SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 316-A)

Urgenza, ai sensi, dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento

RELAZIONE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE GALLO)

Comunicata alla Presidenza l'11 giugno 1985

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Revisione della legislazione valutaria

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

e dal Ministro del Commercio con l'Estero

di concerto col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

e col Ministro degli Affari Esteri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 1983

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

ONOREVOLI SENATORI. — È stato autorevolmente rilevato come la regolamentazione della materia valutaria nel nostro Paese è coeva al riconoscimento da parte dello Stato dell'esigenza di concorrere, attraverso il controllo pubblico sui cambi, alla difesa del valore esterno (e, potrebbe aggiungersi, anche interno) della moneta. L'individuazione di un tale obiettivo, maturato negli anni della formazione di una struttura industriale nel nostro Paese, si identificò con lo scopo più generale della difesa della collettività da eventuali « aggressioni » al suo apparato economico. La traduzione, in sede legislativa, di un siffatto orientamento portò a formulazioni normative che segnarono il passaggio da un regime di libero scambio di merci e di valute a un sistema vincolistico.

Se è vero che già in alcuni provvedimenti legislativi adottati nel corso o immediatamente dopo la prima guerra mondiale (decreto legislativo 11 dicembre 1917, n. 1956; regio decreto 11 settembre 1919, n. 1674; regio decreto-legge 29 gennaio 1920, n. 104) si riscontra la presenza di divieti ed obblighi in materia valutaria, la predisposizione di un vero e proprio sistema di legislazione speciale risale al periodo successivo alla crisi economica degli anni '30. E va notato che tali divieti appaiono per lo più predisposti in concomitanza di eventi eccezionali; lo stesso monopolio dei cambi, attuato con l'istituzione dell'INCE nel 1917, fu presto rimosso ripristinando col regio decreto-legge 10 giugno 1921, n. 737, una situazione di ampia libertà nel commercio delle valute.

Nel contesto politico-economico contrassegnato dall'affermarsi di princìpi dirigistici nel governo dell'economia furono elaborate forme di intervento diretto sul commercio internazionale e sull'attività dei cambi: con l'applicazione, quindi, in una particolare materia di regole alle quali tenderà a ricondursi l'azione unitaria dello Stato nei confronti dei principali aspetti della realtà economica. È il momento in cui maturano altre riforme conseguenti agli eventi della grande depressione economica, ad esempio quella bancaria, quella in materia di bonifica e di agricoltura.

Il criterio dell'assegnazione esclusiva ad organi pubblici della disponibilità della valuta quale presupposto per altri interventi inquadrati nel disegno di politica generale delle istituzioni cui si cerca di dare attuazione nel corso degli anni '30, è perseguìto in alcuni decreti ministeriali del 1934 coi quali si sottopongono a controllo le operazioni di cambio e divisa (decreto ministeriale 26 maggio) e si istituisce l'obbligo della cessione a favore dell'autorità pubblica dei mezzi di pagamento derivanti da esportazioni (decreto ministeriale 8 dicembre). Alla Banca d'Italia è affidato con detto provvedimento il compito di vigilare sull'osservanza delle norme.

Gli anni che precedono l'ultimo conflitto vedono la definitiva realizzazione di un regime disciplinare dei cambi, con la previsione di un apparato sanzionatorio destinato alla repressione delle infrazioni valutarie.

C'è, al riguardo, un vero e proprio crescendo.

Si passa da statuizioni che, recependo il dettato di taluni decreti-legge e decreti ministeriali di epoche precedenti, non solo regolano *ex novo* le modalità dell'accertamento della trasgressione, ma individuano anche le ipotesi di illecito e le formalità di applicazione delle sanzioni (regi decreti-legge 12 maggio e 5 dicembre 1938, n. 794 il primo e n. 1928 il secondo). Fino ad arrivare ad un deciso inasprimento del meccanismo repressivo di dette norme con l'affermazione del carattere penale delle infrazioni valutarie; inasprimento che giunge fino a contemplare la pena capitale (legge 28 luglio 1939, n. 1097).

Il ritorno a princìpi di democrazia parlamentare, nel clima di riconquistata libertà politica del secondo dopoguerra, non

poteva non condurre a una radicale trasformazione delle linee della disciplina valutaria. Si muove da una cauta liberalizzazione della legislazione valutaria (decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 139) fino ad abrogare con la legge 18 ottobre 1949, n. 769, la precedente normativa penale valutaria.

Rimangono, invece, i limiti posti dallo Stato all'autonomia dei privati per ciò che concerne i criteri ispiratori del sistema valutario italiano: non si rinuncia insomma al monopolio dei cambi. Ma, pur in questa cornice, è innegabile un processo di graduale liberalizzazione delle transazioni con l'estero; processo che segna la svolta più significativa, rispetto alla precedente disciplina, con il decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476, convertito in legge 25 luglio 1956, n. 786, che riduce gli ostacoli all'assunzione di obbligazioni con l'estero da parte di residenti alla previsione di una apposita autorizzazione dell'autorità competente in materia.

Le tensioni valutarie e il peggioramento della bilancia dei pagamenti dell'inizio degli anni '70 determinano, dopo l'apertura avutasi negli anni immediatamente precedenti, il passaggio ad una fase di irrigidimento della disciplina, caratterizzato dall'accentuarsi di vincoli e di controlli sulle operazioni con l'estero. Processo, questo, consentito dai contenuti della normativa primaria (decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476) che non andava oltre la previsione di princìpi di ordine generale, la cui concreta specificazione di attuazione è demandata a provvedimenti amministrativi.

Su tale via vengono modificati — agendo sulla durata — i termini di giacenza delle disponibilità nei conti valutari: sono ridotti i massimali consentiti dall'Ufficio italiano dei cambi a particolari categorie di operatori economici; si dispongono la costituzione di depositi vincolati infruttiferi e il prelievo di diritti speciali sui pagamenti verso l'estero; si adottano provvedimenti sul finanziamento obbligatorio dei crediti commerciali concessi all'estero. E a coronamento di un siffatto orientamento restrittivo, interviene la legge 30 aprile 1976, n. 159 — più volte modificata negli ultimi mesi dello stesso anno —, che reintroduce dopo il 1938 la rilevanza penale di alcune infrazioni valutarie. Maggior ampiezza della potestà di controllo degli organi preposti all'accertamento degli illeciti valutari e, in particolare gli specifici poteri attribuiti al nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, appositamente istituiti, rappresentano, accanto a quelle sopra enunciate, le note caratteristiche della nuova regolamentazione della materia.

Ovviamente, date le finalità perseguite, rimane immutato il disegno istituzionale degli organi cui è assegnata quella che in senso lato può definirsi funzione valutaria: Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, Ministero del commercio con l'estero, Ministero del tesoro, Banca d'Italia e Ufficio italiano dei cambi. Di compiti autorizzativi sono investiti un ente di nuova istituzione, la SACE e il Medio credito centrale.

Superato il momento di crisi per la nostra economia, minacciata fra l'altro da una massiccia fuga di capitali all'estero e dalla scarsa conoscenza da parte dei destinatari di obblighi già all'epoca imposti dalle norme sostanziali valutarie, ma sanzionati in via amministrativa, si ripropone, oggi, l'esigenza di favorire un ampliamento della libertà nelle transazioni internazionali.

E qui va sottolineato che la legge 30 aprile 1976, n. 159, dovuta alle situazioni di fatto sopra sinteticamente richiamate, non può in alcun modo considerarsi legge eccezionale. Come la giurisprudenza aveva avuto modo di riconoscere, subito dopo l'abrogazione della legge 28 luglio 1939, n. 1097, le norme penali in materia valutaria hanno carattere di norme speciali e non eccezionali. Esse, infatti, non costituiscono deroghe a norme costitutive di princìpi generali dell'ordinamento o a princìpi generali ricavabili per astrazione dall'assetto normativo. Per quanto concerne poi in modo specifico la legge n. 159, deve dirsi che non è stata dettata da eventi particolari, di natura eccezionale, sì che la sua validità potesse essere configurata, sin dal momento della entrata in vigore, limitata al periodo in cui perdurava la situazione eccezionale, necessariamente

transitoria. Se le leggi temporanee sono quelle la cui validità è predeterminata nel tempo dal legislatore, le leggi eccezionali si possono sostanzialmente ricondurre alla matrice ed alle caratteristiche delle leggi temporanee, con la sola differenza che per esse la validità nel tempo è direttamente dipendente dalla permanenza di una situazione che si configura con caratteri di assoluta contingenza. Il che non è davvero per quanto concerne la legge n. 159: la *ratio* della quale si presentava imperniata su dati di fatto che si sarebbero ben potuti protrarsi indefinitamente e, anzi, accentuarsi nel tempo.

La verità è che più complessi sono i motivi che stanno alla base di una revisione della legislazione vigente in materia valutaria. Innanzitutto, la avvertita necessità di risolvere i numerosi e delicati problemi che più di nove anni di applicazione della legislazione stessa hanno sollevato. Problemi tra i quali, per quanto concerne i contenuti penali della 159, si pone, in primo luogo, quello che costituisce l'interrogativo cardinale di una buona politica criminale: conoscere non già come si debba punire, ma sapere quando si debba punire e quando no.

In secondo luogo la constatazione che la penalizzazione degli illeciti valutari ha in buona misura assolto la sua funzione più importante — quella di radicare nelle coscienze dei destinatari la consapevolezza del disvalore sociale delle offese agli interessi economici tutelati dalla normativa valutaria.

Una riforma, dunque, che senza rinunciare ad interventi realmente significativi sul sistema valutario, proceda con criteri di gradualità, conscia della complessità dei rapporti di una economia sviluppata ed integrata, della pluralità degli interessi che essi coinvolgono, della necessità di prevedere un ordinamento che mantenga alle Autorità valutarie strumenti amministrativi sufficientemente elastici per interventi idonei a fronteggiare situazioni di emergenza.

Con grande autorevolezza è stato osservato che anche in una prospettiva meno prossima, nella quale lo stato della nostra economia consenta la realizzazione di un sistema ampiamente liberalizzato, occorre un quadro normativo che lasci spazi di flessibilità al Potere esecutivo; posto che, ove tali spazi mancassero, si potrebbe essere indotti, anche quando non strettamente necessari, a interventi generalizzati, ad esempio di politica monetaria, più costosi per la comunità nazionale di specifiche e temporanee misure settoriali.

Se a ciò si aggiunge la presenza di ipotesi delittuose che, di fatto, nella stragrande maggioranza si riferiscono a valori inferiori ai 15-20 milioni di lire, accanto a pochi casi di illeciti valutari concernenti valori elevatissimi, se ne deduce che la strada per conformare il nostro sistema valutario a quello dei paesi della Comunità europea passa per alcuni punti obbligati.

