco, viveva della finalità specifica di immettere rapidamente il processo nella fase dibattimentale, è divenuta un centro di elaborazione probatoria, per nulla dissimile dall'istruzione formale. Soprattutto, le indagini di polizia giudiziaria, che costituiscono la autentica chiave di volta dell'intera sistematica del processo penale, sono state interessate da questo stesso curioso fenomeno, ma con l'ulteriore aggravante che il loro appesantimento, dovuto al potenziarsi del relativo valore probante, si è alla lunga rivelato la pietra tombale della residua efficienza della macchina della giustizia.

Certo, a fasi così delicate e decisive del processo penale non poteva rimanere estraneo il riconoscimento di un diritto, quale quello di difesa, costituzionalmente protetto; ma, a parte che ci si sarebbe dovuti preoccupare di renderne la effettiva operatività adeguata alle peculiari attività sulle quali esso andava ad incidere, si è commesso l'errore giuridico e politico, davvero imperdonabile, di innestare meccanismi garantistici da processo accusatorio in settori dell'attuale processo che ne costituiscono la perfetta antitesi.

Prezisamente da questo connubio tra struttura inquisitoria di base e forme processuali da processo accusatorio è scaturita la erosione di un sistema che, inaccettabile e non in linea con la Costituzione per quanto si voglia, presentava però una intima coerenza.

Non ci si rendeva conto che, così operando, si favoriva, in sostanza, la risoluzione del processo nell'istruttoria e si sviliva ancora più, ove ve ne fosse stato bisogno, il ruolo del dibattimento perché ormai preceduto da un'acquisizione probatoria integralmente garantita!

Non ci si rendeva conto, salvo a mettere in dubbio la buona fede, che i grandi problemi del processo inquisitorio risultavano elusi, perché il formalistico riconoscimento dei diritti di difesa non era in grado di intaccare minimamente ciò che essa ha di essenziale: il monopolio del giudice o del pubblico ministero o della Polizia giudiziaria nella ricerca e nella introduzione dei temi di prove e

nelle relative modalità di acquisizione, ne usciva, anzi maggiormente dotato di efficacia!

Si sarebbe dovuto riflettere, invece, che nella linea di un processo accusatorio quale è sicuramente nella lettera e nello spirito della Costituzione, due punti sono irrinunciabili: l'inesistenza dell'istruttoria e la centralità del dibattimento.

Ma, inesistenza di quale istruttoria?

A seguire le indicazioni contenute negli interventi abrogatori della Corte costituzionale e nelle riforme novellistiche, sembrerebbe che gli istituti da battere siano la sommaria e le indagini di polizia. Ed invece è esattamente il contrario, perché, se c'è un'istruttoria che fa a pugni col processo accusatorio, è proprio la formale che vi contrappone una elaborazione della prova scritta e segreta. Di qui un corollario al quale è inscindibilmente legata l'attuazione di un processo accusatorio: grande respiro, estrema funzionalità, ricca varietà di strumenti operativi non già per l'istruttoria, bensì per le investigazioni, volte ad enucleare una imputazione e ad individuare un imputato, senza dei quali il processo non si può fare: poco importa che ad esse attenda il pubblico ministero o la polizia giudiziaria.

Già da queste prime notazioni può trarsi un embrionale riscontro della esattezza di diagnosi in precedenza evocata, che ha guidato il legislatore dei provvedimenti urgenti. Infatti, uno dei punti più qualificanti e sempre ricorrenti, è stato proprio quello di togliere di mezzo, per quanto possibile, la fase istruttoria: il metodo usato si è manifestato nel privilegiare gradualmente l'unica forma di processo accusatorio puro conosciuto dal nostro ordinamento: il procedimento per direttissima.

Deve anche dirsi che gli iniziali approcci a questa tecnica di strisciante trasformazione del processo, appaiono poca cosa se li si pongono a confronto con i risultati, allo stato, finali e che sono racchiusi proprio nella normativa processuale del 1976 per la repressione dei reati valutari.

Ciò da un canto spiega il sostanziale fallimento dei provvedimenti urgenti che lo hanno preceduto, e da un altro canto impone, per valutarne appieno l'importanza, di meditare sui momenti salienti della evoluzione legislativa del diritto processuale che, per convenzione, si potrebbe denominare della crisi.

Nella teoria giuridica, sulla base del diritto positivo, il procedimento direttissimo è esibito come un procedimento speciale che ha, per presupposti, lo stato di detenzione dell'imputato alla non necessità di compiere speciali indagini e, per caratteristiche, il salto dell'istruttoria, sia essa sommaria o formale, insieme alla presentazione *manu militari* dell'imputato al giudice del dibattimento che siede in udienza. L'alternativa è solo l'istruzione sommaria, salvo successiva ed eventuale trasformazione in formale.

L'articolo 3 del primo provvedimento urgente, il decreto-legge n. 99 del 1974, convertito in legge n. 220 del 1974, lasciò in sostanza immutate le linee della precedente disciplina, limitandosi ad aumentare da cinque a dieci giorni il termine utile per la presentazione dell'imputato al dibattimento.

Fu poca cosa, ma un tantino di più rispetto a quanto poteva apparire a prima vista perché veniva ad ampliarsi corrispondentemente il periodo di disponibilità monopolistica del processo da parte del pubblico ministero e, con esso, della Polizia giudiziaria. Ponendo in correlazione questo dato con la configurazione, di comune accezione, della presentazione dell'imputato a dibattimento come atto di esercizio dell'azione penale, ne derivò l'espandersi non di molto, ma nemmeno in misura trascurabile, del potere d'investigazione al di là del termine prescritto per la eventuale convalida dell'arresto in flagranza. Tale potere non poteva che andare ad ingrossare la sfera delle indagini di polizia e per quanto testè detto in funzione dell'esercizio dell'azione penale.

Ma, del citato articolo 3, maggior interesse suscitò la previsione secondo la quale, ove non si fossero rese necessarie speciali indagini, sarebbe stato possibile procedere al giudizio direttissimo, osservato sempre il termine di dieci giorni dall'arresto per la presentazione dell'imputato al dibattimento, anche quando la restrizione in vincoli fosse stato l'effetto della esecuzione di un ordine di cattura emesso entro il trentesimo giorno dalla commissione del reato.

Mentre si ribadiva l'ampliamento del termine poc'anzi ricordato, e pur rimanendo l'ancoramento ai presupposti tradizionali del procedimento direttissimo, una novità di grande rilievo sistematico usciva dalla disposizione in esame. Invero, nonostante la brevità del termine entro il quale si esigeva che fosse emesso l'ordine di cattura, il legislatore escludeva sicuramente che tale provvedimento potesse identificarsi con quello di cui all'articolo 243 del codice di procedura penale, legato sempre alla flagranza di reato; ma escludeva anche, e per conseguenza, che si versasse ancora in fase di indagini di polizia: si trattava sicuramente dell'ordine di cattura dell'istruzione sommaria. Di qui il venir meno di una delle caratteristiche tradizionali del procedimento direttissimo, cui in precedenza si è fatto riferimento: il salto di qualunque tipo di istruzione, formale o sommaria: anche se si fosse passati per la sommaria, per la prima volta si affermava la possibilità di procedere con giudizio direttissimo, mentre veniva accentuata l'importanza dell'altra caratteristica già individuata nella traduzione *manu militari* dell'imputato davanti al giudice del dibattimento.

Ma era istruttoria sommaria? Sul piano normativo il giurista positivo non può che fornire una risposta affermativa; sul piano della sostanza, sempre tenendo conto del particolare modo di esercizio dell'azione penale e della necessità che non sussistano esigenze di speciali indagini, la risposta potrebbe ben essere negativa per inferire l'attuazione di un ampliamento della fase delle indagini di polizia giudiziaria.

Chi ignora che dottrina e giurisprudenza non sono mai riuscite a stabilire convincenti differenze tra l'una e l'altra? E se alcune, di carattere formale, potessero essere individuate, chi saprebbe trovare distinzioni tra rapporti che hanno sempre come esclusivi protagonisti il pubblico ministero o la Polizia giudiziaria da un lato e l'imputato dall'altro, al di fuori, in ogni caso, di ogni contatto con la giurisdizione? Il vero è che la soluzione del problema è ancora oggi influenzata da un diffuso orientamento dottrinale che, per fin-

lità tutte da condividersi, scorge nell'inizio dell'istruzione sommaria anche l'esercizio dell'azione penale. Ma, se la normativa in esame contenesse i germi per il superamento di tale impostazione, nulla si opporrebbe a riguardare senza differenze la fase delle indagini di polizia da quelle di istruzione sommaria ed a bandire la distinzione anche sul piano terminologico: solo che si rifletta che, concentrandosi l'esercizio dell'azione penale, propria del procedimento direttissimo, nella presentazione dell'imputato al dibattimento non si tarderà a scorgere che la seconda alternativa sia quella da accogliere.

Ma nella linea di tendenza volta a far battere in ritirata la fase dell'istruzione, altra ed ancora più penetrante utilizzazione del procedimento direttissimo si rinviene nella legge n. 497 del 1974.

Ci si riferisce all'articolo 2, che ne impone l'adozione, per particolari categorie di reati, in deroga a quanto disposto dal primo comma dell'articolo 50 del codice di procedura penale, sempre che non siano necessarie speciali indagini, una imposizione cioè del procedimento direttissimo prevalentemente *ratione materiae*.

Se la terminologia legislativa deve avere un significato, sembra indubitabile doversi ritenere che il valore della indicata deroga sia totale: che non riguardi cioè soltanto la possibilità di passare a giudizio direttissimo nonostante si sia entrati in istruzione sommaria, ma anche il presupposto dello stato di detenzione dell'imputato ed il termine di presentazione al dibattimento. Può andarsi anche oltre per affermare che il procedimento direttissimo sia qui applicabile anche in caso di imputato a piede libero ed anche se non sia presente al dibattimento senza aver addotto un legittimo impedimento: questi solo possono essere i significati di una normativa che consente il procedimento direttissimo *ratione materiae*, facendosi carico di una deroga generale a tutti i presupposti e caratteri tradizionali di cui al primo comma dell'articolo 502 del codice di procedura penale.

Cosa è accaduto? È accaduto che in realtà non si è soltanto modificata la disciplina del procedimento, ma la si è modificata al punto da costruire un procedimento da esso essenzialmente distinto. Sia pure per particolari settori di fattispecie penali, esce fuori un provvedimento che, al limite, può essere esperito anche nei confronti di un imputato libero e che si concilia addirittura con la dichiaratoria di contumacia.

C'è però un elemento che rivela una comunanza tra questo procedimento ed il direttissimo: al dibattimento si passa soltanto per impulso del pubblico ministero: ciò che è tagliato fuori, a conferma della esattezza di quanto precedentemente osservato, è la istruzione formale, dando l'ulteriore riprova che in prospettiva la indifferenziazione tra istruzione sommaria ed indagini di polizia si rivela un risultato scontato.

Quali le cause della sostanziale disapplicazione di questi interessanti segni di rottura?

È presto detto: la soluzione compromissoria, la paura della novità, che da ciascuna di esse promana. Esse si rivelano, precisamente, in due punti.

Da un lato nel mancato abbandono del presupposto della non necessità di speciali indagini per attendere al procedimento direttis-

simo; dall'altro lato nella persistenza della possibilità del ritorno dall'instaurato procedimento direttissimo alle forme ordinarie del processo, ove nel corso del dibattimento la predetta necessità emerga, a norma dell'articolo 504 del codice di procedura penale. Il primo aspetto ha consentito alla prassi giuridica di aprire con agevolezza all'istruzione sommaria e, per questa via, di giungere all'istruzione formale; il secondo aspetto ha parimenti agevolato il ritorno alla istruzione formale.

Ed è qui che si innesta il carattere rivoluzionario della normativa contenuta nella legislazione valutaria del 1976. Essa è in perfetta linea con l'evoluzione legislativa fin qui considerata, ma al tempo stesso ne blocca ogni possibilità di boicottaggio: ma ciò che più interessa notare è che col conseguimento di queste finalità si conferisce al nuovo procedimento, solo per convenzione denominato « direttissimo », addirittura un rigore dogmatico che deve essere additato come esempio per il legislatore dell'intero sistema processuale penale.

Il primo comma dell'articolo 4 del decreto-legge n. 31 del 1976, convertito in legge n. 156 del 1976, impone il procedimento direttissimo per tutti i reati previsti dallo stesso decreto: una statuizione sul procedimento dunque *ratione materiae* dalla quale si trae la decisiva conferma della impostazione in precedenza prospettata per il disposto dell'articolo 2 della legge n. 497 del 1976.

Invero, tra i predetti reati, se molti possono dar luogo ad arresto in flagranza, altri possono dar luogo a cattura anche obbligatoria ed altri ancora né all'arresto né a cattura. Se per il primo settore si potrebbe ritenere la vicinanza con il procedimento direttissimo tipico, per il secondo, atteso che non potrebbe essere operante il citato articolo 2 concernente reati diversi, è chiara la possibilità non solo di passaggio all'istruzione sommaria ma anche di prescindere dal fatto che la cattura sia stata disposta oppure, se disposta, che sia stata potuta eseguire; per il terzo settore, poi, è altresì chiara la caduta del presupposto della detenzione.

Ma il significato dell'esordio dell'articolo 4 è elucidato dal prosieguo della norma, secondo cui a procedimento direttissimo si va per i reati predetti, in deroga agli articoli 502 e 504.

