

PARTE PRIMA

RELAZIONE DEL MINISTRO DEL TESORO AL PARLA-
MENTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE
30 APRILE 1976, N. 159, CONTENENTE DISPOSIZIONI
PENALI IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: 1978

RELAZIONE DEL MINISTRO DEL TESORO AL PARLAMENTO AI
SENSI DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE 30 APRILE 1976, N. 159,
CONTENENTE DISPOSIZIONI PENALI IN MATERIA DI INFRAZIONI
VALUTARIE

1. — Le relazioni trasmesse dal Comando generale della Guardia di finanza, dall'Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia sull'intensa attività svolta nel corso dell'anno 1978 per la prevenzione e la repressione delle infrazioni valutarie, consentono di affermare che la legge 30 aprile 1976, n. 159, ha sostanzialmente raggiunto gli obiettivi ispiratori.

2. — L'applicazione della normativa ha peraltro accentuato alcuni problemi soprattutto di carattere interpretativo in ordine ai quali da più parti è stata sottolineata l'esigenza di interventi chiarificatori anche a livello legislativo.

Le principali proposte che emergono dalle cennate relazioni possono sintetizzarsi come segue:

Comando generale della Guardia di finanza.

La coesistenza di norme di carattere amministrativo con disposizioni di carattere penale, tra loro non sempre armonizzate fa ritenere auspicabile l'emanazione di un testo unico della legislazione valutaria integrato da un eventuale regolamento di esecuzione.

Così pure sarebbe opportuno riformare il procedimento contenzioso amministrativo attribuendo eventualmente ad organi provinciali le attuali competenze del Ministero del tesoro e riservando a quest'ultimo le decisioni sui ricorsi contro i provvedimenti delle autorità periferiche.

Il limite di 500.000 lire oltre il quale all'infrazione valutaria si applicano le disposizioni penali, dovrebbe essere elevato a lire 750.000, sia per alleggerire il contenzioso penale, sia per tener conto del recente analogo aumento disposto in materia di assegnazione ordinaria di valuta.

Infine, sarebbe opportuno prevedere che la norma di cui al sesto comma dell'articolo 1 della legge n. 159 del 1976 modificato dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, concernente le violazioni valutarie comprese tra lire 500.000 e lire 5 milioni, costituisca una fattispecie autonoma di reato e non una circostanza attenuante.

Ufficio italiano dei cambi.

Sarebbe utile il riordinamento in testo unico delle leggi valutarie previo razionale riesame dei vincoli delle prescrizioni e degli adempimenti previsti dalla normativa vigente al fine di snellire — a vantaggio dell'economia — le transazioni con l'estero. Si eviterebbe in tal modo quella miriade di infrazioni formali che ostacolano lo accertamento e la repressione di fenomeni ben più importanti.

Banca d'Italia.

Si sottolinea la circostanza che nel secondo anno di piena operatività della legge n. 159 si sono accentuati alcuni problemi interpretativi, come quelli concernenti lo svolgimento dell'attività ispettiva presso le aziende di credito, in ordine ai quali si è posta in rilievo l'esigenza di un intervento chiarificatore a livello legislativo.

3. — Circa i problemi esposti, sentito il Ministro del commercio con l'estero, si condivide l'esigenza di un riordinamento delle disposizioni valutarie vigenti.

Sul piano amministrativo infatti il Ministro del commercio con l'estero ha già iniziato un'opera di razionalizzazione di tutta la normativa, ora dispersa in molteplici fonti eterogenee e poco accessibili.

È da qualche tempo al lavoro un gruppo di studio con l'incarico di rielaborare la vigente disciplina amministrativa secondo criteri di sintesi e di rigore sistematico, ordinandola organicamente sotto forma di decreti ministeriali da pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* onde renderne possibile la conoscenza a tutti i cittadini.

La prima parte di questo lavoro, e cioè il decreto ministeriale contenente le disposizioni sulle transazioni invisibili, sarà ultimata entro due o tre mesi.

Il riordinamento della disciplina amministrativa vigente e la trasformazione di tali disposizioni in norme tecnicamente valide e giuridicamente chiare, costituiscono il presupposto essenziale di una azione di sistemazione più generale anche perché, una volta ultimata l'opera ora iniziata, si avranno più sicuri elementi di valutazione sull'opportunità di una revisione della intera legislazione valutaria, da riunire, eventualmente, in un testo unico.

4. — Per quanto riguarda poi le proposte intese a modificare l'attuale procedimento contenzioso amministrativo, attribuendo eventualmente ad organi provinciali le attuali competenze del Tesoro, non sembra che i suggerimenti avanzati siano da ritenere risolutivi.

Va considerato infatti che la facoltà punitiva in materia dovrebbe, anche in caso di decentramento, rimanere riservata al Ministro del tesoro mentre gli organi provinciali dovrebbero svolgere soltanto funzioni consultive.

L'istituzione di Commissioni consultive provinciali determinerebbe poi l'esigenza di far funzionare quella esistente presso il Mini-

stero del tesoro come organo di secondo grado con la conseguenza che i tempi di trattazione ne risulterebbero aumentati invece che ridotti.

5. — Passando poi alle altre questioni connesse con la normativa valutaria penale, innanzi sintetizzate, particolare rilevanza ha assunto il problema della responsabilità penale dei funzionari di banca stabilita dall'articolo 3 della legge n. 159.

Anche secondo il punto di vista del Ministero del commercio con l'estero, può ora meditatamente procedersi all'esame della questione relativa alla revisione della normativa recata dalla legge n. 159.

In particolare, circa il punto suddetto, non si vuole che il personale bancario sia sottratto ad autonome forme di responsabilità penale, ma queste dovrebbero essere limitate ai soli casi di inosservanza di obblighi il cui adempimento è ragionevole pretendere da tecnici professionalmente preparati quali sono i dipendenti bancari addetti al settore.

La proposta di elevare il limite di valore oltre il quale l'infrazione valutaria è penalmente perseguibile si ritiene assecondabile.

Uguualmente da prendere in considerazione sono le proposte di un riesame di alcune disposizioni della legge n. 159, quanto meno per chiarirne la portata, nonché quella di precisare i poteri del Nucleo speciale di Polizia valutaria.

La problematica così delineata è oggetto di approfondito esame ai vari livelli, a conclusione del quale sarà predisposto un progetto di disegno di legge inteso a dare un auspicabile assetto definitivo alla materia.

6. — Infine, desidero esprimere, insieme al Ministro del commercio con l'estero, l'apprezzamento per la solerte attività che nel corso del 1978 hanno svolto gli Organi interessati per l'applicazione di una legge così importante.

IL MINISTRO DEL TESORO
Filippo Maria Pandolfi

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

RELAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: 1978

ANNO 1978 — RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA BANCA
D'ITALIA PER PREVENIRE E ACCERTARE LE INFRAZIONI
VALUTARIE

Superata ormai la fase iniziale di avvio, la normativa penale in materia di infrazioni valutarie anche nel 1978 ha espletato la propria operatività riconfermando la sua caratteristica di deterrente nei confronti dei potenziali trasgressori; si sono peraltro accentuati alcuni problemi interpretativi — anche su punti essenziali della normativa medesima come quelli concernenti lo svolgimento dell'attività ispettiva presso le aziende di credito — in ordine ai quali, fondatamente, si è da più parti sottolineata la necessità di un intervento chiarificatore a livello legislativo.

Inoltre, si è reso indifferibile il trasferimento della competenza ad accertare la congruità dei prezzi delle merci importate ed esportate, dalle aziende di credito ad altro organo meglio in grado di assolvere il compito, in conformità ad un voto espresso dal Parlamento in sede di approvazione della legge n. 159 del 1976.

Il positivo andamento dei nostri conti con l'estero ed in particolare la favorevole evoluzione degli introiti valutari per turismo e rimesse emigrati verificatasi anche nel corso del 1978 dimostrano come siano sostanzialmente venute meno le esportazioni clandestine di capitali attuate attraverso detti canali, tant'è che questo Istituto, per le voci turismo e rimesse emigrati ritiene ora di poter indicare nella bilancia dei pagamenti economica i dati rivenienti dalle risultanze valutarie senza apportare su di esse quelle « correzioni » che si erano rese necessarie dopo il 1970 per ridare significatività ai relativi dati valutari inficiati appunto dai noti illeciti movimenti di capitali.