Prima di tutto, occorre far sì che l'esigenza della flessibilità non mortifichi quella della certezza del diritto e garantisca uniformità di trattamento ai destinatari. Questo significa in primo luogo il capovolgimento del principio secondo il quale tutto ciò che non è autorizzato deve ritenersi vietato, attraverso la enunciazione di un criterio base cui risulta ispirata la riforma: la libertà, salvo eccezioni, delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero. Naturalmente, si profila subito il problema del titolo di legittimità delle eccezioni e limitazioni che potranno essere stabilite (con decreto delle autorità ministeriali, cui spetta la competenza secondo le norme vigenti), alla regola della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero. Problema che come vedremo è stato a lungo dibattuto nel corso dei lavori della Commissione prima, del comitato ristretto — da questo costituito — dopo e della Commissione in sede plenaria in ultimo. Per il momento, è sufficiente farne cenno, riservando la trattazione delle numerose e delicate questioni che esso comporta al prosieguo di questa relazione. In secondo luogo, il punto di incontro tra il valore della certezza del diritto, nonchè quello della garanzia di uguale trattamento a tutti i destinatari da un lato, e la necessità di conservare strumenti amministrativi, come si è detto, sufficientemente elastici dall'altro, è costituito da una soluzione di tecnica giuridica che appare la più atta a conciliare esigenze se non opposte, certo alternative.

È previsto il conferimento al Governo di una delega legislativa per il riordinamento e la riforma della disciplina in questione. Ora, una siffatta delega rende necessaria la enunciazione, quanto più precisa e analitica, dei principi e criteri direttivi in conformità ai quali la normazione delegata dovrà svolgersi. E fin qui non usciamo dal campo di applicazione della regola posta dall'articolo 76 della Costituzione in tema di delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo.

Istanze formali e istanze sostanziali facenti capo ad esigenze di funzionalità trovano un giusto punto di incontro nella rigorosa previsione dei requisiti ai quali dovranno rispondere i provvedimenti amministrativi che pongano deroghe alla libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero: così come dovranno essere puntualmente determinati i casi e le condizioni per eventuali autorizzazioni, che facciano eccezione ai divieti previsti.

Per rimanere ancora sul piano di quelle che sono le idee guida del disegno di legge che si sottopone all'attenzione degli onorevoli senatori, è opportuno illustrare brevemente il concetto che ha ispirato la previsione di illeciti penali valutari.

Decidere quale fra due sistemi, in astratto adottabili, sia il migliore non è problema di poco momento.

Il ritorno alla previsione di torti aventi natura meramente amministrativa corrisponde — e lo si è già visto — ad una tradizione ben radicata nel nostro ordinamento. D'altra parte, se questo è vero, occorre riflettere come una completa depenalizzazione degli illeciti valutari si porrebbe in contrasto troppo stridente con l'ormai consolidato senso di riprovazione sociale suscitato da comportamenti incompatibili col principio di solidarietà. Come generalmente accade, insomma, entrambe le concezioni hanno la loro brava regione d'essere, e non sarebbe serio volerlo disconoscere. Altra soluzione non c'è all'infuori di una scelta prudente e graduale, che valga anche come criterio di tendenza per orientamenti futuri.

E si badi: di orientamenti che, per larga parte, non abbisognano di modificazioni di carattere normativo, ma possono avere attuazione nell'ambito della disciplina proposta.

Non è, quindi, solo l'aumento dei limiti di valore per la penalizzazione dell'illecito valutario che circoscrive le sanzioni penali a quei fatti che presentano realmente, per entità dell'oggetto materiale della condotta, un potenziale pericolo per la gestione valutaria, a costituire lo strumento per la riduzione in un ambito, assai più ristretto dell'attuale, dei reati valutari. Il contenuto dato all'articolo 2 (articolo 1 del testo governativo), una volta entrata in vigore la normativa delegata rende possibile ma non necessaria la presenza di fattispecie criminose imperniate sulle condotte, di maggior rilievo quantitativo e qualitativo, di esportazione illegale di mezzi di pagamento e di costituzione fuori del territorio dello Stato di disponibilità valutarie. Non è chi non veda, infatti, come il ricorso ai divieti posti al principio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero sia puramente eventuale: la normativa delegata, insomma, non sfocia inevitabilmente nella configurazione *in atto* di ipotesi delittuose, ma si accontenta di assicurarne la possibilità. Naturalmente, una soluzione del genere implica la predisposizione di un rigoroso sistema di misure amministrative per sanzionare, ed anche per prevenire, fatti che per l'importo non elevato dell'oggetto materiale della condotta che li realizza, non raggiungono quella consistenza necessaria ad integrare (se del caso) una offesa penale rilevante. E all'importanza del sistema sanzionatorio amministrativo contribuisce non poco la previsione di un procedimento di definizione in via breve degli illeciti, di tipo oblatorio.

La più chiara conferma del metodo seguito sta nello spostamento effettuato, rispetto al testo proposto dal Governo, dell'articolo 11 di questo, a caposaldo iniziale del testo proposto dalla Commissione: una piccola rivoluzione sistematica.

La collocazione di una norma alla fine o all'inizio di un testo di legge ha una importanza che non può essere disconosciuta.

Un sistema deve esserci anche nelle leggi, che non vogliano assomigliare ad un puro

e semplice catalogo di norme. Deve essere logico e chiaro se deve servire di guida a chi ha il compito di interpretarlo.

Ora, poichè è l'intero complesso delle disposizioni che compongono il presente disegno di legge a trovare la sua chiave di lettura nella delega al Governo ad emanare disposizioni aventi valore di leggi intese a riordinare la legislazione valutaria vigente e ad apportarvi le modifiche opportune o necessarie in conformità a determinati principi e criteri direttivi, non vi è dubbio che lo spostamento attuato dal testo proposto dalla Commissione risulta, nel pensiero che lo guida, veramente opportuno.

Per quanto concerne la formulazione dei principi e criteri direttivi si può innanzitutto brevemente osservare — e il rilievo non ha un valore soltanto formale — che ad una formulazione che sembrava proporre la proclamazione dei principi in questione, si è preferita una enunciazione avente carattere direttamente imperativo, piuttosto che fiduciosamente ottativo. In altre parole, ad un dettato in forza del quale si dichiarava che « sarà sancita la libertà . . . » eccetera, si è sostituita la menzione del criterio direttivo quale oggetto di statuizione di immediata validità. Relativamente alle eccezioni e limitazioni alla libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, il testo proposto dalla Commissione si vale di una locuzione più precisa per individuare le autorità competenti ad emanare i decreti che possono sancire detta eccezione: invece di parlare genericamente di organi statali si specifica che i decreti in questione, possono essere emanati dalle « autorità ministeriali cui spetta la competenza. . . ». A rendere ancora più evidente la natura cogente delle finalità che, sole, possono legittimare detti decreti, tali requisiti sono enunciati nella medesima disposizione che sancisce il principio generale e le eccezioni cui *esso può* essere sottoposto. In particolare gli eventuali divieti dovranno essere diretti a contrastare effetti dannosi all'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Vale la pena di spendere qualche parola riguardo a tale concetto che viene a definire l'oggetto della tutela che, attraverso il testo proposto all'approvazione del Senato, vuole darsi a determinati interessi, specificando, correlativamente, la struttura dell'offesa propria alle figure di illecito che la violazione dei divieti in questione delinea.

Va da sè che detta nozione non può essere intesa come formula di comodo, grimaldello per aprire qualsiasi porta che conduca alla limitazione del princìpio di libertà. Essa va colta, invece, nel suo valore di comando a che sia indicata la *ratio* dei singoli divieti. Dunque, non una proposizione apparentemente sintetica ma, in realtà, buona a giustificare qualsiasi presa di posizione; bensì l'imperativo a che di volta in volta siano spiegati una certa rilevazione e valutazione di ciò che di volta in volta si intende per equilibrio della bilancia dei pagamenti e, conseguentemente, i motivi che, movendo dal modello proposto, dalla sua validità in un determinato contesto, giustifichino l'eccezione arrecata al princìpio generale. Di particolare importanza, poi, proprio per evitare brusche rotture con il sistema attualmente vigente, è la situazione del monopolio dei cambi e dei poteri delle autorità valutarie secondo le norme che disciplinano questa materia.

Mentre è ribadito il criterio di tassatività per quanto concerne la previsione delle materie che potranno essere disciplinate con decreto ministeriale, si specifica che, sempre con decreto ministeriale, dovranno determinarsi i casi e le condizioni per eventuali autorizzazioni, in deroga alle limitazioni ed eccezioni previste. Sul fondamento di una siffatta espressa previsione, i provvedimenti di autorizzazione sono di spettanza delle autorità valutarie, competenti in materia secondo le norme vigenti.

Per ragioni di compiutezza e di connessione per materia, l'articolo 1 prevede anche la revisione della disciplina relativa all'importazione di oro greggio per uso industriale e produttivo, enunciando, altresì, il criterio al quale dovrà attenersi la revisione stessa: quello della semplificazione degli adempimenti amministrativi degli operatori autorizzati, fermo restando il monopolio posto dalle norme vigenti.

Di tutta evidenza, infine, la limitazione del commercio tra residenti, dell'oro greggio importato a sole finalità produttive. Al la lettera *f)* dell'articolo 1 proposto dalla Commissione, un dettato, tutto sommato generico, che dovrebbe esprimere l'esigenza di conoscibilità da parte degli interessati è completato da uno specifico dovere di « garanzia di informazione nei confronti degli interessati stessi ». La revisione delle disposizioni valutarie non legislative a carattere precettivo, attuativo e di esecuzione nonchè di quelle, connesse, concernenti le materie del commercio con l'estero o relative all'importazione di oro greggio e al commercio interno dell'oro greggio importato dovrà essere ispirata al raggiungimento dei risultati, imposti per legge, di maggior chiarezza e conoscibilità, oltre che di garanzia di informazione, per gli interessati.

L'obbligo di comunicazione al Parlamento dei decreti ministeriali, delle disposizioni di cui alla lettera *f)* e delle notizie relative ai movimenti valutari è premessa per un controllo non soltanto di opportunità politica ma altresì di conformità ai requisiti normativamente fissati.

La materia attinente alla gestione dei cambi è disciplinata dall'Ufficio italiano dei cambi, mediante istruzioni alle banche agenti, con previsione di sanzioni amministrative per assicurare l'osservanza delle istruzioni stesse. Al sistema informativo valutario operante presso l'UIC dovranno affluire, raggruppate per operatore, unicamente le informazioni di interesse valutario. Specificazione questa che mentre permette all'UIC di svolgere efficacemente i propri compiti, correttamente delimita l'ambito delle informazioni che all'Ufficio stesso debbono pervenire.

La previsione di norme dirette al coordinamento delle attvità in materia valutaria del Servizio vigilanza della Banca d'Italia, del Servizio ispettorato dell'Ufficio italiano dei cambi, del nucleo speciale di polizia valutaria risponde non soltanto ad evidenti ragioni di carattere funzionale, ma, altresì, all'opportunità che il controllo valutario si svolga in un sistema armonico e bilanciato di poteri distinti.

La semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrative, in modo da facilitare la partecipazione della produzione italiana al commercio internazionale si pongono come un traguardo la cui importanza è a tutti evidente. Il dovere di prevedere, in particolare, l'istituto del silenzio-assenso e la rilevanza attribuita a responsabili dichiarazioni degli operatori interessati sono parsi strumenti singolarmente efficaci per raggiungere lo scopo proposto. Quanto, poi, alla possibilità di verifiche successive alle dichiarazioni degli interessati, il dovere di emanare norme per l'accertamento a campioni costituisce un elemento di indubbia efficacia di garanzia.

Per il riordinamento e la razionalizzazione del procedimento di accertamento degli illeciti valutari e di irrogazione delle sanzioni amministrative, il riferimento alla leg- 24 novembre 1981 n. 689 (quella, secondo la rubrica, sulle modifiche al sistema penale; ma, in realtà, di contenuto assai più ampio) era l'obbligo.

Il testo proposto dalla Commissione ha preferito, però, evitare espressioni come « per quanto possibile » che come tutti sanno si prestano alle interpretazioni più varie e, assai spesso, discordanti. Meglio, dunque, porre in tutto e per tutto l'esigenza che delle norme di detta legge « si tenga conto »: il che vale a costituire un modello dal quale il legislatore delegato potrà motivatamente discostarsi tutte le volte che la peculiarità della materia disciplinata renda opportuna una diversificazione delle soluzioni adottate nella citata legge n. 689.

La previsione di un adeguato aggravamento delle sanzioni amministrative nei confronti di chi, entro l'anno, e salvo che il fatto non costituisca reato, commetta due o più degli illeciti valutari di cui all'ultimo comma dell'articolo 2, quando la somma del valore dell'oggetto materiale della condotta superi i 100 milioni di lire, può essere meglio intesa dopo alcune brevi considerazioni che saranno svolte sulla struttura delle fattispecie penali di cui all'articolo 2.

Al momento sembra opportuno, invece, richiamare l'attenzione sulla puntuale appli-

cazione del princìpio di tassatività agli illeciti amministrativi valutari dove è particolarmente interessante il riferimento oltre che, naturalmente, al fatto, all'elemento psicologico e alla misura delle sanzioni comminate. Per ciò che concerne specificamente quest'ultima, il legislatore delegato dovrà tener conto di almeno due criteri inderogabilmente prescritti: l'importanza dell'interesse pubblico tutelato e la gravità del danno cagionato dalla sua lesione.

L'adozione delle disposizioni di cui sopra avviene su parere, obbligatorio ma non vincolante, da esprimere entro 60 giorni dalla richiesta, delle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato. La Commissione ha preferito il ricorso alle Commissioni permanenti anzichè ad una Commissione parlamentare bicamerale.

A fini di coordinamento e per non lasciare incertezze circa le norme eventualmente abrogate, il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, se necessario, entro sei mesi dalla scadenza del termine di cui al primo comma un testo unico di contenuto meramente organizzatorio-sistematico.

Nel testo che si sottopone all'esame degli onorevoli senatori, la commissione, istituita presso il Ministero del commercio con l'estero, per lo studio e la risoluzione dei problemi concernenti la revisione della normativa valutaria risulta composta, oltre che dai rappresentanti dei ministeri, della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi, da tre esperti: ai due del disegno di legge governativo se ne aggiunge un terzo designato dal Ministro dell'industria.

L'articolo 2 (articolo 1 del disegno governativo) eleva dai cinque 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 l'illecito valutario assume rilevanza penale.

Qui è da osservare, per prima cosa, un significativo cambiamento attuato rispetto alla formulazione dell'articolo 1 del disegno governativo.

Quest'ultimo, infatti, lasciava sostanzialmente invariata la struttura delle figure di reato previste dalla attuale disciplina. Senonchè, esigendo come presupposti della condotta la mancanza della autorizzazione prevista dalle norme in materia valutaria, ovvero un'autorizzazione indebitamente ottenuta, si dava una formulazione mal conciliabile con la posizione di quella regola posta a base della legislazione delegata: e, cioè, la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero. Non v'è dubbio che la norma così congegnata avrebbe potuto avere validità soltanto temporanea, in attesa della entrata in vigore delle norme conformi ai principi e criteri direttivi enunciati nella delega al Governo della Repubblica. Si sarebbe reso, pertanto, necessario 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 (articolo 12 disegno di legge governativo). A parte le, assai probabilmente fondate, questioni di legittimità costituzionale che una disposizione del genere avrebbe potuto sollevare, il susseguirsi di leggi, in tempi assai brevi, in materia rispetto alla quale non sempre sono state debitamente osservate le esigenze di certezza e di conoscibilità non avrebbe mancato di dare luogo a pesanti dubbi interpretativi, rischiando quindi di mancare proprio taluni dei più importanti obiettivi che la riforma vorrebbe realizzare.

Occorreva, allora, porsi l'interrogativo sulla possibilità di una previsione che si accordasse sia con lo stato della normativa vigente, sia con quella che verrà a porsi in essere attraverso le leggi delegate, evitando in tal modo l'accavallarsi di norme in un periodo di tempo evidentemente assai ristretto. La formula con la quale la Commissione, a maggioranza, ha cercato di dare risposta al quesito suona nel senso che le condotte incriminate debbono porsi « in violazione di un divieto legalmente dato ». La quale espressione è parsa idonea a qualificare tanto i comportamenti che avranno a verificarsi prima dell'entrata in vigore dei decreti delegati (comportamenti che si pongono in violazione del principio che proibisce, in tema valutario, tutto ciò che non è espressamente autorizzato) quanto i comportamenti che contrasteranno con le eventuali eccezioni e li-

mitazioni alla regola della libertà stabilite secondo quel che dispone l'articolo 1.

Le perplessità e le critiche suscitate da questo aspetto dell'articolo 2 si incentrano su una asserita incompatibilità della soluzione proposta con il principio della riserva di legge di cui all'articolo 25, comma secondo della Costituzione.

Non vi è dubbio che le riserve avanzate, e lucidamente argomentate, sono degne della maggiore considerazione: soprattutto da parte di chi (come il vostro relatore) aveva già da tempo preso posizione per una interpretazione della riserva di legge come riserva di carattere assoluto. Senza indugiare sulle repliche date in sede dottrinale a questa lettura dell'articolo 25 della Costituzione, e cioè che al riguardo occorre prescindere da ogni rigorismo di tipo formalistico, a pena di « isterilire le fonti del diritto penale », ciò che conta è l'interpretazione che la magistratura ordinaria e la Corte costituzionale hanno dato del principio della riserva di legge.

Movendo dall'affermazione, sostenuta con grande autorevolezza nella nostra letteratura penale, secondo la quale gli atti e i provvedimenti amministrativi, rispondendo ad una valutazione da cui non esula il carattere tecnico (naturalmente, ove si attribuisca a tale espressione un significato non meramente meccanico), connessi a precetti penali posti a garanzia della loro osservanza, sono da ritenere legittime manifestazioni dell'attività normativa dell'Amministrazione, e che, pertanto, il precetto penale risulta costituito dalla generica imposizione di obbedienza a quegli atti e provvedimenti, si è con maggior precisione ritenuto che non è violato il principio della riserva di legge in materia penale quando sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena. In altri termini, si è contestata la tesi che la descrizione integrale del fatto tipico debba essere esaurita dalla legge, che alla legge debba essere attribuito il monopolio della descrizione delle fattispecie penalmente sanzionate. Il precetto penale — si è detto —, ai fini della riserva di legge, riceve intera la sua enunciazione con la imposizione del divieto, il quale contiene una *idonea indicazione della condotta* vietata e dall'oggetto materiale del delitto (cfr. per la particolare chiarezza, la sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 1964). Alla luce di questo insegnamento, che definisce il contenuto della *norma reale* posta con la disposizione di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, è difficile negare che il precetto enunciato all'articolo 2 risulti pienamente indicativo tanto della condotta quanto dell'oggetto materiale di essa.

Il valore dei beni cui fanno riferimento le figure criminose previste dall'articolo 2, secondo il disegno governativo deve superare i cento milioni di lire. La Commissione ha accolto questo concetto sforzandosi di attribuire all'espressione « complessivamente » un significato più concreto. Ciò è avvenuto dando al delitto una struttura di illecito eventualmente abituale.

Esso può essere realizzato da una o più azioni, purchè compiute in unità di contesto. Espressione quest'ultima con la quale si è voluto dare rilievo a quel complesso di elementi oggettivi e psicologici dai quali risulta che la (eventuale) pluralità di azioni è stata posta in essere come oggetto di un programma unitario. Si è evitata la locuzione « medesimo disegno criminoso » per non dare luogo ad equivoci rispetto alla fattispecie di continuazione di reati. Inoltre, si è fatto ricorso ad un requisito cronologico rappresentato dall'esigenza che il valore indicato deve essere superato « complessivamente » nel corso di un triennio.

Giustamente il disegno di legge governativo si era proposto di evitare che uno stesso comportamento (ad esempio, esportazione clandestina di valori) possa risultare penalmente rilevante sia di per sè che sotto il profilo dell'illecita costituzione all'estero di disponibilità. All'inserimento, all'inizio del secondo comma, della locuzione « fuori » dei casi previsti dal comma « precedente » si è preferita costituire al primo comma una norma a condotte alternative previste: esportazione, o costituzione, fuori del terri-

torio dello Stato, da parte del residente di disponibilità valutarie o attività di qualsiasi genere a favore proprio o altrui. La soluzione proposta dalla Commissione esclude non soltanto la possibilità di concorso (materiale o formale che sia) delle due ipotesi criminose quando l'oggetto materiale risulta unico: al che, come si è detto, era sufficiente la tecnica adottata nel disegno governativo. Si è pensato, però, che il tentativo di esportazione di beni non costitutivi di mezzi di pagamento (ad esempio beni aventi valore artistico o culturale) potesse essere, alla stregua della dizione « fuori dei casi... », inteso come tentativo di costituire all'estero attività: riportando, per tale modo, nell'ambito della disciplina valutaria comportamenti che ledono interessi di natura ben diversa.

La pena edittale è stata ridotta nel minimo da un anno a sei mesi, ferma restando la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la Pubblica amministrazione.

L'equiparazione a tutti gli effetti del delitto tentato a quello consumato è stata mantenuta solo per il delitto di esportazione, non apparendo questo particolare tipo di disciplina giustificato nel caso di costituzione di attività all'estero.

In conformità alla ritenuta oggettività giuridica dell'illecito così delineato, la particolare gravità del fatto, che aumenta la pena sino al doppio, deve essere valutata non in rapporto all'economia nazionale, bensì all'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Il testo approvato dalla Commissione condivide la scelta operata dal disegno del Governo con l'eliminazione della aggravante per tutti i correi nel caso di concorso nel reato di amministratori o dipendenti degli istituti di credito, nonchè dell'aggravante relativa al numero delle persone. Per quanto concerne la prima delle ipotesi prospettate, nel ventaglio delle soluzioni possibili (non prevedere alcuna aggravante speciale; prevederla solo per il fatto commesso con violazione dei doveri o con abuso dei poteri inerenti alla qualità o funzione di amministratori o dipendenti di aziende o istituti di credito; ovvero infine aggiungere a quest'ultima previsione quella della inapplicabilità agli altri concorrenti o, almeno, a quelli fra di essi che non avessero conosciuto dette condizioni o qualità personali), si è preferita la prima, soprattutto in considerazione della presenza nel sistema delle aggravanti comuni di cui all'articolo 61, numeri 9 e 11, del codice penale. Riguardo, poi, all'aggravante costituita dal numero delle persone non vi sono motivi per non ritenere sufficiente la clausola generale dell'articolo 112, numero 1, del codice penale.

