

SENATO DELLA REPUBBLICA
IX LEGISLATURA

(N. 316)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia
(MARTINAZZOLI)

e dal Ministro del Commercio con l'Estero
(CAPRIA)

di concerto col Ministro delle Finanze
(VISENTINI)

col Ministro del Tesoro
(GORIA)

e col Ministro degli Affari Esteri
(ANDREOTTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 1983

Revisione della legislazione valutaria

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di una revisione della legislazione vigente in materia penale-valutaria riposa, oggi, non soltanto sulla avvertita necessità di un intervento legislativo in ordine ai non pochi problemi evidenziati da un quinquennio ed oltre di applicazione della legislazione stessa, ma anche sulla constatazione, largamente condivisa, che l'effetto decisamente intimidatorio provocato a suo tempo dalla

penalizzazione degli illeciti valutari abbia in buona misura assolto la propria primaria funzione: quella cioè di radicare nelle coscienze la consapevolezza del carattere sociale degli interessi economici tutelati dalla normativa valutaria.

La legge 30 aprile 1976, n. 159 — più volte modificata negli ultimi mesi dello stesso anno — intervenne, come è noto, in un momento assai grave della nostra economia,

minacciata tra l'altro da una massiccia fuga di capitali all'estero, ed in una situazione di diffusa ignoranza di obblighi già all'epoca imposti dalle norme sostanziali valutarie, ma sanzionati, in misura di fatto insufficiente, soltanto in via amministrativa. E ciò spiega il carattere di « straordinarietà » ben riconoscibile nelle misure adottate dalla legge stessa; ma sottolinea, altresì, come le mutate condizioni suggeriscano un ripensamento dell'intera materia, inteso alla istituzione di un sistema per così dire « a regime », contraddistinto da un più equilibrato rapporto tra gravità delle sanzioni comminate e gravità degli illeciti.

Non appare per ora ipotizzabile una completa depenalizzazione degli illeciti valutari, che tra l'altro urterebbe contro l'ormai consolidato senso di riprovazione sociale che suscitano comportamenti dannosi per l'economia e contrari al principio di solidarietà che è alla base di un ordinamento democratico. Ma i tempi sono ormai maturi per apportare ai limiti di valore, oltre i quali l'illecito assume carattere penale (limiti comunque da aggiornare per l'intervenuta erosione monetaria e sui quali hanno già inciso le misure di carattere generale in tema di depenalizzazione di cui alla legge n. 689 del 1981), un aggiustamento che fissi l'effettiva soglia del pericolo per l'economia nazionale, al di là della quale soltanto può giustificarsi una tutela rinforzata dalla sanzione penale.

L'esperienza applicativa dimostra, d'altra parte, che, accanto a pochi casi di illeciti valutari di valore elevatissimo, si collocano ipotesi delittuose che nella stragrande maggioranza si riferiscono a valori inferiori ai 15-20 milioni di lire; con il duplice effetto di congestionare gli uffici giudiziari e di mettere in moto la pesante macchina del giudizio penale per infrazioni nelle quali il grado di riprovevolezza è assai contenuto, anche per la non impossibile incidenza di fattori influenti sull'elemento psicologico, quale, in particolare, l'errore, seppure inescusabile, per leggerezza o per scarsa conoscenza delle norme valutarie, cui la legge penale rinvia. Per punire tali fatti, ed anche per prevenirli, sembra sufficiente un rigo-

roso sistema di sanzioni amministrative; ed è altresì ovvio che infrazioni di importo non elevato, pur se se ne calcoli l'effetto cumulativo, non costituiscono un reale pericolo per l'integrità della gestione valutaria italiana, alla tutela della quale presiedono notoriamente altri controlli ed altri strumenti, che attengono prevalentemente alla politica monetaria.

Non è a caso, del resto, che sull'esigenza di elevare congruamente i limiti di valore per la penalizzazione dell'illecito valutario concordano le autorità preposte al controllo dei cambi e della gestione valutaria nel suo complesso; e neppure casuale è il fatto che l'orientamento qui sostenuto trovi conforto nelle scelte già effettuate dai nostri più importanti *partners* comunitari e dai Paesi industrializzati in genere.

In Germania, Gran Bretagna, Olanda e negli Stati Uniti (come anche in Belgio pur con talune peculiarità) la completa o pressoché completa liberalizzazione del sistema valutario annulla o restringe enormemente il teorico campo di applicazione delle sanzioni penali, peraltro neppure conosciute nell'ordinamento inglese e nordamericano. Quanto invece alla Francia, dove il grado di restrizione valutaria è paragonabile a quello italiano, il sistema sanzionatorio è ivi costruito su un'ampia discrezionalità delle autorità valutarie di consentire, in luogo dell'azione penale, la definizione delle infrazioni in via amministrativa.

La strada dell'omogeneizzazione del nostro sistema valutario con quello dei Paesi ad economia libera passa, dunque, per due punti obbligati: la limitazione delle sanzioni penali a quei reati che effettivamente rappresentino, per valore inciso, un presunto o potenziale pericolo per la gestione valutaria italiana ed il perfezionamento del sistema sanzionatorio amministrativo, nel cui ambito va altresì estesa ed equamente graduata la facoltà di ricorso a procedimenti di definizione in via breve degli illeciti, di tipo, cioè, oblatorio.

Accanto a tali esigenze ed al di là di modifiche — talune anche di notevole portata — suggerite dall'esperienza applicativa della legge penale-valutaria, un'altra neces-

sità emerge da un'approfondita considerazione dell'intero panorama normativo della materia. La legge n. 159 del 1976 ha delineato, come è noto, ipotesi criminose alla cui specificazione concorre la normativa sostanziale ed ha così costruito, non senza con ciò incorrere in diffuse critiche, fatti-specie di « norme penali in bianco ». Occorre essere consapevoli che tale caratteristica nasce da un'esigenza tecnica pressoché ineliminabile e non trova alcuna preclusione nel nostro ordinamento costituzionale. Ma è bene anche riconoscere che l'obiettivo reale delle ricordate perplessità è costituito, a ben guardare, dallo stato di disordine in cui tuttora versa la normativa sostanziale cui la legge penale rinvia.