La perdita di rilevanza di tali esportazioni di capitali appare inoltre confermata dallo stesso andamento delle esportazioni di banconote italiane regolarmente avvenute tramite i canali ufficiali contro introiti di valuta.

Infatti la vendita di banconote italiane all'estero (essenzialmente alla Svizzera che funge da paese alimentatore del mercato internazionale delle banconote) è andata enormemente aumentando negli ultimi tempi passando dai pochi miliardi di lire del 1975 e del 1976 ai 481 miliardi del 1977 e ai 547 miliardi del solo periodo gennaio-agosto 1978.

Pertanto ove si considerino i dati forniti da alcune banche centrali estere in ordine alle vendite di biglietti di banca italiani ef-

fettuate dalle aziende di credito di quei paesi (1), dati che stanno a dimostrare come l'ammontare di tali vendite sia costantemente aumentato passando dai 260 miliardi di lire del 1970 ai 700 miliardi di lire del 1977, con una punta di 800 miliardi di lire nel 1976, sembra potersi dedurre che l'entità di dette regolari esportazioni di biglietti di banca nel 1977 e nel 1978 sia in linea con il mercato internazionale dei biglietti italiani e, quindi, che l'alimentazione di questo sia avvenuta essenzialmente con lecite esportazioni di banconote dal nostro Paese e non, come per il passato, con biglietti esportati in violazione della disciplina valutaria.

Gli stessi andamenti dello sconto della lira biglietto rispetto al cambio ufficiale così come quotato nella piazza di Zurigo nonché delle quotazioni del dollaro sul mercato parallelo — i cui scarti sulle quotazioni ufficiali appaiono ormai stabilizzati, salvo alcune brevi eccezioni, su valori sostanzialmente trascurabili — sembrano riconfermare anche per questo verso che il fenomeno delle illecite esportazioni di banconote, sostanzialmente esauritosi nell'anno precedente, non è ricomparso durante il 1978.

* * *

Nell'anno in rassegna è continuata l'attività di questo Istituto nell'ambito della « Commissione permanente di coordinamento » tra gli Organismi operanti nel settore valutario, istituita con decreto ministeriale dell'11 novembre 1976.

Nel corso dell'anno detta Commissione ha tenuto n. 9 riunioni e tra gli argomenti di maggior rilievo, discussi anche al fine di assicurare uniformità di comportamento da parte dei gruppi ispettivi dei tre Organismi, si possono citare: determinazione del criterio in base al quale, in presenza di infrazioni valutarie, è definito il rapporto di cambio ai fini della conversione in lire delle banconote estere sequestrate; atteggiamento da assumere nel caso di benessere bancari all'esportazione scaricati oltre i termini di regolamento; possibilità per l'Ufficio italiano dei cambi di affidare alla Guardia di finanza, nel corso delle ordinarie verifiche fiscali, controlli valutari su operazioni di importazione o di esportazione i cui benessere bancari non risultano regolati; abusiva circolazione all'estero di effetti cambiari; ecc.

Particolare attenzione è stata rivolta sul finire dell'anno al problema delle violazioni valutarie connesse alle rimesse dei cittadini italiani emigrati all'estero in ordine alle quali si sta tuttora cercando di assumere tutte quelle iniziative atte a neutralizzare l'attività delle organizzazioni clandestine che attraverso il noto meccanismo delle compensazioni rastrellano valuta presso i nostri emigrati.

* * *

Nell'ambito delle ispezioni di vigilanza — generali o settoriali — disposte nel corso del 1978 (n. 139 aziende visitate, non tutte, per

(1) Austria, Finlandia, Francia, Germania Federale, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Turchia, Jugoslavia.

altro, operanti con l'estero), sono emerse infrazioni valutarie di natura amministrativa o penale e, a seconda dei casi, si è provveduto a riferire all'Ufficio italiano dei cambi ovvero all'autorità giudiziaria.

In particolare sono state inoltrate al Cambital n. 42 relazioni ispettive nelle quali le infrazioni più ricorrenti hanno riguardato: la posizione in cambi delle aziende di credito, la mancata segnalazione all'Ufficio italiano dei cambi di inadempienze, il rilascio di benestare bancari in bianco, la validità dei conti valutari e dei conti d'attesa, la mancanza della documentazione probatoria.

Nello stesso periodo, su richiesta del Cambital, sono stati elevati a carico di aziende di credito n. 12 processi verbali e n. 25 diffide.

Sempre durante l'anno in rassegna nel corso di n. 7 ispezioni condotte presso altrettante aziende di credito sono state rilevate infrazioni valutarie penalmente rilevanti ai sensi della « legge 159 » per le quali si è provveduto ad inoltrare rapporto all'autorità giudiziaria.

Tali denunce hanno riguardato essenzialmente ipotesi d'illicite esportazioni di capitali realizzate attraverso il pagamento a favore dell'estero di provvigioni per importi che apparivano non dovuti; conti esteri in valuta accessi a nome di « residenti »; vendita a favore dell'estero di titoli italiani ad un prezzo inferiore a quello corrente sul mercato.

Inoltre a seguito di accertamenti espletati presso altre n. 7 banche sono emersi fatti in ordine ai quali, pur non potendosi allo stato configurare una fattispecie di reato valutario, questo Istituto ha ritenuto di riferire al Cambital affinché questi provvedesse a disporre ulteriori accertamenti presso gli operatori non bancari al fine di verificare l'eventuale esistenza di violazioni alla ripetuta legge penale valutaria.

Il Ministero del tesoro durante l'anno 1978 ha definito alcuni contesti valutari a carico di aziende di credito ammettendo a oblazione o irrogando pene pecuniarie per un ammontare complessivo di 1.126 milioni di lire.

Nello svolgimento dell'attività non ispettiva questo Istituto ha infine accertato infrazioni valutarie penalmente rilevanti in altri n. 4 casi riguardo ai quali ha provveduto a redigere a carico dei responsabili rapporto all'autorità giudiziaria.

* * *

Nel corso del 1978 è stata fortemente intensificata l'attività di controllo nei confronti dei soggetti non bancari facoltizzati a fungere da « centri raccolta valute » che alla fine dell'anno ammontavano a n. 895. Sono stati infatti effettuati n. 368 accertamenti (n. 57 nel 1975, n. 78 nel 1976, n. 107 nel 1977).

Tale attività ha richiesto l'approntamento di programmi di addestramento, anche attraverso corsi di qualificazione, del personale necessario nonché la costituzione di un apposito ufficio al quale è stato tra l'altro affidato il compito di rivedere l'intera normativa che disciplina l'attività di detti « centri » e di seguire attentamente il loro operato.

Sono stati inoltre presi opportuni contatti con la Guardia di finanza perché questa, in caso di necessità, fosse stata pronta ad intervenire in appoggio agli incaricati dei controlli.

Talvolta le ispezioni ai « centri » sono state eseguite da appositi gruppi, composti di venti e anche di trenta elementi, al fine di sottoporre contemporaneamente ad accertamenti tutti i centri raccolta valuta operanti su di una stessa piazza o in una medesima zona.

Le irregolarità riscontrate nel corso delle ispezioni sono state tutte di natura amministrativa e, per esse, non si è mancato, come di consueto, di riferire all'Ufficio italiano dei cambi. Da parte sua questi ha provveduto nel corso dell'anno, a far elevare processi verbali di accertamento a n. 40 « centri raccolta valute » (n. 28 nel 1977) e a rivolgere diffide ad una più scrupolosa osservanza delle norme impartite ad altri 187 (n. 60 nel 1977).

Nel 1978 hanno inoltre rinunciato ad operare n. 44 « centri » mentre questa Banca dal canto suo ha revocato per altri 5 l'autorizzazione a suo tempo concessa.

PARTE TERZA

RELAZIONE DELL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: 1978

INTRODUZIONE

Il 1978 è stato il secondo anno di piena operatività della legge penale sulle infrazioni valutarie. Di tale legge l'Ufficio ha, tra l'altro, provveduto a dare ampia divulgazione attraverso la pubblicazione di un fascicolo che riporta il testo integrato risultante dalla legge 159 e dalle varie leggi che l'hanno modificata, il testo di queste singole leggi nonché le circolari applicative emanate dall'Ufficio.