Se il valore dei beni che costituiscono oggetto di illeciti valutari non supera i 100 milioni di lire il fatto è punito con le sanzioni amministrative previste dalle norme vigenti. E qui occorre ricordare come tra i princìpi direttivi enunciati all'articolo 1 vi sia quello di un adeguato aggravamento delle sanzioni amministrative nei confronti di chi entro l'anno e salvo che il fatto non costituisca reato commette due o più degli illeciti valutari di cui all'ultimo comma dell'articolo 2, la somma del cui valore superi i 100 milioni. La norma appare particolarmente utile per reprimere e prevenire quelle condotte che, singolarmente considerate, non vadano oltre il valore di 100 milioni, che tale valore superino per contro considerate nel loro insieme ma che difettino, pur tuttavia, degli elementi costitutivi essenziali del reato (ad esempio, e potrà essere il caso più frequente, l'unitarietà di contesto).

Una importante innovazione del testo proposto dalla Commissione è contenuta nella modifica proposta del primo comma dell'articolo 3 della legge n. 159 con la specificazione che l'illecito contravvenzionale posto in essere fuori dei casi di concorso nei reati di cui al precedente articolo 2 (articolo 1 della legge citata) dall'amministratore o dal dipendente di una azienda o istituto di credito che nell'esercizio delle sue funzioni violi disposizioni concernenti il regolamento valutario di operazioni commerciali o finanziarie, può essere realizzato soltanto dolosamente. La deroga al principio generale dell'ultimo comma dell'articolo 42 del codice penale è giustificata dall'opportunità di far sì che la preoccupazione di non incappare in una imputa-

zione a titolo di colpa si traduca in un vero e proprio ostacolo alla spedita funzionalità degli enti di credito.

Sulla delicata ipotesi relativa ai cosiddetti « beni estero-vestiti » si sono affacciate alla Commissione tre possibili soluzioni, consistenti la prima nel lasciare invariata l'attuale previsione punitiva, la seconda nel caratterizzare il reato con il requisito di un dolo specifico finalizzato all'evasione fiscale e la terza nell'eliminare detta previsione — come propone il testo governativo all'articolo 3 — auspicando, semmai, una disposizione, che dovrebbe trovare posto in un testo normativo avente ad oggetto di disciplina la materia fiscale, che contempli espressamente i casi in cui la finalità della cosiddetta estero-vestizione sia quella di avvalersi fraudolentemente di vantaggi accordati dalle nostre leggi a beni di pertinenza straniera. La Commissione dopo lungo dibattito ha ritenuto a maggioranza che la disposizione possa essere abrogata, apparendo convincente il rilievo che è impossibile commettere il reato dalla stessa oggi previsto senza contestuale violazione delle norme incriminatrici di cui all'articolo 2 del testo sottoposto all'esame del Senato.

Con l'articolo 6 l'adozione del rito direttissimo per i reati previsti dal presente disegno di legge è subordinata all'assenza della necessità di speciali indagini.

Sempre in materia di procedura si propone di circoscrivere gli effetti della connessione, in deroga alle disposizioni dell'articolo 45 del codice di procedura penale, ai casi in cui essa appaia indispensabile per l'accertamento del reato, della responsabilità dell'imputato, e, si aggiunge, di una circostanza del reato. Con un significativo ritorno al regime generale dell'articolo 189 del codice penale è soppressa l'obbligatorietà del sequestro ogni qualvolta non sia offerta idonea cauzione. In tal caso si dovrà procedere alla iscrizione dell'ipoteca legale, mentre il sequestro sarà soltanto facoltativo. Particolare importanza, vuoi di ordine procedurale che sostanziale, presenta lo specifico riferimento obiettivo per la facoltà degli ufficiali di polizia giudiziaria di richiedere, previa autorizzazione motivata del procuratore della Repubblica, ad aziende ed istituti di credito o all'amministrazione postale copia di tutta la documentazione riguardante i rapporti intrattenuti con il cliente, con specifica limitazione ai fatti rispetto ai quali, a carico del cliente stesso, vi sia fondato sospetto di reati previsti dal presente disegno di legge. Abbiamo detto: riferimento oggettivo; perchè non è apparso sufficiente richiedere in tutto e per tutto che a carico del cliente vi fosse fondato sospetto di reati valutari. Una dizione del genere ben avrebbe potuto prestarsi ad inammissibili dilatazioni: si è voluto precisare pertanto che la documentazione non può andare oltre l'ambito dei fatti ipoteticamente qualificabili come illeciti valutari.

Abbiamo detto della disciplina proposta nel caso in cui la sentenza penale di condanna intervenga per fatti per i quali sia stata già irrogata sanzione amministrativa pecuniaria. L'articolo 10 (articolo 9 del disegno di legge governativo) si riferisce agli illeciti valutari sanzionati in via amministrativa e disciplina la facoltà di definire in via breve il procedimento sanzionatorio, graduando per fasce di valore l'importo di questa forma di oblazione. Rispetto alla meccanica disegnata dal disegno di legge governativo il testo della Commissione prevede che la somma da pagare sia pari al 5 per cento del valore dei beni oggetti dell'illecito quando il valore stesso non superi i 15 milioni di lire; al 15 per cento del valore superiore e sino a 40 milioni di lire; al 25 per cento del valore superiore sino ai 75 milioni di lire; al 50 per cento del valore quando esso superi i 75 milioni di lire.

Non esaminerò partitamente le disposizioni costitutive dell'articolo 10 del testo della Commissione perchè esso, salvo quanto si è detto circa l'entità della somma da pagare in via di oblazione e la specificazione enunciata alla lettera *a*) a proposito di effettività della cessione, riproduce, con aggiustamenti di tipo formale, l'eccellente testo del disegno di legge governativo (articolo 9): e, pertanto, si rinvia alla relazione che detto testo presenta. Il tentativo

effettuato di eliminare la previsione di una fase provvisoria della legislazione valutaria, nell'attesa dell'entrata in vigore della legislazione delegata, rende indispensabile la effettuato di eliminare la previsione di una soppressione dell'articolo 12 del disegno di legge governativo concernente la delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate un testo unico delle norme penali valutarie. Poichè l'articolo 2 è idoneo ad adattarsi automaticamente alla disciplina dettata dalle norme delegate non vi è motivo per addivenire a modifiche conseguenziali alla riforma della normativa valutaria, impregiudicata restando naturalmente la possibilità di un'opera di coordinamento.

Sulla base di quanto fin qui osservato si raccomanda pertanto all'approvazione dell'Assemblea il testo del provvedimento proposto dalla Commissione.

GALLO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore FRANZA)

21 febbraio 1984

La Commissione, a maggioranza, esprime parere favorevole con le osservazioni di seguito specificate.

Osserva preliminarmente che l'iniziativa legislativa del Governo non contestando la precedente legge in riferimento alle necessità del tempo della sua emanazione, mette a frutto le esperienze ed i problemi emersi in questi anni ed aggiorna la disciplina secondo quanto richiedono le attuali esigenze, specialmente relative al commercio internazionale (le quali richiedono innovazioni tendenzialmente dirette a favorire il massimo possibile di libertà economica).

Rileva inoltre quanto segue:

1) per quanto riguarda la fattispecie di « reato » (articolo 1) è necessario che essa sia costruita in modo da evitare che con pluralità di atti si superi l'esportazione di somme superiori a lire 100 milioni senza incorrere nelle sanzioni penali che lo stesso legislatore considera essenziali a tutela di interessi generali (e in questa direzione va corretta la disposizione di cui alla lettera *i* dell'articolo 11);

2) gli illeciti amministrativi — che pur puniscono una condotta considerata dal legislatore lesiva di interessi generali — devono essere assistiti da adeguate, severe sanzioni: tali, cioè, da costituire un serio deterrente a condotte riprovevoli;

3) nel valutare l'ipotesi di deleghe demandate al Governo, la latitudine di discrezionalità, da alcuni messa in evidenza, è suscettibile di correttivi; ma occorre tener presenti la peculiarità della materia e la possibilità di introdurre modalità procedimentali che costituiscano, esse stesse, garanzie di corretto esercizio. A tal riguardo e con riferimento a pareri demandati ad organi parlamentari, la Commissione ribadisce la ferma opposizione all'istituzione, in qualsiasi forma, di Commissioni bicamerali e suggerisce che l'attività consultiva sia demandata alle singole Commissioni permanenti;

4) per quanto riguarda l'articolo 12, la Commissione suggerisce l'abolizione dell'ultima sua parte, sembrando che la delega a modifiche di norme penali, « conseguenziali alla riforma della normativa valutaria », sia formulata in termini tali da non assicurare in nulla il rispetto dell'articolo 76 della Costituzione.

PARERE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

(Estensore D'ONOFRIO)

30 gennaio 1984

1. *Premessa.*

La Commissione ha esaminato il disegno di legge n. 316 (« Revisione della legislazione valutaria »), tra il 18 dicembre 1983 ed il 24 gennaio 1984, sulla base della relazione introduttiva del senatore D'Onofrio, con la partecipazione costante del Ministro per il commercio con l'estero Capria, con la partecipazione del Ministro del tesoro Goria nella seduta del 18 gennaio e con l'ausilio dell'audizione del governatore della Banca d'Italia Ciampi nella seduta da ultimo indicata.

La Commissione ha esaminato il disegno di legge in tutte le sua parti con gli approfondimenti necessari in considerazione della particolare rilevanza delle innovazioni legislative contenute nel disegno di legge medesimo, e con particolare attenzione alle parti di esso che costituiscono oggetto specifico della competenza della Commissione finanze e tesoro.

Nel corso dell'esame sono emerse convergenze di fondo da parte di tutti i gruppi politici per: *a*) assicurare un grado di certezza del diritto nelle transazioni valutarie ben superiore a quello riscontrabile in riferimento alla attuale situazione normativa; *b*) proseguire con gradualità nel processo di liberalizzazione delle transazioni in valuta; *c*) assicurare il mantenimento di poteri di intervento delle autorità valutarie in considerazione del preminente interesse dello Stato alla integrità della gestione valutaria.

Nonostante queste convergenze, la Commissione rileva l'esistenza di giudizi divergenti in ordine alla idoneità del disegno di legge del Governo a perseguire le finalità suddette, sì che il parere che si ha l'onere di trasmettere esprime l'opinione della maggioranza della Commissione. I gruppi del Partito comunista e della Sinistra indipendente, infatti, hanno espresso parere contrario al disegno di legge in esame per i motivi che saranno indicati in seguito.

