CAMERA DEI DEPUTATI N. 4396

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

USELLINI, PIRO, SERRENTINO, CARIA, RAVASIO, AZZARO, BORTOLANI, CIAFFI, DEGENNARO, FARACE, FERRARI WILMO, FIORI, GALLI, GEI, GRILLO LUIGI, PATRIA, PELLIZZARI, ROSSI di MONTELERA, TARABINI, VITO, BIANCHINI, AGRUSTI, ALESSI, ANTONUCCI, ARMELLIN, AUGELLO, BALESTRACCI, BATTAGLIA PIETRO, BIAFORA, BIANCHI, BONSIGNORE, BORRA, BORRI, BRUNI FRANCESCO, CACCIA, CARELLI, CHIRIANO, CIMMINO, CIOCCI CARLO ALBERTO, DAL CASTELLO, D'ANGELO, FRASSON, FUMAGALLI CARULLI, GELPI, GOTTARDO, LAMORTE, LEONE, LUCCHESI, MARTUSCELLI, NAPOLI, NICOTRA, NUCCI MAURO, ORSENIGO, PERANI, PERRONE, PICCIRILLO, PICCOLI, PORTATADINO, RABINO, RIGHI, RINALDI, ROCELLI, RUSSO FERDINANDO, SANGALLI, SARETTA, SAPIENZA, SILVESTRI, SINESIO, STEGAGNINI, TANCREDI, TEALDI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VITI, ZAMPIERI, ZARRO, ZOPPI, ZUECH, ALAGNA, BREDA, BUFFONI, CARDETTI, COLUCCI FRANCESCO, CRISTONI, DEL BUE, LODIGIANI, MACCHERONI, MARZO, MASTRANTUONO, MAZZA, NOCI, ORCIARI, PRINCIPE, CIAMPAGLIA

Presentata il 6 dicembre 1989

Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati finanziari

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il 2 novembre 1989 è stato presentato dal Ministero di grazia e giustizia a questo ramo del Parlamento un disegno di legge di delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia (atto Camera n. 4318). L'iniziativa si ricollega alla recente entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e trova giustificazione nella diffusa preoccupazione che l'avvio del nuovo rito processuale, di per sé irto di difficoltà anche materiali ed organizzative per il suo carattere profondamente innovatore, possa essere gravemente ostacolato dall'ingente numero di procedimenti pendenti, la cui definizione impegnerebbe ancora per lungo tempo le strutture giudiziarie, e nella conseguente esigenza, responsabilmente avvertita dal Governo, di alleggerire il carico di lavoro dei magistrati nella delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Il provvedimento proposto presenta pertanto alcune peculiarità rispetto ad altri precedenti che lo caratterizzano in relazione all'obiettivo perseguito. La con-

ferma – come si esprime la relazione illustrativa – della tradizionale esclusione dal beneficio dei reati finanziari non appare però coerente con lo scopo che si vuole raggiungere. È proprio il dichiarato fine di contenere la preoccupante massa di procedimenti pendenti che, a tacer d'altro, dà ragione dell'estensione dell'atto di clemenza anche a quei reati, legittimandone il discostamento, anche sotto questo aspetto, dai precedenti.

Il disegno di legge governativo, benché preveda l'applicazione dell'amnistia ai reati punibili con pena detentiva fino a quattro anni (ed è questo un altro elemento di novità del provvedimento), è destinato ad abbattere, come evidenzia la stessa relazione, soprattutto il numero dei procedimenti pendenti innanzi le preture. Esso avrà quindi una modesta incidenza sul carico di lavoro dei tribunali, che seppur quantitativamente più contenuto è tuttavia non meno gravoso per la maggior complessità dei procedimenti derivante dalla più elevata gravità dei reati. Un più consistente contributo all'alleviamento delle pendenze presso i tribunali (alla cui esclusiva competenza appartengono per la disposizione generale dell'articolo 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, e per quella specifica prevista nell'articolo 11 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516) avrebbe invece l'inclusione dei reati finanziari nel novero di quelli amnistiabili, poiché è un dato di comune conoscenza il sensibile aumento dei procedimenti relativi a tali reati avvenuto in questi ultimi anni, che l'abrogazione della cosiddetta pregiudiziale tributaria ha contribuito ad alimentare. Ne sono testimonianza i frequenti allarmi lanciati, con preoccupazione e senso di responsabilità, dai settori maggiormente coinvolti della magistratura, di cui si fa eco anche la stampa quotidiana.