Come disposto dall'articolo 4 della legge 159 viene illustrata in questo rapporto l'attività di prevenzione e di accertamento delle infrazioni valutarie che l'Ufficio italiano dei cambi ha posto in essere nell'anno da poco concluso.

Rinviando al rapporto sull'attività del 1976 per quanto riguarda il quadro istituzionale nel quale l'Ufficio esercita i propri compiti, si vuole qui ricordare che l'Ufficio stesso svolge anche una attività avente carattere di prevenzione.

Rientra infatti tra i compiti dell'Ufficio non solo quello di portare a conoscenza delle banche ed in generale degli interessati le nuove disposizioni valutarie decise dalle autorità ministeriali competenti, ma anche quello di facilitare e chiarire l'applicazione delle stesse al fine di evitarne l'infrazione. Detta funzione si esplica sia attraverso l'emanazione di circolari e comunicazioni, sia attraverso chiarimenti su questioni specifiche forniti direttamente a banche e ad operatori privati. Da tali contatti possono poi insorgere questioni che richiedono ulteriori e più particolareggiate istruzioni che l'Ufficio provvede ad impartire alle banche agenti. Tale attività richiede un lavoro di notevole mole e ben difficilmente quantificabile.

Per quanto riguarda l'attività di accertamento in senso lato delle infrazioni, due tipi di controllo vengono effettuati dall'Ufficio. Il primo, che possiamo definire di carattere « cartolare », è condotto sulla base della documentazione inviata dalle banche agenti sia per le operazioni demandate completamente alle banche stesse, sia per quelle che richiedono l'autonizzazione dell'Ufficio. Il secondo tipo è quello più propriamente ispettivo che può essere attivato sia dalla predetta indagine cartolare svolta dall'Ufficio stesso che da altre fonti di segnalazione (banche, Mincomes, Dogane, ecc.). Vale a questo punto ricordare che nell'anno 1978 l'Ufficio ha provveduto a darsi una nuova struttura organizzativa per assicurare maggiore efficienza nell'esecuzione dei compiti che è chiamato a svolgere. Sulla base della ripartizione funzionale delle competenze, criterio che è stato posto alla base della nuova organizzazione, si può dire che, in linea di massima, l'attività preventiva viene svolta dal Servizio

« Affari generali », l'attività di controllo di tipo cartolare, come sopra definito, dai Servizi « Elaborazioni statistiche » ed « Autorizzazioni » e l'attività ispettiva in senso lato dall'omonimo Servizio « Ispettorato ». Nei capitoli che seguono vengono esaminate in particolare le attività di controllo e accertamento.

In generale si deve dire che la legge ha sollecitato la regolarizzazione di numerose posizioni illecite, ma soprattutto è valsa quale deterrente nei confronti di nuove esportazioni di capitali. A questo proposito non si può tuttavia non rilevare che nel 1978 si è avuto un netto miglioramento del clima valutario, per cui la spinta alla fuga dei capitali è risultata ridotta.

Ai fini di una sintetica indicazione dei motivi di siffatto fenomeno valgono le seguenti considerazioni. La bilancia dei pagamenti ha registrato un avanzo di lire 6.895 miliardi, superiore alle più ottimistiche previsioni. Tale *surplus* si è riflesso per lire 963 miliardi in una riduzione dell'indebitamento estero delle aziende di credito e per lire 5.932 miliardi in un miglioramento della posizione in oro e valute della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi.

A fine anno il livello delle riserve ufficiali nette ha raggiunto la cifra di lire 20.934 miliardi, contro lire 16.689 miliardi a fine 1977; contemporaneamente la posizione a medio e lungo termine ha ridotto il passivo da lire 4.805 miliardi a lire 1.283 miliardi. Molti prestiti assunti dal nostro paese negli anni precedenti sono stati rimborsati anticipatamente. Tale livello di riserve sembra essere sufficiente a garantire nel prossimo futuro il controllo della lira.

Per quanto riguarda il comportamento della nostra moneta nell'anno scorso, si deve dire che essa si è mantenuta sufficientemente stabile: il tasso di svalutazione ponderato nei confronti di tutte le valute è infatti solo leggermente aumentato, passando dal 39,89 per cento della fine del 1977 al 41,37 per cento della fine del 1978. Tale risultato deriva da una riduzione della svalutazione nei confronti del dollaro — dal 33,34 per cento al 29,92 per cento — contro un aumento nei confronti delle valute CEE — dal 45,93 per cento al 49,91 per cento —.

Altro aspetto che ha permesso di considerare abbastanza confortante l'anno appena concluso è stato la riduzione del tasso di inflazione. Un livello di inflazione attorno al 12 per cento, pur essendo ancora elevato soprattutto se confrontato a quello dei principali *partners* commerciali, è pur sempre un buon miglioramento rispetto ai due anni precedenti.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO CARTOLARE

a) SERVIZIO ELABORAZIONI STATISTICHE.

Il Servizio ha indirizzato parte della sua attività nel 1978 alla prevenzione ed all'accertamento di eventuali infrazioni valutarie, con riferimento alla normativa vigente in materia. Quanto sopra, nel contesto di un'attività istituzionale volta essenzialmente all'acquisizione

di dati ed elementi concernenti le diverse fattispecie di transazioni con l'estero (movimenti di capitali, di merci e servizi), la cui elaborazione è finalizzata alla compilazione della bilancia dei pagamenti nonché della posizione relativa alle attività e passività patrimoniali nei confronti di non residenti.

A — *Prevenzione.*

L'opera di prevenzione può così distinguersi:

attività preventiva in senso ampio di cui è peraltro fatto cenno nell'introduzione;

attività preventiva in senso stretto: sintetizzabile nell'avvenuto rilascio, con specifico riferimento alle leggi nn. 159 e 689, di 65 autorizzazioni al trasferimento all'estero di importi dovuti per spese di liquidazione di società estere possedute da residenti, le cui attività in Italia e/o all'estero erano state nazionalizzate o cedute contro rimesse in valuta da parte dei rispettivi titolari, ai sensi della menzionata legge.

B — *Controllo.*

Il controllo in parola si è concretizzato in un esame a posteriori sulla regolarità delle operazioni commerciali e finanziarie, comunicate dalle banche con le segnalazioni all'uopo predisposte.

In particolare si può evidenziare:

un controllo su operazioni commerciali, effettuato a campione sulle denuncie-benestare bancari e volto all'accertamento della regolarità dei sottostanti introiti ed esborsi ed al rispetto dei termini prescritti per i regolamenti valutari. In tale contesto si è provveduto ad inviare alle banche circa 2.000 richieste di chiarimenti su operazioni apparentemente irregolari (riscontrando nella quasi totalità dei casi la semplice omissione di indicazioni sui moduli) ovvero giustificazioni per i ritardati introiti ai fini dell'analisi del fenomeno e dell'eventuale attribuzione di responsabilità sul piano amministrativo o penale;

un controllo sui movimenti di capitale, inteso ad accertare il puntuale assolvimento degli impegni derivanti da operazioni di investimenti e prestiti da e verso l'estero opportunamente rilevate. In proposito sono stati chiesti chiarimenti in ordine a mancati introiti o esborsi di ratei in conto capitale relativi a prestiti accordati o ricevuti a/da controparti estere, che sono valsi non solo a stimolare più pronte azioni di recupero da parte dei residenti, ma in certi casi anche ad evidenziare indizi di trasgressioni che sono stati segnalati al collaterale Servizio ispettorato per le indagini del caso.

C — *Accertamento.*

Ai fini dell'accertamento, e quindi della repressione, delle infrazioni valutarie, il Servizio ha operato nel campo delle assegnazioni di valuta per viaggi all'estero ed in quello degli adempimenti pre-

visti dalla legge 159 ed in particolare dall'articolo 2 della stessa, così come modificato dall'articolo 3 della legge 689 dell'8 ottobre 1976.

L'elaborazione dei dati concernenti le assegnazioni di valuta per viaggi all'estero, riferite al 1977, ha consentito di evidenziare circa 2.000 nominativi che potrebbero aver fruito di mezzi di pagamento eccedenti il massimale consentito. Il controllo delle singole posizioni è tuttora in corso, ma per 50 nominativi circa è in preparazione la stesura di un rapporto all'autorità giudiziaria.