Come si vede, a differenza di quanto disposto dagli altri provvedimenti legislativi esaminati, la norma non contiene più la previsione del limite alla imposizione del procedimento direttissimo, costituito dalla necessità di speciali indagini. Ma, ciò che più interessa notare è che la scomparsa di questo limite agisce in due momenti: nel primo, allorché si tratta di decidere, da parte del pubblico ministero, se instaurare il procedimento direttissimo; nel secondo, ed in ciò consiste la contemplazione della deroga anche all'articolo 504 del codice di procedura penale, allorché la esigenza di un discorso emerga a dibattimento iniziato, ciò che potrebbe determinare addirittura anche la regressione per provvedimento del Giudice, all'istruzione formale.

Il risultato di questa operazione è di palmare evidenza: per i reati valutari previsti dal decreto-legge n. 31 del 1976, il procedimento direttissimo è l'unico possibile, sempre necessario, mai derogabile.

Ma per questa via ognuno comprende che, la distanza frapposta tra il procedimento direttissimo delineato dal codice di procedura penale e quello in considerazione, è grande ed incolmabile. Parlare di procedimento direttissimo non avrebbe ormai alcun senso.

Combinando, infatti, i vari momenti conclusivi dell'analisi, si scorge che la deroga al primo comma dell'articolo 502 riguarda non solo lo stato di detenzione e quindi la effettiva presentazione dell'imputato al giudice del dibattimento, non solo il termine divenuto ormai di dieci giorni entro il quale deve avvenire la presentazione stessa, dando la possibilità di passare al giudizio *de quo* anche ad istruzione sommaria avanzata, ma anche l'unico ed ultimo punto di contatto con la tradizionale normativa, quello appunto di selezionare, in base alla necessità o meno di specifiche indagini, i casi di non passaggio o di passaggio al giudizio direttissimo. La deroga, poi, all'articolo 504 recide ancora una volta l'ultimo collegamento con la normativa di legge ordinaria, perché, anche in caso di più complicate indagini, si deve rimanere a dibattimento.

Una sola cosa resta in piedi: la monopolistica posizione del pubblico ministero fino al passaggio al dibattimento ed il diretto ed esclusivo suo potere di investire il giudice che in esso opera.

Questa nuova figura di procedimento, innestata nel tessuto del processo vigente, se merita incondizionata approvazione, obbliga però ad un non facile sforzo di ricostruzione sistematica.

La mancanza di tempi massimi per provocare il transito del processo al dibattimento produce, di necessità, l'effetto che l'azione del pubblico ministero superi o possa superare gli angusti limiti delle indagini preliminari: ma questa affermazione, certamente non controvertibile, deve essere attentamente meditata.

Non è dubbio che essa ha valore assoluto quando si tratta di procedere contro un imputato a piede libero: in questo caso le attività di investigazione del pubblico ministero possono continuare senza limite temporale, ma con quello logico della sussistenza degli elementi per la formulazione dell'imputazione.

Delicato è invece il caso in cui si proceda contro imputati in stato di detenzione.

Ben altra sarebbe la costruzione se qui non si fosse obbligati ad individuare il modo di armonizzare la normativa in esame con quella generale del codice di procedura penale. Ma, *rebus sic stantibus*, le ipotesi che possono venire in rilievo sono due.

La prima è quella dell'arresto in flagranza e del fermo di polizia. Qui noi dobbiamo fare i conti anzitutto con le 96 ore di cui al terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione entro le quali il pubblico ministero deve aver convalidato i provvedimenti provvisori. Orbene, nella struttura ordinaria del procedimento direttissimo alla convalida segue il periodo necessario di dieci giorni entro il quale, senza alcun provvedimento relativo alla libertà personale, l'imputato rimane legittimamente ristretto in vincoli: nel procedimento di legge valutaria questo termine è derogato e non ne è previsto un altro.

Non è certo pensabile che a cagione della protrazione delle indagini non vi sia un limite alla ulteriore limitazione della libertà personale e quindi anche un limite temporale per la instaurazione del

dibattimento, quando si rifletta che questo è previsto per la stessa istruzione sommaria.

Ora, al di là della precisa qualificazione delle investigazioni che il pubblico ministero può compiere in funzione del passaggio al dibattimento in materia di reati valutari, occorre riflettere che nel caso dell'arresto in flagranza e del fermo, esclusa la possibilità di passare alla istruzione formale dopo la convalida, la situazione processuale più simile da evocare è quella della istruzione sommaria; ed occorre riflettere che quando si procede con questo rito nei confronti di persone detenute, esso, a norma dell'articolo 272 del codice di procedura penale non può oltrepassare 40 giorni.

Ed è precisamente a questo termine che occorre far riferimento per dare corretta soluzione al problema in esame. Ciò significa che, dopo la convalida, il pubblico ministero che non voglia procedere con le forme del procedimento direttissimo tipico, ma voglia avvalersi della speciale normativa valutaria, avrà da emettere un ordine di cattura e potrà proseguire le indagini per 40 giorni. Scaduti i quali, o porterà l'imputato a dibattimento ovvero, se necessitano ulteriori indagini, vi attenderà dopo aver disposto la scarcerazione per poi convocarlo a dibattimento.

La soluzione di questo primo caso consente di risolvere anche il secondo, cioè quello della emissione di un ordine di cattura in corso di indagini funzionali all'investitura del giudice del dibattimento: anche qui esse potranno proseguire per 40 giorni, salvo, come per la ipotesi precedente, a disporre la scarcerazione dell'imputato.

In breve: nessun limite cronologico per il caso di procedimenti contro una persona libera imputata di un reato valutario; limite di 40 giorni se trattasi di imputato detenuto.

Volutamente si è fatto riferimento alla istruzione sommaria in via analogica perché, come già di sfuggita rilevato, non ci si trova qui in presenza di un tale tipo di istruzione, bensì di una attività di investigazione inquadrabile unicamente nel settore delle indagini di polizia giudiziaria: la ragione di questa conclusione, di incontestabile esattezza, è data dal fatto che, fino alla provocazione dell'intervento del giudice del dibattimento, non è ravvisabile alcun esercizio di azione penale, ciò che appunto hanno di mira le indagini di polizia e che è postulato invece dall'inizio della istruzione sommaria.

Ed ecco emergere da questa precisazione il dato, di grande valore dogmatico, sul quale la nuova normativa valutaria invita ad una attenta meditazione: questo è il postulato di un vero e proprio processo accusatorio che passa per un assoluto potere inquisitorio del pubblico ministero e della Polizia giudiziaria: l'unico limite che esso incontra è dato dal temperamento delle esigenze dell'accusa con quelle di tutela della libertà personale: guai a toccare questo punto nel costruire un processo accusatorio; se lo si tocca meglio tenersi un processo inquisitorio. È un punto, questo, da sottolineare con forza per far battere in ritirata le demagogiche prese di posizione secondo le quali un processo accusatorio implicherebbe un indebolimento delle strutture inquisitorie ed in parti-

colare quelle della polizia: al contrario, le esalta, ed è necessario che sia così, perché, altrimenti, il processo non si potrebbe fare.

Questa puntualizzazione sulla natura delle attività esperibili dal pubblico ministero e dalla Polizia giudiziaria, in funzione del passaggio al dibattimento, consente di prendere rapidamente posizione su di un altro punto utile alla ricostruzione sistematica che si va tentando.

Cosa ha da fare il pubblico ministero quando, esperite le indagini, ritenga che non ci siano gli elementi per il passaggio al dibattimento?

Facendo un collegamento con la normativa del codice di procedura penale e sulla scia delle analogie in precedenza utilizzate con la istruzione sommaria, se ne dovrebbe concludere che il pubblico ministero non avrebbe che da richiedere il proscioglimento al giudice istruttore. Invece, sempre per la mancanza di un esercizio di azione penale che sottostà sempre alla istruzione sommaria, qui non è invocabile la predetta analogia: questa sussiste, al contrario, con la normativa del terzo comma dell'articolo 47 del codice di procedura penale perché, come l'investitura del giudice del dibattimento costituisce esercizio di azione penale, così la mancanza dei relativi presupposti non costituisce esercizio dell'azione stessa, e ciò non può essere sancito diversamente che col decreto di archiviazione.

Dunque: archiviazione o passaggio al dibattimento.

Un ultimo punto esige chiarificazione onde pervenire ad un quadro sistematico di sicura operatività pratica.

La deroga totale al primo comma dell'articolo 502 conduce anche a ritenere che il procedimento *de quo* possa, anzi debba essere instaurato in ogni caso, anche quando l'imputato non si presenta, fino al punto che esso si rivela compatibile con l'istituto della contumacia: la frattura col processo direttissimo tipico non potrebbe essere più netta!

Orbene, di fronte alla facilità di presentazione dell'imputato a norma dell'articolo 502 del codice di procedura penale, perché esso deve essere in stato di detenzione, si pone il problema del modo in cui il pubblico ministero possa e debba determinare la presenza dell'imputato libero.

Non vi sono alternative. Se la caratteristica di questo procedimento, nella quale si ravvisa l'unico residuo di contatto col procedimento direttissimo, è costituita dal già ricordato monopolio del pubblico ministero al di fuori di ogni ingerenza del giudice e se, al definitivo, resta la funzione di fondo di servirsene per ragioni di immediatezza ed esemplarietà, solo il pubblico ministero può provvedere a far citare l'imputato per il dibattimento come d'altro canto gli compete per i testimoni, a norma dell'articolo 503 del codice di procedura penale. Fuori di questa alternativa ci sarebbe la soluzione della richiesta di citazione a giudizio, ma il procedimento in esame non è la riedizione dell'istruzione sommaria: si caratterizza proprio per questa nuova posizione del pubblico ministero nel momento dell'aggancio del processo alla giurisdizione.

Basterà a questo punto leggere i punti 34, 37, 38 e 40 della legge delega per il nuovo codice di procedura penale, per rendersi conto del fenomeno al quale ha dato luogo la nuova normativa

penale valutaria: si tratta di una settoriale, ma grossa anticipazione del nuovo processo penale perché, in realtà, questo procedimento invero quella che sarà la ipotesi ordinaria del processo cioè del giudizio immediato: indagini preliminari del pubblico ministero e della Polizia giudiziaria in funzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (punto 34), udienza preliminare e passaggio al giudizio immediato, salva l'archiviazione (punto 40) con abolizione, salvo l'eccezionale caso degli atti di istruzione, di ogni fase istruttoria: con la particolarità che si tratta anche di un miglioramento della delega perché, salvo il caso di imputati detenuti, non v'è alcun limite cronologico per il compimento delle attività di investigazione. Limite cronologico, invece, assurdamente previsto dalla delega stessa (punto 37) nella misura di 30 giorni.

Questa riconduzione al giudizio immediato, e soprattutto l'aver calato questo giudizio immediato in un contesto antecedente di sole indagini di polizia e in un contesto successivo di solo dibattimento, consente di dare coerenza ad una stranezza contenuta nella legge valutaria.

Ci si riferisce al disposto dell'articolo 5, secondo il quale, in deroga all'ultimo comma dell'articolo 340 codice di procedura penale, il giudice può delegare gli ufficiali di polizia giudiziaria all'esame della corrispondenza e degli atti e documenti presso le banche od istituti.

Quale giudice? Se il procedimento è congegnato in modo tale che o il processo è in mano al pubblico ministero oppure al giudice del dibattimento, è chiaro che la deroga non può avere alcun valore, perché in questo tipo di processo il giudice istruttore non c'entra un bel niente.

Un modo, per la verità di dubbia esattezza, specie alla luce dell'ormai prevalente orientamento ad interpretare il secondo comma dell'articolo 15 della Costituzione nel senso che « autorità giudiziaria » deputata a far violare la corrispondenza è solo il giudice, per dare un significato alla disposizione potrebbe esser quello di ritenere che si sia voluto far riferimento ad una norma sull'istruzione formale considerando che, dovendosi applicare anche in istruzione sommaria e dovendosi per analogia parlare di istruzione sommaria anche per lo specialissimo procedimento, si sia inteso in definitiva stabilire il potere di delegazione al pubblico ministero.

Ma il modo più plausibile per spiegarsi la norma è quello che si trae come conseguenza della deroga già ricordata all'articolo 504 codice di procedura penale. Ciò comporterà, come si è detto, che anche in caso dell'emergere della necessità di indagini particolarmente complesse si debba per forza rimanere a dibattimento, ed è allora chiaro che l'esigenza di quegli esami di corrispondenza ed atti o documenti possa sorgere in fase dibattimentale: giudice delegante ben potrebbe essere il giudice del dibattimento e ciò ben quadrerebbe con la riconduzione del procedimento in esame al giudizio immediato dove per il salto, anzi, per l'abrogazione di ogni istruttoria, tutta la problematica dell'acquisizione probatoria si sposta a dibattimento secondo lo schema del processo accusatorio.

Ma, nell'ottica del procedimento immediato come prototipo del processo accusatorio, si spiega ed acquisisce speciale importanza una ultima disposizione processuale contenuta nella legge valutaria in

esame. Si tratta di un'altra deroga al codice di procedura penale: precisamente all'articolo 45 che prevede, come è noto, i casi di connessione di procedimenti. A norma del secondo comma dell'articolo 4, per i reati valutari la connessione non opera, salvo che non sia indispensabile per l'accertamento dei reati medesimi o della responsabilità dell'imputato.

