

PARTE QUARTA

RELAZIONE DEL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

PREVENZIONE ED ACCERTAMENTO
IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE: 1978

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 1978 PER PREVENIRE
ED ACCERTARE LE INFRAZIONI VALUTARIE
(GENNAIO 1979)**

SOMMARIO

- CAPITOLO I — Premessa.
- CAPITOLO II — Proposta dell'Associazione bancaria italiana di modifica delle disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie.
- CAPITOLO III — Commissione permanente di coordinamento tra gli organismi operanti nel settore valutario.
- CAPITOLO IV — Azione svolta per integrare e pubblicizzare le disposizioni valutarie.
- CAPITOLO V — Attività repressiva. Commento dei risultati conseguiti.
- CAPITOLO VI — Cenni sulle violazioni più ricorrenti.
- CAPITOLO VII — Orientamenti dell'autorità giudiziaria e difficoltà riscontrate nella pratica applicazione della normativa valutaria.
- CAPITOLO VIII — Raccolta sentenze.
- CAPITOLO IX — Conclusioni e proposte.

CAPITOLO I

PREMESSA

Durante il 1978 hanno continuato ad operare tutti gli istituti della legge 30 aprile 1976, n. 159, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie.

Nonostante l'esistenza di alcune difficoltà sul piano interpretativo per l'applicazione della nuova normativa, si conferma il parere positivo, già espresso nelle precedenti relazioni, sulla efficacia deterrente delle norme penali per contrastare il fenomeno delle illecite esportazioni dei capitali.

Nel Capitolo II sono state esaminate le proposte avanzate dall'Associazione Bancaria Italiana per la modifica della legge n. 159 del 1976, tendenti, tra l'altro, a limitare l'azione del Nucleo Speciale di polizia valutaria presso gli istituti di credito.

Nei Capitoli III e IV sono stati sintetizzati gli argomenti trattati durante le riunioni della Commissione permanente di coordinamento tra gli organismi operanti nel settore valutario e sono state esposte alcune iniziative assunte per integrare e pubblicizzare la normativa valutaria.

I Capitoli V e VI riepilogano il consuntivo generale dell'attività repressiva svolta dai reparti della Guardia di Finanza. Dal raffronto dei dati del 1978 con quelli del 1977 si rilevano variazioni in diminuzione nei sequestri di valuta e di titoli di credito e notevoli incrementi nelle violazioni di natura amministrativa.

Gli orientamenti dell'Autorità Giudiziaria e le difficoltà riscontrate nella pratica applicazione della normativa sono riportati nei Capitoli VII e VIII.

Il Capitolo IX contiene infine alcune proposte per eliminare le carenze di maggior rilievo nella legislazione valutaria; in particolare viene auspicata l'emanazione di un testo coordinato contenente la normativa penale ed amministrativa e viene evidenziata l'esigenza di snellire il contenzioso amministrativo.

CAPITOLO II

PROPOSTA DELL'ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA DI MODIFICA DELLE DISPOSIZIONI PENALI IN MATERIA DI INFRAZIONI VALUTARIE

Il Ministero delle finanze ha trasmesso nel mese di maggio del 1978 (allegato 1) una proposta dell'Associazione Bancaria Italiana di modifica delle disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie, chiedendo in merito il parere del Comando Generale.

Al riguardo è stato riferito (allegato 2) in sintesi quanto segue:

Poteri del Nucleo Speciale di polizia valutaria.

È stata richiesta dalla predetta Associazione la modifica dell'articolo 6 della legge 30 aprile 1976, n. 159, al fine di ridurre i poteri d'intervento del Nucleo Speciale di polizia valutaria presso gli istituti di credito allo stesso livello degli altri reparti ordinari del Corpo. Il provvedimento è stato motivato con la considerazione che le banche sono già sottoposte ad un duplice ordine di controlli: l'uno di carattere generale da parte della Banca d'Italia, l'altro di carattere valutario da parte dell'Ufficio Italiano dei Cambi.

In merito è stato evidenziato il parere nettamente contrario del Comando Generale all'accoglimento del provvedimento, sottolineando che:

l'attribuzione di specifici poteri al Nucleo speciale di polizia valutaria ha avuto un'influenza decisiva sull'azione di contrasto al fenomeno dell'esportazione clandestina dei capitali;

un ritorno alla situazione precedente alla legge n. 159 del 1976 apparirebbe quanto meno non allineato con la volontà politica, in più occasioni manifestata, di perseguire severamente il grave fenomeno dell'esportazione clandestina dei capitali, direttamente connesso all'altrettanto grave problema delle evasioni fiscali;

in ogni caso, se dovesse prevalere la volontà di accogliere la proposta dell'Associazione Bancaria Italiana, il primo provvedimento da assumere dovrebbe essere quello della soppressione del Nucleo speciale di polizia valutaria che, in mancanza dei poteri di cui oggi

è dotato, costituirebbe un inutile doppione del Nucleo centrale di polizia tributaria di Roma e del Nucleo regionale di polizia tributaria di Milano.

Sono state evidenziate anche le seguenti considerazioni in ordine al « segreto bancario », che, secondo l'Associazione Bancaria, verrebbe gravemente compromesso dalle ispezioni generalizzate del Nucleo speciale di polizia valutaria:

tale segreto — non richiamato dall'articolo 47 della Costituzione — ha rilevanza esclusivamente esterna, rispetto ai terzi, a tutela dei clienti per il rapporto di fiducia instaurato con l'istituto di credito;

l'articolo 10 della legge bancaria, invocato spesso a tutela delle banche, parla di « segreto d'ufficio » (e non di segreto bancario), al quale sono vincolati i funzionari del Servizio di vigilanza della Banca d'Italia durante le loro ispezioni;

è indubbio che a tale segreto d'ufficio sono tenuti anche i militari del Nucleo speciale di polizia valutaria, ai quali la legge n. 159 del 1976 ha concesso il potere di svolgere direttamente i loro controlli ai fini valutari nei confronti degli istituti di credito.

Illecita costituzione di disponibilità o di attività all'estero.

Al fine di superare le difficoltà interpretative derivanti dall'attuale formulazione della fattispecie in questione, l'Associazione Bancaria ha proposto l'unificazione delle ipotesi contenute nel secondo comma (illecita costituzione di disponibilità e attività all'estero) e nel terzo comma (violazione all'obbligo dell'offerta in cessione) dell'articolo 1 *sub*-articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, estendendo la violazione dell'obbligo dell'offerta in cessione anche alle disponibilità ed alle attività in valuta comunque acquisite all'estero.

Al riguardo è stato osservato che:

sparisce; con la proposta unificazione dei commi secondo e terzo, la fattispecie della illecita costituzione fuori del territorio dello Stato di disponibilità valutarie o di attività di qualsiasi genere a favore di « terzi non residenti », che non sono tenuti — per altro — all'obbligo dell'offerta in cessione all'Ufficio italiano dei cambi;

l'attuale formula « attività di qualsiasi genere » è molto più ampia di quella « attività in valuta » suggerita dall'Associazione Bancaria;

viene eliminata la frase « ovvero con autorizzazione indebitamente ottenuta », che è una delle modalità con le quali può realizzarsi la illecita costituzione all'estero di disponibilità o di attività.

Conseguentemente è stato espresso parere contrario all'abolizione della fattispecie prevista dal secondo comma dell'articolo 1 della

legge penale valutaria (illecita costituzione di disponibilità e attività all'estero) in quanto la stessa — per la sua onnicomprensività — persegue le ipotesi non rientranti nel primo e nel terzo comma dell'articolo 1 in esame.

Abolizione dell'aggravante specifica per il concorso nei reati valutari degli amministratori o dei dipendenti degli istituti di credito.

L'abolizione dell'aggravante in esame, prevista dal quarto comma dell'articolo 1 *sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976, è stata motivata evidenziando il carattere discriminante della stessa.

È stato proposto invece di mantenere l'aggravante, data la pericolosità dell'azione criminosa in caso di concorso di funzionari bancari, trattandosi di persone preposte specificatamente al controllo dell'osservanza degli adempimenti valutari.

Per altro l'esistenza dell'aggravante presuppone la responsabilità consapevole (dolosa) del funzionario a titolo di concorso nel delitto valutario.

Aumento da 5 a 10 milioni del limite per l'applicazione della sola multa.

È stato espresso parere favorevole alla proposta in esame.

Depenalizzazione delle ipotesi contravvenzionali per i dipendenti degli istituti di credito.

Le proposte sono suggerite dalla considerazione che non si giustifica la previsione di ipotesi contravvenzionali (commi primo e secondo dell'articolo 3 del decreto-legge n. 31 del 1976) per il dipendente di un istituto di credito che abbia operato in buona fede e sotto la pressione del lavoro giornaliero.

È stato espresso parere contrario al riguardo in quanto, accogliendo le modifiche proposte, si tornerebbe alla situazione precedente all'entrata in vigore della legge n. 159 del 1976, ritenendosi così sufficienti i semplici controlli formali effettuati dal sistema bancario.

Le norme, di cui è stata proposta l'abrogazione, svolgono infatti una particolare efficacia sotto l'aspetto preventivo poiché richiamano l'attenzione degli istituti di credito sull'importanza delle funzioni di controllo ad essi demandate nei rapporti con l'estero e le conseguenze derivanti dall'esecuzione in modo superficiale di tali controlli.

Non si comprendono infine le ragioni per le quali, in relazione alle importanti e delicate funzioni svolte dai dipendenti degli istituti di credito, non possano prevedersi a carico degli stessi responsabilità per illeciti contravvenzionali.

Applicazione da parte del giudice penale delle sanzioni di carattere amministrativo in materia valutaria.