Molto gravosi sono risultati i lavori svolti per la verifica degli adempimenti in ordine alle dichiarazioni rese dagli interessati ai sensi dell'articolo 2 della citata legge n. 159 e ciò non solo per l'elevato numero delle pratiche da esaminare ma anche per la complessità delle operazioni stesse. Nel corso di tale esame che riguarda circa 6.500 operazioni sono state rilevate trasgressioni che hanno dato luogo all'invio di 9 rapporti alla Magistratura. Tre di essi concernevano, in particolare, violazioni all'articolo 1, essendo emersi trasferimenti effettuati dopo il 5 marzo 1976 a titolo di rimborso per capitale o di pagamento di interessi a fronte di prestiti ottenuti da controparti estere che sono risultate essere « fittizie » o strumentali per la denazionalizzazione di capitali italiani. Gli altri sei rapporti trovano documentata motivazione in tardivi (2) o mancati (3) adempimenti alle disposizioni previste dalle ripetute leggi n. 159 e n. 689, in ordine e in conseguenza delle dichiarazioni rese dagli interessati ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 689.

Per l'ultimo dei rapporti in questione sembra opportuna una dettagliata esposizione sia in considerazione della causale - ritardata importazione di natanti - che per l'elevato numero dei soggetti denunciati (379 nominativi).

Si ricorda che, in base alle disposizioni contenute nella legge n. 689 dell'8 ottobre 1976, le attività all'estero costituite da navi, natanti ed aeromobili avrebbero dovuto essere liquidate entro il 19 maggio 1977 mediante vendita contro rimessa in valuta o importazione senza corrispettivo.

A tale data, tuttavia, solo 450 natanti circa sono risultati importati, stante anche obiettive difficoltà frapposte dai paesi nei quali gli stessi erano registrati, specie per quanto attiene alla dismissione di bandiera.

Nel periodo immediatamente successivo è avvenuta l'importazione di ulteriori 341 natanti: tale ritardo evidenziava una violazione del disposto di legge che, seppur giustificabile, richiedeva una decisione dell'autorità giudiziaria.

Nel rapporto redatto a tal fine, per un'agevole formulazione del giudizio di merito, sono stati forniti con precisione tutti i necessari elementi, indicando per ogni operazione sia gli estremi del benessere bancario per l'importazione senza regolamento del natante (cfr. decreto ministeriale 20 ottobre 1976 emanato per l'attuazione di quanto disposto in materia con la legge n. 689 del 1976), sia la data di iscrizione dei natanti nei pubblici registri, sia infine la data di accettazione in dogana della dichiarazione di importazione, documento questo che costituisce il presupposto indispensabile per l'utilizzo in dogana del menzionato benessere.

A fronte di circa 1.500 natanti dichiarati dagli interessati, ai sensi del citato articolo 2 della legge n. 689 del 1976, circa 700 risultavano pertanto non importati e ciò per l'inutilizzabilità del bene-stare bancario che ha, per norma amministrativa, una validità temporale di 60 giorni.

Tenuti presenti gli ostacoli sopra ricordati frapposti dalle autorità dei paesi esteri, fra i quali una notevole laboriosità delle procedure instaurate, al fine di acquisire al patrimonio nazionale i natanti non importati e quindi ancora sotto la bandiera estera, lo scrivente Servizio ha prospettato ai Ministeri competenti - Commercio con l'estero, Finanze e Marina mercantile - l'opportunità di prorogare il termine del 19 maggio 1977 al 19 novembre 1978. Tale proroga, da intendersi volta alla sola rimozione degli ostacoli amministrativi, ferme restando le conseguenze sul piano penale, è stata disposta dall'Ufficio con circolare n. A 394 del 31 luglio 1978.

Attualmente è in corso d'esame la documentazione relativa a circa 480 operazioni di importazione effettuate dopo il 19 maggio 1977, comprensive anche delle nazionalizzazioni operate in virtù della citata proroga.

Sulla scorta della precedente esperienza si cercherà di evidenziare in un unico rapporto gli autori della trasgressione e di agevolare al massimo i compiti dell'autorità giudiziaria, fornendo ancora una volta gli estremi relativi alla data di iscrizione dei natanti nel Registro nautico italiano, a quella di accettazione della dichiarazione di importazione ed, ove possibile, anche i dati anagrafici completi (generalità, luogo e data di nascita, residenza) dei nominativi oggetto di segnalazione.

La stesura di detto rapporto richiederà ovviamente il tempo necessario alla raccolta ed organizzazione dei dati da trasmettere.

Più approfonditi accertamenti verranno effettuati nei confronti di oltre 170 nominativi che, pur avendo posto in essere le formalità preliminari alla nazionalizzazione dei beni quali la dichiarazione e/o la richiesta del bene-stare bancario, nella fattispecie ammessa in via alternativa, non risultano poi aver perfezionato le relative operazioni.

Detti soggetti sono stati segnalati dalle banche in quanto non hanno restituito i bene-stare bancari a suo tempo rilasciati, lasciando legittimamente supporre il mancato utilizzo degli stessi.

Ove dagli accertamenti di cui sopra risultassero ipotesi di reato, si provvederà all'invio di un ulteriore rapporto, la cui compilazione, comunque, richiederà non meno di qualche mese, stante l'opportunità di raccogliere informazioni idonee ad un'agevole valutazione delle singole fattispecie da parte del magistrato.

Nel corso del 1978 è proseguito poi l'esame delle oltre 800 domande avanzate dagli interessati per il riconoscimento della qualifica di « diretti » agli investimenti effettuati mediante partecipazione in circa 1500 società o imprese estere.

Trattasi, come già detto nella relazione del precedente anno, di esami particolarmente laboriosi e ciò per le seguenti considerazioni:

incompletezza frequente della documentazione esibita che ha reso necessario, in molti casi, interessare le banche per ottenere chiarimenti in merito;

vastità di talune documentazioni la cui scarsa chiarezza ha richiesto tempi lunghi per addivenire ad un esatto inquadramento delle posizioni prospettate;

diversità delle fattispecie da esaminare, per cui solo parte è risultata riconducibile ad altre già definite e, pertanto, di agevole decisione, mentre per le rimanenti è necessaria estrema cautela e ponderatezza prima di raggiungere una qualsivoglia determinazione.

Nonostante tali difficoltà, rese più acute da una accentuata carenza di personale dovuta al pensionamento di alcuni funzionari ed impiegati del Servizio, nel corso dell'anno sono state esaminate 202 domande che, sommate a quelle del 1977, portano ad un totale di 362 a fronte delle 800 citate. Per 220 casi si è proceduto al definitivo riconoscimento della qualifica di « diretti » in quanto i relativi investimenti presentavano le caratteristiche previste dalle norme vigenti in materia. Per i restanti 142 casi è stata invece disposta la realizzazione delle partecipazioni entro termini e con modalità stabilite, contro rimessa in valuta del controvalore delle attività da liquidare.

A questo punto occorre mettere in rilievo il lavoro svolto dal Servizio in materia di informazioni e documentazioni fornite in relazione ad attività di accertamento di trasgressioni alle norme valutarie svolte da diversi organi inquirenti. In particolare sono state evase nell'anno in corso:

n. 13 richieste per n. 454 nominativi inoltrate dal Nucleo speciale polizia tributaria;

n. 6 richieste per n. 65 nominativi inoltrate dal Nucleo speciale polizia valutaria;

n. 5 richieste per n. 33 nominativi inoltrate dal Ministero del tesoro;

n. 17 richieste per n. 27 nominativi inoltrate dal collaterale Servizio autorizzazioni;

n. 16 richieste per n. 81 nominativi inoltrate dal collaterale Servizio ispettorato.

A quest'ultimo Servizio sono state fornite, nell'arco dell'anno, e per le vie brevi, informazioni e documenti vari relativi ad oltre 5.000 nominativi. Ugualmente per le vie brevi sono state fornite numerose informazioni (e documentazioni) al Nucleo speciale di polizia valutaria e ciò nei casi in cui si imponeva una più sollecita evasione in ordine ad indagini avviate ed in fase di completamento.