Al motivo esposto a favore dell'applicazione dell'amnistia ai reati finanziari, innegabilmente determinabile nella prospettiva del proposto provvedimento, un altro può aggiungersi di non secondario rilievo seppure di un diverso ordine.

Il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, ha, come è noto, accordato una riammissione in termini per l'adempimento degli obblighi di dichiarazione da parte di alcune categorie di contribuenti alle imposte sui redditi e all'imposta sul valore aggiunto e previsto una generale sanatoria per le violazioni e inosservanze di obblighi e adempimenti di carattere non sostanziale attinenti ai medesimi tributi. Sono del pari noti i dubbi e le incertezze suscitati dalle disposizioni in questione in merito alla rilevanza agli effetti penali dei comportamenti da esse richiesti ai contribuenti; dubbi e incertezze per fugare i quali vennero anche emanate norme di carattere interpretativo, rimaste inefficaci per le vicende parlamentari del provvedimento di urgenza nel quale erano inserite.

I termini entro i quali dovevano essere eseguiti gli adempimenti necessari per prestare ossequio a quelle disposizioni sono ormai scaduti ed è impossibile stabilire in che misura quei dubbi e quelle incertezze possano avere negativamente influito sulle decisioni dei contribuenti di osservarle. Secondo le informazioni disponibili sembra che numerosi siano stati coloro che si sono avvalsi della possibilità di sanare le cosiddette infrazioni formali. A questi, che hanno sopportato un onere finanziario per taluni certamente non trascurabile, appare doveroso dare la sicurezza che le violazioni commesse, ormai definite sul piano amministrativo, non comportano alcuna conseguenza neppure agli effetti penali. Talune di tali violazioni sono infatti sanzionate anche penalmente come, ad esempio, quella concernente l'omesso versamento delle ritenute che, nell'ipotesi della semplice tardività del versamento, costituisce la fattispecie più controversa e maggiormente produttiva di procedimenti penali e perciò meritevoli di attenzione anche sul piano penale.

Alle motivazioni esposte risponde l'unita proposta di legge che, integrando l'iniziativa governativa di cui rispecchia le linee direttive, è rivolta a delegare il Pre-

sidente della Repubblica a concedere amnistia anche per i reati finanziari punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, ancorché congiunta con pena pecuniaria, o soltanto con quest'ultima.

È sembrato opportuno individuare i reati amnistiabili attraverso un limite di pena detentiva massima edittale meno elevato rispetto a quello previsto dal disegno di legge governativo, sia perché non sussistono le specifiche ragioni che hanno consigliato quel più alto limite, sia per circoscrivere il beneficio alle ipotesi di reato di minore gravità, tenendo presente che gran parte dei reati ammessi al beneficio hanno carattere contravvenzionale ed i limiti di pena non sono superiori ai tre anni. Vi rientrano in particolare i reati di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, mentre restano esclusi quelli considerati al primo comma dell'articolo 4 dello stesso testo legislativo i quali, appunto per la loro gravità, sono punibili con la reclusione fino a cinque anni.

È apparso peraltro opportuno escludere dall'amnistia alcuni reati che, pur essendo puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, appaiono di una più accentuata gravità.

Trattasi in particolare delle incriminazioni previste dalle seguenti disposizioni di legge:

a) articolo 50, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (falsa fatturazione e annotazione di fatture false nel registro degli acquisti);

b) articolo 3, terzo comma, della legge 2 maggio 1976, n. 160 (fabbricazione, importazione, cessione ed acquisto abusivo di contenitori e relativi mezzi di chiusura recanti contrassegni predisposti ai fini IVA);

c) articolo 8, undicesimo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 249 (falsificazione delle ricevute fiscali o dei relativi registri ed uso delle ricevute o dei registri falsificati);

d) articolo 7, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1978, n. 627 (falsificazione delle bolle di accompagnamento o dei relativi registri ed uso delle bolle o dei registri falsificati);

e) articolo 3, primo comma, lettere *a)* e *b)* del decreto-legge 10 ottobre 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516 (stampa abusiva di bolle di accompagnamento o ricevute fiscali e acquisto, detenzione od utilizzo abusivo delle stesse);

f) articolo 2, settimo comma, della legge 26 gennaio 1983, n. 18 (manomissione od alterazione dei registratori di cassa e relativo uso; falsificazione materiale degli scontrini fiscali o relativi registri ed uso degli scontrini o registri falsificati);

g) articolo 17, primo comma, della legge 2 agosto 1982, n. 528 (esercizio abusivo del gioco del lotto).