È stata proposta la modifica dell'articolo 8 *sub* articolo 1 della legge n. 159 del 1976, prevedendo l'obbligo per il giudice penale di applicare nei casi più gravi, quale pena accessoria, le sanzioni amministrative.

È stato espresso parere favorevole ad una più precisa indicazione dell'obbligo per il giudice penale ad irrogare le pene accessorie.

Sono state evidenziate, invece, alcune perplessità in ordine all'introduzione di una formula riduttiva, che limiti genericamente tale obbligo ai « casi più gravi ».

CAPITOLO III

COMMISSIONE PERMANENTE DI COORDINAMENTO TRA GLI ORGANISMI OPERANTI NEL SETTORE VALUTARIO

Nell'anno 1978 la Commissione in oggetto, istituita dal decreto ministeriale 11 novembre 1976 e composta da rappresentanti della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza, ha tenuto 10 riunioni (allegati da 3 a 12), durante le quali sono stati trattati i seguenti argomenti:

Determinazione del rapporto di cambio ai fini della conversione in lire delle valute relative ad infrazioni valutarie.

Al fine di seguire un criterio univoco nell'applicazione del tasso di cambio per la determinazione del controvalore in lire delle banconote estere relative ad infrazioni valutarie — specie nelle ipotesi al limite dell'importo di lire 500.000 — è stato convenuto di far riferimento, avuto riguardo al giorno in cui è stata commessa la violazione, alla media delle quotazioni giornaliere presso le Borse valori di Roma e Milano e, nei casi di banconote non quotate, ai prezzi correnti sul mercato interno o su quello internazionale.

In merito la Banca d'Italia ha disposto (allegato 13) l'esecuzione di rilevamenti giornalieri delle suddette quotazioni medie e la comunicazione delle stesse alle proprie filiali, le quali sono pertanto a disposizione per fornire, a richiesta, tutti i dati necessari.

Posizione in cambi e cassa valute.

È stato sottolineato che l'accertamento in sede di ispezione dello spareggiamento della posizione in cambi degli istituti di credito deve essere sempre accompagnato dalla precisa individuazione delle ragioni che lo hanno determinato, al fine di poter stabilire eventuali responsabilità amministrative.

L'Ufficio italiano dei cambi in particolare ha evidenziato che sono da respingere le proposte dirette ad ottenere lo scorporo della cassa valute dalla posizione in cambi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

L'Ufficio infatti da un lato determina il limite di tolleranza dello spareggiamento giornaliero con criteri abbastanza flessibili, che tengono nel debito conto le particolari esigenze permanenti o temporanee delle singole aziende di credito, e dall'altro ritiene che sussistano adeguati strumenti tecnici per conseguire il pareggiamento della posizione in cambi, nonostante l'andamento della cassa valute.

Conti di attesa in lire.

È stato evidenziato da parte dell'Ufficio italiano di cambi che non è necessario procedere all'istituzione di conti di attesa in lire, sui quali far affluire le somme in lire di conto estero rimesse a favore di residenti.

Infatti la normativa valutaria, a differenza di quanto prescritto per le valute di conto valutario, non impone ai residenti alcun particolare adempimento nei confronti di tali mezzi di pagamento, atteso che le lire di conto estero, una volta acquisite dai residenti, diventano lire interne e pertanto sono sottratte ai poteri di disciplina dell'autorità valutaria.

Relazioni tra procedimento penale e procedimento amministrativo.

È stato sottolineato che gli organi denuncianti i reati valutari non sono tenuti a seguire lo svolgimento e la conclusione dei relativi processi penali e che l'obbligo per l'autorità amministrativa di verificare la possibilità di promuovere il procedimento amministrativo, in caso di assoluzione degli imputati, sussista soltanto quando la Magistratura, come già si è verificato in più occasioni, investa al riguardo la stessa autorità amministrativa oppure quando quest'ultima sia venuta comunque a conoscenza della sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria.

Violazioni per inosservanza dei termini previsti per il regolamento valutario dei benestare bancari.

È stato evidenziato che le violazioni in esame costituiscono normalmente illeciti amministrativi. Eventuali responsabilità penali potranno configurarsi soltanto in quei casi in cui l'operatore abbia posto in essere anche comportamenti penalmente rilevanti, come la predisposizione di documenti falsi in ordine alla spedizione della merce ed alla solvibilità del cliente, al fine di costituire una illecita disponibilità valutaria all'estero.

Controllo dei benestare bancari non regolati valutariamente.

Al fine di intensificare i controlli sui benestare bancari non regolati valutariamente, è stato concordato che i reparti della Guardia di finanzia richiedano direttamente all'Ufficio italiano dei cambi, a mezzo telex, dopo l'inizio di verifiche generali nei confronti di aziende operanti con l'estero, gli elenchi riepilogativi degli estremi di tali benestare.

Violazioni formali alle disposizioni penali in materia valutaria.

L'Ufficio italiano dei cambi ha riferito di aver preso contatti diretti con la Magistratura di Roma al fine di limitare i rapporti penali ai soli casi in cui si configurino violazioni sostanziali alla disciplina valutaria.

In particolare la Magistratura ha espresso per le vie brevi il proprio consenso all'iniziativa dell'Ufficio di non procedere più alla denuncia dei casi concernenti tratte accettate e pagherò cambiari a carico di residenti, emessi a fronte di operazioni commerciali debitamente autorizzate, ma circolanti all'estero in violazione alle vigenti disposizioni valutarie.

Conti valutari scaduti.

È stato evidenziato che i titolari di conti valutari scaduti non sono perseguibili penalmente in quanto gli stessi hanno già adempiuto all'obbligo dell'offerta in cessione. Inoltre il loro comportamento non determina alcun danno per la gestione valutaria.

Violazioni valutarie realizzate attraverso illecite compensazioni bancarie con le rimesse degli emigrati.

È stato ampiamente trattato il sistema di frode posto in essere da organizzazioni che incettano le rimesse degli emigrati per destinarle ad operazioni di compensazioni finanziarie, consentendo in tal modo consistenti illecite esportazioni di capitali.

Sull'argomento è stato interessato anche il Ministero dell'interno, per intensificare l'azione delle forze di polizia al fine di individuare tali organizzazioni.

Gli organi preposti all'accertamento delle violazioni hanno inoltre evidenziato che normalmente nessun addebito, nemmeno di natura amministrativa, può essere contestato ai residenti destinatari in Italia delle rimesse degli emigrati. Tuttavia è da tener presente che

tale conclusione non può valere quando le rimesse, effettuate tramite il cosiddetto mercato parallelo, hanno per oggetto il reddito o il ricavato del disinvestimento di attività costituite o mantenute all'estero in violazione delle norme valutarie; in quest'ultimo caso infatti i beneficiari delle rimesse sono a conoscenza di tali irregolarità.

Rapporti valutari con la Repubblica di San Marino.

Il Ministero degli affari esteri, interessato dall'Ufficio italiano dei cambi in ordine all'esistenza di eventuali accordi tra l'Italia e la Repubblica di San Marino per l'introduzione nel territorio sanmarinese da parte di residenti di valuta italiana o estera, ha comunicato (allegato 14) che gli accordi in vigore non disciplinano la circolazione di valuta come divise, titoli e valori stilati in lire italiane, ma unicamente la circolazione di monete, in base all'articolo 3 della Convenzione Monetaria del 10 settembre 1971.

CAPITOLO IV

AZIONE SVOLTA PER INTEGRARE E PUBBLICIZZARE
LE DISPOSIZIONI VALUTARIE1) *Conti autorizzati in valuta delle società di assicurazione — riserve tecniche.*

Nel corso degli accertamenti svolti da un reparto del Corpo nei confronti di una società di assicurazione sono sorte alcune perplessità in ordine ai controlli da eseguire ai fini valutari sull'ammontare delle riserve tecniche, che non concorrono a formare i massimali dei conti autorizzati.

L'Ufficio italiano dei cambi, affrontando il problema nella sua globalità, ha interessato al riguardo (allegato 15) il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il quale ha precisato che (allegato 16):

le riserve tecniche vengono determinate dalle società di assicurazione in relazione all'entità degli impegni e dei singoli rischi assunti e, pertanto, devono essere verificate periodicamente;

non è, però, facile distinguere le quote di tali riserve di pertinenza delle società estere e quelle da imputare alle società italiane per le complesse operazioni contabili da effettuare;

le società non hanno alcuna discrezionalità nel fissare la misura delle riserve matematiche, poiché lo stesso Ministero stabilisce le varie componenti del premio (tavole di mortalità, caricamenti e riserve), sulla cui base è agevole la quantificazione delle riserve in esame;

ai contratti stipulati all'estero da una società italiana, ma eseguibili all'estero, si applica la legge dello stato straniero, in quanto le riserve si trovano all'estero sotto forma di beni (immobili, titoli, contanti), anche se questi sono contabilizzati nel « bilancio Italia » o consolidato della società.

2) *Norme valutarie per i cittadini non residenti in Italia.*

Nelle precedenti relazioni è stata già evidenziata l'esigenza di pubblicizzare in modo più ampio presso i valichi di confine le disposizioni valutarie che prevedono particolari obblighi a carico dei « non residenti » all'atto del loro ingresso in Italia.

Tale esigenza è stata nuovamente rappresentata al Ministero delle finanze nel mese di ottobre del 1978 (allegato 17) in relazione ad alcune lamentele di turisti americani, segnalate dal Console degli Stati Uniti in Italia.

CAPITOLO V

ATTIVITÀ REPRESSIVA — COMMENTO DEI RISULTATI
CONSEGUITI1) *Risultati complessivi.*

I risultati complessivi conseguiti nel settore valuta dalla Guardia di finanza durante l'anno 1978 sono esposti analiticamente nelle seguenti tavole numeriche e grafiche, le quali pongono in evidenza anche alcune comparazioni tra i dati del 1978 e quelli dell'anno precedente.