2. *Considerazioni generali: opportunità di un esame complessivo del disegno di legge.*

Il disegno di legge si compone di tre parti: *a*) modifica le disposizioni concernenti le sanzioni penali ed amministrative vigenti; *b*) stabilisce il passaggio dal princìpio normativo vigente, in virtù del quale sono vietate le transazioni in valuta salve le autorizzazioni generali e particolari, al nuovo principio in virtù del quale le relazioni economiche e finanziarie con l'estero sono libere salve le eccezioni e limitazioni determinate dagli organi statali cui spetta in atto la competenza, sulla base dei princìpi e dei criteri indicati nell'articolo 11, che conferisce delega al Governo ad adottare disposizioni legislative modificative dell'attuale normazione sostanziale, ivi inclusa quella concernente il commercio dell'oro greggio; *c*) delega il Governo ad adottare un testo unico delle norme penali valutarie (articolo 12).

La Commissione ritiene che la connessione tra regime sanzionatorio e normativa sostanziale sia tale da rendere opportuno l'esame complessivo del disegno di legge, non accedendo di conseguenza alla richiesta di stralcio della parte sanzionatoria del medesimo formulata dal Gruppo comunista. Le novità prefigurate dall'articolo 11 in riferimento alla normazione sostanziale, in par-

ticolare, inducono a far ritenere preferibile, nella formulazione del parere, l'anticipazione della parte relativa ad esso rispetto alla parte relativa alle innovazioni concernenti le sanzioni amministrative e penali.

3. *Esame dell'articolo* 11 *recante delega al Governo a riordinare la legislazione valutaria vigente e ad apportarvi le modifiche opportune o necessarie in conformità ai princìpi e criteri direttivi indicati nel medesimo articolo.*

Il punto-cardine della innovazione legislativa proposta dal Governo concerne, come si è detto, il passaggio dal princìpio vigente in virtù del quale sono vietate le transazioni in valuta salve le autorizzazioni generali e particolari disposte dalle autorità valutarie, al princìpio opposto, in virtù del quale le relazioni economiche e finanziarie con l'estero sono libere, salve le eccezioni e limitazioni determinate dagli organi statali cui spetta la competenza secondo le norme vigenti.

La Commissione è ben consapevole che, in punto di fatto, il princìpio vigente del divieto generalizzato delle transazioni in valuta ha consentito sia l'adozione di una politica valutaria complessivamente tendente alla più ampia liberalizzazione degli scambi, sia l'adozione di una politica valutaria restrittiva, in via generale, settoriale o particolare. Ne consegue che sulla base del princìpio legislativo vigente è ipotizzabile anche il perseguimento di una nuova fase di liberalizzazione. La Commissione è peraltro del pari consapevole che il grado di discrezionalità amministrativa vigente, in una con l'assenza di prescrizioni legislative atte a dare sufficiente certezza giuridica ai singoli ed agli operatori collettivi, rappresenta fonte di disfunzione dei rapporti economici e finanziari con l'estero.

La Commissione, di conseguenza, condivide la proposta del Governo tendente a passare al princìpio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, salve le eccezioni e limitazioni anzidette.

Risulta in siffatto contesto evidente che occorre ricercare un nuovo equilibrio tra fonte legislativa e poteri amministrativi di intervento, tra certezza del diritto per gli operatori e flessibilità degli interventi delle autorità valutarie.

Nel valutare l'articolo 11, pertanto, la Commissione si è attenuta ai seguenti criteri:

a) la componente valutaria del governo delle relazioni economiche non può muoversi nè in anticipo eccessivo rispetto alla situazione generale della economia nazionale, nè in ritardo eccessivo rispetto alla medesima situazione;

b) la scelta di fondo per un'economia aperta ai rapporti internazionali, con il conseguente rispetto degli accordi internazionali variamente incidenti sulla sfera di discrezionalità nazionale, deve costituire il criterio di fondo per articolare i poteri di intervento delle autorità valutarie, nel contesto della politica generale del Governo;

c) l'esperienza concreta del governo della valuta negli anni del secondo dopo-guerra pone in risalto la necessità di conservare in capo alle autorità valutarie poteri di intervento connessi agli andamenti congiunturali, spesso non determinati da comportamenti nazionali, ed altrettanto spesso non modificabili con decisioni nazionali, con particolare riferimento ai movimenti di capitale a breve.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene che il processo di liberalizzazione, che essa pur giudica opportuno, non possa essere immaginato come un processo lineare, le cui tappe siano determinabili una volta per tutte, sì che i poteri d'intervento delle autorità valutarie siano configurabili nella integralità degli elementi costitutivi e nella rigidità degli elementi accidentali, in modo tale da poter essere modificati soltanto con il ricorso ad atti legislativi.

Il rapporto tra ambito proprio della legge e degli atti legislativi derivati, ambito degli atti amministrativi a lata discrezionalità soprattutto quanto al *quando* ed al *quomo-*

do della loro adozione, ambito della libertà, pertanto, è un rapporto difficile da costruire qualora si prescinda dalla necessità, insita nelle cose, di aderire al fenomeno valutario nella concreta specificità della posizione del nostro Paese, nelle condizioni attuali dell'economia internazionale e del suo ragionevolmente prevedibile evolversi.

Di qui l'orientamento della Commissione a ritenere incompatibili, con l'affermata scelta a favore del proseguimento lungo una strada di liberalizzazione dei rapporti valutari, una disciplina legislativa che sancisca il divieto, per legge o per atto legislativo delegato, della libertà di transazioni in valuta per intere classi di atti e, all'opposto, una disciplina legislativa che sancisca la privazione, per le autorità valutarie, di poteri di intervento anche restrittivi, soprattutto se fondati sullo stato della congiuntura economica.

Ne è conseguita la reiezione, da parte della Commissione, nella sua maggioranza, di proposte di emendamenti all'articolo 11 tendenti: *a*) al mantenimento dell'attuale princìpio del divieto generalizzato delle transazioni in valuta salve le autorizzazioni generali e particolari; *b*) alla previsione per legge o per atto legislativo delle categorie di transazioni in valuta da ritenere del tutto liberalizzate, con l'esclusione di poteri limitativi delle autorità valutarie; *c*) alla previsione per legge o per atto legislativo di classi di transazioni in valuta da ritenere vietate pur nell'accoglimento del principio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero.

Gli emendamenti di cui alla lettera *a*), infatti, significherebbero l'abbandono dell'ipotesi di mutare il principio-cardine dell'attuale sistema valutario; quelli di cui alla lettera *b*) renderebbero illegittimo per sè l'esercizio di poteri di controllo del processo di liberalizzazione da parte delle autorità valutarie; quelli di cui alla lettera *c*), al contrario, renderebbero impossibile, salva la modifica della legge futura, il processo di liberalizzazione in riferimento alle classi di transazioni vietate per legge o per atto legislativo.

La Commissione, di conseguenza, si è orientata nel senso di accogliere l'impostazione di fondo dell'articolo 11 del disegno di legge con alcune modifiche, talune delle quali tendenti a rendere più precisi i presupposti per l'esercizio dei poteri di controllo delle autorità valutarie, talaltre tendenti a rendere più garantita la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, tutte, dunque, tendenti a meglio circoscrivere i poteri del Governo nell'adozione dei decreti legislativi previsti appunto dall'articolo 11.

In breve, le modifiche proposte dalla Commissione sono le seguenti:

a) al fine di rendere più onnicomprensivo il limite per il Governo derivante dal rispetto degli accordi internazionali, si propone che questo vada inserito nel capoverso dell'articolo 11. Ed è necessario rilevare che siffatto richiamo opera da limite generale al potere del Governo di adottare i decreti legislativi di cui all'articolo 11, con operatività *per relationem*, pur nella diversa incisività che gli accordi esprimono in riferimento ai poteri normativi nazionali, a seconda, ad esempio, che si considerino le disposizioni che regolano il Fondo monetario internazionale, l'OCSE, la Comunità economica europea, per richiamare soltanto gli accordi multilaterali di più grande rilievo;

b) al fine di rendere evidente il mantenimento in capo allo Stato dei poteri connessi con il monopolio dei cambi, e al fine di rendere chiara la volontà del legislatore delegante di non innovare nell'attuale ripartizione di competenze tra tutti gli organi ed enti operanti quali autorità valutarie, si propone che alla lettera *a*) dell'articolo 11 si sostituiscano le parole successive all'espressione « con l'estero », con le seguenti: « salvo eccezioni e limitazioni da determinare con provvedimenti delle autorità valutarie preposte alla tutela del monopolio dei cambi secondo le disposizioni vigenti »;

c) al fine di render chiaro il fondamento dei poteri di intervento delle autorità valutarie tendenti a porre eccezioni e limitazioni alla libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, si propone che alla lettera *c*) dell'articolo 11 si inserisca, al

secondo rigo, dopo la parola « finalità », l'aggettivo « congiunturale »;

d) in considerazione del fatto che la lettera *a*) pone il principio della libertà delle transazioni in valuta e prevede l'adozione di provvedimenti di eccezione e di limite da parte delle autorità valutarie competenti, e che la lettera *c*) stabilisce i presupposti per l'adozione dei provvedimenti medesimi, si propone che le due lettere siano unificate, sì da rendere immediatamente percepiti il nuovo principio ed i criteri per l'adozione dei decreti legislativi del Governo destinati a disciplinare le fattispecie di eccezione e limite, con l'ulteriore specificazione relativa al trasferimento del limite degli accordi internazionali in capo all'articolo 11 medesimo;

e) quanto alla disciplina delle domande di deroga ai limiti ed alle eccezioni stabilite dalle autorità valutarie, di cui alla lettera *d*) dell'articolo in esame, si propone l'istituto del silenzio-assenso e, comunque, l'obbligo di motivazione per il diniego del provvedimento di deroga, in accoglimento di una proposta del senatore Berlanda;

f) in considerazione della sostituzione di dichiarazioni rilasciate dagli operatori interessati, sostitutive di adempimenti procedurali oggi prescritti, di cui alla lettera *g*) dell'articolo in esame, si propone, in accoglimento di una proposta del senatore Bonazzi, di disciplinare l'accertamento a campione di soggetti e settori valutariamente rilevanti;

g) in armonia con gli intenti di cui alla lettera *f*), si propone, in accoglimento di una proposta del senatore Bonazzi, di assicurare la più ampia circolazione delle notizie relative ai movimenti valutari ed alla normativa sub-legislativa concernente gli scambi con l'estero.

Le modifiche proposte all'articolo 11 dalla Commissione, in una con i principi e criteri direttivi contenuti nel medesimo articolo nel testo proposto dal Governo, inducono la Commissione a ritenere che sia pienamente rispettato il precetto di cui all'articolo 76 della Costituzione quanto alla delega conferita al Governo e, quindi, a non condividere l'opinione del Gruppo comunista e di quello della Sinistra indipendente, secondo i quali, nonostante l'apprezzamento per le modifiche medesime, il testo dell'articolo 11 sarebbe contrario all'articolo 76 della Costituzione per insufficienza dei princìpi e dei criteri direttivi per l'esercizio del potere legislativo delegato da parte del Governo medesimo.