Le richieste svolte hanno comportato una notevole mole di lavoro che è stato necessariamente eseguito dal personale più qualificato del Servizio, personale che di conseguenza è stato distolto dai normali compiti in quanto le informazioni e la documentazione richiesta non solo hanno riguardato tutte le fattispecie di transazioni con l'estero - import/export, introiti ed esiti per cinematografia, brevetti, assistenza tecnica, partecipazione di residenti in società estere o di non residenti in società italiane, prestiti, viaggi all'estero etc. -

ma anche perché, a volte, le ricerche stesse sono state effettuate sulla base di indicazioni non complete.

Un supporto continuo è stato inoltre fornito al Servizio ispettorato in ordine a ritardate o mancate importazioni di merci regolate in via anticipata, parzialmente o totalmente, oltre i termini di competenza bancaria e quindi oltre 60 giorni fino all'agosto 1978 ed oltre 120 giorni a decorrere da tale data.

Quanto sopra sia ai fini dell'avviamento della procedura relativa all'incameramento della cauzione o della sostitutiva fidejussione previste nella misura del 5 per cento dalla legge 20 luglio 1952 n. 1126 per i pagamenti anticipati di valore superiore ai 10 milioni di lire, sia per l'eventuale rapporto all'autorità giudiziaria nei casi in cui, date le modalità ed i termini, i regolamenti eseguiti a favore di esportatori non residenti possono far configurare l'ipotesi del reato di cui al primo e secondo comma dell'articolo 1 della ripetuta legge n. 159.

b) SERVIZIO AUTORIZZAZIONI.

L'attività autorizzativa svolta dal Servizio presuppone l'esercizio di particolari controlli sulle operazioni che ne sono oggetto, i quali vengono a inserirsi come fasi distinte (preliminari, incidentali o finali) nello svolgimento delle relative procedure.

Tale attività comporta pertanto, fra l'altro, una analisi delle operazioni che ne sono oggetto, intesa ad accertarne la regolarità valutaria, verificando se le eventuali irregolarità rilevate abbiano natura esclusivamente formale e sanabile ovvero scaturiscano da infrazioni da perseguire a termini di legge.

Per quanto riguarda l'anno 1978, le operazioni sottoposte ad autorizzazione del Servizio hanno dato luogo all'esame della documentazione riguardante n. 101.500 richieste di autorizzazioni, delle quali n. 32.400 concernenti operazioni commerciali, n. 49.800 concernenti operazioni invisibili correnti e n. 19.300 concernenti operazioni di investimento. Nel corso dell'anno sono state inviate al Servizio ispettorato n. 66 segnalazioni di presunte infrazioni valutarie rilevate.

Innovazioni strutturali intese a conseguire una maggiore efficienza nello svolgimento dei controlli di competenza del Servizio autorizzazioni sono state introdotte a seguito della recente emanazione del nuovo organigramma dell'Ufficio, in base al quale, fra l'altro, alla segreteria del Servizio è stato affidato il coordinamento degli strumenti operativi e dei diversi aspetti dell'attività autorizzativa ai fini di una maggiore osmosi di informazioni ed altri elementi di valutazione fra le diverse unità del Servizio.

ATTIVITÀ ISPETTIVA: SERVIZIO ISPETTORATO

1) L'attività del Servizio assume aspetti multiformi rispetto a quella unicamente ispettiva degli altri organi collaterali. Ciò in dipendenza dell'accentramento presso di esso di tutte le segnalazioni

di presunte irregolarità valutarie, segnalazioni inviate (cfr. Tabella 1) principalmente dal sistema delle 231 banche agenti, cui è affidato l'esame contestuale della regolarità valutaria delle transazioni con l'estero, e in misura minore dai collaterali Servizi dell'Ufficio, dal Ministero del commercio con l'estero, dalle dogane, dal Ministero delle finanze, dall'Amministrazione postale, ecc.

Tale massa di segnalazioni richiede un vasto ed intenso compito preliminare di elaborazione, seguito da un altrettanto intenso esame e scambio di corrispondenza con banche ed operatori al fine di pervenire alla definizione, sotto il profilo ispettivo, delle relative pratiche. Il materiale acquisito, d'altra parte, date le formalità e gli adempimenti prescritti nelle transazioni con l'estero non sempre rende agevole l'analisi dei fatti ai fini del discernimento negli stessi delle irregolarità sostanziali, perseguibili penalmente o in via amministrativa, da quelle puramente formali.

A questa attività condotta in sede con « accertamenti cartolari » si affianca quella, pure istituzionale, relativa:

alla istruzione, ai sensi della legge 5 dicembre 1938, n. 1928, per il successivo inoltro alla Commissione consultiva per le infrazioni valutarie, dei processi verbali di accertamento elevati, a carico di persone fisiche e giuridiche, oltre che dal Servizio, anche da tutti gli altri organi procedenti (Banca d'Italia, Polizia tributaria e Polizia valutaria, dogane, Carabinieri, Pubblica sicurezza);

all'esame delle relazioni compilate dai funzionari della Banca d'Italia a seguito di ispezioni condotte nei confronti delle Banche agenti, delle altre banche abilitate ad operare in cambi e dei Centri raccolta valute, con formulazione dei relativi pareri per la definizione delle pratiche;

alla onerosa istruzione delle pratiche, corredate pure in questo caso da motivato parere, per il Ministero del commercio con l'estero ai fini dello svincolo o dell'incameramento a favore dell'erario dello Stato della cauzione o sostitutiva fidejussione bancaria ai sensi della legge 20 luglio 1952, n. 1126;

al controllo degli adempimenti conseguenti alle dichiarazioni effettuate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 della legge n. 159 e successive modificazioni; trattasi di pratiche peraltro in via di esaurimento.

L'attività ispettiva in senso stretto viene, invece, condotta in tutti quei casi in cui le segnalazioni di presunta inadempienza non possono essere acclarate in via cartolare od anche quando, per la natura dell'operazione, si richiede rapidità di intervento o si ritiene di avviare indagini su fenomeni particolari e settoriali non aventi origine da dette segnalazioni.

Per quest'ultima funzione, l'Ispettorato, come è noto, ha facoltà di avvalersi oltre che dei propri ispettori, anche della vigilanza della Banca d'Italia, nel caso di infrazioni riguardanti il sistema delle banche abilitate o dei Centri raccolta valute, nonché della Guardia di finanza nel caso di infrazioni riguardanti altri soggetti.

2) Tale complessa attività è stata espletata in maniera encomiabile, con dedizione e senso del dovere da un organico (cfr. Tabella 2) che è passato da 85 elementi a fine 1977 a 110 a fine 1978, essendosi arricchito nel corso dell'anno di 25 unità, di cui 14 appartenenti alla carriera direttiva e 11 a quella esecutiva, adibiti all'oneroso lavoro di acquisizione e normalizzazione dei dati, necessario per l'attuazione dello schedario anagrafico automatizzato di imminente operatività.

Il personale addetto al Nucleo Ispettivo, compreso l'Ufficio ispettivo di Milano, ha raggiunto a fine anno il numero di 20 unità, ed è previsto che esso — per quanto di volta in volta già affiancato, secondo le esigenze, da altro personale normalmente adibito ad altri lavori in sede — sia incrementato via via che si creeranno le necessarie condizioni.

3) L'esito dell'attività svolta è rappresentato dalla trattazione di oltre 9.000 posizioni, che hanno dato luogo alla produzione di circa 19.000 lettere (corriere in partenza, secondo i dati di cui alla Tabella 3).

Delle pratiche trattate nell'anno in rassegna (cfr. Tabella 4 e 5) n. 2.259 hanno trovato la loro definitiva conclusione, contro n. 1.478 nell'anno precedente, con un aumento di circa il 55 per cento, con i seguenti provvedimenti (cfr. Tabella 6):

n. 755 rapporti all'Autorità giudiziaria (contro n. 544 del 1977) relativamente a presunti reati per oltre lire 6 miliardi. I rapporti in parola hanno riguardato, in particolare n. 294 imprese e n. 461 persone fisiche tra i quali n. 2 relativi ad ipotesi di violazioni commesse da Amministratori e dipendenti di Aziende di credito (cfr. Tabelle 7 e 8);

n. 902 processi verbali di accertamento aventi per oggetto infrazioni valutarie di natura amministrativa per un valore di circa lire 71 miliardi (cfr. Tabella 9);

n. 52 sequestri di lire o valuta, oggetto di infrazioni;

n. 550 diffide nei confronti di imprese, privati e aziende di credito per infrazioni minori.