L'istituto della connessione, si sa, è uno dei più contestati tra quelli disciplinati dal codice del 1930 e si è persino, ed anche fortemente, dubitato della sua costituzionalità. Da questo ultimo punto di vista la Corte costituzionale, non sempre convincentemente, ha fatto giustizia delle prospettate questioni di legittimità per contrasto con l'articolo 25 comma primo, della Costituzione rigettandole. Ma, ammessane la sua costituzionalità, non è dubbio, come l'esperienza giudiziaria dimostra, che esso sia causa di grossi inconvenienti e soprattutto di paralizzazione del meccanismo processuale: da strumento introdotto per prevenire il contrasto di giudicati si è trasformato in mezzo per non giudicare.

In realtà il punto di emergenza della connessione di procedimenti lo si rinviene agevolmente nel n. 4 dell'articolo 45 codice di procedura penale e cioè nelle finalità probatorie dalle quali si diparte anche la preoccupazione di evitare il contrasto di giudicati.

Sotto questo profilo la connessione può essere considerata anche come una ulteriore espressione del processo inquisitorio nel senso che incombe al giudice, per scelta dell'ordinamento, la ricerca della così detta verità materiale. Senonché, in nome di questo principio, a forza di voler accertare tutto, la prassi dimostra che non si riesce ad accertare niente.

L'istituto della connessione ha in sostanza rivelato i suoi limiti non già per un vizio d'origine dell'istituto stesso, ma per il mutamento delle condizioni storico-ambientali nelle quali la criminalità oggi si radica in forme essenzialmente diverse da quelle del tempo della emanazione del Codice Rocco.

La connessione si è rivelata un meccanismo capace di determinare l'inefficienza della giustizia proprio per le forme più pericolose ed oggi più comuni di delinquenza: precisamente per la delinquenza organizzata. La vasta rete di collegamenti che le organizzazioni criminali oggi intessono, porta naturalmente anche ad un collegamento tra i crimini e specialmente il profilo della connessione probatoria difficilmente può essere escluso. Si moltiplicano così gli anelli della catena delle imputazioni e per arrivare al fondo della verità materiale tutto tarda ad essere colpito, con vantaggio della criminalità che è addirittura messa in grado di profittare della stessa meccanica del processo per continuare a delinquere.

Orbene, non interessa né la verità materiale, che sottende l'idea dell'onnipotenza del giudice, né la verità meramente processuale, che sottende quella dell'abdicazione della funzione di giustizia; interessa, molto più semplicemente e realisticamente, l'accertamento della verità storica.

In quest'ottica, senza posizioni di preconetto sugli innegabili vantaggi probatori che la connessione implica, si tratta semplicemente di fare delle scelte di politica criminale e, come tutte le scelte, com-

presa quella del favore per la connessione, anche la nostra ha un prezzo.

Il prezzo del bando alla connessione dal nostro ordinamento processuale può essere quello di finalizzare il processo ad accertamenti settoriali e magari anche quello di correre qualche pericolo di maggiori contrasti di giudicati. Sono peraltro dei rischi che sono suscettibili di recupero, specialmente attraverso la disponibilità a fare un più largo uso dell'istituto della revisione, sulla base anche della normativa vigente. Ma i vantaggi, se non del bando, della drastica diminuzione dei casi di connessione, sono di maggiore portata: colpendo il singolo reato ed il singolo imputato si spezza la stessa catena delle imputazioni nelle espressioni di criminalità organizzata; colpendo il singolo reato ed il singolo reo si è in grado di fare giustizia rapidamente, di mandare ad esecuzione altrettanto rapidamente la sentenza e di privare la stessa organizzazione dei soggetti ai quali la catena delle imputazioni è coordinata. Sono questi i problemi oggi sul tappeto, e questo è l'unico contributo che un sano e funzionale processo penale può dare per fronteggiare la dilagante criminalità, specialmente quella organizzata.

Ma accanto a queste ragioni, se si vuole, di opportunità, ve ne è un'altra di carattere più strettamente giuridico.

Invero, una volta scelta la strada del processo accusatorio, specialmente se nella sua forma tipica, come fatto dall'articolo 4 della legge valutaria, la rinuncia all'istituto della connessione è una soluzione obbligata.

Il processo accusatorio, per poter funzionare, per metter capo ad un effettivo accertamento della verità storica, abbisogna di conservare snellezza e semplicità: il centro del processo è il dibattimento non solo per garantire la pubblicità, la oralità, che sono dopo tutto solo dei dati esteriori, ma lo è perché in esso si concentra il problema principe del processo, cioè dell'acquisizione probatoria. Ora è chiaro che per raggiungere questo risultato è necessario, indispensabile, che il dibattito si concentri su temi precisi e circoscritti, che non ci si disperda in sostanza sull'oggetto del giudizio: a tal fine, come insegna l'esperienza anglosassone, non vi è che una strada, cioè quella che si enuncia, sia pure come principio tendenziale, con la formula « per ogni processo una imputazione », « per ogni processo un imputato », che si pone in perfetta antitesi con l'istituto della connessione.

Logica, dunque, coerente e lineare la scelta di fondo operata dal legislatore valutario: il giudizio immediato ha come *pendant* in via di massima, il bando alla connessione.

Piace a questo punto ribadire il concetto in precedenza espresso che, anche così operando, con estrema saggezza il legislatore ha compiuto una esatta valutazione diagnostica sulle cause dell'insufficienza ormai conclamata della nostra amministrazione della giustizia.

La disposizione in esame, peraltro, non si sottrae a qualche rilievo critico che tra l'altro, ove accolto, favorirebbe la riaffermazione integrale della giustezza della soluzione e delle ragioni che hanno portato ad un atteggiamento di radicale sfavore per l'istituto della connessione.

Il secondo comma dell'articolo 4 infatti pone delle condizioni di flessibilità alla inoperatività della connessione, affermata in via gene-

rale e con tono di inderogabilità. Si dispone che essa possa tuttavia operare, quando si riveli indispensabile per l'accertamento dei reati o della responsabilità dell'imputato.

Certo, il passaggio al giudizio immediato reagirà su questa apertura in modo da restringerne la portata, ma non si deve dimenticare che discorso inverso potrebbe valere per il prosieguo del dibattimento, atteso che, come si è notato, per la deroga all'articolo 504 codice di procedura penale non è ammissibile alcuna regressione.

Da questo angolo visuale non si può non scorgere nella disposizione il grosso pericolo di far entrare dalla finestra ciò che si è fatto uscire dalla porta, anche se va da sé che la connessione *de qua* non potrà che operare fino all'apertura del dibattimento, dopo la quale prende vigore il principio dell'immutabilità dell'accusa, salva la deroga di cui all'articolo 445 codice di procedura penale.

Orbene, la sostanza della deroga alla inoperosità della connessione è in definitiva quella delle esigenze probatorie di cui al n. 4 dell'articolo 45 codice di procedura penale, ma, come è noto, questa è anche l'ipotesi dalla quale si sono dipartite tutte le disfunzioni del processo collegabili con l'operatività della connessione. La teoria dei collegamenti probatori è infinita e per questa via l'ingigantimento dei processi non ha limiti.

Come si possa conciliare questo pericolo con le esigenze che hanno consigliato il legislatore valutario a tagliare corto con ogni forma di istruttoria per far perno sul giudizio immediato, è davvero difficile scorgere. Ma soprattutto, come si possa pensare di conservare funzionalità, cioè snellezza e rapidità, al processo immediato insieme alla operatività della connessione, è ancora più difficile comprendere.

Non va dimenticato, a questo proposito, che la materia dei reati valutari cade nel piano di quel tipo di criminalità che va tanto a braccetto con la connessione e che, dalla sua inoperatività, può essere fortemente disincentivata: i reati valutari invero, sono un tipico settore di illeciti penali che vivono della criminalità organizzata, sulle espressioni della quale le influenze probatorie a dir poco pullulano.

Ma, a parte queste osservazioni di carattere di opportunità, la disposizione per come è formulata, lascia spazio per forti dubbi di costituzionalità, precisamente per contrasto col principio del giudice naturale di cui all'articolo 25, comma primo, della Costituzione.

Senza ricordare i numerosi interventi della Corte costituzionale, con i quali si sono fatti salti acrobatici per salvare la legittimità dell'istituto della connessione, non già in quanto essa agisca come criterio attributivo di competenza, bensì in quanto questo criterio attributivo sia nelle mani delle valutazioni di un organo del processo.

Questo salvataggio della Corte costituzionale è sempre stato disatteso giustamente dalla dottrina, poiché non è ormai più seriamente discutibile che il principio del giudice naturale si sostanzia nella inderogabilità delle regole di competenza stabilite per legge prima della commissione del fatto, sulla cui operatività non può incidere nemmeno il legislatore e tantomeno un organo del processo.

A parte, ripetesi, i casi in cui anche per la connessione, intesa sempre come criterio originario attributivo di competenza, la precostituzione e la inderogabilità della competenza radicatasi sono egualmente ottenibili per le ipotesi di influenza probatoria comunque ca-

muffata, anche nel modo prescelto dalla legge valutaria, il principio costituzionale del giudice naturale è doppiamente violato: una prima volta con la predeterminazione del criterio da operare *ex post facto*; ed una seconda, con il margine di discrezionalità lasciato nelle mani del giudice nello stabilire se essa debba operare o no.

Dal primo punto di vista, non varrebbe osservare che tuttavia la predeterminazione dei presupposti esiste, sul rilievo che è prevista cioè la necessità delle esigenze probatorie. Invero, il principio del giudice naturale, che implica la precostituzione e la previsione dei criteri di attribuzione nonché la inderogabilità del giudice così determinato, è principio di rango costituzionale che vale prima di tutto per il legislatore, il quale come non può prevedere, *a priori*, deroghe alla competenza e nemmeno introdurre dopo la commissione del fatto, così non può rimettere la operatività del criterio attributivo a fatti successivi alla commissione del fatto: deve trattarsi di criteri precisi, radicati sulla fattispecie, che debbono operare ed esaurire la loro efficacia nel momento stesso della instaurazione del processo, una volta per sempre.

L'influenza probatoria è un fatto, per di più meramente processuale, che per sua natura è destinato a venire ad esistenza *ex post facto*: di qui la prima ragione di incostituzionalità.

Dal secondo punto di vista, conseguenziale ai precedenti rilievi, i criteri attributivi di competenza, dovendo essere oggetto di previsione prima della commissione del fatto, e dovendo essi soltanto determinare l'instaurazione del contatto tra imputato e processo od organi processuali, debbono avere un carattere automatico e non possono quindi essere gestiti dagli organi medesimi. Ciò determina la inconciliabilità con meccanismi che anche se rimessi alla valutazione, ed a maggior ragione se alla discrezionalità, possono, talvolta operare ed altre volte no. L'indispensabilità probatoria di cui all'articolo 4 della legge valutaria realizza precisamente questa seconda ipotesi e non è dubbio che qui debba ravvisarsi la seconda ragione di incostituzionalità della norma.

Non è un caso che il punto 13 della legge di delega per il nuovo codice di procedura penale, tagliando corto con le alchimie della Corte costituzionale, pur conservando l'istituto della connessione, abbia imposto la eliminazione di ogni discrezionalità nella determinazione del giudice competente: ciò riflette quanto precedentemente esposto e fa meraviglia che una legge come quella valutaria, la quale rivela un'autentica portata rivoluzionaria proprio per essersi posta come grossa anticipazione della delega, di ciò non abbia voluto tener conto.

Gli stessi rilievi valgono per l'altra ipotesi di attribuzione di competenza, ormai tradizionale nella legislazione finanziaria, secondo la quale, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 4, la competenza funzionale del tribunale a giudicare dei reati valutari, spetta per ragioni territoriali, a quello in cui è avvenuto l'accertamento del reato. Trattasi di un criterio estrinseco alla fattispecie, molto pericolosamente manovrabile da tutti, e che soprattutto determina da un lato competenze alternative, poiché non può essere conosciuta la località del commesso reato e ciononostante farsi operare il criterio dell'accertamento facendo in modo di non farlo poi coincidere con il primo;

da un altro lato determina competenze differenziate poiché per lo stesso fatto, per esempio se commesso da più persone in concorso, può determinare competenze territoriali diverse; e tutti sanno quanta sia l'abilità dei nostri delinquenti in faccende di questo genere.

A parte questi ultimi rilievi critici, che non a caso si sono lasciati per ultimi, la legge valutaria, per gli aspetti processuali, rappresenta un grosso evento per la teoria e la prassi giuridica: esso tra l'altro consente di sperimentare, in un settore per di più vitale e particolarmente denso di implicazioni criminologiche, quelle che sono le linee caratterizzanti del processo penale che di qui ad un anno in attuazione della legge di delega, sarà praticato nelle aule di tutti i tribunali. Può dirsi, in conclusione: davvero illuminato il nostro legislatore del diritto processuale penale della crisi; davvero coraggiosa la riforma esaminata; in definitiva un esempio davvero da imitare!

PAGINA BIANCA

3ª GIORNATA — 12 MAGGIO 1977

**Relazione
dell'avvocato FRANCESCO MAZZARELLI**

SU:

**« IL RIENTRO DEI CAPITALI
NELL'OTTICA DEL TRIBUTARISTA »**

FRANCESCO MAZZARELLI è avvocato tributarista in Milano.

Ringrazio il colonnello Toschi per avermi cortesemente invitato dandomi l'opportunità di vedere qui tanti amici.