Nell'assenza, o quasi, di disposizioni di rango legislativo, la normazione valutaria vigente si incentra sul principio — di dubbia coerenza con la collocazione dell'Italia nel contesto internazionale ed addirittura di opinabile costituzionalità — secondo il quale tutto ciò che non è autorizzato deve ritenersi vietato. Ad un'ampia sfera di discrezionalità demandata al potere esecutivo — in parte giustificata dalle esigenze di elasticità insite nel controllo valutario — si accompagna, poi, un insoddisfacente livello di conoscibilità delle norme sublegislative ed una latente confusione ed inversione di compiti tra atti a contenuto regolamentare, disposizioni di attuazione, atti interni, eccetera.

A molte di tali disfunzioni si è cercato di ovviare, negli ultimi tempi, con un accurato lavoro di revisione della normativa regolamentare; ma è palese che, in una situazione quale quella descritta, una riforma del sistema penale-valutario perderebbe significato ove ad essa non si accompagnasse una riforma globale della normativa sostanziale. Occorre anzitutto allineare l'Italia, anche sotto tale profilo, ai Paesi industrializzati e sancire, in ossequio allo spirito della Carta costituzionale, la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero salve le eccezioni e le limitazioni da disporre — in casi e per finalità predeterminate — con decreti a contenuto regolamentare. Occorre poi riordinare per intero l'attuale normativa, attraverso una chiara individuazio-

ne della materia da riservare a ciascun tipo di fonte e perseguitando fini non soltanto di chiarezza e conoscibilità, ma anche di snellimento procedurale, incentrato su di una maggiore responsabilizzazione dell'operatore economico e sul potenziamento delle verifiche *a posteriori*, idonee ad attivare gli eventuali meccanismi sanzionatori.

Al di là delle opzioni che riguardano il tipo e la gravità delle sanzioni, è chiaro, d'altra parte, che il livello effettivo di liberalizzazione del sistema valutario di un Paese viene a dipendere dalle scelte concernenti la disciplina sostanziale della materia valutaria.

* * *

Ad introdurre una così significativa riforma del sistema valutario non risultavano sufficienti le modifiche alla legge penale-valutaria suggerite da un apposito disegno di legge presentato al Parlamento nell'ormai decorsa legislatura (atto Camera n. 2552), al quale va peraltro riconosciuto il merito non soltanto di aver enucleato i problemi di fondo, ma anche di aver avanzato proposte pienamente condivisibili in ordine ad altri aspetti della legge n. 159, cui si farà in seguito cenno.

Da ciò l'iniziativa di predisporre una serie di emendamenti — da innestare sullo schema di proposta legislativa precedente — onde indirizzare quest'ultima verso gli obiettivi dianzi descritti.

La formulazione di tali emendamenti nacque, in particolare, da una iniziativa del Ministro del commercio con l'estero e dai lavori effettuati da un gruppo di esperti, le cui conclusioni sono state in prosieguo ripetutamente vagilate e perfezionate attraverso intese con il Ministero di grazia e giustizia e le altre Amministrazioni interessate, oltre che a livello di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'intervenuto scioglimento delle Camere ha comunque imposto la stesura e la presentazione di un nuovo testo, che per l'appunto proviene dal coordinamento tra il disegno di legge n. 2552-Camera (VIII legislatura) e gli emendamenti di cui si è detto.

Considerato nelle sue linee globali, il disegno di legge giunge a formulare proposte in linea con le esigenze segnalate nella prima parte della presente relazione.

La soglia per la depenalizzazione degli illeciti valutari è individuata nel valore di 100 milioni di lire, al di sotto del quale, nell'insussistenza di una reale minaccia all'integrità della gestione valutaria nazionale, si ritiene sufficiente il deterrente costituito da un sistema di sanzioni amministrative tali da raggiungere, nei casi più gravi, il quintuplo del valore dei beni oggetto dell'illecito.

Conseguenziali al livello di depenalizzazione proposto — che allinea, come si è detto, l'Italia ad altri Paesi europei — sono le norme che estendono e ridisciplinano, a proposito delle sanzioni amministrative, il procedimento di tipo oblatorio per la definizione in via breve dei relativi procedimenti.

Ad evitare che l'elevazione del tetto per le sanzioni penali, unitamente alla riduzione del rischio conseguente alla prevista obbligazione degli illeciti amministrativi, costituisca incentivo alla frammentazione degli illeciti in più atti commissivi, è previsto, da un lato, che non possa ricorrere alla definizione in via breve del procedimento il trasgressore che di detta facoltà si sia già avvalso nell'anno precedente; e, dall'altro, che incorra in sanzioni amministrative adeguatamente aggravate chiunque si renda colpevole, successivamente all'entrata in vigore della nuova legge, di più illeciti amministrativi il cui valore, sommato, superi la soglia dei 100 milioni di lire, fuori, ovviamente, dai casi in cui il superamento di tale limite, sia pure attraverso più azioni, non configuri un reato (si pensi, ad esempio, al reato di illecita « costituzione » di disponibilità all'estero, attraverso più esportazioni clandestine di valore inferiore ai 100 milioni di lire).