Sono stati esposti, oltre ai dati riguardanti tutta l'attività del Corpo, anche i risultati di servizio del Nucleo Speciale di polizia valutaria.

I dati del consuntivo generale dell'anno 1978, riportati nel prospetto 1, evidenziano sensibili flessioni rispetto all'anno 1977 nei sequestri di titoli di credito (—41,94 per cento) e consistenti variazioni in diminuzione nei sequestri di valuta italiana (—35,92 per cento) ed estera (—9,41 per cento).

PROSPETTO 1

CONSUNTIVO GENERALE. SEQUESTRI VALUTA E TITOLI DI CREDITO

	Sequestri		
	Valuta italiana (migliaia di lire)	Valuta estera (migliaia di lire)	Titoli di credito (migliaia di lire)
1977	1.627.294	1.521.466	6.461.050
1978	1.042.863	1.378.433	3.751.611
Decremento	— 35,92%	— 9,41%	— 41,94%

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nel prospetto n. 2 sono riportati i dati complessivi relativi alle violazioni valutarie accertate dai reparti del Corpo; dall'esame di tali dati si rileva una variazione in diminuzione per gli illeciti penali (— 17,32 per cento) ed una notevole variazione in aumento per quelli amministrativi (+ 206,76 per cento).

PROSPETTO 2

CONSUNTIVO GENERALE. VIOLAZIONI VALUTARIE — ANNO 1978 CONFRONTATO
CON ANNO 1977

	Illeciti penali (migliaia di lire)	Illeciti amministrativi (migliaia di lire)	Totale complessivo (migliaia di lire)
1977	132.431.110	261.115.678	393.546.788
1978	109.504.897	801.016.019	910.520.916
Incremento	—	+ 206,76%	+ 131,36%
Decremento	— 17,32%	—	—

Le suddette variazioni negative non sono da imputare ad un rallentamento dell'attività operativa della Guardia di finanza, che anzi è stata sempre incisiva, ma ad altri fattori che saranno indicati nelle pagine seguenti.

È da osservare infatti (prospetto n. 3) che sono stati eseguiti nel 1978 complessivamente n. 1896 interventi nel settore valutario con un incremento del 13 per cento rispetto all'anno precedente, durante il quale erano stati effettuati n. 1680 interventi, e che il numero dei soggetti responsabili di illeciti penali ed amministrativi è salito da 2569 (anno 1977) a 2945 (anno 1978).

PROSPETTO 3

CONSUNTIVO GENERALE. SETTORE VALUTA — ANNO 1978

DATI	Dal 1° gennaio al 31 dicembre
1. Sequestri:	
valuta italiana (lire)	1.042.863.509
valuta estera (controvalore in lire)	1.378.433.071
titoli di credito (controvalore in lire)	3.751.611.178
2. Violazioni valutarie (controvalore in lire):	
illeciti penali (a)	109.504.897.735
illeciti amministrativi (b)	801.016.019.153
totale (a+b)	910.520.916.888
3. Violazioni valutarie (numero):	
delitti (c)	1.075
contravvenzioni (d)	13
illeciti amministrativi (e)	978
totale complessivo (c+d+e)	2.066
4. Persone denunciate	1.522
di cui in stato d'arresto	156
5. Soggetti responsabili di illeciti amministrativi	1.423
6. Interventi (numero)	1.896

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le persone denunciate per illeciti penali sono state 1522, di cui n. 156 in stato di arresto, per violazioni valutarie relative a tentata esportazione di valuta, illecita costituzione di disponibilità o attività all'estero e mancata offerta in cessione della valuta estera all'UIC nei termini previsti.

Le violazioni valutarie (n. 2066) hanno riguardato 1075 delitti, 13 contravvenzioni e 978 illeciti amministrativi.

Con le sentenze emesse dall'autorità giudiziaria nell'anno 1978, di cui è venuto a conoscenza questo Comando generale tramite i reparti del Corpo, sono state inflitte le seguenti sanzioni:

reclusione	anni 47 e mesi 8
multa	L. 35.973.818.332
pene pecuniarie	L. 1.142.705.000

Delle n. 467 sentenze raccolte n. 206 sono state di condanna e n. 261 di assoluzione.

L'attività dell'autorità giudiziaria è stata molto più penetrante ed incisiva sotto l'aspetto sanzionatorio rispetto a quella del 1977.

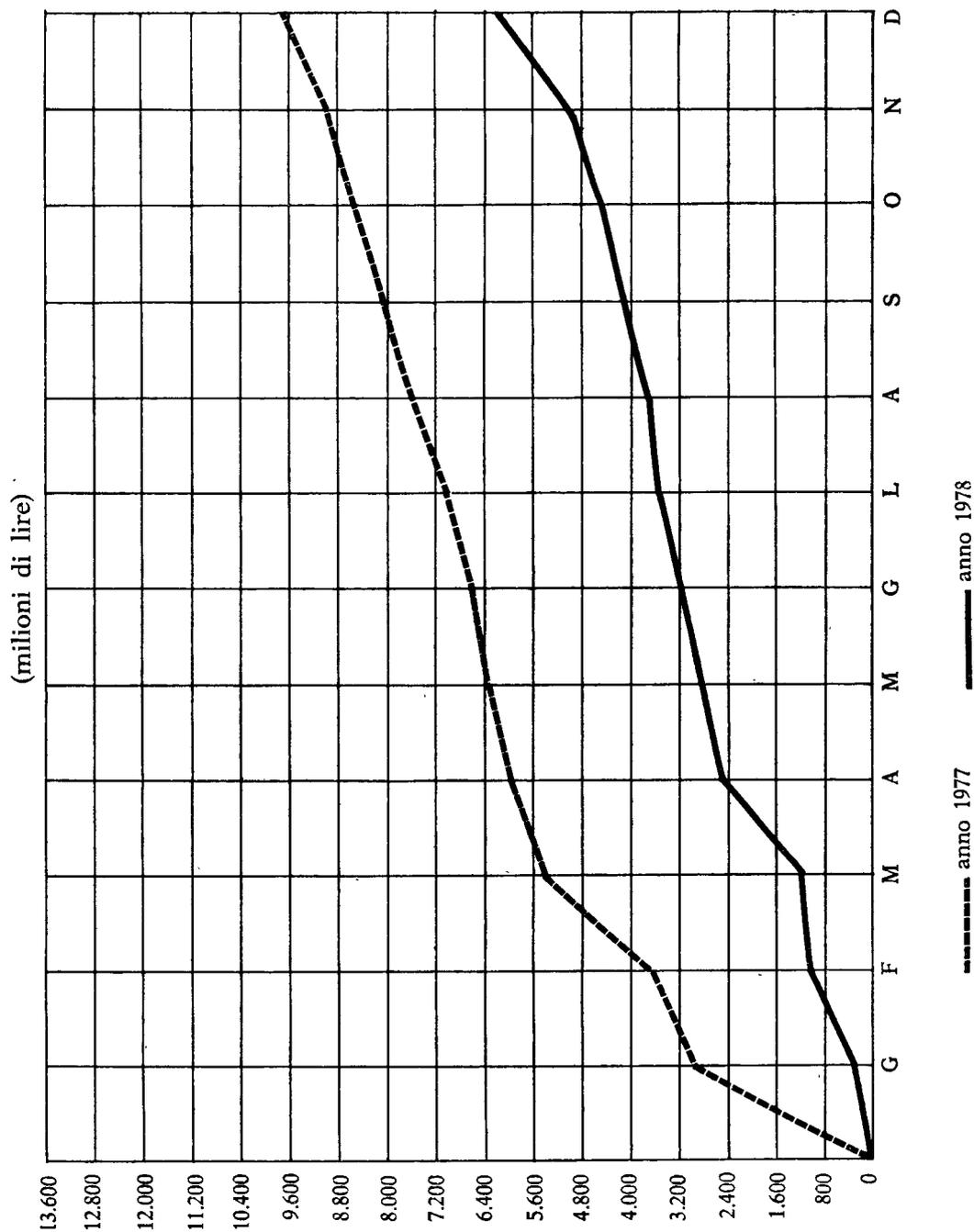
Nello stesso periodo le pene pecuniarie inflitte da codesto Dicastero, esclusivamente per i verbali della Guardia di finanza, ammontano a lire 5.519.531.417.

Anche l'azione degli organi del contenzioso amministrativo è stata più incisiva: sono infatti raddoppiati sia i decreti emessi per i verbali della Guardia di finanza (360 contro i 183 del 1977) sia le pene pecuniarie inflitte (5,5 miliardi contro i 2,8 miliardi del 1977).

Il diagramma n. 1 evidenzia che i sequestri complessivi di valuta italiana ed estera e di titoli di credito nel 1978 hanno avuto un andamento inferiore a quello del 1977.