Faccio atto di sottomissione per quanto riguarda il tempo a me concesso. Scherzosamente prima il generale Dus mi domandava: «Ma qual è quest'ottica del tributarista? Che cosa ci vede il tributarista nel rientro di capitali?». In realtà il tributarista ha un'ottica un poco *sui generis*: cerca sempre di stabilire se un certo fenomeno economico-giuridico dia o meno luogo a materia imponibile. In caso affermativo si tratta di fissare un'aliquota e, infine, procedere ad una moltiplicazione per determinare l'imposta dovuta.

Questo monotono procedimento di applicazione dell'imposta è valido anche per questo particolare problema posto dalle leggi valutarie di cui state discutendo nel presente convegno.

Il sistema tributario da applicare è stato, come voi sapete, recentemente riformato.

L'ordinamento delle imposte sui redditi si appoggia su una nuova imposta che ha l'ambizione di coprire tutti i redditi dei residenti, ovunque siano prodotti, tanto nel territorio dello Stato quanto all'estero. Badate bene che questa imposta, ambiziosa nei suoi obiettivi, non colpisce solamente i cittadini. Soggetti passivi dell'imposta sono invece i residenti, siano essi cittadini o meno.

Voi potete immaginare quale serie di problemi nasca in merito alla determinazione della residenza, che la legge fissa con alcuni criteri che fanno in primo luogo riferimento al luogo di iscrizione anagrafica del contribuente e, mancando l'iscrizione anagrafica, alla sede dove il contribuente ha il centro dei propri interessi.

Nasce una seconda serie di problemi per il fatto che, accanto a questa ambiziosa imposta personale, ne è stata istituita un'altra minore, e cioè l'imposta locale sui redditi che avrebbe l'ambizione di colpire esclusivamente i redditi che sono prodotti nel territorio dello Stato.

Non starò a tediarvi con la serie di problemi che nascono dalla fissazione normativa di criteri che localizzano il reddito nel territorio dello Stato, piuttosto che fuori.

Una ulteriore serie di complicazioni sorge per effetto dei numerosi trattati che il nostro Paese ha stipulato con molti paesi esteri per evitare la doppia imposizione.

Si tratta di convenzioni internazionali dirette ad evitare che un contribuente che opera, ad esempio, attraverso uno studio professionale o attraverso una localizzazione di capitale e lavoro all'estero, venga colpito dall'imposta tanto in Italia che nello Stato straniero.

Questi trattati contro le doppie imposizioni operano anche nella vigenza della nuova legislazione tributaria. Sussiste però un grosso problema costituito dalla difficoltà di adattarli alla riformata imposizione sui redditi.

Lentamente il Ministero delle finanze sta convenendo con i paesi esteri l'adattamento di questi trattati al nuovo sistema delle imposte sui redditi.

Quanto sopra detto vale per quanto riguarda l'aspetto reddituale dei fenomeni economici e giuridici oggetto di imposizione.

Esiste poi un sistema di imposte che colpiscono i trasferimenti ed il consumo.

Voi sapete che la principale imposta sui consumi è l'IVA.

Esistono anche, seppure con un ambito applicativo più limitato, l'imposta di registro e l'INVIM che riguardano gli immobili.

Che impatto ha su questo sistema la legge n. 159? Essa ha semplicemente obbligato chi ha rispettato la legge valutaria a compiere atti che spesso hanno evidenziato il possesso di redditi all'estero.

Il reperimento della materia imponibile è già difficile nel nostro paese; figuriamoci quanto è difficile reperire materia imponibile all'estero. Ciò è tanto vero che il legislatore punisce più gravemente l'infedeltà delle dichiarazioni se riguardano redditi posseduti all'estero.

Questa difficoltà, naturalmente, non fa venir meno i principi applicabili a tutti coloro che posseggono redditi all'estero.

È necessario fissare un attimo la nostra attenzione su quanto è avvenuto nel 1976.

Un gruppo di contribuenti che possedevano attività all'estero, ha dovuto compiere negozi giuridici al fine di adempiere le disposizioni contenute nella legge n. 159 ed ha quindi manifestato, con dichiarazioni, con atti di trasferimento, o con altri atti rilevanti, il possesso di redditi esteri. La conseguenza ovvia è che questi redditi esteri dovranno essere dichiarati in quanto il loro occultamento, alla luce degli atti compiuti, diventa estremamente richioso.

Il contribuente poteva alternativamente avvalersi di una opportunità che il legislatore gli offriva, consistente nel versamento di un'imposta sostitutiva.

Facciamo un esempio: chi possedeva un appartamento in Svizzera per andare a trascorrervi le vacanze, aveva due opportunità dal punto di vista fiscale; delle due, una è scaduta il 19 febbraio 1977. Se non l'ha utilizzata, dovrà entro il 30 giugno 1977, fare la dichiarazione dei propri redditi includendo il reddito derivante da questo immobile posseduto all'estero. Il legislatore ha consentito a questi contribuenti che possedevano redditi all'estero, di pagare un'imposta del 15 per cento commisurata al valore della attività stessa.

Supponiamo che il nostro contribuente non abbia adempiuto entro il termine del 19 febbraio. In questo caso, nasce una complessa serie di problemi, che riguardano anche la Guardia di finanza, in quanto il Corpo funzionante destinato al reperimento della materia imponibile.

Il problema è quello di accertare il valore del bene; la legge dice infatti che il versamento del 15 per cento commisurato al valore del bene preclude ogni accertamento, da parte degli Uffici delle imposte, relativo ai redditi che dalle attività possedute all'estero, siano stati eventualmente conseguiti dal contribuente.

Il grosso problema da risolvere è ovviamente questo: quanto vale quest'appartamento? Vale quanto ha dichiarato il contribuente e cioè 100 mila franchi? O vale piuttosto 200 mila franchi?

Se queste indagini verranno fatte, è immaginabile tutta la serie di problemi e il probabile contenzioso che ne deriverà.

Badate che il problema si pone per tutte le attività possedute, anche se ho esemplificato con il cespite più evidente, cioè quello immobiliare.

L'alternativa a disposizione del contribuente che non abbia fatto uso di questo regime sostitutivo di tassazione del reddito, è quella di dichiararlo quest'anno. Si badi però che dichiarandolo quest'anno, il contribuente dichiara il reddito che da questo cespite ha percepito nel corso dell'anno 1976, ma rimane scoperto e insolvente per quanto riguarda i redditi relativi agli anni 1974 e 1975.

Se poi ha presentato domanda di condono, i conti sono già chiusi fino a tutto l'anno 1973. Se non ha presentato domanda di condono si ritorna indietro fino all'anno 1970, con conseguenze assai facilmente comprensibili, anche perché mentre la legge valutaria n. 159 ha condonato tutte le sanzioni di carattere amministrativo, relative alle infrazioni commesse nelle dichiarazioni dei redditi, non ha, per una scelta non facilmente comprensibile, condonato le sanzioni di carattere penale. C'è pertanto il rischio che questo contribuente dichiarando il reddito solo quest'anno, si trovi esposto a sanzioni penali per gli anni precedenti.

Una seconda serie di problemi nasce da un'altra soluzione adottata dal legislatore nella legge n. 689, legge successiva che ha modificato la legge n. 159. Voi sapete che è stato vietato al residente di possedere in Italia beni attraverso l'interposizione di soggetti esteri. Non si sa bene la ragione, ma quando nel nostro paese si trattava di acquistare una villa al mare, una casa in montagna, per un malvezzo che, per fortuna, sta scomparendo, alcuni anni fa si creava una società e ad essa si intestava l'immobile. I più sofisticati hanno fatto di meglio hanno costituito una società all'estero alla quale hanno intestato l'immobile.

Ora, mentre l'intestazione di un bene che si trova nel territorio dello Stato a una società o ad un soggetto che si trova nel territorio dello Stato non è vietata dalla legge valutaria (io posso senza dubbio possedere il pacchetto azionario di maggioranza di una grossa società tramite una società finanziaria) questa operazione non è più legittima se queste intestazioni interpositorie avvengono per il tramite di soggetti non residenti.

Il legame giuridico con lo Stato estero poteva avvenire sostanzialmente in due modi: o attraverso l'intestazione della proprietà a un soggetto straniero o attraverso un possesso fiduciario. Possesso fiduciario significa semplicemente che il proprietario continuava ad essere il soggetto residente, però la proprietà nominale

apparente era quella del fiduciante non residente. Con l'entrata in vigore della legge n. 159 i soggetti interessati hanno dovuto eliminare questa costruzione. Ammettiamo che l'abbiano fatto: che cosa deriva da questo comportamento?

Innanzitutto derivano dei trasferimenti: chi possedeva la villa situata in Italia tramite la società svizzera, ha dovuto fare in modo che quest'ultima vendesse la villa; o a se stesso o ad un terzo. Per ovviare all'inconveniente di queste vendite in sostanza fittizie, poiché si tratta di vendere a chi era già effettivamente proprietario, il legislatore ha consentito di operare delle cessioni senza corrispettivo, ovvero senza pagamento effettivo del valore del bene.

Fin qui il discorso è abbastanza chiaro; però il legislatore ha aggiunto che, agli effetti fiscali, queste operazioni di cessione dovevano considerarsi effettuate a titolo oneroso.

Ed ecco che, a questo punto, scatta quella rigidità mentale del tributarista che fa applicare a tutte queste operazioni di compravendita senza corrispettivo da un punto di vista civilistico, ma onerose da un punto di vista fiscale, le varie imposte.

I suddetti signori operando queste cessioni sono stati assoggettati chi all'IVA, chi all'imposta di registro, e in ogni caso, se si trattava di immobili, alla INVIM. Su queste operazioni, a parte l'esborso, non nascono problemi particolari; sono infatti operazioni del tutto ordinarie. Qualche difficoltà invece, nasce per un'altra serie di problemi.

Immaginate una situazione di questo genere: le azioni di una società italiana intestate ad una società estera posseduta dal socio reale della società italiana; supponete che queste azioni — ma oltre che azioni potrebbe trattarsi di obbligazioni, di mutui contratti dalla società italiana presso una società estera il cui socio effettivo è il socio italiano —, questi mutui, queste obbligazioni nell'anno 1976 oltre che negli anni precedenti (limitandoci al 1974 e 1975 perché per gli anni anteriori ipotizziamo il condono) abbiano fruttato un reddito, dividendi, interessi che sono stati trasferiti all'estero. In questo trasferimento hanno pagato un'imposta sostitutiva.

Questa operazione di smascheramento della società estera che effetti ha per l'anno 1976 sul reddito conseguito della società estera? Questo reddito deve essere dichiarato dalla società estera — ammesso che ci siano i presupposti per fare una dichiarazione e che non sia stata applicata un'imposta sostitutiva —, o deve essere dichiarato dall'effettivo residente?

Secondo taluni, con questo smascheramento, il legislatore ha voluto produrre una situazione avente conseguenze anche di carattere fiscale. In sostanza, il precetto normativo viene interpretato in questo senso: tu residente sei l'effettivo titolare di questo reddito, quindi spetta a te dichiararlo se ce ne sono i presupposti.

Secondo questa tesi quindi, chi ha distribuito dividendi sull'estero, avendo già pagato l'imposta a fonte che è sostitutiva, non ha l'obbligo di pagare l'imposta una seconda volta sulla base del medesimo presupposto, in quanto in questa materia sarebbe violato

uno dei principi fondamentali che è quello del divieto della doppia imposizione.

Passiamo alla seconda tesi: secondo questa il soggetto non residente, la società estera è e rimane un soggetto d'imposta autonomo, il quale deve pagare l'imposta per i redditi conseguiti in Italia e se questi redditi hanno pagato l'imposta sostitutiva, il debito d'imposta è assolto per quanto riguarda il soggetto non residente; il soggetto residente, però, quando riceve dalla società estera la distribuzione degli interessi e dei dividendi dovrà esso stesso, a sua volta, assoggettarsi all'imposta per quanto riguarda i redditi conseguiti all'estero, per lo meno limitatamente a quella imposta personale che ha l'ambizione di colpire i redditi ovunque siano prodotti.

Su questo punto in realtà il Ministero delle finanze non si è ancora pronunciato: si possono comunque fare due osservazioni. Prima di tutto, se si seguisse la tesi della trasparenza, secondo la quale l'effettivo proprietario ha già pagato le imposte per il tramite del soggetto non residente, si verrebbe a creare una stranissima disparità di trattamento a tutto favore del proprietario di beni residenti, tramite l'interposizione di soggetti non residenti.

In sostanza colui che possiede in Italia beni con l'interposizione di una società non residente, l'imposta la paga una volta come società di cui è azionista e cioè sul reddito da questa prodotto, e una seconda volta quando questa società distribuisce a lui il dividendo. Questa osservazione dovrebbe portarci a concludere che questa imposta deve essere prelevata due volte: una volta in capo al soggetto estero, e una seconda volta in capo al soggetto residente.

Comunque anche l'altra tesi, cioè quella più favorevole al contribuente, non deve essere abbandonata, in quanto nella formulazione della legge valutaria, che prende in esame anche le conseguenze di carattere fiscale, si potrebbe e addirittura si dovrebbe, a mio avviso, vedere per l'applicazione delle imposte dirette, un reale assoggettamento all'imposizione per gli atti che vengono compiuti, ma per quanto riguarda le imposte sul reddito, questa trasparenza dovrebbe essere ed avere effetto non solo valutario ma anche fiscale.

Non pare il caso di azzardare conclusioni; vedremo in seguito se indagini in questo settore daranno luogo a contestazioni tali, da richiedere una pronuncia alla magistratura tributaria.

Rimane ancora da risolvere un ultimo problema prima di concludere.