Punto qualificante della proposta è poi l'intendimento, già discusso, di accompagnare alla revisione delle leggi penali valutarie una generale riforma del sistema valutario in genere: si prevede, all'uopo, di conferire al Governo apposita delega e se ne

individuano i principali criteri direttivi nel capovolgimento del principio generale oggi accolto dalla cosiddetta « legge valutaria », per cui tutto è vietato tranne ciò che è autorizzato; nella predeterminazione per legge dell'ambito di discrezionalità delle autorità valutarie; nell'individuazione di una più accettabile gerarchia delle fonti normative in materia valutaria; nella ricerca della maggior chiarezza e conoscibilità possibili delle norme da parte degli operatori e dei cittadini in genere; in un complessivo perfezionamento, infine, del sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi. Si prevede anche che il riordinamento normativo, con analoghi criteri, si estenda alla disciplina di materie del commercio estero intimamente connesse a quella valutaria (oltre che alle norme sulla importazione dell'oro greggio e sul commercio interno dell'oro importato).

Per le altre proposte, che reiterano o perfezionano quelle già contenute nel citato disegno di legge n. 2552, può rinviarsi al commento che segue, formulato articolo per articolo; va solo dato atto, subito, che un punto delicato, ed in ordine al quale si è in passato molto discusso, riguardava l'articolo 10 del disegno di legge n. 2552, relativo ai poteri ispettivi del Nucleo speciale di polizia valutaria nei confronti delle aziende ed istituti di credito (oltre che dell'Amministrazione postale). La norma vigente (articolo 6 della legge n. 159 del 1976) ha di mira la fondamentale esigenza di consentire al Nucleo, proprio attraverso l'acquisizione di elementi probatori presso il sistema bancario, un'effettiva ed efficace azione di prevenzione e repressione in materia valutaria.

Ma la mancanza di una chiara disciplina relativa alle modalità di esercizio dei poteri del Nucleo ha dato luogo — soprattutto nella fase di prima applicazione della norma — a contrasti ed incertezze applicative, dovendosi anche ed ovviamente tener conto, nella materia, del sistema di garanzie che l'ordinamento riconosce al soggetto inquisito, nonché delle motivazioni economiche che giustificano l'attuale livello di tutela del segreto bancario (e postale).

La relazione illustrativa del disegno di legge n. 2552 del 1981 si soffermava ampiamente sul problema, sottolineando in particolare la difficoltà di distinguere, presso le banche, la materia valutaria da quella creditizia ed il conseguente pericolo che ispezioni valutarie generalizzate — non funzionalizzate, cioè, alla ricerca di prove concernenti specifiche infrazioni — potessero incidere negativamente sull'attività bancaria complessivamente considerata; in tale ottica, il disegno di legge stesso si proponeva essenzialmente di escludere la possibilità di ispezioni generalizzate ed a tal fine subordinava l'esercizio dei poteri ispettivi del Nucleo, nei confronti del sistema bancario, alla sussistenza di un fondato sospetto di specifiche infrazioni valutarie.

Tale formula legislativa è peraltro imperfetta, se non altro perché esiguo è lo spazio tra i casi in cui il sospetto non sussista e quelli in cui l'evidente fondatezza di esso non porti ad un'indagine giudizaria ed alla piena applicabilità, pertanto, dei limiti e delle garanzie di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 31 del 1976.

Da un lato, d'altronde, talune delle incertezze interpretative in passato emerse risultano oggi superate da un parere espresso, in merito, dal Consiglio di Stato; dall'altro, deve tenersi conto che, sul versante tributario, alla disciplina del segreto bancario sono state apportate deroghe (decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1982, n. 463) che semmai suggeriscono la opportunità di un approfondimento, in altra sede, dell'intera materia ai fini di una omogeneizzazione normativa.

In tale situazione, è sembrata in questa sede preferibile la rinuncia a modificare le disposizioni vigenti, ormai da oltre sei anni operative.

* * *

Per completezza d'esposizione, l'illustrazione che segue, relativa al contenuto dei singoli articoli del disegno di legge, si propone di dar conto anche delle più significative modifiche che il nuovo testo apporta agli orientamenti del decaduto disegno di legge n. 2552-Camera.

L'articolo 1 eleva dai 5 milioni attualmente previsti a 100 milioni di lire il limite di valore (dei beni esportati o costituiti all'estero, ovvero della valuta non ceduta) oltre il quale le tradizionali figure di illecito valutario — sostanzialmente rimaste invariate — assumono rilevanza penale.

In ordine a tale proposta ed alla congruità del valore indicato (il disegno di legge del 1981 elevava dalle 500.000 lire all'epoca previste a 15 milioni il limite stesso) ci si è in precedenza soffermati.

A motivi tecnici si devono talune non essenziali modifiche apportate alle tre principali norme incriminatrici, quali, in particolare:

a) la sostituzione, nel secondo e terzo comma, della parola « chiunque » con quella « il residente », in sintonia con quanto previsto dagli articoli 2 e 8 del decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, che sanciscono per i soli residenti sia il divieto di attivare, senza autorizzazione, rapporti obbligatori con non residenti, sia l'obbligo di cessione della valuta estera (l'articolo 6, comma secondo, della citata legge valutaria estende, per contro, anche ai non residenti il divieto di esportare senza autorizzazione mezzi di pagamento);

b) l'inserimento, all'inizio del secondo e terzo comma, della locuzione « fuori dai casi previsti dal comma (o dai commi) precedente/i », onde evitare che uno stesso comportamento (ad esempio, esportazione clandestina di valori) possa essere penalmente punito sia di per sé che sotto il profilo dell'illecita costituzione all'estero di disponibilità, ovvero sotto quello di omessa cessione;

c) l'esclusione del terzo comma (omessa cessione) dai casi di equiparazione del delitto tentato, nella specie non ipotizzabile, a quello consumato;

d) la determinazione del nuovo limite di penalizzazione (100 milioni) come valore « complessivo » dei beni oggetto del reato, che sottolinea — a monte del cennato aggravamento delle sanzioni pecuniarie nell'ipotesi di cumulo tra più infrazioni ammi-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nistrative — il possibile configurarsi di reati valutari « composti ».