Diagramma 1

SEQUESTRI VALUTA ITALIANA, ESTERA E TITOLI DI CREDITO



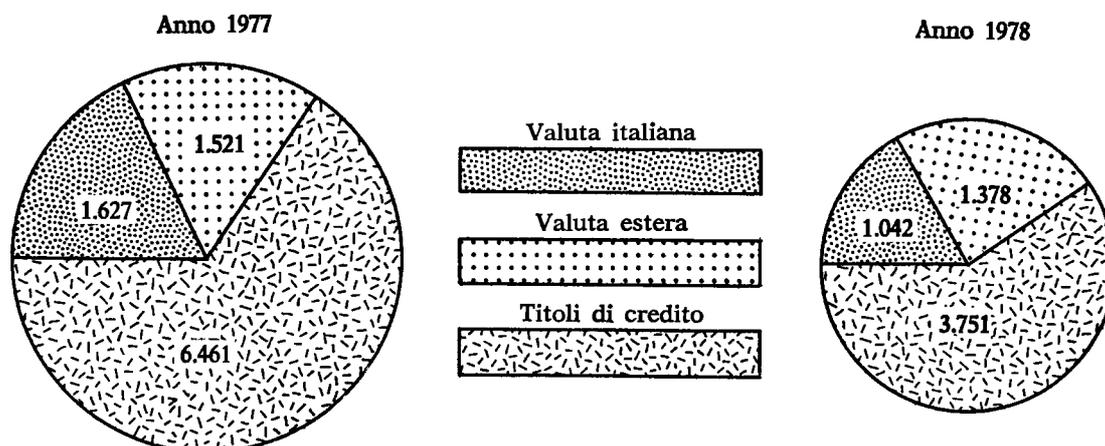
In particolare nell'anno 1978 è stata sequestrata complessivamente valuta italiana ed estera e titoli di credito per un controvalore di lire 6.172.907.758 (totale anno 1977 lire 9.609.810.000).

Nell'istogramma n. 1 sono stati raffrontati i sequestri di valuta e di titoli di credito effettuati negli anni 1977 e 1978.

Istogramma 1

SEQUESTRI DI VALUTA

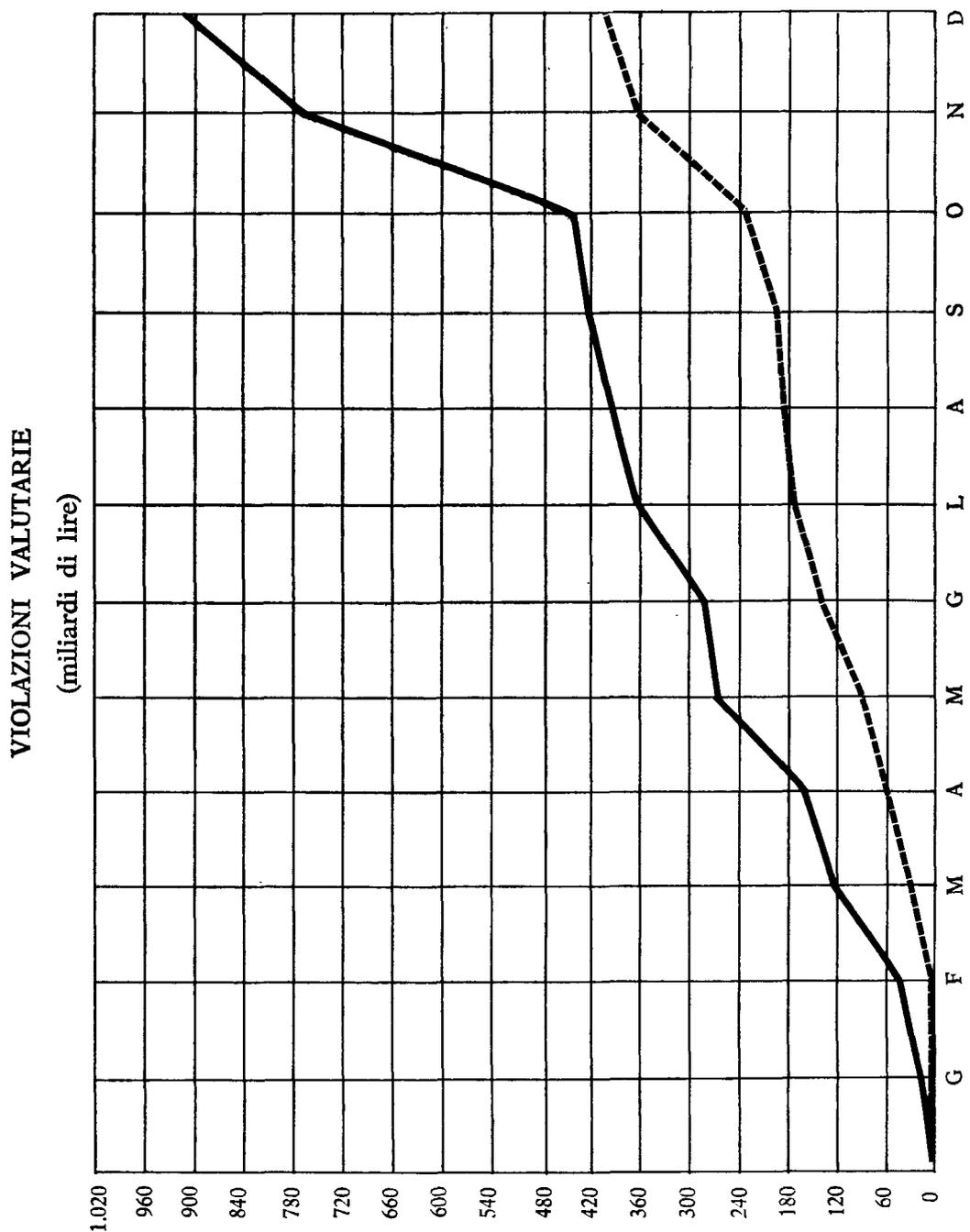
(milioni di lire)



Le violazioni valutarie accertate nel 1978 ammontano complessivamente a lire 910.520.916.888, di cui lire 109.504.897.735 di natura penale.

Il diagramma n. 2 evidenzia che l'andamento delle violazioni accertate nel 1978 è sensibilmente superiore a quello del 1977.

Diagramma 2



----- anno 1977
————— anno 1978

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

Detti accertamenti, relativi a violazioni valutarie accertate per lire 218.688.322.264, già incluse nel precedente analogo dato prima citato, si sono conclusi complessivamente con la:

rilevazione di infrazioni per oltre 16 miliardi all'IVA;

segnalazione di elementi (positivi e negativi) di reddito ai fini delle imposte dirette per oltre 230 miliardi.

2) *Risultati del Nucleo Speciale di polizia valutaria.*

Il prospetto n. 4 riepiloga i dati complessivi dell'attività svolta nel 1978 dal Nucleo Speciale di polizia valutaria.

PROSPETTO 4

NUCLEO SPECIALE DI POLIZIA VALUTARIA. CONSUNTIVO ANNO 1978

DATI	Dal 1° gennaio al 31 dicembre
1. Sequestri:	
valuta estera	7.830.789
titoli di credito	8.941.719
2. Violazioni valutarie (controvalore in lire):	
illeciti penali (a)	28.031.458.686
illeciti amministrativi (b)	506.629.819.725
totale (a+b)	534.661.278.411
3. Violazioni valutarie (numero):	
illeciti penali (c)	52
illeciti amministrativi (d)	186
totale (c+d)	238
4. Persone denunciate	135
di cui in stato d'arresto	1
5. Soggetti responsabili di illeciti amministrativi	353
6. Interventi (numero)	213

Le violazioni valutarie accertate sono state complessivamente lire 534.661.278.411 (57 per cento delle violazioni globali accertate da tutti i reparti della Guardia di finanza).

Il numero delle violazioni (238) ed il numero degli interventi (213) sono stati notevolmente superiori ai dati del 1977, rispettivamente 150 e 119.

I sequestri complessivi di valuta estera e di titoli di credito (lire 16.772.508) hanno fatto registrare una sensibile variazione in diminuzione rispetto ai sequestri del 1977 (lire 81.959.502). Al riguardo è da tenere presente che l'intervento del Nucleo Speciale di polizia valutaria al confine ha carattere eccezionale, essendo svolto tale compito normalmente dai reparti ordinari del Corpo.

Il Nucleo Speciale di polizia valutaria ha anche:

rilevato infrazioni all'IVA per 3,7 miliardi;

segnalato agli Uffici imposte dirette elementi (positivi e negativi) di reddito non dichiarati per complessivi 19 miliardi.

3) *Considerazioni sui risultati conseguiti.*

I dati complessivi sui risultati di servizio in materia valutaria, conseguiti dai reparti del Corpo durante il 1978, hanno fatto registrare — come è stato evidenziato nelle tavole precedentemente esaminate — variazioni in diminuzione rispetto ai dati del 1977 nei sequestri di valuta e di titoli di credito e nell'ammontare delle violazioni costituenti illeciti penali.

Dall'esame complessivo di tutti i dati in questione si può tuttavia facilmente rilevare che tali decrementi non sono dovuti ad un rallentamento dell'attività operativa dei reparti della Guardia di finanza nel settore.

Infatti:

il numero degli interventi eseguiti nel 1978 (1896) è aumentato del 13 per cento rispetto all'analogo dato del 1977 (1680). Tale numero si riferisce soltanto agli interventi con esito positivo, in quanto non sono quantificabili i controlli con esito regolare eseguiti al confine, durante i quali non sono state accertate violazioni valutarie;

il numero complessivo dei soggetti denunciati per illeciti penali ed amministrativi è salito da 2569 del 1977 a 2945 del 1978 con un incremento del 14,6 per cento;

le violazioni valutarie di natura amministrativa hanno fatto registrare notevoli variazioni in aumento (+ 206,7 per cento);

molti servizi, per la loro complessità e per la necessità di svolgere approfonditi accertamenti anche presso gli istituti di credito, hanno impegnato per lunghi periodi di tempo alcune unità operative del Nucleo Speciale di polizia valutaria.

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

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

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

l'azione più rigorosa svolta dall'Autorità giudiziaria, che è intervenuta in modo più incisivo nel settore;

il ricorso da parte degli operatori economici a sistemi di frode più sicuri e più difficili da scoprire, come ad esempio le compensazioni valutarie e le sottofatturazioni e le sovralfatturazioni nelle operazioni commerciali con l'estero.

Occorre inoltre considerare che il *trend* finanziario dell'ultimo periodo — soprattutto in dipendenza della svalutazione della lira — ha dissuaso gli operatori economici dal ricorrere alla esportazione di capitali verso l'estero, risultando più conveniente far fronte alle esigenze con le proprie disponibilità finanziarie.