Delle suddette n. 9.000 posizioni le seguenti hanno avuto in particolare per oggetto:

n. 1.050 la verifica degli adempimenti connessi con le dichiarazioni di cui all'articolo 2 della legge n. 159 e successive modificazioni, delle quali n. 103 conclusesi con denuncia all'Autorità giudiziaria (cfr. Tabella 10);

n. 1.735 l'esame delle istanze avanzate dagli operatori per la liberazione della garanzia prestata ai sensi della legge n. 1126 del 1952, di cui n. 687 conclusesi con parere inoltrato al Ministero del commercio con l'estero (cfr. Tabella 11). Nell'anno in esame sono stati incamerati dall'erario 606 milioni a fronte di n. 123 casi (cfr. Tabella 12);

n. 2.450 l'istruttoria dei contesti amministrativi trasmessi alla Commissione consultiva istituita presso il Ministero del tesoro ai sensi della legge 5 dicembre 1938, n. 1928 (cfr. Tabella 13);

n. 270 l'esame delle relazioni connesse con ispezioni condotte dalla Banca d'Italia nei confronti dei Centri raccolta valute e delle Banche abilitate (cfr. Tabella 14).

4) L'attività ispettiva, come indicato nella Tabella 15, si è risolta in n. 351 interventi, contro n. 333 nell'anno precedente.

L'incremento ha tuttavia riguardato esclusivamente gli accessi nelle Banche, finalizzati per la massima parte all'acquisizione di elementi necessari alla conduzione di indagini nei confronti di imprese e di privati. Il numero degli interventi presso questi ultimi soggetti si è per contro ridotto, pur essendo aumentato il numero degli addetti al Nucleo ispettivo.

Premesso però a questo riguardo che il Servizio si è impegnato con ogni mezzo — e intende proseguire su questa via — a intensificare le ispezioni esterne ed a rafforzare il Nucleo ispettivo, va osservato che se quantitativamente non sono stati conseguiti significativi progressi rispetto allo scorso anno, sotto il profilo qualitativo l'attività è notevolmente migliorata.

L'obiettivo è stato quello di conciliare, tenuto conto della esiguità numerica del Nucleo ispettivo, le esigenze derivanti dagli specifici casi rilevati dal Servizio nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali, con quelli di accertamento razionalmente programmati in quei settori che sembrano maggiormente o sistematicamente interessati alle evasioni valutarie.

Nel 1978 l'attenzione si è soffermata nel settore degli investimenti esteri in Italia, particolarmente immobiliari, effettuati tramite società di comodo svizzere o del Liechtenstein, e in quello delle imbarcazioni da diporto battenti bandiera « ombra ».

Gli interventi di questo tipo — di cui alcuni tuttora in corso, lunghi e laboriosi, data anche l'impossibilità di attingere notizie all'estero, a discapito quindi della quantità — hanno comunque consentito lusinghieri risultati; dal diramarsi delle indagini presso Banche e privati è sembrato poi derivare anche una notevole opera di prevenzione.

Per quanto concerne il settore dei Centri raccolta valute il minor numero di ispezioni condotte dal Servizio trova giustificazione nelle intese intercorse con la Banca d'Italia la quale, intensificando gli interventi, vi provvede nella duplice veste di organo autorizzativo e di controllo. In merito si può affermare che i risultati raggiunti (cfr. Tabella 14 citata) sono più che soddisfacenti. L'Ispettorato, tuttavia, ha provveduto ad ispezionare in via autonoma n. 4 Centri raccolta valute con relative filiali e non mancherà di ispezionare soggetti della specie ogni volta che si concretizzino i relativi presupposti.

Inoltre, nei casi in cui sono emersi dubbi sull'esistenza di attività parallele poste in essere dai citati intermediari, il Servizio ha affidato l'incarico di accertamenti alla Polizia tributaria della Guardia di finanza.

Più in generale, l'Ispettorato, avvalendosi della collaborazione della Polizia tributaria ha affidato l'incarico a quest'ultima di svolgere accertamenti in n. 291 casi, aventi per oggetto presunte infrazioni di varia natura.

A questo riguardo, come si dirà in appresso, con il Comando generale della Guardia di finanza sono intervenute intese di notevole rilevanza aventi per oggetto lo scambio di informazioni in occasione delle verifiche fiscali condotte dai vari reparti di Polizia tributaria.

5) L'attività del Servizio Ispettorato non si è esaurita in quella strettamente operativa fin qui descritta; ad essa va aggiunto un intenso lavoro, non quantificabile e di livello elevato, diretto a mantenere i necessari rapporti con organismi esterni, aventi per oggetto il coordinamento e la uniformità di comportamento operativi, la formulazione di iniziative ispettive e le loro conclusioni, la risoluzione di vari problemi e di principio e giuridici, via via posti da casi concreti. A titolo esemplificativo si menzionano:

testimonianze rese in procedimenti penali per reati valutari scaturiti da denunce di funzionari dell'Ufficio o di altri organismi abilitati ad effettuare accertamenti valutari, come pure, su richiesta dei singoli Sostituti Procuratori della Repubblica in istruttorie penali, in relazione alle quali è stata, ed è tuttora, data ampia collaborazione all'Autorità giudiziaria non solo di Roma, ma anche a quella di altre circoscrizioni. Infatti il Tribunale e la Procura della Repubblica di Roma, ai quali l'Ufficio rimette i rapporti penali, spesso dichiarano la propria « incompetenza » rimettendo gli atti alle singole Procure della Repubblica competenti territorialmente. A questo riguardo, nell'intento di ridurre l'impiego presso i diversi Tribunali — spesso distanti — di personale impegnato nei settori operativi, sono state avanzate alla Banca d'Italia proposte miranti ad utilizzare all'uopo funzionari addetti alle Rappresentanze dell'Ufficio presso le sedi periferiche della Banca stessa;

collaborazione alla Magistratura, mettendo a disposizione della stessa propri funzionari, nella formazione di collegi peritali nominati dai Tribunali, per pareri tecnici su fatti oggetto di singoli procedimenti penali;

consulenza tecnica alle varie Avvocature distrettuali dello Stato incaricate di rappresentare l'Ufficio italiano dei cambi, allorché, come avviene in processi penali valutari di particolare rilevanza, esso si costituisce parte civile;

esame e studio delle sentenze anche al fine di verificare, nel caso di sentenze di assoluzione, l'esistenza di condizioni necessarie — spesso evidenziate dagli stessi Tribunali — per l'instaurazione di procedimenti amministrativi per infrazioni valutarie, ovvero, in caso di sentenze di condanna, eventuali ulteriori incombenze dell'Ufficio, quali ad esempio l'ordine di confisca delle somme oggetto di reato. A tale proposito, il Servizio ha dovuto affrontare il non facile problema dei criteri da seguire per la materiale destinazione a favore dello Stato delle somme in valuta oggetto di confisca da parte del giudice penale, della cui soluzione sono stati informati i Ministeri.

6) In merito all'attività di cui al punto precedente, si ritiene peraltro necessario soffermarsi su due aspetti interessanti i criteri operativi del Servizio e riguardanti, l'uno la giurisprudenza che va delineandosi — con la fattiva collaborazione del Servizio, come detto — in merito alla legge n. 159 e l'altro i lavori della Commissione di Coordinamento di cui al decreto ministeriale 13 novembre 1976.

Il primo aspetto attiene all'interpretazione della legge n. 159 circa la figura dell'esportazione di titoli di credito a carico dell'Italia (effetti e assegni) senza autorizzazione o con autorizzazione indebitamente ottenuta (articolo 1, primo comma del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31 sostituito dall'articolo 2 decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 863).

Come noto, le norme valutarie prevedono che per la esportazione degli assegni occorre la preventiva autorizzazione delle autorità valutarie e per quella degli effetti (tratte e pagherò) il preventivo « visto » della Banca agente, « visto » che dovrebbe attestare la regolarità della sottostante transazione con l'estero.

Con l'entrata in vigore della legge penale, l'Ispettorato attenendosi strettamente alla lettera della norma (chiunque, senza l'autorizzazione esporta titoli di credito) e in mancanza di una giurisprudenza in merito ha sempre riferito alla Procura della Repubblica i casi di abusiva esportazione di tali titoli, indipendentemente dalla causale sottostante la loro emissione.