Quando la società estera di cui in parola ha assegnato i propri beni al residente, ha probabilmente conseguito delle plusvalenze; si faccia l'ipotesi di una villa che acquistata a suo tempo per 10 milioni, adesso vale 100 milioni; il residente quando se la reintesta, si reintesta un bene che vale 100 milioni. Ora si chiede: su questa plusvalenza si ha materia imponibile o no?

Anche questo è un problema che ha suscitato opinioni contrastanti; alcuni ritengono che queste operazioni, in quanto compiute da soggetti esteri non aventi stabile organizzazione in Italia,

non sono qualificate da intento speculativo, quindi non devono scontare nessuna imposta, in quanto, mancando il presupposto della stabile organizzazione in Italia di attività commerciali, non ci sarebbe modo di procedere a tassazione. D'altro canto l'intento speculativo non ci può essere in chi trasferisce, obbligato, da una norma di legge.

Optando per questa tesi, però, i residenti finirebbero con il godere di un insperato vantaggio, quello cioè di potersi intestare dei beni a un costo fiscale superiore a quello originario; su questo incremento di valore inoltre, essi avrebbero una sanatoria, una specie di condono tributario in quanto non verrebbero a pagarne l'imposta.

Con queste parole io concludo. Concludo con la formulazione di dubbi; d'altra parte l'ottica del tributarista è quella di uno che vede con lenti spesso un poco deformanti o appannate, soprattutto in questo periodo di grossi sommovimenti.

3ª GIORNATA — 12 MAGGIO 1977

Relazione
del colonnello GIUSEPPE GIULIANI

SU:

« IL NUCLEO DI POLIZIA VALUTARIA
DELLA GUARDIA DI FINANZA »

—————
GIUSEPPE GIULIANI, colonnello comandante del Nucleo Speciale di Polizia
Valutaria della Guardia di Finanza.
—————

PREMESSA.

La sera dell'8 marzo di quest'anno, l'italiano medio (per intenderci, quell'italiano che, secondo le statistiche, non legge i giornali, ma che, secondo una presunzione giuridica necessaria senz'altro ma alquanto anacronistica, dovrebbe leggere tutte le sere la *Gazzetta Ufficiale* dello Stato e magari quella della sua Regione e, perché no?, dovrebbe passare un momentino all'albo comunale ed a quello della parrocchia per prendere visione delle affissioni pubbliche), quell'italiano medio, dicevo, al quale era certamente sfuggita la caotica legislazione valutaria, vedendo il telegiornale della notte apprese che era stato istituito il Nucleo speciale di polizia valutaria.

Ma lo apprese non perché la televisione avesse rivelato un particolare ed improvviso interesse per la nuova unità della Guardia di finanza ma perché due ufficiali del Nucleo si stavano intrattenendo in quel momento, in una saletta dell'aeroporto di Fiumicino, con la signora Sofia Scicolone, in arte Sofia Loren, all'anagrafe Sofia Ponti, per chiedere alcune delucidazioni sulle quali purtroppo non vi posso intrattenere perché il servizio è in corso e quindi coperto dal segreto istruttorio.

In realtà, il Nucleo speciale era nato un po' prima, esattamente il 19 maggio 1976, data di entrata in vigore della nota legge n. 159 sulle sanzioni penali valutarie.

Volendo fare oggi un po' il punto della situazione, direi che bisogna considerare due periodi: uno che va dal 19 maggio alla fine dello scorso anno, un altro che va dagli inizi di quest'anno ad oggi.

Il primo periodo è stato utilizzato per completare l'assetto normativo, per selezionare e specializzare il personale, per delineare la struttura del Nucleo speciale, per approntare le infrastrutture.

Il secondo periodo, salvo qualche completamento della fase precedente, ha avuto una netta impronta operativa.

L'ASSETTO NORMATIVO.

La norma di legge demandava ad un decreto interministeriale il regolamento delle attribuzioni del Nucleo speciale. In realtà, quando ci siamo riuniti con i nostri *partners* della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi per vedere che cosa bisognasse inserire in questo decreto, ci siamo accorti che i poteri del Nucleo speciale erano già abbondantemente disciplinati dalla legge. Per

contro, ciò che occorre disciplinare erano i rapporti, le relazioni tra il Nucleo speciale ed i suindicati *partners* e tra il Nucleo speciale e gli altri reparti della Guardia di finanza.

Per i primi (rapporti tra Nucleo speciale, Banca d'Italia ed Ufficio italiano dei cambi), si è provveduto con il decreto interministeriale; per i secondi (rapporti tra Nucleo speciale ed altri reparti del Corpo), con due circolari del Comando generale.

Il decreto interministeriale riprende, in sostanza, la normativa fiscale per quanto concerne l'obbligo delle reciproche comunicazioni nel momento in cui uno dei tre organi deputati all'accertamento delle violazioni valutarie intraprende un'ispezione. Prescrive, inoltre, che l'Ufficio italiano dei cambi trasmetta al Nucleo speciale copia delle richieste di informazioni che invia ai reparti del Corpo. Costituisce, infine, una Commissione permanente di coordinamento tra Banca d'Italia, Ufficio italiano dei cambi e Guardia di finanza.

Le due circolari del Comando generale, a cui ho accennato, disciplinano gli interventi del Nucleo speciale di propria iniziativa o su richiesta dei reparti del Corpo. Gli interventi su richiesta sono limitati, essenzialmente, ai casi di operazione di vasta importanza o nel corso delle quali sia necessario esercitare gli speciali poteri conferiti agli appartenenti al Nucleo speciale.

II PERSONALE.

Nel mentre si provvedeva a completare l'assetto normativo, veniva attuata la selezione e la qualificazione del personale. Proprio presso la Scuola di polizia tributaria, sono stati organizzati, in successione di tempo, quattro corsi: due per ufficiali e due per sottufficiali.

Alcuni ufficiali e sottufficiali, frequentatori dei primi due corsi, sono poi stati inviati presso la Banca d'Italia, che nel frattempo aveva organizzato un corso, per così dire, di superspecializzazione. Quest'ultimo corso, al quale hanno partecipato anche funzionari della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi, è dunque servito anche ad amalgamare le esperienze ed a creare il necessario affidamento tra persone destinate ad operare nello stesso settore.

L'ORGANIZZAZIONE.

Parallelamente alle attività dianzi sintetizzate, si provvedeva a mettere a punto l'organizzazione del Nucleo, che oggi si articola in ufficio comando e tre gruppi di sezioni.

L'ufficio comando comprende una sezione segreteria ed affari generali, i cui compiti sono abbastanza intuitivi, ed una sezione operazioni, su cui conviene soffermare brevemente l'attenzione.

Al nucleo speciale pervengono, oltre alle copie di richieste di informazioni dell'Ufficio italiano dei cambi, di cui ho già detto prima, anche le segnalazioni dei risultati di servizio conseguiti dai reparti del Corpo di tutta Italia. A questi dati, occorre poi aggiungere quelli che vengono rilevati direttamente dal personale del

Nucleo speciale nel corso degli interventi operativi. La conservazione e l'elaborazione di questa massa imponente di « informazioni » è affidata, appunto, alla sezione operazioni, che si avvale di un elettroschedario, di un elettroarchivio e di una macchina Olivetti Editore S/14, che è in grado di avere un numero illimitato di « memorie ».

È facile prevedere come, in un prossimo futuro, questa organizzazione potrà costituire una specie di « cervello valutario » di tutta l'attività della Guardia di finanza. Per il momento, questa organizzazione consente di stabilire, con immediatezza, eventuali collegamenti tra le operazioni compiute in ogni parte d'Italia, in modo da suggerire anche, in via autonoma, l'opportunità dell'intervento del Nucleo speciale.

I tre gruppi di sezioni sono dislocati due a Roma ed uno a Milano: ma questa dislocazione risponde soltanto a criteri organizzativi e non crea assolutamente una competenza territoriale.

Così pure la ripartizione in gruppi risponde ad esigenze di comando, di coordinamento, ecc., ma non comporta una attribuzione di competenza per materia.

In realtà, i compiti operativi vengono affidati, di volta in volta, alle « unità operative », ciascuna costituita mediamente da due ufficiali e quattro sottufficiali. Poiché è il comandante del Nucleo speciale ad attribuire i compiti, i comandanti di gruppo si inseriscono nell'attività delle unità operative attraverso la loro azione di coordinamento e di controllo, fungendo come organi demoltiplicatori del comando.

Naturalmente, nulla vieta al comandante del Nucleo di far operare congiuntamente due o più unità operative o, al contrario, di far operare una parte dell'unità operativa ovvero di affidare la direzione del servizio ad un comandante di gruppo.

Si è voluto creare, in sostanza, uno schema duttile, per farlo meglio aderire alle varie esigenze operative, ma che in ogni caso rispondesse a questo requisito di base: minimo grado di burocratizzazione, massimo grado di operatività.

L'ATTIVITÀ.

Per completare l'argomento, vorrei ora dare qualche dato statistico che si riferisce, praticamente, all'attività di quattro mesi.

Sono stati effettuati 52 interventi, 4 verifiche generali, 13 verifiche parziali. Sono state denunziate venti persone di cui sei in stato di arresto. È stata sequestrata valuta per oltre cento milioni, sono state accertate infrazioni valutarie per oltre trenta miliardi. Sono stati infine accertati tributi diretti per otto miliardi e tributi indiretti per due miliardi.

Questo per quanto si riferisce a servizi esauriti. Vi sono poi numerosi servizi in corso. Nell'ambito dell'attività di iniziativa, abbiamo voluto dare uno sguardo al settore del turismo italiano all'estero, sottoponendo a controllo una importante società. Abbiamo così rilevato che molti concittadini avevano superato il « tetto » delle 500.000 lire. Il servizio si concluderà con la redazione di

circa tremila rapporti, di cui 500 penali, per un controvalore di circa tre miliardi.

Altra attività d'iniziativa stiamo espletando nel settore del monopolio dell'oro (del quale spesso ci si dimentica parlando di valuta) e delle monete d'oro.

I PROBLEMI.

Vorrei ora accennare a qualcuno dei problemi che si sono posti in questo primo periodo di attività del Nucleo speciale.

A) Il primo problema riguarda la verifica, che oggi, ma non solo oggi, costituisce il punto centrale dell'attività della Guardia di finanza. Si trattava di stabilire se si potesse ipotizzare una « verifica valutaria », limitata, cioè, ai soli aspetti valutari dell'attività aziendale.

La nostra conclusione è stata che può esistere una ispezione valutaria, cioè un accertamento limitato alla consultazione ed all'esame di alcuni documenti, ma non può esistere una verifica valutaria, cioè una verifica globale che comprenda l'esame di tutti i rapporti di un certo soggetto solo ai fini tributari. Infatti l'esame di un documento non può che essere fatto anche sotto il profilo tributario. Ciò — anche a non voler considerare le altre qualificazioni giuridiche della Guardia di finanza che comportano l'obbligo di rilevare tutte le infrazioni — risponde ad un'esigenza di funzionalità della nostra attività operativa ed anche di snellezza da parte dell'operatore economico.

Perché l'operatore economico — e forse questo è problema che non riguarda direttamente il nostro argomento, ma voi scuserete qualche digressione — non può essere assoggettato in continuazione alla visita della Guardia di finanza, alla visita dell'ufficio IVA, alla visita dell'ufficio delle imposte dirette, alla visita dei funzionari e degli ispettori del lavoro, alla visita dei vigili del fuoco, ecc. Bisognerebbe trovare, sia pure in tempi lunghi, sia pure in prospettiva, il modo di creare una specie di corpo dei verificatori, i quali, con competenza a 360 gradi, si recassero presso un'azienda e vedessero tutto quello che c'è da vedere, in modo da economizzare tempo da parte delle forze dello Stato e recare meno intralcio all'attività dell'impresa.

Dunque, tornando al nostro discorso, niente verifica valutaria, anche perché le connessioni esistenti tra i vari documenti e tra questi e la contabilità, sono così strette che sarebbe impossibile inforcare gli occhiali del « valutario » e dimenticare il resto.

B) Un altro problema concerne la formulazione della norma incriminatrice del decreto n. 31. Vi risparmio le citazioni, perché a noi interessa dibattere il fatto, non la fattispecie.

Nella prima formulazione, la norma incriminatrice diceva, in sostanza: chi commette violazioni valutarie è punito con la multa. Poi, in un comma successivo, aggiungeva: se la violazione supera i cinque milioni si applica anche la reclusione.

Tale formulazione della norma ha consentito al tribunale di Genova, in un caso ormai di dominio pubblico, quello di Ravano, di con-

siderare la reclusione come pena per la circostanza aggravante del limite di valore (cinque milioni) e, quindi, di non applicarla nel caso deciso.

Allora il legislatore, per evitare altre interpretazioni del genere, che cosa ha fatto? Ha capovolto la norma ed ha detto: chi commette infrazioni valutarie è punito con la reclusione e con la multa. Poi, in un comma successivo, ha aggiunto: la reclusione non si applica se la violazione è inferiore a cinque milioni.

Applicando la stessa logica del tribunale di Genova, il limite di valore potrebbe ora essere considerato circostanza attenuante. Il che comporta che, essendo obbligatorio il mandato di cattura, si dovrebbe procedere all'arresto obbligatorio anche per valori inferiori a cinque milioni: al limite, per 501.000 (essendo 500.000 il limite per la sola sanzione amministrativa).

È da escludere che il legislatore volesse giungere a queste conseguenze, ma il problema è aperto.