Quanto all'ulteriore e connesso rilievo dei medesimi gruppi politici, concernente la violazione dell'articolo 23 della Costituzione da parte della lettera *b*) dell'articolo in esame, la maggioranza della Commissione rileva che il fondamento legislativo delle prestazioni patrimoniali deve essere rinvenuto non solo nella legge di delega, ma anche nei precetti di cui ai decreti legislativi che il Governo dovrà adottare, sì che è in quella sede che si potrà formulare un giudizio compiuto in ordine al profilo di costituzionalità prospettato dai gruppi politici sopra indicati.

La Commissione, infine, non condivide la proposta del senatore Cavazzuti tendente a prevedere un'imposta sull'acquisto di valuta, da graduare a seconda della congiuntura, in aggiunta o in alternativa alle prestazioni patrimoniali previste dalla lettera *b*) dell'articolo in esame.

4. *Esame degli articoli da 1 a 10 e 12: sanzioni penali ed amministrative.*

La Commissione ha esaminato le disposizioni concernenti le sanzioni penali ed amministrative, sia in assoluto, sia in riferimento al contesto normativo nuovo derivante dal mutamento del principio-cardine del sistema valutario vigente, pur ritenendo di dover rimettersi all'ulteriore esame, da parte della Commissione giustizia, per approfondimenti di entrambi i profili dell'apparato sanzionatorio della disciplina valutaria.

In particolare, la Commissione rileva che la disciplina sanzionatoria prevista dagli articoli da 1 a 10 è destinata a subire una riconsiderazione profonda all'atto dell'entrata in vigore della nuova disciplina sostanziale conseguente all'adozione dei decreti legislativi attuativi dei nuovi princìpi di cui all'articolo 11 in precedenza esaminato.

Le considerazioni che seguono, pertanto, sono limitate alla analisi degli articoli da 1 a 10 in riferimento all'attuale contesto normativo sostanziale, rimettendosi alla valutazione della Commissione giustizia l'approfondimento delle connessioni tra disciplina sanzionatoria, sia penale sia amministrativa, e disciplina sostanziale a regime.

La maggioranza della Commissione condivide la proposta del Governo, contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge, tendente ad elevare a cento milioni l'importo delle infrazioni valutarie al di là del quale il trasgressore è punibile con la pena della reclusione, ferme restando, ovviamente, le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni valutarie per importi inferiori.

La Commissione è unanime nel rappresentare la necessità che sia del tutto chiaro che la sanzione penale di cui sopra è applicabile a chi con una pluralità di violazioni di disposizioni valutarie superi l'importo dei cento milioni, in tal senso intendendo il « complessivamente » di cui all'articolo 1 in esame. La Commissione, del pari all'unanimità, ritiene che il legislatore debba fissare un limite temporale entro il quale il superamento dell'importo dei cento milioni costituisca presupposto per l'irrogazione della sanzione penale della reclusione, in considerazione del fatto che la sanzione penale assiste l'interesse dello Stato alla integrità della gestione valutaria, che non si ritiene compromessa qualora tra la prima e l'ultima delle infrazioni valutarie trascorra un lasso di tempo tale da far ritenere non sussistente il presupposto dell'allarme causato dal comportamento illecito del trasgressore. Quanto al limite di tempo da porre legislativamente, l'orientamento della Commissione è per un anno, in conformità ad altre disposizioni del medesimo disegno di legge, stabilite in riferimento ad infrazioni sanzionate in via amministrativa. Deve essere del pari chiaro che la definizione in via amministrativa di una infrazione non può consentire di superare nell'arco di tempo considerato il limite dei cento milioni senza sottostare alla sanzione penale restrittiva della libertà personale.

La Commissione, del pari all'unanimità suggerisce di riconsiderare la curva delle aliquote previste dall'articolo 9 per le sanzioni pecuniarie, nel senso di ridurne l'incidenza per le infrazioni il cui importo sia lieve e di rafforzarne l'incidenza per le infrazioni di importo maggiore.

La Commissione ha invece aderito a maggioranza alle innovazioni nella disciplina penale sostanziale e processuale concernenti il concorso dei pubblici funzionari, l'aggravante del numero delle persone, l'esterovestizione, il rito direttissimo, ritenendo che esse, complessivamente, si muovano in una ottica che tende a circoscrivere e limitare il carattere straordinario delle sanzioni penali conseguenti ad infrazioni valutarie, anche in considerazione della eccezionalità della normativa valutaria penale italiana nel contesto europeo.

I gruppi del Partito comunista e della Sinistra indipendente hanno espresso parere contrario all'accoglimento delle proposte del Governo di cui a questi ultimi punti.

La Commissione ha inoltre posto in risalto la delicatezza della previsione di sanzioni penali restrittive della libertà personale, o anche soltanto pecuniarie, conseguenti a comportamenti previsti come illeciti non già in atti legislativi ma divenuti tali in conseguenza della adozione di provvedimenti amministrativi limitatativi della libertà di transazione in valuta.

Pur consapevole dei margini entro i quali l'articolo 25 della Costituzione consente il rinvio ad atti non legislativi per la definizione delle fattispecie di reati, la Commissione ritiene che la massima attenzione debba essere posta, a legislazione valutaria sostanziale immutata, in ordine al mantenimento di fattispecie definibili di « norme penali in bianco » in senso stretto.

A tal riguardo il Gruppo comunista ritiene che la delega contenuta nell'articolo 11 del disegno di legge faccia sopravvivere ipotesi di « norme penali in bianco », sì che anche per questo profilo esso sia costituzionalmente illegittimo.

La Commissione, a maggioranza, al contrario, ritiene che il notevolissimo amplia-

mento dell'area coperta dalla legge, primaria e secondaria, conseguente all'attuazione dell'articolo 11 faccia superare, in prospettiva, i dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'attuale sistema sanzionatorio penale valutario e rimette comunque alla valutazione della Commissione giustizia, nell'attuale fase del procedimento legislativo, la definizione di princìpi di legislazione penale valutaria compatibili con le innovazioni nella legislazione sostanziale, e tali da poter essere ritenuti « conseguenziali alla riforma della normativa valutaria » ai sensi dell'articolo 12 del disegno di legge, recante delega al Governo ad adottare un testo unico delle norme penali valutarie.

5. *Procedimento di adozione dei decreti legislativi.*

In considerazione della particolare delicatezza della materia, delle connessioni tra disciplina penale e disciplina sostanziale, della integrazione dei precetti legislativi attraverso l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, la Commissione ritiene opportuno che i decreti delegati debbano essere adottati con l'acquisizione dei pareri delle Commissioni permanenti del Senato e della Camera dei deputati competenti per materia, e non già con il parere della speciale commissione prevista dal secondo comma dell'articolo 11.

In tal senso si propone di emendare il precetto di cui al secondo comma medesimo.

6. *Considerazioni conclusive.*

Il disegno di legge n. 316 in esame configura una riforma profonda del nostro sistema valutario, a sua volta passato attraverso fasi molto diverse nel corso degli ultimi decenni, con accentuazioni del processo di apertura ai rapporti internazionali nel corso degli anni '50 e '60, e con interventi restrittivi nel corso del tormentato decennio degli anni '70, caratterizzato dal venir meno degli accordi di Bretton Woods, dall'emergere di un policentrismo valutario imperniato sulle cinque valute attualmente considerate di riserva (dollaro, sterlina inglese, franco francese, marco e yen) sebbene in misura profondamente divaricata, dall'impetuoso espandersi degli xenomercati, dal restringersi degli spazi di autonomia nazionale conseguenti al processo di integrazione europea testimoniato dalla nascita dello SME e dalla denominazione in ECU di una pluralità di transazioni economiche e finanziarie.

La Commissione è del tutto consapevole della particolare situazione economica del nostro Paese, della necessità che esso ha di mantenere aperta la propria economia in una fase di straordinarie trasformazioni tecnologiche dei sistemi economici contemporanei e, al tempo stesso, del superiore dovere di difendere il cambio quale strumento, insieme ad altri, della difesa del risparmio e, quindi, delle possibilità stesse di difesa e sviluppo dell'occupazione.

In questo contesto la Commissione ritiene che il successivo *iter* del disegno di legge n. 316 possa consentire un ulteriore approfondimento di tutti i temi che essa ha esaminato, con l'obiettivo di dotare il nostro Paese di una legislazione valutaria profondamente nuova, capace di concorrere al miglioramento complessivo della situazione economica nazionale.

La Commissione chiede infine che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione della 2ª Commissione, ai sensi dell'articolo 39, quarto comma, del Regolamento.

PARERE DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore PETRILLI)

25 gennaio 1984

La Commissione, esaminato il disegno di legge, ricorda che le norme vigenti in materia valutaria si fondano sulla legge n. 159 del 30 aprile 1976. Questa legge intervenne in quell'epoca ad irrigidire notevolmente il precedente sistema normativo (basato su una legge del 1956) che prevedeva la possibile rimozione dei vincoli valutari mediante autorizzazioni specifiche.

La ragione di tale irrigidimento fu la minaccia che gravava sulla nostra economia per effetto di una fuga all'estero di capitali in proporzione rilevante: la motivazione sottostante e dichiarata era la fiducia che la durezza normativa avrebbe impedito o attenuato questo anormale deflusso. Oggi si diffonde sempre più il convincimento che il trasferimento all'estero di capitali venga favorito o ostacolato non tanto dal grado di severità della norma che lo irrigidisce, quanto da ragioni di convenienza, a loro volta condizionate dalle scelte di politica economica effettuate — o talvolta anche soltanto annunciate — dallo Stato.

Oggi si auspica — certamente negli ambienti comunitari ma non soltanto in tali ambienti — che il nostro paese si apra ad una maggiore liberalizzazione in materia valutaria, apertura più conforme alle tendenze in atto o emergenti nei paesi *partners* dell'integrazione europea.

Le modalità di una maggiore liberalizzazione possono essere naturalmente molte e diverse, poichè possono essere chiamate a servire fini diversi. Questo scopo molteplice di semplificazione e di liberalizzazione, al servizio di un disegno statuale ispirato allo sviluppo, dovrebbe essere il traguardo della proposta in esame e insieme il parametro per giudicarne la validità.

Non è compito primario della nostra Commissione il giudizio complessivo sul disegno di legge: esso è affidato alla competenza di merito della 2ª Commissione (Giustizia). Un nostro parere è comunque richiesto in ordine alla « filosofia » generale del provvedimento proposto, dati i suoi evidenti riflessi sulla economia produttiva e di scambio, e sulla sua rispondenza alle finalità che, esplicitamente o meno, il provvedimento si propone.

Un esame specifico richiede l'articolo 11, di cui ci occuperemo tra breve.

Nell'impostazione generale del disegno, sembra particolarmente significativa la proposta di elevare il limite di valore, oltre il quale l'illecito assume carattere penale, da 5 a 100 milioni di lire. Si prevede che tale limite non possa essere superato nemmeno con operazioni separate o successive.

È difficile pronunciarsi sulla congruità di tale nuovo limite, nè vi sono argomenti per giustificare la validità effettiva di tale precisa scelta di valore. Si potrebbe perfino immaginare che non debba esistere alcuna sanzione penale in materia, e quindi considerare iniquo qualunque limite. Nell'attuale situazione, e anche per evitare bruschi sconvolgimenti del sistema vigente, sembra da approvare questa proposta di aggiornamento, come indicazione di una linea.