CAPITOLO VI

CENNI SULLE VIOLAZIONI PIÙ RICORRENTI

Le violazioni valutarie più ricorrenti accertate nell'anno 1978 sono state:

Esportazione o tentata esportazione di banconote e di titoli di credito, italiani ed esteri.

I sistemi per la materiale esportazione della valuta consistono nell'occultare in modo più o meno ingegnoso le banconote ed i titoli di credito sulla persona, nei bagagli e nei mezzi di trasporto.

È da tener presente che la possibilità di effettuare i controlli al confine alle persone ed ai mezzi in transito e la conseguente intensità stessa dei controlli sono notevolmente condizionate dalla esigenza di non intralciare, oltre certi limiti, il traffico turistico e mercantile.

È stato già evidenziato nel Capitolo V che durante il 1978 si è avuta una contrazione nei sequestri di valuta rispetto al 1977.

Al riguardo è da sottolineare che l'azione dei reparti del Corpo è stata ugualmente incisiva e penetrante ed ha consentito il sequestro di oltre 5 miliardi di banconote e di titoli di credito.

È da segnalare infine che presso l'Aeroporto intercontinentale di Fiumicino la dogana, che dal giugno del 1977 ha assunto in proprio il controllo valutario sui viaggiatori in partenza, ha effettuato durante l'anno 1978 sequestri per 1 miliardo e 300 milioni di banconote e di titoli di credito.

Costituzione all'estero di disponibilità valutarie o di attività in genere, senza la prescritta autorizzazione.

I sistemi di frode più ricorrenti per la illecita costituzione di disponibilità valutarie all'estero sono quelli della sopraffazione all'importazione e della sottofatturazione all'esportazione.

Le difficoltà maggiori per contrastare questi tipi di violazioni derivano dalla mancanza di certificazioni ufficiali sulla congruità dei valori indicati dagli operatori economici nei benestare bancari.

Sarebbe auspicabile l'emanazione di adeguate norme legislative per affidare ad appositi organismi il compito di certificare la congruità dei prezzi.

Omessa cessione all'Ufficio italiano dei cambi di valuta estera nei termini previsti.

La violazione, che riguarda principalmente gli operatori economici del settore turistico, non è di facile individuazione per le difficoltà che si incontrano nello stabilire con certezza la data di inizio della detenzione della valuta estera.

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

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

Illecite compensazioni valutarie connesse alle rimesse degli emigrati.

È un sistema basato sulla raccolta all'estero dei risparmi degli emigrati, che consente la costituzione di disponibilità valutarie fuori del territorio dello Stato senza l'esportazione materiale della valuta. In particolare sono state individuate grosse organizzazioni, che utilizzando conti interni aperti presso vari istituti di credito, hanno provveduto a pagare alle famiglie degli emigrati le somme loro spettanti ed hanno assicurato a persone residenti disponibilità in valuta estera su conti aperti presso istituti di credito svizzeri.

Irregolare accensione di conti esteri e di conti in lire italiane.

È stata rilevata l'illecita utilizzazione da parte di cittadini italiani e stranieri di residenze anagrafiche fittizie al fine di eludere la vigente normativa valutaria.

Illecite compensazioni valutarie nel settore del turismo.

Costituzione di disponibilità valutarie all'estero attraverso l'accreditamento presso istituti di credito esteri di provvigioni per attività d'intermediazione.

Possesso in Italia di attività tramite l'interposizione di non residenti o la compartecipazione in società estere.

Mancato possesso del mod. V/2 da parte dei non residenti, attestante la provenienza della valuta, all'atto dell'uscita dal territorio nazionale.

Irregolare movimentazione di conti speciali autorizzati dal Ministero del commercio con l'estero.

Partecipazioni a vario titolo in società estere.

Acquisto e mantenimento all'estero di cavalli da competizione.

Omessa riscossione di crediti per cessione di beni e prestazioni di servizi.

Omesso regolamento valutario di operazioni di esportazione o di importazione ovvero regolamento delle stesse oltre i termini previsti.

Esercizio abusivo dell'attività di cambiavalute.

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

CAPITOLO VII

ORIENTAMENTI DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA
E DIFFICOLTÀ RISCONTRATE NELLA PRATICA APPLICAZIONE
DELLA NORMATIVA VALUTARIA

In questo capitolo vengono esaminati alcuni argomenti di maggior rilievo, che hanno fatto sorgere perplessità e dubbi interpretativi in sede di applicazione delle disposizioni valutarie:

Tentata esportazione di valuta e di titoli di credito.

Sono sorti dubbi di interpretazione in ordine alla configurabilità del reato di tentata esportazione di valuta e di titoli di credito in presenza della « dichiarazione » del transitante, resa a seguito della domanda di rito rivolta dai militari della Guardia di finanza in servizio ai valichi di frontiera.

I diversi indirizzi, assunti dagli organi della Magistratura delle varie sedi, accrescono le perplessità in quanto taluni magistrati considerano valida la « dichiarazione », comunque sia stata resa, ai fini della non configurabilità del reato, mentre altri la giudicano inefficace se non è resa in maniera spontanea, nella considerazione che gli organi preposti non possono garantire un controllo generalizzato.

Dall'esame delle sentenze emesse è stato rilevato che l'autorità giudiziaria di Milano, per riconoscere l'esistenza del dolo richiede il verificarsi dei seguenti presupposti:

omessa dichiarazione dietro specifica richiesta;

occultamento della valuta o dei titoli sulla persona o nei bagagli.

Pertanto la dogana, in assenza dei presupposti predetti, si limita a prendere in deposito la valuta e a trasferirla all'Ufficio italiano dei cambi.

Da quanto sopra deriva che i sequestri di valuta si riferiscono quasi esclusivamente ai casi in cui il viaggiatore viene sottoposto a visita personale o del bagaglio, dopo aver affermato di non possedere valuta o titoli di credito.

Perquisizioni domiciliari.

L'articolo 6-bis del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, contiene l'interpretazione autentica dell'articolo 3 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794.

La norma citata stabilisce che i poteri concessi alla Guardia di finanza, in materia finanziaria, dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 e dalle leggi tributarie, possono essere esercitati anche ai fini della vigilanza per la difesa valutaria.

Da taluni è stato posto l'interrogativo se l'ampliamento dei richiamati poteri comprenda anche quello di procedere d'iniziativa a perquisizioni domiciliari, in presenza delle prescritte condizioni legittimatrici, concesse agli ufficiali di polizia tributaria dall'articolo 33 della legge n. 4 del 1929.

Facendo riferimento, infatti, all'ultima parte del secondo comma di questo articolo, laddove è stabilito che la disposizione si applica ai casi esplicitamente menzionati (tributi doganali, monopoli tabacchi e imposte fabbricazione spiriti e zuccheri) ed agli altri casi in cui sia espressamente stabilito dalle leggi speciali, è stato osservato che il richiamo operato dall'articolo 6-bis è genericamente rivolto alla legge nel suo complesso e non specificamente diretto all'articolo 33 della medesima legge.

Conseguentemente la facoltà in esame non sarebbe esercitabile ai fini valutari.

Omissa cessione di valuta estera all'Ufficio italiano dei cambi.

È risultata di difficile applicazione la fattispecie del reato di omessa cessione di valuta estera all'Ufficio italiano dei cambi, di cui all'articolo 1 della legge n. 159 del 1976, per la necessità di stabilire in modo certo la data di inizio della detenzione nel territorio nazionale di tale valuta.

I dubbi sono sorti anche in sede dibattimentale nel corso di un procedimento penale celebrato presso il tribunale di Trieste, peraltro conclusosi con la condanna degli indiziati di reato.

L'organo giudicante ha tenuto conto, applicando l'articolo 81 del codice penale, dell'importo complessivo delle valute estere non cedute all'Ufficio italiano dei cambi nel periodo preso in esame e non delle singole omissioni anche se queste, a volte, non superavano l'importo di lire 500.000.

Illecita esportazione di titoli di credito.

Dubbi interpretativi sono emersi per quanto riguarda l'illecita esportazione di titoli di credito, tratti su conti correnti accesi presso istituti di credito italiani. Alcuni tribunali hanno emesso sentenze assolutorie non ritenendo configurabile il reato previsto dalla legge n. 159 del 1976, in quanto tali titoli non possono essere riscossi all'estero.

Effetti della dichiarazione di sanatoria.

L'articolo 2 della legge n. 159 del 1976 ha introdotto il beneficio della sanatoria dalle sanzioni amministrative in materia valutaria per coloro che abbiano effettuato nei termini previsti la dichiarazione all'Ufficio italiano dei cambi delle disponibilità possedute all'estero prima del 6 marzo 1976.

È stato evidenziato che con la suddetta dichiarazione verrebbe sanata soltanto la posizione del possessore delle disponibilità all'estero e non anche quella di eventuali concorrenti al fatto illecito, nei confronti dei quali dovrebbero applicarsi le sanzioni amministrative vigenti al momento del fatto.

Residenza ai fini valutari delle persone giuridiche.

In riferimento alle persone giuridiche sono sorte a volte delle perplessità in ordine alla delimitazione dell'ambito della nozione di « sede », cui fa riferimento l'articolo 1 del decreto-legge n. 476 del 1956, se cioè ai fini della residenza valutaria debba farsi riferimento alla sede legale o alla sede effettiva.

Inoltre per le società costituite all'estero è sorto il dubbio se per « sede » possa intendersi la sede dell'amministrazione, ove questa si trovi nel territorio della Repubblica, o se la sede amministrativa debba considerarsi in ogni caso « sede » agli effetti valutari in alternativa alla sede legale, così come previsto, ai fini tributari, dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598.