C) Un terzo problema concerne la possibilità di effettuare perquisizioni di iniziativa in materia valutaria. Il problema trae origine dalla estensione in materia valutaria dei poteri che la Guardia di finanza ha in materia tributaria.

Dico subito che abbiamo escluso, in maniera netta, la possibilità di avvalerci del potere di perquisizione di cui all'articolo 33 della legge n. 9 del 1924 in materia valutaria, e ciò per due ordini di motivi.

In primo luogo, non possiamo ignorare il sistema garantista previsto dalla nostra Costituzione in tema di libertà personale e di inviolabilità del domicilio. Il citato articolo 33 risponde ad una logica propria dei tributi cui si riferisce e, del resto, la stessa formulazione letterale della norma, con la necessità ivi prevista che altre leggi si richiamino espressamente ad essa, esclude, a mio avviso, qualsiasi estensione.

In secondo luogo, non si può neppure ignorare che il Nucleo speciale, avendo competenza su tutto il territorio nazionale, può agire nell'ambito di autorità giudiziarie diverse. E poiché bisogna convenire che quella della perquisizione di iniziativa è, quanto meno, materia opinabile, si sarebbe esposto il personale del Nucleo al rischio gratuito di incontrare difformità di opinioni nei vari magistrati, con le conseguenze facilmente intuibili.

D'altra parte, l'autorità giudiziaria è così vicina alla Guardia di finanza, così sensibile ai nostri problemi, da consentirci di ritenere che gli stessi motivi che, comunque, avrebbero dovuto giustificare una perquisizione di iniziativa, potranno essere assunti a base di un provvedimento giudiziario di perquisizione.

D) Un altro problema, che però possiamo ritenere del tutto risolto, concerne la cosiddetta violazione del segreto bancario.

Lasciatemi dire che quando si è vincolati come siamo vincolati noi, dal segreto d'ufficio, che ci viene ricordato in tutte le salse da tutte le leggi, parlare di violazione del segreto bancario significa, quanto meno, sviare il discorso.

In termini concreti, la questione si era posta in questo senso: le banche riconoscevano il potere del Nucleo speciale di controllare i conti esteri ma non i conti interni. Puro bizantinismo, a mio avviso, perché non v'è chi non veda la stretta connessione che può esistere tra conti interni e conti esteri accesi allo stesso soggetto.

Il problema è stato portato dinanzi alla Commissione permanente di coordinamento, della quale ho detto all'inizio: la soluzione non poteva costituire che un avallo a quanto il Nucleo speciale già stava praticando.

E) Vorrei, da ultimo, segnalare una lacuna dell'attuale normativa valutaria. Manca una sanzione « calderone » da applicare a casi atipici.

Così, ad esempio, non si sa come inquadrare il possesso, da parte di un residente, di un *carnet* di assegni riferibile ad un conto acceso presso una banca estera, quando non sia possibile rilevare dal documento l'entità del deposito.

F) Ma occorre anche dire che quello che manca è la previsione della collaborazione internazionale per la repressione delle violazioni valutarie.

Il 26 marzo 1976, come risulta dagli atti parlamentari, il dottor Ossola affermava dinanzi ad una Commissione parlamentare, rispondendo ad un quesito del suo presidente, onorevole De Ianni, che la possibilità di una collaborazione internazionale era allo studio.

Ad oltre un anno di distanza, nessun traguardo è stato raggiunto e, dunque, in certi casi, l'attività operativa resta paralizzata.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

A questo punto, la mia esposizione, sia pure sommaria, potrebbe effettivamente finire.

Però vi chiedo soltanto pochi minuti di pazienza, perché, dopo avervi parlato come comandante del Nucleo speciale, sentirei di tradire la vostra attesa se non vi facessi due o tre considerazioni brevissime su tutto quello che è stato detto nel corso di questo seminario. E, naturalmente, se non ve le facessi non più come comandante del Nucleo ma come quel cittadino medio del quale parlavo all'inizio.

Vorrei prendere lo spunto per il primo *flash* proprio dalla cooperazione internazionale che in sede espositiva ho auspicato, per ribaltare completamente tutto il discorso che ho fatto sino ad ora. Per dire che noi soltanto dalla cooperazione internazionale possiamo vedere uno spiraglio perché le cose dell'Italia si aggiustino. E qui mi lego profondamente sia a quello che ha detto il colonnello Florio sia ad un accenno in questo senso, fatto, nel primo giorno del seminario, dal professor Palmerio.

A questo proposito, basterebbe il ricordo di un vecchio generale che si chiamava Marshall, il quale in una conferenza tenuta non ricordo in quale albergo degli Stati Uniti, subito dopo la fine della guerra, quando l'Europa era in ginocchio, quando non c'era più niente da fare, quando solo l'America era rimasta a tenere i dollari dello zio Sam e tutti gli altri non avevano niente, inventò un piano con il quale ridette l'ossigeno, ridette fiato alla gente che non aveva più niente, neanche gli occhi per piangere. Da quel piano lentamente, gradualmente, è ripresa la ricostruzione mondiale.

Senza trasvolare l'Atlantico, fermiamoci nella nostra Comunità europea. Ricordiamo Schuman, ricordiamo Monnai, ricordiamo anche, perché no?, il nostro De Gasperi, che si sono tanto adoperati per allargare le frontiere anche dell'Italia. Chiediamoci se noi, con questa legislazione valutaria, non abbiamo creato un'economia di guerra, un'economia che ha chiuso le frontiere contrastando con la tendenza italiana.

Una seconda considerazione, se mi consentite, concerne lo sviluppo dell'economia. Signori, il tempo dell'economia del vincolo è finito, finito per sempre. Ed il processo è irreversibile, non si torna indietro. È stato questo il processo di costruzione della civiltà nel mondo. Io non dico che sia stato un processo neutrale, che non abbia lasciato dei morti sulla strada, che non contenga delle contraddizioni: perché ancora oggi non si comprende perché in certe parti del mondo debbano esserci sacche di povertà ed in altre, invece, eccessi, lussi, sprechi. Io non dico che non sia un sistema da rivedere, da correggere. Ma, signori miei, ricordiamo ciò che scrisse Churchill a proposito della democrazia. Anche la democrazia, dice Churchill, non è una forma perfetta di governo, ma è la migliore che l'uomo abbia sino ad oggi inventato. Così bisogna dire di queste idee di liberismo economico.

Proprio ieri, all'Eur, il Ministro delle finanze ricordava Adamo Smith. Adamo Smith ha dettato delle regole che sono lineari. *L'homo oeconomicus* non ce lo siamo inventato noi, non se lo sono inventato gli economisti classici. *L'homo oeconomicus* se lo è inventato la natura. Sarebbe un'utopia quella di voler schiacciare quest'*homo oeconomicus*, perché *l'homo oeconomicus*, scusate il paradosso, è il vero cittadino del mondo, perché è quello che non ha frontiere, perché per lui esiste una regola fondamentale: produrre, guadagnare, risparmiare, investire e così via.

Pochi giorni fa è morto Herard. Cosa ha fatto Herard in una Germania che era un ammasso di macerie? Ha seguito questa linea di politica economica, ed i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Ed in questo quadro va collocata la scelta europea ed occidentale che ha fatto l'Italia, che è una scelta di libertà, è una scelta che risponde al bisogno fisiologico di libertà che è in tutti noi.

Ed ecco perché, al di là dell'esame estremamente approfondito ed interessante che è stato fatto in questa sede, desidero dirvi che noi del Nucleo speciale ci siamo adoperati con entusiasmo nel lavoro che ci è stato dato. La Guardia di finanza viene chiamata e corre senza chiedere; senza se, senza ma, senza perché. Corre.

Ma io vi posso dire come cittadino consapevole di questo Paese, che il mio entusiasmo sarà maggiore il giorno in cui l'Italia avrà saputo ricreare le condizioni per l'impiego del capitale in Italia. Perché a quell'*homo oeconomicus* a cui oggi la computisteria insegna che un capitale, impiegato al cinque per cento, si raddoppia in vent'anni, a quell'*homo oeconomicus* oggi non si può far capire che lo stesso capitale, ad un tasso di inflazione del venti per cento, si distrugge in meno di cinque anni. Questo è il punto. E quando queste condizioni si saranno ricreate, signori miei, io sarò ben lieto di assistere allo scioglimento del Nucleo speciale.

3^a GIORNATA — 12 MAGGIO 1977

INTERVENTI

del col.t.SG SALVATORE FLORIO

del capitano GIUSEPPE SORANO

risponde il professor CARLO TAORMINA

del maggiore RENATO CIANCIOLA

risponde l'avvocato FRANCESCO MAZZARELLI

PAGINA BIANCA

INTERVENTO DEL COL. T. SG. SALVATORE FLORIO, COMANDANTE DELLA 9^a LEGIONE:

Desidero esprimere gratitudine sincera alla Scuola di polizia tributaria e al suo Comandante per aver organizzato un seminario di studi sulla normativa valutaria, perché la Scuola, per la sua alta collocazione accademica, costituisce momento di incontro e funzione mediatrice dottrinale tra legislazione e pratica di servizio di polizia.

Le relazioni che abbiamo ascoltato impongono un sollecito approfondimento ove si consideri che la penalizzazione delle infrazioni valutarie si riflette ora sulla libertà dei cittadini, segnatamente di quelli che non di rado emergono in campo nazionale e internazionale perché operatori economici, industriali, finanziari di elevata notorietà.

Esigenza primaria perciò — ce l'ha ricordato molto opportunamente il professor Dinacci — è la « certezza del diritto ». Ebbene mi pare che tra i temi trattati sia mancato l'approfondimento di quello fondamentale.

Abbiamo cioè seguito con estremo interesse le acute analisi critiche derivanti dalle molte carenze tecniche della legge 1976 n. 159 e degli stessi frettolosi rimedi seguiti poi; ma il problema dei problemi non si è affrontato a fondo: non abbiamo parlato del problema che sta... « a monte », espressione che non vuole significare, come spesso accade, che colui che sta « a valle » voglia scrollarsi le responsabilità di quanto accade, ma al contrario è ricerca sincera delle cause negative del fenomeno.

Ebbene, mi rivolgo in particolare agli insigni professori Palmério e Pedone, per sapere se concordano sulla ricerca della causa profonda delle carenze della nuova legge, la quale causa sta, a mio avviso, nella persistente sconnessione fra politica valutaria e politica economica. Intendo dire che da oltre quaranta anni, con una legislazione fluttuante, nella parte sanzionatoria, dalla modesta « diffida » alla pena capitale (1939), si cerca di disciplinare una materia che, essendo strettamente connessa e interdipendente dalla politica economica dello Stato, vuole in via pregiudiziale — « a monte » — una prima chiara enunciazione di regime, una precisa indicazione della politica economica che si vuol adottare, nelle sue molteplici componenti — fiscali, del credito, degli investimenti, sociali, eccetera — dalla quale i cittadini qualificati, cioè gli operatori economici, sappiano bene quale strada intraprendere, quali rischi assumere.

Non si può, come nell'attuale momento, persistere in una perenne incertezza oscillante tra un regime economico dirigitico e un sistema di economia di mercato.

Abbiamo ancora nella memoria l'eco della prolusione tenuta dal professor Amonasro Zocchi nella nostra Accademia all'inizio di quest'anno di studi; Zocchi offrì un quadro sconcertante della crisi dell'economia politica, intesa come campo di speculazione dottrinale e come banco di prova operativo. Ma, del resto, già prima di Zocchi, nel maggio 1973, Giampiero Franco aveva messo in guardia sulla profonda crisi dell'economia politica e degli economisti.

Allora io mi chiedo - vi chiedo - come si può avere una legge valutaria perfetta o anche solo organicamente sana, se essa deve necessariamente allacciarsi a un corpo malato? Si rischia, come è avvenuto, come avviene nel nostro Paese da qualche tempo, di applicare terapie d'urto a una patologia poco conosciuta o comunque non sufficientemente diagnosticata.

Continuando così, avremo ancora leggi valutarie che violano le leggi economiche, e l'economia, grazie a Dio, ha leggi che non si lasciano violare impunemente.

Io non sono di quelli che uscendo di casa la mattina fanno un salto al Consolato d'Australia o del Canada nella speranza di gettare un ponte, il più delle volte illusorio, sul quale, al momento giusto, mettersi in salvo. Sono di quelli, per fortuna ancora molti, che, sentendo il pavimento di casa scricchiolare e il tetto cedere, preferiscono rimanere in famiglia, con la famiglia, per dare una mano a riparare il tetto e a puntellare il pavimento.

Ma questo mi dà il diritto di osservazione critica allorché mi trovo in un'aula accademica, lontano - ben s'intende - dai miei doveri e dalle mie responsabilità di ortodosso applicatore della legge.

Forse nel mio intervento c'erano cose ovvie, ma quante « ovvietà » sono state disattese nel nostro Paese!

E come stiamo pagando!

* * *

INTERVENTO DEL CAPITANO GIUSEPPE SORANO, FREQUENTATORE DEL 4° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA:

Il 2° comma dell'articolo 340 del codice di procedura penale dà facoltà al giudice « di esaminare la corrispondenza e tutti gli atti e documenti delle banche o degli istituti pubblici o privati per rintracciare le cose da sequestrare o per accertare altre circostanze utili alla scoperta della verità.

In caso di rifiuto procede a perquisizione e sequestro della corrispondenza o di quanto altro necessario ».

L'ultimo comma dello stesso articolo afferma che « gli atti preveduti dal 2° comma " non possono mai " essere compiuti " neppure per delegazione " dagli ufficiali od agenti di polizia giudiziaria ».