Se infatti si ammette il principio dell'illecito, e dell'illecito da punire, l'elevazione del lecito non è imposta soltato dalla variazione intervenuta nei valori monetari, ma soprattutto dall'esigenza di colpire le « fughe » più gravi e più rilevanti, piuttosto che

perseguire costosamente i numerosi piccoli evasori della norma.

Qualcuno pensa — o auspica — che un provvedimento come questo possa anche favorire in qualche modo il rientro di capitali dall'estero. Non pare, in realtà, che questa proposta autorizzi in alcun modo tali speranze, perchè in nessun punto si fa cenno al problema e perchè anche il contenuto implicito della proposta non prende in considerazione questo aspetto, pur importante.

D'altra parte, per favorire tale rientro di capitali, non basterebbe un condono valutario, ma occorrerebbe un condono fiscale, che — soprattutto per le imprese — comporterebbe problemi complessi, come quello relativo al reato di falso in bilancio.

Altro elemento rilevante e positivo della proposta in esame sembra la volontà di ricondurre la revisione delle norme penali in materia alla più generale revisione di tutto il sistema valutario.

Esso dovrebbe prevedere il capovolgimento del principio vigente: « è vietato tutto ciò che non è autorizzato », stabilendo il princio opposto, del silenzio-assenso.

Infine pare apprezzabile l'intenzione di stabilire un testo unico per le norme penali valutarie e una più precisa definizione dei compiti affidati in materia alle banche.

L'articolo 11 del disegno di legge è quello che più direttamente ci riguarda nel merito.

In primo luogo, si può notare che esso contiene:

la proposta di conferire al Governo delega per un'ampia revisione delle norme valutarie;

i princìpi informatori di tale revisione;

la proposta di istituire una commissione ministeriale *ad hoc*, per studiare e risolvere i problemi che la suddetta revisione comporta.

I principi ispiratori della revisione riguardano:

a) la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, il rispetto degli accordi internazionali e dei diritti fondamentali dei cittadini in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone;

b) le eccezioni o i limiti che si possono porre alle libertà precedentemente descritte, in particolare quelli che richiedono prestazioni patrimoniali, con la riaffermazione, come criterio motivante, che ogni eccezione o limitazione posta alle suddette libertà debba servire finalità di politica monetaria o essere intesa ad impedire effetti dannosi all'economia, mentre possibili deroghe potranno prevedersi alle eccezioni o alle limitazioni di cui sopra;

c) la necessità di una maggiore chiarezza normativa in materia valutaria e di maggiore conoscibilità da parte degli interessati, per facilitare la partecipazione della produzione italiana al commercio internazionale;

d) la modifica della disciplina concernente l'importazione di oro greggio per finalità produttive e con limitazioni compatibili con tali finalità;

e) il riordino dei procedimenti relativi all'accertamento degli illeciti valutari, basato sulla prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione delle sanzioni pecuniarie e della introduzione di misure cautelari nei procedimenti;

f) l'aggravamento delle sanzioni amministrative, come contropartita dell'elevazione del limite di valore per gli illeciti perseguibili penalmente;

g) la specificazione dei tipi di illecito valutario e la misura delle sanzioni ad essi correlate.

Oltre ai princìpi ispiratori descritti, sembrerebbe opportuno introdurne degli altri, che qui di seguito vengono elencati a titolo di esempio, ad ulteriore precisazione dell'oggetto della delega da conferire.

Essi sono:

a) la possibilità di ricorrere ai finanziamenti di valuta;

b) la possibilità di liberalizzare gli investimenti esteri al fine di ricapitalizzare le imprese, prevedendo che — anche senza speciali autorizzazioni — i crediti vantati da soggetti non residenti possano essere utilizzati per partecipare ad imprese italiane;

c) maggiore certezza per i trasferimenti di utili e di capitali e parità di accesso al fi-

nanziamento interno per le imprese partecipate;

d) la possibilità per le imprese, ai fini di attenuare il rischio di cambio, di mantenere una tesoreria in valuta, basata su ricavi da esportazioni o in conto commessa; per le imprese impegnate all'estero, la possibilità di aprire conti su banche italiane, nei quali mantenere quote di valuta proporzionate al volume di esportazioni effettuate negli anni precedenti;

e) la semplificazione degli adempimenti doganali;

f) il privilegio dell'assicurazione al credito all'esportazione, ponendo come fine primario lo sviluppo delle esportazioni e la diminuzione del costo del pubblico intervento;

g) l'esonero dal deposito del 50 per cento per gli investimenti all'estero, o almeno una riduzione della misura di tale deposito, qualora gli investimenti vengano realizzati al servizio di finalità stabilite dallo Stato;

h) la riserva a una sola istituzione del potere interpretativo relativo alle diverse sfere di competenza, per evitare l'attuale incoerenza nelle autorizzazioni.

Le precedenti proposte più volte sono emerse nei dibattiti specializzati.

Esse sembrano corrispondere non soltanto a un disegno di semplificazione e di liberalizzazione — che si considera auspicabile — ma soprattutto a favorire una necessaria finalità di sviluppo.

Una notazione finale. I princìpi ispiratori previsti dall'articolo 11 e anche quelli che a titolo di esempio si è proposto di aggiungere, contengono per la verità un largo margine di discrezionalità, forse eccessivo. Concetti come la libertà delle relazioni economiche e finanziarie, il rispetto dei diritti civili, le finalità di politiche che si intendono promuovere, le scelte o le priorità di principio, domandano chiarimenti e specificazioni che vanno molto oltre la dizione generica prevista da un disegno di delega.

Forse tali imprecisioni e tali discrezionalità sono caratteristiche proprie della delega; forse è obiettivamente difficile superarle mediante definizioni più precise. Ma allora è necessario che la volontà del Governo sia ampiamente e meglio dichiarata, in ordine alla natura e alla interpretazione delle necessarie proposte.

Sarebbe opportuno quindi che il Governo ritornasse al Parlamento non solo attraverso la Commissione parlamentare particolarmente prevista dall'articolo 11, ma anche di fronte alle Commissioni responsabili, per informare delle sue intenzioni e delle sue volontà in materia di revisione della normativa valutaria, cioè durante e dopo il lavoro preparatorio della Commissione ministeriale.

Sulla precedente esposizione, la 10ª Commisisone ha svolto un ampio dibattito. Tale dibattito si è arricchito con l'audizione del Direttore generale delle valute e con la partecipazione all'audizione del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione finanze e tesoro.

La prima notazione sul dibattito è che non vi sono stati in Commissione punti di netto contrasto con l'esposizione sopra descritta. Non si è entrati nel merito delle osservazioni che risultavano estranee alla competenza della Commissione industria.

Si è manifestata una perplessità sull'opportunità di una liberalizzazione valutaria che non si accompagnasse alla ripresa dell'economia o a un più cogente controllo mediante gli strumenti esistenti per lo scopo. Nessuno ha contestato il principio che anima la proposta, ma poichè l'introduzione della nuova filosofia (del silenzio-assenso) comporta ovviamente un notevole contenuto liberalizzatore e un conseguente maggiore rischio di evasione, ci si è preoccupati di conoscere se gli strumenti di controllo esistenti siano adeguati alla nuova situazione derivante dall'attuazione della proposta. In proposito il Direttore generale delle valute ha espresso il parere che, mediante un certo rafforzamento delle attuali strutture ministeriali e servendosi degli istituti che già esercitano il controllo, il rischio paventato non dovrebbe sussistere.

Si è manifestato qualche dubbio sulla genericità della delega prevista dall'articolo 11, chiedendo una minore discrezionalità, da ottenersi con più precise dichiarazioni da parte del Governo sulla materia trattata da

tale articolo. Molti senatori della Commissione hanno convenuto su tale richiesta. Soprattutto, è stato domandato che il Governo ritornasse al Parlamento per informare, su tutta la materia di revisione, durante e dopo il lavoro dell'apposita Commissione ministeriale.

È stato anche richiesto che il sistema informativo agli interessati venga rafforzato. In realtà, l'articolo 11 alla lettera *f*) parla di una maggiore chiarezza e conoscibilità della normativa valutaria proposta: sarebbe opportuna una maggiore precisazione sulla modalità.

Con le osservazioni citate nella presente nota, la 10ª Commissione accetta i princìpi ispiratori del disegno di legge n. 316 e fornisce alla Commissione giustizia il suo parere favorevole al disegno di legge stesso.

* * *

Il Gruppo dei senatori comunisti ha presentato una nota che viene inserita nel presente parere, ma che non ha formato oggetto di esame e di vaglio da parte della Commissione.

Queste sono le osservazioni dei senatori comunisti:

« In caso di accettazione della delega al Governo da parte del Parlamento si rende necessario in primo luogo chiarire se rientra nella materia delegata la normativa contenuta nel decreto-legge 28 luglio 1955, numero 586 (legge 26 settembre 1955, n. 852) e nella legge 7 febbraio 1956, n. 43, e nel decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476 (legge 25 luglio 1956, n. 786) ad eccezione dell'articolo 2 dello stesso decreto-legge.

Accertato il mantenimento dei princìpi espressi in tale normativa, due possono essere le soluzioni adottabili:

1) estendere il principio di libertà economica, fermo restando il divieto di carattere generale, oltre alle operazioni di importazione ed esportazione, già previste dalla vigente normativa, alle seguenti categorie di operazioni:

trasporti e comunicazioni;

mediazioni;

prestazioni professionali;

assicurazioni e risarcimento danni;

lavori;

salari e stipendi e rimesse emigrati;

tecnologia, marchi e brevetti;

cinematografia;

spese di affari, cura e studio;

investimenti diretti escluse le partecipazioni a società a prevalente carattere finanziario;

redditi da capitale;

movimenti di capitali in entrata fatta eccezione della categoria dei prestiti per i quali si dovranno prevedere limitazioni in relazione agli obiettivi di politica monetaria e valutaria;

garanzie attive e passive.

Come già previsto dalla vigente normativa le autorizzazioni di carattere generale potranno trovare specifiche limitazioni nelle modalità di pagamento o riscossione con decreti o autorizzazioni degli organi valutari (Ministero del commercio con l'estero; Ufficio italiano dei cambi);

2) accettare la totale inversione del principio « del tutto consentito tranne quello espressamente vietato » introducendo comunque nella delega alcune fondamentali limitazioni quali:

trasferimenti unilaterali;

rapporti fra soggetti residenti non banche con soggetti bancari esteri;

movimenti di capitali in uscita ad eccezione degli investimenti diretti non aventi carattere finanziario;

prestiti esteri in uscita e quelli in entrata superiori al medio e lungo termine. (*)

Le operazioni di deposito ed impieghi e le operazioni in cambi ed i rapporti con soggetti esteri bancari e non bancari da parte delle banche italiane abilitate dovrebbero comunque restare disciplinati, come attualmente avviene, dall'Ufficio italiano dei cambi.