CAPITOLO VIII

RACCOLTA SENTENZE

Anche durante l'anno 1978 il Comando generale - Segreteria tecnica - ha provveduto a raccogliere ed a catalogare le copie delle sentenze emesse in materia valutaria al fine di segnalare ai reparti del Corpo, con apposita pubblicazione, gli orientamenti più significativi della Magistratura nel particolare settore.

Dal primo esame delle sentenze finora pervenute sono emersi alcuni interessanti orientamenti sull'applicabilità dell'amnistia ai reati valutari.

1) PREMessa.

a) *Recenti disposizioni in materia di amnistia e indulto.*

Come è noto, con decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413, emanato in base alla legge di delegazione 3 agosto 1978, n. 405, è stata concessa l'amnistia e l'indulto per un cospicuo numero di reati commessi a tutto il 15 marzo 1978.

In base all'articolo 1, lettera a), del provvedimento l'amnistia copre in via generale tutti i reati, non finanziari, per i quali è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena.

Il successivo articolo 2 (Esclusione oggettiva dell'amnistia) fra i reati cui detto provvedimento non si applica, alla lettera c), punto 4), indica quello previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31 (disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie), convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863: si tratta della fattispecie meglio nota come « esterovestizione di beni e attività ».

L'articolo 3 (Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia), sancisce che, a tale fine:

si ha riguardo alla pena stabilita per ciascun reato consumato o tentato;

non si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalla continuazione e dalla recidiva;

si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato.

Si tiene conto, inoltre, di talune circostanze aggravanti comuni salvo che, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale, non risultino prevalenti o equivalenti le circostanze previste dall'articolo 62, nn. 1 e 6 stesso codice.

Non si tiene conto delle altre circostanze aggravanti:

della circostanza attenuante di cui all'articolo 62, n. 4, del codice penale si tiene conto solo se, prevalente o equivalente, ai sensi dell'articolo 69 stesso codice, rispetto ad ogni tipo di circostanza aggravante, fatta eccezione per quelle previste dall'articolo 625, nn. 1 e 4, del codice penale;

in nessun altro caso si tiene conto delle circostanze attenuanti o della loro prevalenza o equivalenza rispetto alle circostanze aggravanti.

L'articolo 4 specifica le condizioni soggettive per l'applicabilità dell'amnistia e l'articolo 5 sancisce la rinunziabilità della stessa.

L'articolo 6 riguarda l'indulto ed il successivo articolo 7 (esclusioni oggettive dell'indulto), alla lettera *b*), prevede che lo stesso non si applica, fra l'altro, alle pene per i delitti previsti dall'articolo 1, quinto comma, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie. Si tratta dei delitti di esportazione di valuta e di titoli di credito, di costituzione di disponibilità valutarie e attività fuori del territorio dello Stato e di omessa cessione di valuta estera all'Ufficio italiano dei cambi, aggravati in quanto il fatto assume carattere di particolare gravità per il nocimento che ne potrebbe derivare all'economia nazionale.

b) Fattispecie valutarie rientranti nell'amnistia.

Escluso che i reati valutari possano ricomprendersi nel genere dei reati finanziari (tesi, peraltro, adombrata in dottrina) quanto meno perché, altrimenti, non avrebbe avuto motivo di essere l'esclusione oggettiva di cui all'articolo 2, lettera *c*), punto 4 del decreto in esame, vediamo in concreto quali sono le fattispecie attualmente riconducibili nell'area del provvedimento di clemenza.

Nessun dubbio può sorgere per la concessione dell'amnistia alle ipotesi contravvenzionali contemplate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 31 del 1976, nel testo risultante dopo la conversione operata con la legge n. 159 del 1976: si tratta di reati per i quali, nelle ipotesi più gravi, è prevista la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, oltre l'ammenda.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nessuna difficoltà applicativa deriva, poi, in ordine alla previsione dell'articolo 2, quinto comma, della legge n. 159 del 1976, modificato dall'articolo 1 della legge n. 689 del 1976; infatti:

sia che si consideri che detta norma preveda un'unica fattispecie, di cui quella punita con la multa fino a lire 500.000 costituirebbe l'ipotesi base e quella sanzionata con la reclusione da 1 a 6 anni e la multa fino al quadruplo del valore delle attività o disponibilità sarebbe l'ipotesi aggravata;

sia, invece, che si acceda alla tesi secondo cui le ipotesi ricordate costituirebbero fattispecie autonome,

il risultato non cambia, in quanto il delitto punito con la sola multa sarà ammissibile, mentre l'altro (ipotesi autonoma o ipotesi aggravata che sia) sarà comunque escluso dall'ambito di operatività del provvedimento di amnistia, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 413 del 1978.

Un esame più approfondito merita, invece, la questione relativa all'ammissibilità dell'amnistia per i delitti previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976, anche in considerazione delle varie modifiche subite dall'articolo per effetto delle leggi 30 aprile 1976, n. 159 e 8 ottobre 1976, n. 689, prima di essere formulato *ex novo* nella versione attuale dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, in vigore dal 15 gennaio 1977.

Infatti, l'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976, nel testo risultante dalla conversione in legge, prevedeva per le ipotesi base dei tre delitti valutari (esportazione di valuta o altri mezzi di pagamento, costituzione di disponibilità valutarie o attività all'estero e omessa cessione di valuta estera all'UIC) la pena della multa dalla metà al triplo del valore dell'oggetto della violazione. Lo stesso articolo, nel caso che il valore dell'oggetto della violazione superasse i cinque milioni di lire, prevedeva per tutti e tre i delitti ricordati la reclusione da uno a sei anni e la multa dal doppio al quadruplo del valore stesso.

In costanza di detta normativa, rimasta in vigore fino al 14 gennaio 1977, dottrina e giurisprudenza, salvo qualche voce isolata che non ha avuto seguito, hanno concordemente ritenuto che le fattispecie punite con reclusione e multa costituissero ipotesi aggravate di quelle punite con la sola multa e, come tali, in presenza di circostanze attenuanti, obbligatoriamente soggette al giudizio di prevalenza previsto dall'articolo 69 del codice penale.

Dal 15 gennaio 1977 detto articolo, nel testo risultante per effetto delle modifiche apportate dall'articolo 2 della legge n. 863 del 1976, prevede per le ipotesi base dei tre delitti valutari ricordati la sanzione della reclusione da 1 a 6 anni e la multa dal doppio al quadruplo del valore dell'oggetto della violazione. Il sesto comma dello stesso articolo, per il caso che il valore dell'oggetto della violazione non superi i cinque milioni, prevede per i delitti stessi la sola pena della multa dalla metà al triplo del valore stesso.

In ordine a questa formulazione, contrariamente a quanto si è verificato per la precedente, si è riscontrato il formarsi di due teorie: l'una che considera la previsione del sesto comma una circostanza at-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tenuante speciale delle ipotesi base e l'altra, invece, che considera tale comma come fattispecie autonoma di reato.

La giurisprudenza è stata oscillante al riguardo, anche se è da rilevare che quella che si è allineata alla prima tesi ha dato ampia motivazione del proprio convincimento.

Peraltro, la norma del terzo comma dell'articolo 63 del codice penale ha consentito di sfumare molto le posizioni derivanti dall'accedere all'una o all'altra tesi, in considerazione che, ai fini della determinazione in concreto della pena, si giunge ad analogo risultato sia che si propenda per la circostanza attenuante e sia che, invece, si accetti la soluzione della fattispecie autonoma.

Esemplificando, in presenza di un delitto di esportazione di valuta pari a lire 1.000.000, il giudice, accertata l'esistenza del reato e l'attribuibilità dello stesso all'imputato, passando alla determinazione in concreto della pena partirà sempre dalla stessa base (multa da lire 500.000 a lire 3.000.000), sia che il delitto sia stato commesso prima del 15 gennaio 1977 e sia (per quelli commessi da detta data in poi) che consideri la previsione del sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976 (*sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976) come ipotesi base o come attenuante di quella contenuta nel primo comma, soccorrendo, in quest'ultima eventualità la previsione dell'articolo 63, terzo comma, del codice penale.

Se si accetta l'ultima tesi, la questione, però, cambia allorché si tratta di definire l'applicabilità o meno dell'amnistia in esame atteso che, per il combinato disposto delle lettere *d*) ed *e*) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 413 del 1978, il giudice non può tener conto di detta circostanza attenuante ai fini del computo della pena, ragion per cui per il delitto *de quo*, commesso dal 15 gennaio 1977 in poi, la concessione del provvedimento di clemenza è normativamente preclusa.

Riassumendo, fermo restando l'amnistiabilità del delitto valutario previsto dall'articolo 2 della legge n. 159 del 1976 allorché le attività o disponibilità costituite all'estero prima del 6 marzo 1976 non denunziate o non cedute non superano i 15 milioni di lire e delle contravvenzioni previste dall'articolo 3 del decreto-legge n. 31 del 1976 e data anche l'esclusione oggettiva dell'amnistia per il delitto previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 31 del 1976 (*sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976) per i delitti previsti dai primi tre commi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976, tenuto conto del disposto dell'articolo 2, terzo comma, del codice penale, si avrà la seguente situazione, a seconda della soluzione adottata in merito al sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 31 del 1976 (*sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976):

Esportazione di valuta nazionale e/o estera, costituzione di disponibilità all'estero, omessa cessione di valuta estera all'Ufficio italiano dei cambi:

per importi compresi fra lire 500.000 e lire 5.000.000:

se il fatto è stato commesso fra il 6 marzo 1976 ed il 14 gennaio 1977, il reato è coperto da amnistia;

se il fatto è stato commesso fra il 15 gennaio 1977 ed il 15 marzo 1978:

il reato è coperto da amnistia, se si ritiene che il sesto comma citato prevede una fattispecie autonoma;

il reato è escluso dall'amnistia, se si ritiene che il sesto comma prevede una circostanza attenuante, dato che della stessa non si può tener conto;

per importi che superano le lire 5.000.000:

se il fatto è stato commesso fra il 6 marzo 1976 ed il 14 gennaio 1977, il reato è sempre escluso dall'amnistia:

sia che lo si ritenga fattispecie autonoma, in quanto al di fuori del tetto massimo stabilito dall'articolo 1 lettere *a)* e *b)* del decreto del Presidente della Repubblica n. 413 del 1978;

sia che lo si consideri fattispecie aggravata, in quanto esorbiterebbe dai limiti amnistiabili dovendosi tener conto dell'aggravante ai sensi dell'articolo 3, lettera *c)*, dello stesso decreto;

se il fatto è stato commesso fra il 15 gennaio 1977 ed il 15 marzo 1978, il reato è escluso dall'amnistia in considerazione della pena edittale prevista dalla norma incriminatrice *sub* articolo 2 della legge n. 863 del 1976.

2) ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA.

In base alle sentenze emesse dai giudici di merito e di cui si ha conoscenza, si rileva una netta prevalenza della tesi secondo cui la normativa in vigore fino al 14 gennaio 1977 prevedeva per le ipotesi base la sola pena della multa e per le ipotesi aggravate in dipendenza dell'entità o dell'oggetto del reato la pena della reclusione o della multa, mentre quella vigente dal 15 gennaio 1977 prevede per le ipotesi base la pena della reclusione e della multa e per le ipotesi attenuate, in dipendenza dell'esiguità dell'oggetto della violazione, la sola pena della multa.

Infatti il Tribunale di Sanremo, che è uno dei giudici maggiormente impegnati nel particolare settore, nella motivazione della sentenza n. 1038 del 10 novembre 1978 contro Moraglia Sabina, imputata di tentata esportazione di due assegni bancari per la complessiva somma di lire 2.420.000 (fatto commesso il 18 aprile 1977 - estensore Renato Viale -) scrive:

« Preliminarmente devono prendersi in considerazione le concordi conclusioni del pubblico ministero e della difesa che hanno chiesto l'applicazione al caso di specie dell'amnistia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 413 del 1978, ma al riguardo la risposta del Tribunale non può non essere negativa.

È infatti opinione di questo Collegio che, dopo l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1976, n. 863, l'indebita esportazione di valuta o di titoli di credito oltre al limite minimo di lire 500.000 è punita

— di norma — con la reclusione da uno a sei anni e con la multa, e che l'ipotesi di illecita esportazione di beni di valore non superiore a cinque milioni di lire (articolo 1, sesto comma legge citata) costituisce una circostanza attenuante rispetto alla ipotesi-base di cui al primo comma del citato articolo 1.

La conclusione sopra esposta è agevolmente desumibile dal fatto che proprio la legge n. 863 del 1976 ha inteso modificare l'originaria formulazione della norma incriminatrice, che vedeva come circostanza aggravante l'esportazione di valori superiori a cinque milioni di lire e che conseguentemente consentiva, ex articolo 69 del codice penale, giudizi di prevalenza riguardo a qualsiasi circostanza attenuante, col risultato pratico di vanificare *quoad poenam* la precisa *voluntas legis*.

Discende da quanto precede che con la nuova formulazione della norma incriminatrice deve quindi prendersi atto della stretta attribuità al reato di esportazione di valuta della pena-base della reclusione, ond'è che se in ipotesi venissero contestate nella ipotesi attenuata circostanze aggravanti ritenute equivalenti o prevalenti sulla attenuante in esame, dovrebbe irrogarsi la pena detentiva.

Ogni altra conclusione urta contro il chiaro dettato legislativo, cosicché dovrà escludersi al caso di specie la concessione dell'invocata amnistia ».

Lo stesso Tribunale nella sentenza n. 1040/78 del 10 novembre 1978 contro Carro Francesco, imputato di tentata esportazione di tre assegni bancari per la complessiva somma di lire 3.432.800 (fatto commesso il 17 maggio 1977 — estensore Giuseppe Squizzato) scrive:

« Il Tribunale non ritiene di accogliere la richiesta principale della pubblica accusa tendente all'applicazione del beneficio dell'amnistia al reato in esame. Il collegio fa riferimento per una più diffusa motivazione alla sentenza pure emessa in data odierna nel procedimento contro... qui limitandosi a sinteticamente enunciare e indicare i motivi del diniego dell'amnistia.

Non può farsi riferimento alla lettera a) dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978 nel presupposto che la fattispecie in esame è punita con la sola pena pecuniaria, in quanto tale fattispecie non costituisce reato autonomo, ma forma circostanziatamente attenuata dei tre reati principali previsti dal primo comma della legge 30 aprile 1976 e successive modifiche, sanzionati anche con la reclusione da 1 a 6 anni. Conseguentemente, nel computo della pena per l'applicazione dell'amnistia, non può tenersi conto, ai sensi della lettera a) dell'anzidetto decreto del Presidente della Repubblica di circostanze attenuanti quale quella riferita ad un importo inferiore ai 5 milioni.

In secondo luogo il n. 4 penultimo comma articolo 2 non offre sufficienti indicazioni per una interpretazione *a contrariis* riferita in generale alla normativa valutaria; tale norma esprime solo la volontà del legislatore in ordine alla non amnistiabilità di un reato, ritenuto grave, altrimenti amnistiabile per via del massimo edittale contenuto in anni tre di reclusione; per l'articolo 1-bis, peraltro, non sussiste alcuna problematica sanzionatoria del tipo di quella dell'articolo 1

per cui per l'amnistiabilità o meno dei reati in questa ultima norma prevista vale la regola generale all'inizio esposta ».

Infine, sempre il Tribunale di Sanremo, con sentenza n. 1042/78 del 10 novembre 1978 contro Croci Sergio, imputato di tentata esportazione di quattro assegni bancari per la complessiva somma di lire 1.627.000 (fatto commesso il 10 giugno 1977 - estensore Aroldo Romanelli) scrive:

« Il Pubblico ministero, in udienza ha, però, chiesto che si dichiarasse che l'azione penale non poteva proseguire perché il reato era estinto a seguito dell'amnistia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413. Il Pubblico ministero ha motivato tale richiesta affermando che la esportazione, o la tentata esportazione, di somme di denaro inferiori a cinque milioni o di titoli di pari valore, prevista dal sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1976 n. 31 come modificato dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, era una ipotesi autonoma di reato. Poiché la pena per tale reato era la multa, il reato rientrava fra quelli per i quali era stata concessa l'amnistia con il recente decreto n. 413/78. Ritiene il Collegio che tale concezione del reato non possa assolutamente essere seguita. La esportazione, infatti, o la tentata esportazione, di denaro o di titoli per un valore inferiore ai cinque milioni, non costituisce una ipotesi autonoma di reato, ma una ipotesi circostanziata, per la ricorrenza di una circostanza attenuante, del tipico, generale, reato di esportazione, o di tentata esportazione, di denaro o di titoli...

Si è sostenuto che la attenuante del sesto comma del citato articolo 1 era in definitiva la attenuante corrispondente all'articolo 62 n. 4 del codice penale. Osserva il Collegio che nel silenzio della legge non è assolutamente lecita tale equiparazione, con conseguente inammissibile interpretazione analogica.

Si è sostenuto che il legislatore, nel formulare l'articolo 5 del decreto di amnistia, ha avuto presente le attenuanti comuni, usuali, ed ha dimenticato una attenuante speciale come quella che ne occupa. Osserva il Collegio che nulla autorizza l'interprete a ritenere che il legislatore non si sia posto il problema e lo abbia ignorato. Anzi, alcuni accenni nella discussione alla Camera dei Deputati ed alcuni passi della relazione del relatore presso detto ramo del Parlamento consentono di ritenere che il fenomeno della esportazione clandestina di capitali è stato tenuto presente e valutato con rigore.

Ritiene, in sostanza, il Tribunale che, in assenza di specifici riferimenti contrari, si deve seguire la soluzione corretta dal punto di vista tecnico-giuridico, che non può che essere quella della non applicabilità dell'amnistia ».

Relativamente ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 863 del 1976, detto tribunale, con sentenza n. 818 del 9 ottobre 1978 contro Gianfagna Giovanni, imputato di tentata esportazione della somma di lire 1.244.000 (fatto commesso l'11 settembre 1976 - estensore Aroldo Romanelli) dichiara:

« L'azione penale non può essere ulteriormente proseguita per essere il reato estinto a seguito del provvedimento di amnistia, di

cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413. Il reato è stato, infatti, commesso l'11 settembre 1976, ed in quel giorno la tentata esportazione di somme di denaro o di titoli era punita con la pena della multa, in forza dell'articolo 1, primo comma, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31. Solo se il valore dei beni esportati superava i cinque milioni, la pena era della reclusione da uno a sei anni. Al momento del fatto il reato base era punito con la sola multa, reato al quale si deve fare riferimento per decidere in ordine all'applicabilità dell'amnistia ».