Si chiede al professor Taormina quali implicanze di ordine giuridico ritiene possa contenere la deroga all'ultimo comma dell'articolo 340, sopra riportato, espressa dal 1° comma dell'articolo 5 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31.

Inoltre, per quanto riguarda la norma espressa dal 2° comma dell'articolo 5 del decreto-legge n. 31 del 1976, che facoltizza gli uf-

ficiali di polizia giudiziaria, previa autorizzazione del procuratore della Repubblica, a poter richiedere ad aziende ed istituti di credito o all'amministrazione postale di trasmettere copia di tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente, semplicemente in base a fondato sospetto di reato previsto dal decreto-legge n. 31 del 1976, quindi prescindendo dall'esistenza del reato ed addirittura dai gravi indizi dello stesso, se ritiene possa contenere un attentato al segreto bancario.

RISPONDE IL PROFESSOR CARLO TAORMINA.

Il primo comma dell'articolo 5 deroga al 340 del codice di procedura penale in merito al divieto di delega ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria da parte del giudice sulle possibilità di esaminare corrispondenze, atti e documenti che si trovino presso banche o istituti per il rinvenimento di cose da sequestrare. Da un punto di vista delle implicazioni sulla meccanica del processo bisogna innanzitutto dire che questa norma è abbastanza strana.

Ricollegandoci a quello che dicevamo prima, riguardo l'impossibilità che si possa in ogni caso procedere ad istruzione formale e, possiamo ormai dirlo, ad istruzione sommaria, questo richiamo del primo comma dell'articolo 5 al 340 non ha alcuna ragione di essere. Proceduralmente non si può passare attraverso un giudice istruttore e, quindi, la deroga allo stato dei fatti non serve a niente.

Per ritrovare un'armonia interpretativa ci sono due strade: la prima è quella di ritenere che attraverso il rinvio al 340 e, scontando il richiamo fatto per l'istruzione sommaria alle norme di istruzione formale, in sostanza il legislatore valutario abbia voluto intendere che, precedentemente alla instaurazione del dipartimento spettano al pubblico ministero gli stessi poteri che spetterebbero al giudice istruttore. La norma, quindi, dovrebbe essere intesa nel senso della previsione di autorizzazione da parte del pubblico ministero e non del giudice, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di andare presso le banche per l'esame della corrispondenza e gli altri documenti ai fini dell'eventuale sequestro.

Ciò può anche far riflettere sulla compatibilità con la stessa Costituzione, perché come tutti loro sanno, per quanto concerne le limitazioni (non è tanto per il problema dei documenti ma soprattutto per il problema della corrispondenza), l'articolo 15 della Costituzione demanda all'autorità giudiziaria la possibilità della delegazione. Ormai è notorio che dovendosi interpretare questa disposizione in collegamento con l'articolo 13, per l'autorità giudiziaria non si potrebbe che intendere altri che l'organo investito di giurisdizione.

Da questo punto di vista, la norma potrebbe essere, e a mio avviso questa sarebbe la strada giusta, interpretata in un altro senso. Abbiamo visto prima che, dopo il compimento delle indagini di polizia, si va al dibattimento, nel corso del quale non è più possibile regredire in fasi antecedenti ove emergano anche necessità di compimento di indagini particolarmente complicate.

La *ratio* della disposizione, laddove si parla dell'organo della delegazione del giudice, potrebbe essere nel senso di far leva, non

tanto sul richiamo che le norme di istruzione sommaria fanno alle norme di istruzione formale, quanto al richiamo delle norme sulla istruzione formale che il codice di procedura penale vigente, fa in relazione ai poteri del giudice del dibattimento.

Poiché dobbiamo immaginare un processo che si snoda in tempi alquanto più lunghi di quelli attuali, in quanto che si concentra l'accertamento probatorio, nulla esclude e, anzi mi pare che possa essere normale, che sorga l'esigenza, nel corso del dibattimento, di procedere al sequestro di corrispondenza o di documenti ai fini dell'accertamento della verità. In questo modo si potrebbe interpretare quel richiamo, quel potere di delegazione del giudice, in deroga all'ultimo comma dell'articolo 340 del codice di procedura penale, nel senso che il giudice del dibattimento può delegare gli ufficiali di polizia giudiziaria al compimento immediato di questi atti. Ciò dal punto di vista di meccanica processuale nel senso stretto.

Per quanto concerne la violazione del segreto bancario, a parte il fatto che a me sembra che tutto quello che deve rimanere segreto, salvo che non sussistano delle ragioni di preminente interesse come nel caso della normativa che si coagula nel segreto di Stato, contrasti con l'accertamento della verità per quanto possibile, non vedo ragioni, per le quali, specialmente in tema di legislazione fiscale interessato dalla particolare norma costituzionale che consente ulteriori possibilità di incidere sulle libertà personali attraverso legislazioni speciali (lo dice espressamente la Costituzione), ripeto non vedo ragioni per le quali debbono sussistere ostacoli di carattere costituzionale alla operatività del primo comma del 5 in punto di deroga al segreto bancario.

È in sostanza una deroga alla legislazione processuale penale ordinaria ed è una di quelle tante deroghe che la legislazione fiscale presenta: quindi non riterrei che ci sia questo pericolo di legittimità costituzionale. Lei riferisce il suo quesito sul segreto bancario, anche al secondo comma dell'articolo 5, perché lì si fa riferimento alla previa autorizzazione del Procuratore della Repubblica.

In questo caso, non è tanto problema del segreto bancario, ma si tratta in sostanza di una richiesta di informazioni anche se importanti che il Procuratore della Repubblica, previa autorizzazione, può consentire. Si chiede, con tale precisazione se, in sostanza il semplice sospetto di reato sia sufficiente. Io lo vado sostenendo da tempo: il sospetto è sufficiente proprio in funzione di quel rafforzamento della fase delle investigazioni preliminari, per poter determinare poteri di investigazione che hanno la caratteristica di incidere sulla sfera individuale. Non mi pare quindi che possa configurare una violazione dell'articolo 15 della Costituzione.

* * *

INTERVENTO DEL MAGGIORE RENATO CIANCIOLA, FREQUENTATORE DEL 4° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA:

Vorrei chiedere all'avvocato Mazzarelli, nel quadro delle varie disposizioni introdotte dalla legge n. 159, i diversi termini e scadenze da osservare e i vari adempimenti da rispettare, nell'ipotesi di

una società di capitali che ha contratto nel 1970 un prestito decennale con una fiduciaria svizzera per 1.000.000 di franchi svizzeri e lo ha iscritto in bilancio al cambio del tempo (circa 200.000.000).

A cavallo del 1976-1977 uno dei soci, cittadino residente, si è dichiarato cessionario del credito ed ha dichiarato naturalmente lo importo di 1.000.000 di franchi svizzeri, eventualmente aumentato degli interessi, qualora non li abbia spesi all'estero, al cambio attuale (350/400 milioni circa), versando nel febbraio 1977, prima della data del 19 il 15 per cento del credito del quale si è dichiarato cessionario.

La perdita su cambi, in relazione al prestito, può essere detratta dalla società mutuataria?

In quale esercizio può scrivere queste perdite?

L'importo del 15 per cento versato in tesoreria del socio residente copre anche le imposte relative agli interessi da lui percepiti o che percepirà nel 1977?

In caso di risposta affermativa a quest'ultima domanda, come considera l'avvocato Mazzarelli la differenza di trattamento fra il cittadino che ha osservato le norme della legge n. 159 prima del 1° gennaio 1976 e colui, invece, che ha ottemperato a quest'ultimo adempimento di versamento in tesoreria nell'anno 1977?

Grazie.

RISPONDE L'AVVOCATO FRANCESCO MAZZARELLI:

Questa operazione si segnala per la sua accortezza e ricercatezza.

L'imposta sostitutiva del 15 per cento (non abbiamo dati statistici) non mi pare che abbia riscosso molto successo presso i contribuenti salvo che in ipotesi di questo genere.

Vediamo di ripercorrere il ragionamento fatto da questi contribuenti. Avevo già esemplificato nel corso della mia brevissima relazione, ma è un caso abbastanza tipico, una società di capitali italiana che si è finanziata sull'estero - un milione di franchi svizzeri - presso una società svizzera. Questa società svizzera a sua volta è posseduta (si tratterà probabilmente di azioni al portatore) dallo stesso socio residente che è socio della società di capitali italiana. Nel corso degli anni sono stati maturati interessi che vengono dedotti dal reddito d'impresa della società di capitali italiana, quindi ne hanno diminuito la base imponibile e sono stati pagati all'estero corrispondendo l'imposta sostitutiva. Nel momento in cui esce la legge n. 159, modificata successivamente, questa interposizione diventa illecita; non si può più possedere un credito nei confronti di un residente tramite l'interposizione di una società estera. Il socio italiano si è adeguato alla nuova normativa, dichiarando di essere il proprietario; è stata compiuta una cessione di credito senza corrispettivo, salvo il pagamento dell'imposta di registro che però è oggi del 2 per cento, al tempo, mi pare, dell'1,50 per cento. A questo punto si ponevano due alternative a questo signore: questi interessi, maturati dalla società svizzera costituiscono un reddito tassabile che poteva essere denunciato nella sua dichiarazione oppure la persona in questione poteva ricorrere all'imposta sostitutiva del 15 per cento. Egli ha

preferito ricorrere all'imposta sostitutiva del 15 per cento e ha pagato qualcosa, perché se il valore del credito trasferito era di 400 milioni, ha pagato il 15 per cento di 400 milioni, cioè 60 milioni d'imposta sostitutiva. Ma questa imposta sostitutiva sostituisce tutte le imposte sul reddito dovute dall'effettivo intestatario del credito fino all'anno o periodo d'imposta in cui è stato effettuato il versamento?

La legge a questo punto a me pare molto chiara; e del resto questa interpretazione è stata confermata dal Ministero delle finanze, in una breve circolare illustrativa di questa imposta sostitutiva.

Quindi questo signore non può essere colpito da accertamento per quanto attiene questo reddito né per l'anno '77 (dichiarazione da presentare nell'anno '78) né per gli anni anteriori.

Secondo problema: la società italiana aveva un debito di un milione di franchi svizzeri; esso sarebbe stato legittimo se effettivamente contratto con un finanziatore estero. L'eventuale perdita sui cambi si manifesta in modo certo e determinabile solo nel momento in cui viene rimborsato il rateo del capitale. Se il franco svizzero valeva nel '70, 150 lire e adesso vale 350 lire questa differenza, queste 200 lire diventano perdita detraibile dal reddito della società di capitali, solo nel momento in cui si ha il rimborso delle quote di capitale mutuato. La semplice iscrizione del maggior debito che la società ha nei confronti dell'estero non è sufficiente, da un punto di vista reddituale, per integrare quel realizzo della perdita che la legge fiscale richiede, perché la perdita possa essere portata in detrazione.

3ª GIORNATA — 12 MAGGIO 1977

INTERVENTI CONCLUSIVI

del comandante della Scuola di polizia tributaria,
colonnello FULVIO TOSCHI;

del generale di divisione FERDINANDO DOSI,
in rappresentanza del comandante generale

FERDINANDO DOSI, generale di Divisione, Ispettore per i Reparti d'Istruzione
della Guardia di Finanza.

INTERVENTO CONCLUSIVO DEL COLONNELLO FULVIO TOSCHI.

« Normativa valutaria, ad un anno dalla legge n. 159 »: non a caso la Scuola di polizia tributaria ha voluto dibattere — in queste tre intense giornate — un tema tanto suggestivo; un tema che è stato esaminato con tanto approfondimento e, da più angolazioni critiche, deliberato e soppesato.

Non a caso, perché, proprio indagando sulla connaturata ed originaria essenza della Scuola, risalendo cioè alle sue motivazioni d'esistenza, ci è parso — in primo luogo — di penetrare, così, appieno, la funzione dell'Istituto, il quale non può e non deve autolimitarsi nel pedissequo inanellarsi di cicli di studio strettamente scolastici, sibbene deve rinvenire il suo « ubi consistam » in un armonioso e fluido intrecciarsi di iniziative di studio, didattiche e paradidattiche.

Fra queste ultime, ci appaiono oltremodo utili i cicli organici di conferenze, le prese di cognizione, in loco, dei principali centri motori della vita economica ed amministrativa nazionale, i dibattiti ed i convegni di vario tipo; il presente seminario vuole esserne, appunto, una fattispecie rinvigoriscente, che può arricchire, segnatamente negli ufficiali che partecipano ai Corsi superiori di polizia tributaria, quella cultura di ampio respiro, che non si rassoda, certamente, con il solo ausilio delle strutture didattiche di taglio tradizionale.

In un secondo luogo, proprio nell'ottica cui ho appena fatto riferimento, ci è parso quanto mai confacente alla concezione unitaria, che contraddistingue l'Istituto della « Polizia tributaria », incentrare un seminario di ricerca scientifica su un argomento che si prestasse, in modo evidente, allo studio interdisciplinare coordinato. Nessun altro argomento, invero, ci è parso, al momento, più adeguato a tal fine che quello dibattuto in queste tre giornate appassionanti, attesi gli innumerevoli aspetti — non del tutto ancora pienamente esplorati — che vengono richiamati in tanto ricca tematica.

Ed abbiamo, infatti, potuto assistere, con un fervore di interesse sempre crescente, alla disamina parallela di imponenti fenomeni riguardanti sotto angolazioni politiche, economiche, fiscali, sanzionistiche, procedurali, civilistiche, in una sorta di compiuta simbiosi, che ha conferito, mirabilmente, amalgama ed organicità al Seminario.