Quanto alla implicita abrogazione (in luogo dei perfezionamenti di cui al disegno di legge n. 2552) dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge n. 159 (come successivamente modificata), introduttivo della nozione di « non residenza » in favore dei lavoratori italiani all'estero, essa si fonda sul convincimento che lo strumento opportuno per adottare nei riguardi dei lavoratori stagionali e frontalieri le previste condizioni di favore sia quello amministrativo regolamentare, ferma restando la nozione fondamentale di residenza « valutaria » di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 476 del 1956, dal quale oltretutto già chiaramente emerge la « non residenza », agli effetti valutari, dei lavoratori italiani (anche autonomi) con residenza e dimora abituale all'estero, limitatamente ai redditi ivi prodotti.

Si è prevista, infine, l'abrogazione della norma — di dubbia costituzionalità e difficilmente conciliabile con l'applicabilità dell'aggravante comune di cui all'articolo 61, numero 9, del codice penale — che aumenta oggi le pene di tutti i correi nel caso di concorso nel reato di amministratori o dipendenti degli istituti di credito, nonchè la eliminazione — già proposta con il disegno di legge n. 2552 — dell'aggravante relativa al numero delle persone, risultando al riguardo sufficiente la previsione generale di cui all'articolo 112, numero 1, del codice penale.

Mentre con l'articolo 2 il nuovo limite di rilevanza penale degli illeciti viene anche esteso alle ipotesi di reato di cui all'articolo 2 della legge n. 159 del 1976, e successive modifiche (violazione degli obblighi imposti ai possessori di disponibilità all'estero costituite anteriormente al 6 marzo 1976), l'articolo 3 sanziona l'abrogazione dell'articolo 1-bis della citata legge n. 159 (aggiunto dalla legge n. 863 del 1976) relativo ai cosiddetti « beni estero-vestiti ».

Il disegno di legge del 1981 si sforzava di meglio specificare l'autonoma ipotesi criminosa introdotta dalla norma in questione, che ha dato luogo a dubbi interpretati-

vi di notevole portata, tali addirittura da scoraggiare progetti di investimento nel nostro Paese da parte di quelle società estere che tra i propri soci annoverano soggetti residenti, anche quando essi posseggano le relative partecipazioni in conformità alla disciplina valutaria italiana.

Si ritiene, pertanto, che la disposizione possa essere abrogata, tanto più che è tecnicamente impossibile commettere il reato dalla stessa previsto senza previa o contemporanea violazione delle norme incriminatrici principali di cui all'articolo 1. Ed infatti o l'investimento in Italia ex articolo 1-bis si riferisce a capitali esportati o costituiti all'estero senza autorizzazione, ovvero tale autorizzazione, ove sussistente, risulterà « indebitamente ottenuta », sulla base di una falsa asserzione della volontà di investire all'estero (mentre in realtà il residente voleva soltanto imputare ad un soggetto non residente beni esistenti in Italia, per conseguire tra l'altro i vantaggi riconosciuti agli investimenti esteri nel nostro Paese). In entrambi i casi, dunque, risulteranno ravvisabili gli estremi integrativi di specifiche forme di reato valutario, con applicabilità delle pene previste dall'articolo 1.

Mentre l'articolo 3 del disegno di legge n. 2552-Camera risulta superato dall'articolo 116 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non si è ritenuto di ripresentare neppure la norma, contenuta anch'essa nel decaduto disegno di legge, con la quale si negava rilevanza penale (agli effetti del reato contravvenzionale di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 31 del 1976) alla inosservanza, da parte dei dipendenti bancari, delle disposizioni sul cosiddetto controllo di congruità (limitatamente alle operazioni aventi ad oggetto beni e servizi).

La proposta risultava in effetti giustificata dalla concreta inattualità di detto controllo; ma, proprio nel condividere tale impostazione, il Ministro del commercio con l'estero si è già da tempo orientato ad esonerare gli istituti, anche agli effetti amministrativi, da tale adempimento e si è a tal fine avvalso di strumenti sublegislativi, non risultando il controllo stesso disciplinato se non da circolari dell'Ufficio italiano dei cambi, emanate su conformi

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

istruzioni del Ministero. Un intervento legislativo, pertanto, risulterebbe oggi superfluo.

Con gli articoli 4 e 5 (reiterativi rispetto al disegno di legge n. 2552) si incide sulla previsione generalizzata del rito direttissimo sancita, per i reati valutari, dall'articolo 4 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31. L'esperienza applicativa consente di affermare che, relativamente ai non rari procedimenti che richiedono complessi accertamenti, il ricorso obbligatorio al rito direttissimo può tradursi in un notevole allungamento, anzichè abbreviazione, dei tempi processuali, comportando lo svolgimento di tutta l'istruttoria in sede dibattimentale. L'adozione del rito direttissimo viene pertanto subordinata all'assenza della necessità di condurre speciali indagini, fatta soltanto salva l'obbligatorietà del rito stesso nei procedimenti nei quali, all'entrata in vigore della nuova normativa, risulti già dichiarata l'apertura del dibattimento (art. 5).

L'articolo 6, non diversamente da quanto proposto con il disegno di legge n. 2552, apporta modifiche tecniche all'articolo 5 del decreto-legge n. 31 del 1976, consentendo tra l'altro l'applicabilità della disposizione stessa (atti di polizia giudiziaria presso istituti di credito) anche nei processi relativi a reati valutari previsti da norme posteriori; nella formulazione della nuova norma, inoltre, si tiene conto delle modifiche apportate all'articolo 340 del codice di procedura penale dal decreto-legge n. 625 del 1979 (convertito nella legge n. 15 del 1980).