Contemporaneamente, però, il Servizio ha intrapreso una serie di contatti e di iniziative con la Magistratura, sia a livello di Procura della Repubblica che di Tribunale, al fine di richiamare l'attenzione delle stesse sugli aspetti sostanziali della normativa valutaria e, quindi, di riportare la valutazione dei fatti denunciati dallo scrivente soltanto perché in contrasto formale con la legge, alla luce dello spirito della 159, volta a colpire la fuga dei capitali.

Si argomentava a questo fine che:

la rigida applicazione letterale della legge riconduceva sotto la sanzione penale anche quelle operazioni che, seppure in un primo momento irregolari sotto il profilo formale, rientravano sostanzialmente nei canali ufficiali, e quindi nella piena legalità, all'atto in cui veniva interessata una banca agente per regolare l'oggetto delle stesse operazioni, consistente in una obbligazione di natura commerciale o finanziaria liberamente ammessa dalla vigente normativa valutaria;

anche in presenza di sentenza di condanna e quindi di confisca dell'importo oggetto di reato — così come avvenuto per i primi casi — l'Ufficio e per esso le banche agenti non potevano esimersi dall'autorizzare tali pagamenti dovuti a favore dell'estero sulla base della medesima documentazione comprovante i fatti oggetto del rapporto penale;

gli effetti privi di « visto » potevano in definitiva essere posti su un piano di sostanziale identità rispetto a quelli muniti di « visto » quando i primi venivano rimessi dall'estero in Italia a

banche agenti per il pagamento di impegni valutari lecitamente assunti verso « non residenti », e che quindi nel caso di specie non erano rilevabili infrazioni valutarie inquadrabili nella fattispecie criminosa dalla legislazione penale. Le stesse considerazioni valevano per gli assegni in lire interne, abusivamente circolanti all'estero, ma rimessi per l'incasso a mezzo banche italiane e destinati a regolare importi legittimamente dovuti nei confronti dei creditori esteri.

La Magistratura si è quindi pronunciata sempre più univocamente ribadendo in sentenze di 1° e 2° grado che « la esportazione e la circolazione all'estero di titoli di credito, anche se irregolari sotto il profilo amministrativo, non hanno rilevanza penale quando sia provato che il rapporto sottostante alla emissione e/o alla circolazione del titolo sia consentita dalle norme valutarie vigenti ».

Il Servizio, pertanto, alla luce della esperienza maturata nei due anni e mezzo di vigenza della legge penale, confortato dalla costante giurisprudenza in materia, è stato indotto a rivedere le proprie posizioni nel senso di astenersi dal riferire all'Autorità giudiziaria in quei casi, e solo in quelli, in cui le operazioni sottostanti la emissione dei titoli di credito siano regolari ed ammesse.

7) Un altro problema cui il Servizio va da qualche tempo dedicando la massima attenzione sempre in relazione all'applicazione della legge n. 159 — avuto riferimento alle sue finalità — è quello relativo alla esportazione da parte di « residenti » o all'utilizzo all'estero (esempio carte di credito) di importi in valuta superiori al massimale consentito. Operazioni della specie (viaggi all'estero per turismo, cura, eccetera) che hanno assunto il carattere di un vero e proprio fenomeno, sono state segnalate alla procura della Repubblica di Roma quale ipotesi di reato di cui all'articolo 1, primo comma della citata legge, potendosi trattare di esportazioni di valuta senza autorizzazione oppure con autorizzazione indebitamente ottenuta. Il problema ha particolare interesse per il Servizio, il quale è in attesa di conoscere l'indirizzo dell'Autorità giudiziaria al fine di regolare il proprio definitivo comportamento in merito, non soltanto per la dimensione del fenomeno — diverse decine di migliaia di casi, solo in parte esaminati a tutt'oggi — ma anche per le caratteristiche delle operazioni (corrispettivo di servizi ricevuti all'estero da parte di « non residenti ») le quali — quando genuine — e prescindendo dalla ragione del viaggio all'estero del « residente » trovano il loro fondamento in causali coperte da autorizzazione generale. L'infrazione, quindi non rientrerebbe fra le fattispecie criminose, ma sarebbe perseguibile solo in via amministrativa.

8) Per quanto riguarda i lavori della Commissione di Coordinamento, istituita con decreto ministeriale 13 novembre 1976, non può essere sottaciuto il notevole contributo apportato dal Servizio sia per quanto concerne la normale attività di coordinamento delle indagini su specifici argomenti sia, soprattutto, per quanto riflette le iniziative intraprese avuto riguardo all'impostazione ed alla risoluzione di problemi di carattere valutario.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Di tale vasta attività e della utilità dei lavori ne fanno testimonianza i verbali di ogni singola riunione, dai quali si stralciano qui di seguito le decisioni più salienti:

a) in relazione al momento in cui instaurare un procedimento amministrativo valutario e cioè se parallelamente o successivamente alla decisione sugli stessi fatti della competente Autorità giudiziaria, si è convenuto che gli organi procedenti si attivino solo dopo che il magistrato li ha interessati in modo specifico;

b) sugli accertamenti presso aziende di credito, i dati riguardanti la posizione in cambi detenuta dalle stesse devono essere sottoposti dagli organi procedenti — per uniformità di valutazione — all'Ufficio italiano dei cambi che, sulla base dei dati in suo possesso, ha la possibilità di stabilire se gli eventuali spareggiamenti rientrano o meno negli ammontare di trascurabile rilievo ammessi dalle vigenti disposizioni;

c) adozione di criteri uniformi di comportamento degli organi procedenti (Ufficio, Guardia di finanza) in merito alle inadempienze valutarie riguardanti il mancato o ritardato regolamento di benessere bancari all'esportazione;

d) disciplina dell'attività dei nuclei di polizia tributaria, allorché si rilevino inosservanze alle norme valutarie da parte di Aziende di credito, nelle operazioni eseguite per conto della loro clientela;

e) esclusione, per uniforme parere dei membri della Commissione, da qualsiasi ipotesi penale, del ritardo nella cessione all'Ufficio italiano dei cambi di conti valutari scaduti di validità; la fattispecie va perseguita solo in via amministrativa;

f) intesa con il Comando generale della Guardia di finanza, per l'utilizzo — seppure parziale — dei dati elaborati dal Servizio riguardanti il mancato regolamento valutario di operazioni commerciali verso l'estero. A questo fine i reparti operativi segnalano l'inizio di ogni singola verifica fiscale che il Servizio riscontra tempestivamente fornendo i dati in proprio possesso; tale collaborazione ha avuto inizio con esito sostanzialmente positivo a partire dal 1° novembre 1978;

g) iniziativa a largo raggio — già nota al Ministero del tesoro e successivamente esaminata in sede di Commissione — che mira alla repressione di illeciti valutari connessi con il noto fenomeno delle « rimesse emigrati ».

9) La multiforme e vasta attività svolta dal Servizio, come in precedenza evidenziata, appare soddisfacente. Ma il giudizio spetta ad altri.

Non v'è dubbio però che per tutti gli organi procedenti i compiti sono immani, avendo assunto negli anni passati il fenomeno della fuga dei capitali, connessa alle evasioni fiscali e da queste stimolata, dimensioni e diffusione inusitate. Gli evasori si avvalgono delle società di comodo nei ben noti paradisi fiscali che con l'anonimato, ostacolano o rendono impossibili gli accertamenti.

Non v'è neppure dubbio che la legge penale — pure se è discutibile la sua compatibilità con una economia aperta — negli attuali comportamenti e condizioni si è rivelata uno strumento idoneo a contenere il fenomeno anzidetto.

La giurisprudenza di questi due anni, cui non è estraneo il contributo tecnico fornito capillarmente e con dovizia dall'Ufficio, fa sì che si delineino sempre con maggior chiarezza le fattispecie criminose, avuto riguardo alle finalità istituzionali della legge; ciò non solo a vantaggio della magistratura, ma anche degli organi preposti ai controlli e agli accertamenti, nonché di coloro che operano correttamente con l'estero, e quindi di tutto il Paese.

Ma, posto che a questo riguardo la strada da percorrere è ancora molto lunga, parrebbe estremamente utile — come già detto nelle precedenti relazioni — il riordinamento in testo unico delle leggi valutarie previo razionale riesame dei vincoli delle prescrizioni e degli adempimenti previsti dalla normativa vigente al fine di snellire — a vantaggio dell'economia — le transazioni con l'estero: si eviterebbe quella miriade di infrazioni formali che — paradossalmente — ostacolano l'accertamento e la repressione di fenomeni ben più importanti.