Gli studiosi e gli esperti, ai quali ci siamo affidati per l'approfondimento delle singole tematiche, non avevano certo bisogno di presentazione, tanto è il loro prestigio e tanta è la loro indiscussa autorità. Ecco perché, in apertura dei lavori, ho preferito non appesantire inutilmente la linea di svolgimento del dibattito con un intervento prolusivo; ora, però, al termine di questi tre incontri maturati, sento, più che il dovere, l'impulso sincero di esprimere a tutti

i valorosi relatori, che si sono susseguiti in esposizioni di gran rilievo concettuale e divulgativo, la ammirazione e la gratitudine, oltre che mie personali, di tutti gli ascoltatori, che certamente hanno tratto prezioso profitto dalle calibrate e meditate loro relazioni.

Analoga espressione di apprezzamento e di gratitudine desidero rivolgere a quanti hanno animato gli studi seminarili con i loro interventi, dando luogo a proficui ed obiettivi contraddittori. Ringrazio, ancora, vivamente, tutti gli esponenti del Corpo e le personalità che, con la loro presenza, hanno conferito all'iniziativa quel lustro del quale un Istituto - pur schivo ed austero, come è la Scuola di polizia tributaria - non può che giovare.

Credo, però, a questo punto, che un'ulteriore incombenza mi competa, proprio in considerazione delle eminenti presenze dell'uditorio raccolto, oggi, in questa aula magna, finalmente restaurata, dopo tanti mesi di inagibilità per lavori di improcrastinabile manutenzione.

Credo, infatti, che mi competa di fare alcune considerazioni che avrei voluto e dovuto esporre in occasione della non effettuata inaugurazione del presente anno di studi.

Un anno di studi che volge ormai quasi al termine; tuttavia, proprio in virtù dell'ulteriore esperienza, che ce ne è venuta, ritengo - con la passione e la convinzione che si alimentano della unisona adesione di tutti i collaboratori del quadro docenti della Scuola - di rivolgere a quanti hanno cortesia e sensibilità per ascoltare e correlata potestà di decidere o di sollecitare decisioni, l'invito a cogliere la primaria e insopprimibile determinanza della Scuola per l'avvenire, l'efficienza e l'efficacia della Guardia di finanza.

Oggi si è convinti, anche in elevatissimo ambito politico e amministrativo, che dare più forza alla Guardia di finanza significa promuovere un investimento produttivo per la pubblica finanza: è una imprescindibile esigenza che, di là da qualsiasi contingente carenza di bilancio, appare essersi definitivamente affermata.

Orbene, a questa esigenza, validissima e pienamente fondata, è strettamente allacciata un'altra esigenza, che ne costituisce indissolubile risvolto: quella della preparazione e della qualificazione del personale del Corpo, di ogni grado e livello.

Qual è la funzione della Scuola per il soddisfacimento di questa esigenza ?

Mi sia consentito un rapido e sommario esame dei problemi, del tutto singolari, che si presentano alla Scuola.

Essa non deve soltanto modulare didattiche per fornire additivi culturali e professionali, ma deve proporsi, sistematicamente, prospettazioni speculative che consentano di mantenere a livelli di permanente « modernità » - e non semplicemente di precaria « attualità » - il fabbisogno conoscitivo dei quadri, attraverso una ragionata sintassi delle mutevoli componenti di esso.

Vi sono principi che hanno carattere di immutabilità e che trovano formulazioni solo apparentemente arcaiche. Uno è questo: « chi vuole uno scopo, prepari i mezzi proporzionali al suo conseguimento ».

L'inefficienza o l'inefficacia di una organizzazione, di qualsivoglia natura, è bene spesso cagionata da una errata individuazione degli

obiettivi o dalla scarsa o non adeguata « preparazione operativa » per raggiungerli.

Questa « preparazione operativa » deve coprire — per quanto riguarda la Guardia di finanza — aree assai vaste e variegate di pubbliche funzioni, ove esistono o possono manifestarsi « presenze » diverse da quelle espresse dal Corpo. Il che determina possibilità o ineluttabilità di interazioni che vanno regolamentate tempestivamente e compiutamente perché siano, sempre, possibili l'accertamento e la quantificazione delle proficuità, la verifica degli effetti delle manifestazioni decisionali, la certezza della non dispersione delle responsabilità e della continuità dei risultati.

Improvvida e colpevole azione sarebbe quella dei poteri pubblici che, non secondando il soddisfacimento dell'esigenza di dar premio ai fattori d'efficienza, d'efficacia, di certezza delle responsabilità e di continuità dei risultati, cagionassero le condizioni per manifestazioni di « irresponsabilità organizzata ».

Alle nostre massime gerarchie compete il ponderoso compito di mantenere al Corpo l'ammirato suo assetto e l'apprezzata sua funzionalità.

Nello svolgimento di siffatto compito — che trova espressioni in provvedimenti organizzativi, ordinativi, operativi, tanto illuminati e validi quanto complesso e difficile è il momento che viviamo — si presentano, ovviamente, problemi a più facce. Per l'esame e per la soluzione di alcuni di essi la Scuola può dare, all'occorrenza — e si lusinga di aver dato quando ne è stata richiesta — contributo non trascurabile.

Le variazioni dimensionali e di contenuti dell'ambiente operativo, con i conseguenti risvolti che attengono alla mobilità del personale e dei mezzi e che derivano dalla complessità e dalla varietà dei fini istituzionali; la sempre più crescente « professionalità » postulata dai multiformi impieghi operativi e la convenienza di « professionalizzare » diversamente i livelli gerarchici per poter prefigurare, con sicurezza, e per rendere possibili, concretamente, gli apporti di attività direttiva e quelli di attività esecutiva; la non disattendibilità, nemmeno momentaneamente, della necessità che le provvidenze organizzative, ordinarie, operative rivolte all'interno della organizzazione si accompagnino a processi di raccordo con tutte le altre istituzioni con le quali è necessario mantenere costante collegamento; questi, ed altri, sono gli elementi dell'articolato contesto entro il quale va a collocarsi l'operatività della Guardia di finanza e che coinvolgono l'attività della Scuola di polizia tributaria.

Sotto questi aspetti, le alte gerarchie del Corpo stanno, ad esempio, riconsiderando i corsi superiori di polizia tributaria e sono già pervenute ad intravedere nuovi profili strutturali ed organizzativi che, anche tenendo conto della nota normativa che ha dato nuova fisionomia ai corsi analoghi della Scuola di guerra dell'Esercito, conferiranno ai nostri corsi superiori di polizia tributaria conveniente adeguatezza agli scopi, cioè « modernità ».

La Guardia di finanza e — mi sia consentita l'orgogliosa dilatazione — il Paese possono contare sulla Scuola.

La vitalità di una organizzazione trova accrescimento, indubbiamente, nell'adeguamento quantitativo del personale; almeno in pari

misura, però, l'organizzazione accresce il suo « peso » se qualità e livello di capacità di tutti i partecipi dell'organizzazione stessa continuamente migliorano e s'affinano: a questo assioma la Scuola crede e ad esso ispira la sua attività.

Le approfondite e documentate discussioni, alle quali abbiamo avuto la fortuna di assistere in queste felicitanti giornate, ci possono serenamente indurre ad affermare - io credo - che quanti conoscono e valutano la serietà e l'alacrità di queste aule possono trovare, pur in questi tempi calamitosi di pessimismo e dissoluzione, uno spiraglio rasserenante, un valore ed un esempio cui fare riferimento in ogni tempo.

* * *

INTERVENTO DEL GENERALE DI DIVISIONE FERDINANDO DOSI.

Signori, io sono qui in veste di rappresentante del nostro Comandante Generale, che è stato chiamato dal ministro per discutere alcune questioni urgenti; è in questa veste che devo esprimere al colonnello Toschi, che devo esprimere a tutti gli intervenuti, ai professori che hanno partecipato al dibattito e lo hanno animato, a tutti i partecipanti il mio ringraziamento, il mio compiacimento, per quanto di loro competenza.

Ho avuto la possibilità di ascoltare alcune relazioni e come soggetto pensante il mio spirito critico è stato spesso volte attivato, il mio senso dialettico delle cose è stato stimolato; quindi, sarei forse in grado di esprimere alcune opinioni su quello che ho sentito, opinioni naturalmente di carattere personale. Però mi astengo volutamente per la funzione che in questo momento sono chiamato a svolgere, che è quella di rappresentante dell'Amministrazione, rappresentante del Comandante Generale.

Per me, però, avendo partecipato all'inizio, alla creazione di questa Scuola, alla sua organizzazione, alla scelta degli insegnanti, che vedo ancora tutti al loro posto dopo parecchi anni, per me è motivo di soddisfazione vedere come la Scuola abbia continuato a produrre i suoi frutti e che possa dirsi, nell'ambito della Pubblica amministrazione, quasi un gioiello. Perché avere un così limitato numero di allievi in età matura, già con una certa esperienza professionale e culturale, avere un corpo di insegnanti così numeroso rispetto agli allievi, avere la possibilità di un confronto giornaliero delle varie opinioni, avere cioè un corso di istruzione, di formazione di carattere post-universitario, direi che per la Pubblica amministrazione è, tutto sommato, un dato notevole, nonostante tutte le difficoltà finanziarie e di ogni genere.

Certo sarebbe auspicabile che a questi corsi di Polizia tributaria partecipasse un maggior numero di ufficiali; esistono però difficoltà obiettive che limitano la competitività degli ufficiali.

Oggi si affrontano sacrifici in misura minore di quanto non si affrontassero 50 o 30 anni fa, forse perché stiamo anche meglio. In ogni modo, le riforme a cui ha accennato il colonnello Toschi, con-

sentiranno forse di estendere a tutta la categoria degli ufficiali la possibilità, dopo circa 20 anni dall'ingresso in servizio, di aggiornarsi, cosa così importante nel mondo moderno, dove la legislazione, l'economia, tutto, cioè, varia con ritmo direi frenetico.

Ho ascoltato con molto piacere le relazioni: naturalmente non mi permetto di entrare nel merito di quelle svolte con tanta competenza dai professori. Però qualcosa si può dire sugli interventi più o meno critici.

Ho ascoltato il Colonnello Giuliani, che con la sua nota abilità oratoria, ha parlato del Nucleo di polizia valutaria e ha posto in evidenza alcuni problemi, tra cui quello della verifica globale, con tutti i suoi riflessi e con l'importanza che ha per noi questo concetto. Ho ascoltato anche la sua appassionata difesa del liberalismo economico e della distinzione rispetto alla politica per quanto io mi permetta di osservare che la politica comprende tutto, anche l'economia; la politica è l'arte del concreto, è l'arte, quindi, che tiene presente le necessità del Governo, necessità non solo dell'economia ma anche della solidarietà nazionale cui si richiama la Costituzione.

E ritorniamo, in altre parole, in materia di opinioni personali, alle iniziali relazioni del professor Palmèrio e del professor Pedone, per contemperare le varie esigenze. È bene comunque che degli ufficiali che operano in un settore così qualificato, così importante, abbiano delle opinioni di fondo personali. Però è anche opportuno rendersi conto della necessità di una sintesi concreta di quelle che sono le necessità del nostro paese nell'attuale momento. Necessità di proteggere « l'azienda » Italia in concorrenza con altre aziende, in un mondo capitalistico sostanzialmente unitario soprattutto nel lungo periodo unitario e integrato con un'unica moneta universalmente accettata.

Ma ci sono necessità concrete, di umanità, necessità di assicurare a tutti occupazione, lavoro, mantenimento del reddito, che sono poi le premesse per un miglioramento qualitativo dell'uomo, per una migliore preparazione. A noi della Guardia di finanza, come ha detto giustamente il colonnello Giuliani, comunque, compete eseguire; è bene, tuttavia, che ognuno di noi sia illuminato dalle proprie idee, dai propri convincimenti, abbia delle motivazioni di carattere generale, che possono talvolta essere in contrasto con alcune necessità pratiche del servizio.

Per quanto riguarda la fiducia che il paese accorda alla Guardia di finanza, penso che essa sia fondata e debba essere fondata, ed è fondata in effetti, sia sulla preparazione professionale, che ci deriva sia dagli studi fatti, sia dal contatto quotidiano con il mondo economico, con quella realtà, con quell'insegnamento quotidiano che è il contatto con la vita.

Questo è indubbiamente un dato di fatto; ma penso che forse la fiducia del Governo e dell'opinione pubblica si fondi sul fatto che la nostra azione si ispira ancora a principi di eticità, a quei principi che sono connessi con la nostra educazione, non vorrei dire militare perché sembra che questa parola « militare » abbia ormai solo un valore storico, ma indubbiamente si ispira all'impor-

tanza che noi diamo al rapporto gerarchico, al rispetto reciproco, a quella che è la disciplina organizzativa della nostra Amministrazione. Penso che molto si deve a questo. Quindi, il rispetto, l'attività che ci viene chiesta, ci viene richiesta per questo motivo sostanziale. Poiché le capacità professionali, la cultura abbondano, e abbondano moltissimo, anche nell'ambiente civile, in effetti noi abbiamo voluto in questa Scuola il concorso molteplice di tutte le esperienze, di tutte le capacità professionali, soprattutto del mondo civile, perché solo in questo modo noi possiamo migliorare le nostre qualità.

E termino rinnovando il mio ringraziamento al colonnello Toschi e a tutti gli intervenuti.