Con l'articolo 7 viene anzitutto sancito il criterio — da ritenersi corretto e conforme ai principi generali — della inapplicabilità delle sanzioni amministrative agli illeciti previsti come reato (il sistema vigente ammette, per contro, che le sanzioni stesse siano applicabili dal giudice come pene accessorie). I restanti commi dell'articolo stesso prevedono, inoltre, che il sequestro eseguito ai fini penali, fuori dalle ipotesi di assoluzione o proscioglimento con formula piena contemplate dall'articolo 25 del codice di procedura penale, operi anche a

garanzia del pagamento delle sanzioni eventualmente applicabili dall'autorità amministrativa. A doverosa garanzia del cittadino, peraltro, si stabilisce che la permanenza degli effetti amministrativi del sequestro ordinato dal giudice sia limitata nel tempo.

La norma risolve, inoltre, i dubbi insorti in sede interpretativa sull'obbligatorietà della confisca del corpo del reato in talune ipotesi criminose e demanda a specifico provvedimento la predeterminazione dei criteri per la devoluzione allo Stato e la conversione in moneta italiana delle valute o dei valori oggetto della confisca.

L'articolo 8 del disegno di legge si limita a modificare una norma vigente (articolo 3 della legge 30 aprile 1976, n. 159) onde estenderne l'applicabilità all'intera gamma dei « reati previsti dalle leggi valutarie » (la formula attuale della disposizione fa invece riferimento ai soli reati contemplati dalla stessa legge n. 159).

L'articolo 9 si riferisce agli illeciti valutari punibili in via amministrativa e disciplina, in particolare, la facoltà di definire in via breve il procedimento sanzionatorio (per il tramite del pagamento di una somma e subordinatamente ad adempimenti di tipo restauratorio), graduando per fasce di valore l'importo di tale sorta di « oblazione ».

La disposizione prevede, pertanto, che la somma da pagare sia pari al 10 per cento del valore dei beni oggetto di illecito, allorché il valore stesso sia pari o inferiore a 15 milioni di lire, e che la percentuale si elevi al 15 per cento per valori superiori e sino a 25 milioni, al 20 per cento per valori sino a 50 milioni, al 30 per cento per valori sino a 75 milioni e al 40 per cento per valori ancora superiori.

Il penultimo comma della disposizione esclude dall'esercizio della descritta facoltà il trasgressore che di essa si sia già avvalso nell'anno precedente onde evitare, come si è visto, che la riduzione del rischio conseguente alla prevista « oblazione » induca a ritenere « conveniente » la frammentazione degli illeciti in più atti commissivi. Tale doverosa cautela, integrandosi con quella sull'aggravamento delle sanzioni per il tra-

sgressore che attraverso più illeciti superi comunque il valore dei 100 milioni, vale a conservare al sistema sanzionatorio valutario, nonostante l'ampia depenalizzazione proposta, un livello di rigorosità adeguato alle esigenze.

A mente dell'ultimo comma dell'articolo, inoltre, i più favorevoli termini di estinzione in via breve dell'illecito valutario oggi previsti dall'articolo 8 del regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928 (pagamento di una somma non eccedente il 25 per cento del valore inciso) restano applicabili per gli illeciti diversi da quelli la cui fattispecie corrisponde ad ipotesi penalmente rilevanti, differendone soltanto per entità del valore inciso. Con tale previsione si intende in particolare evitare che, per le infrazioni di carattere meramente procedurale ma relative ad operazioni valutarie di notevole importo, l'applicazione dei valori percentuali di cui si è detto renda non « appetibile » il ricorso alla nuova procedura di definizione in via breve.

Con l'articolo 10 la facoltà di definizione prevista nell'articolo precedente è estesa anche ai procedimenti sanzionatori amministrativi in corso alla data di entrata in vigore della legge. Il più ampio termine previsto in tale articolo per il pagamento della somma (180 giorni anzichè 120) tiene conto dei tempi prevedibili di effettiva conoscibilità del nuovo regime da parte degli interessati (per le infrazioni future, disciplinate dall'articolo 9, il processo verbale di accertamento farà esplicita menzione, invece, della possibilità di definire il procedimento in via breve e dei richiesti adempimenti).

L'ultima comma dispone la sospensione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le sanzioni amministrative per un periodo corrispondente all'anno entro il quale è data facoltà di provvedere agli adempimenti restauratori di cui al primo comma, nonchè ai 120 giorni previsti per la

trasmissione degli atti relativi al procedimento dall'Ufficio italiano cambi al Ministero del tesoro.

La già commentata proposta di conferire al Governo una delega per la riforma generale della normativa sostanziale valutaria è contenuta nell'articolo 11, che prevede anche, fra gli oggetti della delega, la revisione delle norme sull'accertamento delle infrazioni a carattere amministrativo e sul relativo procedimento sanzionatorio, con previsione, tra l'altro, di specifiche disposizioni su taluni problemi in atto aperti, quali il regime di prescrizione della potestà sanzionatoria e la possibilità di ricorrere in sede amministrativa a misure cautelari. Fermo restando il principio della specialità degli illeciti valutari, anche in relazione alla concomitante tutela penale riservata ai più gravi fra essi, si prevede che la revisione stessa realizzi, per quanto possibile, una omogeneizzazione della relativa disciplina con quella, a carattere generale, recata dalla legge n. 689 del 1981 in materia di illeciti amministrativi.

La norma di delega prevede infine nuove disposizioni sulla irrogazione di sanzioni amministrative per i casi di violazione delle discipline del commercio estero connesse con la materia valutaria e l'individuazione di tipologie degli illeciti amministrativi valutari onde graduare, per ciascuno di essi, la misura delle previste sanzioni.