L'esclusione dal campo di operatività dell'amnistia del reato previsto dall'articolo 50, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, trova fondamento in esigenze di carattere perequativo. Si è inteso evitare, in particolare, l'applicazione di un trattamento più favorevole a vantaggio di chi abbia emesso fatture false od abbia annotato le fatture false da altri emesse nel registro degli acquisti, nel periodo in cui ha trovato applicazione la disposizione incriminatrice sopra richiamata, rimasta in vigore, come è noto, dal 1° gennaio 1973, al 31 dicembre 1982, rispetto a chi, invece, abbia posto in essere la stessa condotta nella vigenza dell'articolo 4, primo comma, n. 5) del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, che sanziona tale comportamento con la più grave pena della reclusione fino a cinque anni, rendendo pertanto inapplicabile l'amnistia.

L'esclusione dal beneficio dei reati contemplati dalle lettere *b), c), d), e)* ed *f)* dell'articolo 2 della proposta di legge in esame appare giustificata dalla considerazione che si tratta di fattispecie caratterizzate da un notevole grado di disvalore oggettivo. Come si può agevolmente rilevare dall'esame delle singole disposizioni incriminatrici, tali reati sono espressione di intenti chiaramente fraudolenti e perciò maggiormente pericolosi in quanto si concretano nella messa in opera di falsificazioni materiali ed ideologiche e in altri artifici.

Per quanto concerne il reato di esercizio abusivo del gioco del lotto, la sua esclusione dall'amnistia è apparsa necessaria nel quadro della lotta alla criminalità organizzata, di cui tale reato costituisce sovente una pericolosa manifestazione.

A norma dell'articolo 3 la concessione del beneficio dell'amnistia a chi si sia reso responsabile del reato di omesso versamento delle ritenute, di cui all'articolo 2, secondo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, è stata espressamente subordinata alla condizione che le ritenute non versate siano già state versate anche a seguito dell'accertamento dell'ufficio o, comunque, vengano versate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di concessione dell'amnistia. Con ciò si è inteso assicurare l'integrale soddisfacimento dell'interesse dell'erario al conseguimento delle imposte dovute dal sostituto sui redditi corrisposti ai percipienti.

Per quanto concerne le modalità di computo della pena ai fini dell'applicabilità dell'amnistia va sottolineato come l'articolo 4 consenta di tener conto delle sole circostanze aggravanti o attenuanti per le quali sia prevista l'applicazione di una pena di specie diversa.

L'introduzione di un tale limite si è resa necessaria in vista dello scopo che il provvedimento intende conseguire, in linea con quello proposto dal Governo, e cioè al fine di ridurre, per quanto possibile, le pendenze penali esistenti. Il giudizio relativo all'applicabilità delle circostanze, comportando una sommaria delibazione del profilo di merito, può presentare, talora, tempi di decisione non brevi. Le uniche circostanze a cui si è data rilevanza sono quelle che, prevedendo l'applicazione di una pena di specie diversa, hanno ad oggetto condotte che si caratterizzano per essere qualitativamente assai più gravi (o assai meno gravi) della condotta prevista nel reato base.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Amnistia).

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia per i reati finanziari punibili con una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni anche se congiunta con una pena pecuniaria oppure con la sola pena pecuniaria, commessi fino a tutto il giorno 28 luglio 1989.

ART. 2.

(Esclusioni oggettive dall'amnistia).

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica ai reati previsti:

a) dall'articolo 50, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633;

b) dall'articolo 3, terzo comma, della legge 2 maggio 1976, n. 160;

c) dall'articolo 8, undicesimo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 249, come modificato dall'articolo 1 della legge 13 marzo 1980, n. 71;

d) dall'articolo 7, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1978, n. 627;

e) dall'articolo 3, primo comma, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516;

f) dall'articolo 2, settimo comma, della legge 26 gennaio 1983, n. 18;

g) dall'articolo 17, primo comma, della legge 2 agosto 1982, n. 528.

ART. 3.

(Condizioni per la concessione dell'amnistia per taluni reati).

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che per il reato di cui al secondo comma dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, l'amnistia è concessa a condizione che le ritenute siano state versate, anche a seguito di accertamento dell'ufficio, o siano comunque versate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di concessione dell'amnistia.

ART. 4.

(Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia).

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che, ai fini del computo della pena per l'applicazione dell'amnistia:

a) si ha riguardo alla pena prevista per ciascun reato consumato o tentato;

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

c) non si tiene conto delle circostanze aggravanti escluse quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa;

d) non si tiene conto delle circostanze attenuanti escluse quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa.

ART. 5.

(Rinunciabilità dell'amnistia).

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica qualora l'imputato, prima che sia

pronunciata sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire.

ART. 6.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.