Il Tribunale di Trieste, sostenendo identica tesi, con sentenza n. 1120/78 del 26 ottobre 1978 contro Braida Alfredo, imputato di tentata esportazione di lire 330.000 e di \$ USA 230 - valore globale lire 529.000 - (fatto commesso l'8 dicembre 1977 - estensore Gioacchino Romeo) scrive:

« ...non significa che debba essere applicata l'amnistia, quando il reato valutario abbia ad oggetto un valore di beni o di disponibilità o attività, compreso tra lire 500.000 e lire 5.000.000 (« per incidenza » va osservato che è pacifica l'inapplicabilità dell'amnistia per fatti aventi ad oggetto valori inferiori alle lire 500.000, giacché essi allora non assumono rilevanza ai fini penali, costituendo soltanto illeciti amministrativi). In tal caso, infatti, secondo i canoni ermeneutici dettati dal decreto di clemenza, occorre aver riguardo - articolo 1 lettera a) - al « reato per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni »: espressione che sottintende un riferimento alla figura tipica di reato, che nel nostro caso è prevista e punita dall'articolo 1, primo comma, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31 e successive modificazioni (con una pena edittale massima di sei anni di reclusione, che esclude senz'altro l'applicabilità ad esso dell'amnistia).

A nulla rileva che, nel caso *de quo* vada applicata la sola sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 1 citato, sesto comma, il quale prevede non una diversa ipotesi criminosa, bensì un'attenuante operante esclusivamente *quoad poenam*, giacché, a mente del combinato disposto lettere a), d) ed e) articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 413/78 non se ne può assolutamente tenere conto ».

Il Tribunale di Roma, ultimo giudice del quale si hanno sentenze relative all'applicabilità dell'amnistia ai delitti in esame, si è invece mostrato oscillante, non ravvisandosi univocità di indirizzo nemmeno nell'ambito della stessa sezione.

Ed infatti la VII Sezione penale, con sentenza del 21 ottobre 1978 contro Padovani Gianfranco e Searle Katleen Irene, imputati di esportazione di un assegno bancario per l'importo di lire 2.000.000 nonché della concorrente violazione dell'articolo 1 del regio decreto 2 dicembre 1933, n. 1736 (fatti accertati il 29 novembre 1976 - estensore Giovanni Malerba), ha condannato gli imputati per il reato valutario mentre ha dichiarato il reato previsto dalla legge sull'assegno estinto per amnistia.

La stessa Sezione, con sentenza del 3 novembre 1978 contro Lombardi Francesco, imputato di tentata esportazione di quattro effetti

cambiarsi per complessive lire 2.100.000 (fatto accertato il 22 febbraio 1978 - estensore Mario A. Licata) così invece scrive:

« ...Celebrato il dibattimento, il Pubblico ministero concludeva chiedendo il proscioglimento del prevenuto per essere il reato ascrittogli estinto per amnistia.

Tale richiesta, alla quale si è associata la difesa, va accolta.

Premesso infatti che non ricorre alcuna ipotesi di cui all'articolo 152 del codice di procedura penale, è indubbio che il reato contestogli, commesso anteriormente al 16 marzo 1978, rientra nelle previsioni del provvedimento di clemenza, che può trovare concreta applicazione stante i buoni precedenti del...

Trattasi invero di reato valutario punito con la sola pena pecuniaria e non espressamente escluso dall'amnistia ».

L'ottava sezione penale, dal canto suo, con provvedimento del 19 ottobre 1978 contro De Corsi Maria Romaine per illecita costituzione all'estero di una disponibilità pari a lire 900.000 (fatto accertato il 20 luglio 1977 - estensore Francesco Serra) ha deciso la concessione dell'amnistia, sentenziando:

« Non sussiste, nella specie, l'ipotesi disciplinata dall'ultimo comma dell'articolo 152 del codice di procedura penale. Pertanto, vista la richiesta del Pubblico ministero e sentito il difensore, poiché il reato suddetto è compreso fra quelli per i quali è stata concessa l'amnistia ed, ai termini dell'articolo 4 del decreto medesimo, all'applicazione di essa non ostano i precedenti penali dell'imputata e poiché d'altra parte gli atti vanno trasmessi all'UIC, in quanto nel fatto possono essere riscontrati gli estremi di una infrazione amministrativa ».

La stessa sezione con sentenza del 28 ottobre 1978 contro Ambrosetti Francesco, imputato di tentata esportazione di un assegno di lire 2.498.000, \$ USA 300 e lire 100.000 (fatto commesso il 17 febbraio 1978 - estensore Ottorino Mariano) ha così deciso:

« Il difensore ha chiesto l'applicazione dell'amnistia concessa con decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413, ma il Tribunale disattende tale istanza considerando che in relazione alla ipotesi, che ricorre nella specie, in cui il valore dei beni ovvero delle disponibilità o attività non superi complessivamente cinque milioni di lire (comma sesto dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863), deve escludersi che si tratti di titolo autonomo di reato (nel quale caso soltanto sarebbe applicabile l'amnistia), essendo invece del tutto legittimo ritenere che il citato comma dell'articolo 2 della legge n. 863 del 1976 non prevede altro che una pura e semplice circostanza attenuante.

Di quanto testé affermato dal Tribunale può ravvisarsi una riprova nel fatto che, prima della legge n. 863 del 1976, l'ipotesi ordinaria attuale del reato era collocata nell'articolo di legge in modo da apparire un'ipotesi aggravata rispetto a quella sopra esaminata, che era invece collocata nel primo comma come ipotesi ordinaria. Con la citata legge n. 863 del 1976 è stata introdotta la modifica al preciso scopo di impedire che, attraverso un semplice giudizio di compara-

zione tra attenuanti e aggravanti, potesse in concreto venire inflitta una pena troppo mite in relazione alla severità che invece il legislatore ha mostrato di volere che sia adottata nel campo delle infrazioni valutarie.

La tesi del Tribunale spiega anche perché, col recente decreto di amnistia, l'ipotesi in esame non è stata indicata tra i reati esclusi, come è avvenuto invece per quello di cui all'articolo 1-bis introdotto con l'articolo 2 della più volte citata legge n. 863/1976.

La ragione è che non si tratta di reato autonomo, ma di semplice ipotesi attenuata della figura ordinaria di reato prevista col primo comma dello stesso articolo di legge ».

CAPITOLO IX

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Si conferma il parere già espresso nella precedente relazione che la legge n. 159/1976, con l'ampliamento dei poteri concessi agli organi di vigilanza e l'introduzione delle fattispecie penali, abbia raggiunto lo scopo, previsto dal legislatore, di remora alle illecite esportazioni dei capitali ed alla costituzione di disponibilità valutarie all'estero.

Di particolare rilievo è stata nel 1978 l'attività del Nucleo Speciale di polizia valutaria che, con i poteri attribuiti ai suoi appartenenti per l'acquisizione presso gli istituti di credito di elementi probatori, ha portato a termine con incisività e rapidità numerosi accertamenti di rilevanza nazionale.

Sussistono, tuttavia, nella normativa alcune carenze di ordine strutturale, che qui di seguito si espongono:

Coordinamento ed aggiornamento delle disposizioni valutarie vigenti.

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

La copiosa normativa amministrativa è in continua evoluzione e si presenta di difficile consultazione e catalogazione da parte di persone non esperte.

La normativa penale più recente ha subito, in un arco di tempo brevissimo, ripetute modifiche ed integrazioni sovente di primaria importanza.

Sarebbe quindi auspicabile l'emanazione di un testo unico della legislazione valutaria integrato da un eventuale regolamento di esecuzione.

Riforma del procedimento contenzioso amministrativo.

Si rinnova la proposta, già evidenziata nella relazione dell'anno 1977, di revisione del procedimento contenzioso amministrativo.

Durante l'anno 1978 è stato emanato un maggior numero di decreti da parte del Ministero del tesoro, ma gli stessi riguardano prevalentemente contesti degli anni 1972 e 1973, ossia rilievi al limite dei termini di prescrizione.

Sarebbe pertanto opportuno rivedere la materia, attribuendo eventualmente ad organi provinciali le attuali competenze del Ministero del tesoro, e riservando a quest'ultimo le decisioni sui ricorsi contro i provvedimenti di tali organi.

Livigno.

Per quanto concerne il comune di Livigno (Sondrio), si osserva che la circolare MINCOMES n. V/408303/105/1 (allegato 18) dell'ottobre 1977 ha disciplinato le sole importazioni dirette dalla Svizzera nel territorio extra-doganale di Livigno: sarebbe opportuno che venissero regolamentate anche le esportazioni dirette in Svizzera.

Persone giuridiche con sede nello Stato della Città del Vaticano.

Poiché l'attuale normativa riguardante l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e le società residenti nello Stato della Città del Vaticano appare, sotto certi aspetti, contraddittoria, sarebbe opportuno rivedere l'intera disciplina amministrativa della materia in relazione al contenuto delle disposizioni penali vigenti.

Si segnala, comunque, che la qualifica di «non residente» riconosciuta agli enti suddetti e la contemporanea possibilità ad essi data di aprire conti correnti in lire interne presso le banche «residenti» italiane potrebbero comportare movimenti valutari difficilmente controllabili.

Assegnazione di valuta.

Occorrerebbe un maggior controllo sulle assegnazioni di valuta che vengono fatte dalle banche agenti per il turismo o lavoro all'estero, spesso non giustificate o giustificabili dell'attività dell'assegnatario.

Revisione del limite di lire 500.000 per distinguere gli illeciti penali dagli illeciti amministrativi.

Allo scopo di alleggerire il contenzioso penale, tenuto anche conto dell'attuale limite di assegnazione ordinaria di valuta di lire 750.000, sarebbe opportuno elevare il limite indicato al nono comma dell'articolo 1 del decreto n. 31/1976 da lire 500.000 a lire 750.000.

Definizione di « residente ».

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

Arresto obbligatorio in flagranza.

Sarebbe opportuno prevedere, per evitare le difformi interpretazioni da parte dell'Autorità giudiziaria, evidenziati nella relazione del 1977, che il sesto comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 31, modificato dall'articolo 2 della legge n. 863/1976, per le violazioni comprese tra lire 500.000 e lire 5.000.000, costituisca una fattispecie autonoma di reato e non una circostanza attenuante.

PAGINA BIANCA