Si provvede altresì ad istituire una apposita commissione per lo studio dei problemi concernenti la revisione delle norme valutarie in conformità agli enunciati nuovi principi.

Separate deleghe sono conferite al Governo per l'emanazione di un testo unico inteso al coordinamento della legislazione valutaria sostanziale (art. 11, terzo comma), nonchè per la redazione di un testo unico delle leggi penali valutarie (art. 12) con gli aggiustamenti necessitati dalla riforma delle norme sostanziali.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, modificato dall'articolo 2 della legge 8 ottobre 1976, n. 689, successivamente sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, e modificato dall'articolo 145 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

« Chiunque, senza l'autorizzazione prevista dalle norme in materia valutaria, ovvero con autorizzazione indebitamente ottenuta, esporta con qualsiasi mezzo fuori del territorio dello Stato valuta nazionale od estera, titoli azionari ed obbligazionari, titoli di credito, ovvero altri mezzi di pagamento, è punito, se il valore dei beni esportati supera complessivamente i 100 milioni di lire, con la pena della reclusione da uno a sei anni e della multa dal doppio al quadruplo del valore dei beni esportati. La condanna importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Fuori dei casi di cui al comma precedente è punito con le stesse pene in esso previste il residente che, senza l'autorizzazione prevista dalle norme in materia valutaria, ovvero con autorizzazione indebitamente ottenuta, costituisce fuori del territorio dello Stato, a favore proprio o di altri, disponibilità valutarie o attività di qualsiasi genere, se il valore delle disponibilità o attività supera complessivamente i 100 milioni di lire.

Fuori dei casi di cui ai precedenti commi, il residente che, in violazione delle norme valutarie, omette di cedere all'Ufficio italiano dei cambi, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine all'uopo fissato ai sensi delle norme in materia valutaria, valuta estera comunque acquisita o detenuta nel territorio nazionale, è punito con le pene previste nei commi precedenti,

se il valore della valuta estera supera complessivamente i 100 milioni di lire.

Nei casi previsti dal primo e secondo comma del presente articolo il delitto tentato è equiparato a tutti gli effetti a quello consumato.

Nei casi previsti dai commi precedenti, la pena è aumentata sino al doppio se, per il documento che ne potrebbe derivare all'economia nazionale, il fatto assume carattere di particolare gravità.

Nei casi previsti dai commi precedenti, quando il valore dei beni che costituiscono oggetto di illecito valutario non supera i 100 milioni di lire, il fatto è punito con le sanzioni amministrative previste dalle norme vigenti ».

Art. 2.

Il quinto e il sesto comma dell'articolo 2 della legge 30 aprile 1976, n. 159, sostituito dall'articolo 3 della legge 8 ottobre 1976, n. 689, e modificato dall'articolo 3 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, sono sostituiti dal seguente:

« L'osservanza delle prescrizioni di cui ai precedenti commi rende inapplicabili le sanzioni amministrative previste dalle norme valutarie e fiscali vigenti al momento del fatto. Chi non osserva le prescrizioni stesse è punito, se la violazione si riferisce a disponibilità o attività di valore superiore ai 100 milioni di lire, con la reclusione da 1 a 6 anni e con la multa fino al quadruplo del predetto valore ».

Art. 3.

È abrogato l'articolo 1-bis del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito nella legge 30 aprile 1976, n. 159, aggiunto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863.

Art. 4.

L'articolo 4 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella leg-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ge 30 aprile 1976, n. 159, è sostituito dal seguente:

« Per i reati previsti dalle leggi valutarie, sempre che non siano necessarie speciali indagini, si procede a giudizio direttissimo anche in deroga all'articolo 502 del codice di procedura penale.

In deroga alle disposizioni dell'articolo 45 del codice di procedura penale, per i procedimenti relativi ai reati di cui al comma precedente, la connessione opera soltanto se è indispensabile per l'accertamento dei reati medesimi o della responsabilità dell'imputato.

Salvo che sia offerta idonea cauzione, per i reati previsti dalle leggi valutarie si deve in ogni caso procedere all'iscrizione dell'ipoteca legale o al sequestro previsti dall'articolo 189 del codice penale.

La cognizione dei reati previsti dalle leggi valutarie appartiene al tribunale del luogo in cui è avvenuto l'accertamento ».

Art. 5.

Nei procedimenti nei quali alla data di entrata in vigore della presente legge è stato già dichiarato aperto il dibattimento, continua ad applicarsi il disposto del primo comma dell'articolo 4 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159.

Art. 6.

L'articolo 5 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, è sostituito dal seguente:

« Per i reati previsti dalle leggi valutarie, gli atti di cui al primo ed al secondo comma dell'articolo 340 del codice di procedura penale possono essere compiuti dagli ufficiali di polizia giudiziaria per delegazione del giudice.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria, previa autorizzazione motivata del procuratore della Repubblica, possono richiedere ad azien-

de ed istituti di credito o all'Amministrazione postale di trasmettere copia di tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente, quando a carico di quest'ultimo vi è fondato sospetto di reati previsti dalle leggi valutarie ».

Art. 7.

L'articolo 8 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, è sostituito dal seguente:

« Le sanzioni di carattere amministrativo prescritte in materia valutaria dalle leggi vigenti non si applicano ai fatti previsti come reato dalle leggi valutarie.

Con la sentenza di condanna per uno dei reati previsti dalle leggi valutarie, il giudice, fermo quanto disposto dall'articolo 240, terzo e quarto comma, del codice penale, ordina la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato o ne costituiscono il compenso ovvero il prodotto, il profitto o il prezzo.

Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, determina con proprio decreto le modalità di devoluzione allo Stato dei beni di cui al precedente comma, ovvero di trasformazione di essi in moneta italiana, da versare al bilancio dello Stato in conto entrate eventuali del Tesoro.

Il sequestro eseguito ai fini penali opera anche agli effetti previsti dall'articolo 3, terzo comma, ultima parte, del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito nella legge 9 gennaio 1939, n. 380.

Con la sentenza di assoluzione pronunciata con una delle formule previste dall'articolo 25 del codice di procedura penale, il giudice ordina l'immediata restituzione delle cose oggetto di sequestro a chi prova di averne diritto. Negli altri casi di assoluzione o di proscioglimento, il giudice dispone che copia della sentenza venga trasmessa all'Ufficio italiano dei cambi e che il sequestro sia mantenuto a garanzia del pagamento delle eventuali sanzioni amministrative.

Nel caso previsto nella seconda parte del precedente comma, gli effetti del sequestro amministrativo cessano automaticamente ove, entro 90 giorni dalla avvenuta ricezione della sentenza, l'Ufficio italiano dei cambi non provveda alla comunicazione del processo verbale di accertamento dell'illecito amministrativo ».

Art. 8.

Il secondo comma dell'articolo 3 della legge 30 aprile 1976, n. 159, è sostituito dal seguente:

« I funzionari dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia nonchè gli ufficiali e i sottufficiali del nucleo di polizia valutaria, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, accertano l'esistenza di reati previsti dalle leggi valutarie, ne riferiscono all'autorità giudiziaria ed al presidente dell'Ufficio italiano dei cambi ».

Art. 9.

Agli illeciti valutari non si applicano le sanzioni amministrative previste dalle leggi vigenti se l'autore, entro 120 giorni dalla data in cui riceve il processo verbale di accertamento, versa all'erario dello Stato la somma di cui al comma successivo ed inoltre provvede, entro un anno dalla data stessa, ai seguenti ulteriori adempimenti relativi ai beni costituenti oggetto di ciascun illecito contestato, ove ne ricorrono i presupposti nel momento in cui riceve il processo verbale di accertamento:

a) a cedere all'Ufficio italiano dei cambi le disponibilità in valuta estera accreditabile nei conti valutari sulla base del minor corso ufficiale del cambio accertato tra la ricezione del verbale di accertamento e la cessione;

b) a rendersi cessionario senza corrispettivo dei beni, diversi dalla valuta estera, posseduti in Italia tramite l'interposizione di soggetti non residenti;

c) a vendere contro valuta estera accreditabile nei conti valutari i beni diversi da

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quelli indicati nelle lettere precedenti e dalle disponibilità in lire possedute direttamente in Italia e a cedere la valuta ricavata in conformità a quanto previsto nella lettera *a*).

La somma da versare è pari al 10 per cento del valore dei beni che costituiscono oggetto dell'illecito quando il valore stesso non superi i 15 milioni di lire; al 15 per cento del valore quando esso superi i 15 milioni ma non i 25 milioni di lire; al 20 per cento del valore quando esso superi i 25 milioni ma non i 50 milioni di lire; al 30 per cento del valore quando esso superi i 50 milioni ma non i 75 milioni di lire; al 40 per cento del valore quando esso superi i 75 milioni di lire.

Fermo restando quanto prescritto dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 dicembre 1947, n. 1511, il Ministro del tesoro determina con proprio decreto le modalità di versamento delle somme di cui al precedente comma.

I documenti comprovanti gli adempimenti di cui al primo comma devono essere trasmessi, entro 120 giorni dalla loro effettuazione, all'Ufficio italiano dei cambi che, accertata l'osservanza degli adempimenti medesimi, dichiara estinto l'illecito valutario amministrativo e dispone l'immediata restituzione delle cose oggetto di sequestro a chi prova di averne diritto.

Nel processo verbale di accertamento è quantificato per ogni singolo illecito l'ammontare della somma da versare all'erario dello Stato e sono indicati gli altri adempimenti necessari per la definizione del procedimento sanzionatorio.

La facoltà di definizione del procedimento sanzionatorio amministrativo disciplinata dal presente articolo non è esercitabile da chi della stessa facoltà si sia già avvalso per altro illecito valutario, il cui verbale di accertamento sia stato dall'interessato ricevuto entro i 365 giorni precedenti la ricezione del verbale di accertamento concernente l'illecito per cui si procede.

Agli illeciti valutari diversi da quelli di cui all'ultimo comma dell'articolo 1 della presente legge continua altresì ad applicarsi

l'articolo 8 del regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739.

Art. 10.

La facoltà di definizione del procedimento sanzionatorio amministrativo, disciplinata dall'articolo 9 della presente legge, è riconosciuta anche agli autori di illeciti valutari che abbiano ricevuto il processo verbale di accertamento prima della data di entrata in vigore della presente legge, purchè a tale data non sia stato ancora comunicato il decreto ministeriale di determinazione della sanzione amministrativa o di ammissione al pagamento della somma di cui all'articolo 8 del regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, e purchè, entro 180 giorni ed entro un anno dalla data stessa, provvedano, rispettivamente, a versare all'erario dello Stato la somma indicata nell'articolo 9 ed agli altri adempimenti ivi prescritti, ove ne ricorrono i presupposti alla data di entrata in vigore della presente legge.

L'ammontare della somma da versare all'erario dello Stato è determinato dall'autore dell'illecito sulla base del valore dei beni costituenti oggetto dell'illecito contestato, quale si desume dal processo verbale di accertamento.

La cessione all'Ufficio italiano dei cambi delle disponibilità in valuta estera accreditabile nei conti valutari si effettua sulla base del minor corso ufficiale del cambio accertato tra l'entrata in vigore della presente legge e la cessione stessa.