Infine, tenuto conto che gli operatori nazionali, come quelli dei principali paesi, hanno come riferimento il mercato mondiale, dovrebbero essere intraprese iniziative in campo internazionale, particolarmente nell'ambito CEE ed OCSE, anche a fini concorrenziali, volte a contrastare i fenomeni dei « paradisi fiscali » e delle « società di comodo », che trovano gradita ospitalità in taluni paesi, ed a consentire agli organi di controllo di poter acquisire un minimo di notizie all'estero.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

(Dati di sintesi)

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: 1978

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 1

COMUNICAZIONI INDIRIZZATE AL SERVIZIO ISPETTORATO

Ente di provenienza	Quantità	
Mincomes	1.437	
Polizia tributaria	2.728	
Dogane	1.599	
Banca d'Italia	1.826	
Sezione di Milano	864	
Collaterali Servizi	387	
Privati	5.600	
Banche:		
Mod. stand. e lettere	15.483	
Moduli 18 Isp.	—	(a) 1.200.000
Enti vari	960	
Totali anno 1978	30.884	(a) 1.200.000
Per memoria:		
Anno 1977	27.751	(a) 980.000
Anno 1976	27.760	(a) 800.000

(a) Segnalazioni trattate con procedure automatiche.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 2

ORGANICO

(Anno 1978)

	Funzionari	Direttivi	Contabili	Applicati	Commessi	Totali
Direzione	4	—	—	—	—	4
Segreteria	—	3	5	29	4	41
Accertamenti I (titoli di credito...)	—	7	6	2	—	15
Accertamenti II (operazioni commerciali e finanziarie)	—	6	5	3	—	14
Accertamenti III (cauzioni e fidejussioni)	—	4	1	2	—	7
Nucleo ispettivo	—	11	—	—	—	11
Ispettorato Milano:						
Ispettori	1	4	1	3	—	9
Segreteria	—	—	—	7	2	9
Totali	5	35	18	46	6	110

Per memoria
anno 1977

Centrale servizio	4	18	17	25	4	68
Ispettorato Milano	1	3	1	10	2	17
	5	21	18	35	6	85

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3

CORRIERE IN PARTENZA

ANNO	Minco- mes	Pol. trib.	Banca d'Italia	Sezione Milano	Serv. coll.	Privati	Banche	Enti vari	Totale
1978	1.496	2.354	1.523	247	740	2.600	9.010	530	18.500
1977	2.405	2.213	1.370	356	1.191	2.469	6.916	493	17.413

TABELLA 4

CONSUNTIVO GENERALE DEGLI INTERVENTI OPERATI

TIPO DI INTERVENTO	PERIODO		Variazione
	1977	1978	
Ispezioni esterne	333	351	+ 6%
Accertamenti cartolari	1.478	2.259	+ 54%

TABELLA 5

ANALISI DEGLI ACCERTAMENTI CARTOLARI PER TIPO
DI OPERATORE ISPEZIONATO

SOGGETTO PASSIVO	PERIODO	
	1977	1978
Imprese	274	642
Privati	411	896
Banche	793	721
Totale	1.478	2.259

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 6

CONSUNTIVO GENERALE DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI

TIPO DI PROVVEDIMENTO	PERIODO		Variazione
	1977	1978	
Rapporti all'A. G.	544	755	+ 40%
P.V.A.	726	902	+ 22%
Sequestri	32	52	+ 65%
Diffide	450	550	+ 22%

TABELLA 7

ANALISI DEI RAPPORTI INOLTRATI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA
PER SOGGETTO DENUNCIATO

PERIODO	SOGGETTI			Ammontare infrazioni (milioni di lire)
	Imprese (a)	Persone fisiche	Banche (b)	
1978	228	525	2	6.323
1977	271	260	13	31.300

(a) Nella persona dei legali rappresentanti.

(b) Nella persona dei diretti responsabili.

TABELLA 8

ANALISI DEI RAPPORTI INOLTRATI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA
IN RELAZIONE ALL'OGGETTO DELLA VIOLAZIONE

OGGETTO DELLA VIOLAZIONE	SOGGETTO DENUNCIATO			Ammontare infrazione (in milioni di lire)
	Imprese (a)	Persone fisiche	Banche	
1) Costituzione all'estero di disponibilità o attività di qualsiasi genere	94	94	—	2.508
2) Esportazione di titoli di credito - b/b - titoli azionari e obbligazionari	34	252	—	920
3) Effetti e tratte circolati all'estero privi di « visto »	164	—	—	2.007
4) Omessa cessione di valuta	1	11	—	10
5) Mancata osservanza adempimenti ex articolo 2 sub articolo 3 legge n. 689 del 1976	1	(b) 102	—	877
6) Violazioni commesse da amministratori e dipendenti di aziende di credito - ex articolo 3 decreto-legge n. 31 del 1976	—	—	2	—
	294	(b) 459	2	6.322

(a) Nella persona dei legali rappresentanti.

(b) A dette denunce vanno altresì aggiunti i rapporti inoltrati all'autorità giudiziaria dai collaterali Servizi pari a n. 10 dei quali uno relativo ad un unico fenomeno interessante n. 338 nominativi.

TABELLA 9

**ANALISI DEI PROCESSI VERBALI DI ACCERTAMENTO
PER SOGGETTO DENUNCIATO**

PERIODO	SOGGETTI			Ammontare infrazione (in milioni di lire)
	Imprese	Persone fisiche	Banche	
1978	142	749	11	71.355
1977	87	625	14	55.871

TABELLA 10

**PRATICHE CONNESSE CON L'ADEMPIMENTO DELLE PRESCRIZIONI DI CUI ALLO
ARTICOLO 2 DELLA LEGGE N. 159 DEL 1976 E SUCCESSIVE MODIFICHE**

PERIODO	Pratiche trattate	Rapporti inoltrati all'Autorità giudiziaria
1978	(a) 1.050	103
1977	1.604	11

(a) Le pratiche attualmente in corso di definizione assommano a n. 750 circa.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 11

EMMISSIONE DI PARERI AL MINCOMES PER SVINCOLO/INCAMERAMENTO
DI CAUZIONI/FIDEJUSSIONI

PERIODO	DEFINIZIONE PROPOSTA		Totali
	Svincolo	Incamera- mento	
1978	498	189	687
1977	435	169	604

TABELLA 12

SOMME INCASSATE A FAVORE DELL'ERARIO

PERIODO	Ammontare	Pratiche relative alle somme incassate
1978	606.261.448	123
1977	418.025.132	223

TABELLA 13

PRATICHE RELATIVE A PROCESSI VERBALI DI ACCERTAMENTO ISTRUITE E
TRASFERITE AL MINISTERO DEL TESORO A SEGUITO DI PROCESSO VERBALE
DI ACCERTAMENTO REDATTI DA:

PERIODO	Nuclei polizia tributaria	Nucleo speciale p. valut.	Dogane	Banca d'Italia	U.I.C.	Totale
1978	765	(a) 832	165	48	640	2.450
1977	623	103	219	53	894	1.892

(a) Di cui n. 729 a carico di turisti italiani implicati nel fenomeno del « Club Mediterranée » al cui accertamento ha partecipato anche l'Ispettorato per la parte riconducibile all'irregolare operato della banca agente intermediaria, delle varie società di gestione del « Club » e di quest'ultimo in proprio.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 14

ESAME DELLE RELAZIONI CONNESSE CON ISPEZIONI CONDOTTE
DALLA BANCA D'ITALIA

TIPO DI INTERMEDIARIO	PROVVEDIMENTI PROPOSTI	
	P.V.A.	Diffida
Centri raccolta valuta	40	187
Centri raccolta valute (bancari) e Banche abilitate	4	11
Banche agenti	9	14
Totali	53	212

TABELLA 15

ANALISI DEGLI INTERVENTI DIRETTI PER TIPO DI OPERATORE ISPEZIONATO

TIPO DI INTERVENTO	PERIODO	
	1977	1978
Imprese	313	271
Banche (a)	20	80
C. R. V.	—	4
Totale	333	355

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