Si applicano il terzo e quarto comma dell'articolo 9. L'Ufficio italiano dei cambi comunica al Ministero del tesoro l'avvenuta definizione del procedimento sanzionatorio relativamente agli illeciti di cui al presente articolo.

Durante l'anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e per i successivi 120 giorni rimane sospeso il corso della prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione delle pene pecuniarie applicabili agli illeciti di cui al presente articolo.

Art. 11.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del commercio con l'estero di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e di grazia e giustizia, disposizioni aventi valore di legge intese a riordinare la legislazione valutaria vigente e ad apportarvi le modifiche opportune o necessarie in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) sarà sancita la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, salvo eccezioni e limitazioni da determinare con decreti degli organi statali cui spetta la competenza secondo le norme vigenti;

b) saranno specificamente elencate dalle norme delegate le limitazioni che richiedono prestazioni a carattere patrimoniale, da disporsi con decreti del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministro del tesoro;

c) sarà previsto che le eccezioni e le limitazioni siano dirette a perseguire finalità di politica monetaria ovvero a contrastare effetti dannosi all'economia nazionale o a suoi singoli settori, nel rispetto degli accordi internazionali e dei diritti fondamentali dei cittadini, con particolare riguardo alle libertà di circolazione e soggiorno, cura, lavoro, cultura;

d) sarà previsto che le eccezioni e le limitazioni, nei casi ed alle condizioni stabilite con decreto ministeriale, possano essere derogate con autorizzazione rilasciata dagli organi dello Stato cui spetta la competenza secondo le norme vigenti;

e) sarà modificata la disciplina legislativa concernente l'importazione di oro greggio, da consentirsi per finalità produttive e con le limitazioni al commercio tra residenti dell'oro greggio importato compatibili con le finalità stesse;

f) la normativa valutaria sarà ispirata a principi di maggiore chiarezza e conosci-

bilità da parte degli interessati: saranno individuati criteri, modalità e termini per una revisione delle disposizioni non legislative in materia valutaria e di quelle, connesse, concernenti le materie del commercio con l'estero o relative all'importazione di oro greggio ed al commercio interno dell'oro greggio importato e saranno, in particolare, determinate le materie da disciplinare con decreto ministeriale;

g) sarà previsto che la revisione della normativa di cui alla precedente lettera *f)* sia tra l'altro finalizzata ad una semplificazione e ad uno snellimento delle procedure tali da facilitare la partecipazione della produzione italiana al commercio internazionale e sarà a tal fine prevista, in particolare, la sostituzione di verifiche e altri adempimenti procedurali con responsabili dichiarazioni rilasciate dagli operatori interessati, salvo eventuale previsione di verifiche successive;

h) sarà riordinato e razionalizzato, per quanto possibile in omogeneità alle norme di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento relativo all'accertamento degli illeciti valutari ed alla irrogazione delle sanzioni amministrative e saranno in particolare dettate norme sulla prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione delle sanzioni pecuniarie, nonché sull'applicabilità di misure cautelari nel procedimento stesso;

i) sarà previsto un adeguato aggravamento delle sanzioni amministrative nei confronti di chi, in un periodo di tempo da determinarsi e salvo che il fatto non costituisca reato, commette due o più degli illeciti valutari di cui all'ultimo comma dell'articolo 1, la somma del cui valore superi i 100 milioni di lire; saranno altresì dettate nuove disposizioni, sempre in omogeneità per quanto possibile alle norme di cui alla citata legge 24 novembre 1981, n. 689, per la irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalle norme valutarie ai casi di violazione delle discipline del commercio con l'estero connesse con la materia valutaria e di violazione delle norme sull'importazione

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'oro greggio e sul commercio tra residenti dell'oro greggio importato;

l) saranno specificati i tipi di illecito amministrativo valutario e graduata, in relazione a ciascuno di essi, la misura prevista delle sanzioni amministrative, nel limite massimo stabilito dalle vigenti norme, tenuto conto dell'importanza dell'interesse pubblico tutelato e della maggiore o minore gravità del danno cagionato dalla sua lesione.

Le disposizioni di cui al comma precedente sono adottate con uno o più decreti, previo parere, da esprimersi entro 30 giorni dalla richiesta, di una Commissione parlamentare composta da dieci deputati e dieci senatori nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, ove necessario, entro sei mesi dalla scadenza del termine di cui al primo comma e con le modalità nello stesso comma indicate, un testo unico delle norme di legge valutarie, apportando alle stesse le modificazioni eventualmente necessarie ai fini di coordinamento ed elencando le norme eventualmente abrogate.

Per lo studio e la risoluzione dei problemi concernenti la revisione, ai sensi del presente articolo, della normativa valutaria anche di carattere non legislativo, è istituita presso il Ministero del commercio con l'estero un'apposita commissione composta da due rappresentanti del Ministero stesso, uno dei quali con funzioni di presidente, da due rappresentanti del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero delle finanze, da un rappresentante della Banca d'Italia ed uno dell'Ufficio italiano dei cambi, nonché da due esperti designati dal Ministro del commercio con l'estero e dal Ministro del tesoro. La commissione sarà integrata con un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia per l'esame dei problemi di competenza. Le funzioni di segreteria saranno espletate da due funzionari del Ministero del commercio con l'estero ed uno dell'Ufficio italiano dei cambi.

Art. 12.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate di cui al primo comma dell'articolo 11, su proposta del Ministro di grazia e giustizia di concerto con quelli del tesoro, delle finanze e del commercio con l'estero, un testo unico delle norme penali valutarie, quali modificate dalla presente legge, apportando ad esse le modifiche necessarie ai fini di coordinamento ovvero conseguenziali alla riforma della normativa valutaria.

Art. 13.

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