(*) L'elenco è puramente indicativo e rappresenta una prima ipotesi di lavoro cui dovranno seguire ulteriori approfondimenti.

In entrambi i casi per migliorare l'assetto istituzionale ed il funzionamento degli organi preposti al controllo valutario si dovrebbe considerare l'opportunità che all'interno della delega o della stessa legge penale vengano introdotti i seguenti princìpi:

il sistema informativo valutario, già operante presso l'Ufficio italiano dei cambi costituisce una « banca dati » nella quale confluiscono, raggruppate per operatore, tutte le informazioni di interesse valutario relativo allo stato dei rapporti che intercorrono tra residenti e non residenti;

l'Ufficio italiano dei cambi è tenuto a fornire le informazioni presenti nel sistema informativo valutario agli organi preposti all'accertamento e repressione delle violazioni delle norme valutarie;

la conoscenza dei movimenti valutari e della normativa inerente i rapporti commerciali e finanziari con l'estero dovrà avere la più ampia divulgazione fra il pubblico e gli operatori economici;

gli organi preposti al controllo ed all'accertamento dei reati valutari dovranno effettuare, avvalendosi delle informazioni presenti nel sistema informativo valutario, accertamenti di carattere campionario verso settori e soggetti valutariamente rilevanti;

la Commissione di coordinamento fra Banca d'Italia, Ufficio italiano dei cambi e Nucleo speciale di polizia valutaria andrebbe integrata con soggetti anche estranei ai settori descritti, quali ISVAP, CONSOB, Magistratura eccetera, al fine di meglio raggiungere gli obiettivi per i quali la Commissione venne costituita;

andrebbe rivitalizzata la funzione del CICR per l'alta sorveglianza in materia valutaria ».

* * *

La Commissione chiede che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione della 2ª Commissione, ai sensi dell'articolo 39, quarto comma, del Regolamento.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

(*Cfr. l'articolo 11 del presente testo*)

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. 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 princìpi e criteri direttivi:

a) libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero. Eccezioni e limitazioni potranno essere stabilite con decreto delle autorità ministeriali cui spetta la competenza secondo le norme vigenti e saranno dirette a perseguire finalità di politica monetaria ovvero a contrastare effetti dannosi all'equilibrio della bilancia dei pagamenti, nel rispetto degli accordi internazionali e dei diritti fondamentali dei cittadini, con particolare riguardo alle libertà di circolazione e soggiorno, cura, lavoro, cultura. Saranno fatti salvi il monopolio dei cambi e i poteri delle altre autorità valutarie secondo le norme vigenti;

b) elencazione specifica nelle norme delegate delle limitazioni che richiedono prestazioni a carattere patrimoniale. Tali limitazioni potranno essere disposte solo con decreto del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministro del tesoro;

c) espressa previsione delle materie da disciplinarsi con decreto ministeriale;

d) determinazione con decreto ministeriale dei casi e delle condizioni per eventuali autorizzazioni — da adottarsi con provvedimenti delle autorità valutarie cui spetta la competenza secondo le norme vigenti —

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

in deroga alle limitazioni ed eccezioni previste:

e) revisione della disciplina relativa alla importazione di oro greggio per uso industriale e produttivo finalizzata alla semplificazione degli adempimenti amministrativi degli operatori autorizzati, fermo restando il monopolio previsto dalle vigenti disposizioni. Il commercio tra residenti dell'oro greggio importato sarà ammesso solo per finalità produttive;

f) maggiore chiarezza e conoscibilità della normativa valutaria e garanzia d'informazione nei confronti degli interessati. A tal fine saranno individuati modalità e termini per una revisione delle disposizioni valutarie non legislative a carattere precettivo, attuativo e di esecuzione 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;

g) obbligo di comunicazione al Parlamento dei decreti ministeriali, delle disposizioni di cui alla lettera *f*) e delle notizie relative ai movimenti valutari;

h) previsione che l'Ufficio italiano dei cambi disciplini, mediante istruzione alle banche agenti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, la materia attinente alla gestione dei cambi e che l'osservanza delle disposizioni stesse sia garantita da sanzioni di carattere amministrativo; previsione che informazioni di interesse valutario, raggruppate per operatore, affluiscano, nei limiti fissati dall'Ufficio italiano dei cambi, al sistema informativo valutario operante presso il predetto Ufficio; previsione che le amministrazioni dello Stato ad ordinamento non autonomo effettuino le operazioni con l'estero per il tramite dell'Ufficio stesso;

i) previsione di norme dirette al coordinamento dell'attività in materia valutaria del servizio vigilanza della Banca d'Italia, del servizio ispettorato dell'Ufficio italiano

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

dei cambi, del nucleo speciale di polizia valutaria;

l) semplificazione e snellimento delle procedure amministrative tali da facilitare la partecipazione della produzione italiana al commercio internazionale. Sarà previsto, in particolare, l'istituto del silenzio assenso; ed inoltre la sostituzione di verifiche e altri adempimenti procedurali con responsabili dichiarazioni rilasciate dagli operatori interessati, salva la possibilità di verifiche successive. A questo fine saranno dettate norme per l'accertamento a campione;

m) riordinamento e razionalizzazione, tenendo conto delle norme di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, del procedimento relativo all'accertamento degli illeciti valutari ed alla irrogazione delle sanzioni amministrative. Saranno, in particolare, dettate norme sulla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nonchè sull'applicazione di misure cautelari nel procedimento stesso;

n) adeguato aggravamento delle sanzioni amministrative nei confronti di chi, entro l'anno e salvo che il fatto non costituisca reato, commette due o più degli illeciti valutari di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 2, aventi ad oggetto beni, disponibilità o attività il cui valore complessivo superi i 100 milioni di lire. Saranno altresì dettate nuove disposizioni sempre tenendo conto delle norme di cui alla citata legge 24 novembre 1981, n. 689, per la irrogazione delle sanzioni amministrative previste nei casi di violazione delle discipline del commercio con l'estero connesse con la materia valutaria e di violazione delle norme sull'importazione dell'oro greggio e sul commercio tra residenti dell'oro greggio importato;

o) specifica indicazione, anche con riferimento all'elemento psicologico, dei tipi di illecito amministrativo valutario, stabilendosi in relazione a ciascuno di essi la misura delle sanzioni amministrative, entro il limite massimo previsto dalle vigenti norme, tenuto conto dell'importanza dell'interesse

(Segue: *Testo del Governo*)

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 dal-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

pubblico tutelato e della gravità del danno cagionato dalla sua lesione.

2. Le disposizioni di cui al precedente comma 1 sono adottate con uno o più decreti, previo parere, da esprimersi entro sessanta giorni dalla richiesta, delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, ove necessario, entro sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1 e con le modalità nello stesso comma indicate, un testo unico delle norme di legge in materia valutaria, apportando alle stesse le modificazioni eventualmente necessarie ai fini di coordinamento ed elencando le norme eventualmente abrogate.

4. Per lo studio e la risoluzione dei problemi concernenti la revisione, ai sensi del presente articolo, della normativa in materia 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 e da uno dell'Ufficio italiano dei cambi, nonchè da tre esperti designati rispettivamente dal Ministro del commercio con l'estero, dal Ministro del tesoro e dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. 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 e da uno dell'Ufficio italiano dei cambi.

Art. 2.

L'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, modificato dall'articolo 1 della legge di conversione 30 aprile 1976, n. 159, e dall'articolo 2 della legge 8 ottobre 1976, n. 689, successivamente sostituito dall'arti-

(Segue: *Testo del Governo*)

l'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 nocumento che ne potrebbe derivare

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

colo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, e modificato dall'articolo 145 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

« Art. 1. — Chiunque, con una o più azioni realizzate in unità di contesto ed in violazione di un divieto legalmente dato, esporta con qualsiasi mezzo fuori del territorio dello Stato valuta nazionale od estera, titoli azionari o dobbligazioni, titoli di credito o comunque mezzi di pagamento, ovvero, essendo residente, costituisce fuori del territorio dello Stato a favore proprio od altrui disponibilità valutarie o attività di qualsiasi genere, è punito con la pena della reclusione da sei mesi a sei anni e della multa dal doppio al quadruplo del valore dei beni esportati o delle disponibilità e attività costituite qualora il valore medesimo superi complessivamente nel corso di un triennio la somma di 100 milioni di lire. La condanna importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

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 nel comma precedente, quando il valore della valuta estera supera complessivamente i 100 milioni di lire.

Relativamente al fatto di esportazione descritto nella prima parte del primo 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 gli effetti che potrebbero derivarne all'equili-

(Segue: *Testo del Governo*)

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-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

brio della bilancia dei pagamenti, il fatto assume carattere di particolare gravità.

Identico ».

Art. 3.

Nel primo comma dell'articolo 3 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, dopo la parola: « viola » è inserita l'altra: « dolosamente ».

Art. 4.

Nell'articolo 2 della legge 30 aprile 1976, n. 159, come sostituito dall'articolo 3 della legge 8 ottobre 1976, n. 689, e modificato dall'articolo 3 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, i commi quinto e sesto 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 sei mesi a sei anni e con la multa fino al quadruplo del predetto valore ».

Art. 5.

È abrogato l'articolo 1-*bis* aggiunto, con l'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, nel decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159.

Art. 6.

Nel decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla leg-

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

ge 30 aprile 1976, n. 159, l'articolo 4 è sostituito dal seguente:

« Art. 4. — Per i reati previsti dal presente decreto, 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, di una loro circostanza o della responsabilità dell'imputato.

Salvo che sia offerta idonea cauzione, per i reati previsti dal presente decreto si deve in ogni caso procedere all'iscrizione dell'ipoteca legale ai sensi dell'articolo 189 del codice penale.

La cognizione dei reati previsti dal presente decreto appartiene al tribunale del luogo in cui è avvenuto l'accertamento ».

Art. 7.

Identico.

Art. 8.

Nel decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

« Art. 5. — Per i reati previsti dal presente decreto, 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.

(Segue: *Testo del Governo*)

Gli ufficiali di polizia giudiziaria, previa autorizzazione motivata del procuratore della Repubblica, possono richiedere ad aziende ed istituti di credito o all'Amministrazione postale di trasmettere copia di tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente, 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, ter-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Gli ufficiali di polizia giudiziaria, previa autorizzazione motivata del procuratore della Repubblica, possono richiedere ad aziende ed istituti di credito o all'Amministrazione postale di trasmettere copia di tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente, con specifico riferimento ai fatti rispetto ai quali a carico di quest'ultimo vi sia fondato sospetto di reati previsti dal presente decreto ».

Art. 9.

Nel decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, l'articolo 8 è sostituito dal seguente:

« Art. 8. — Le sanzioni di carattere amministrativo prescritte in materia valutaria dalle leggi vigenti non si applicano ai fatti previsti come reato dal presente decreto. Nel caso in cui la sentenza penale di condanna intervenga per fatti per i quali sia stata già irrogata sanzione amministrativa pecuniaria, quest'ultima è comunque irrevocabile e si converte nella sanzione pecuniaria penale nei limiti della sanzione stessa. Le cause estintive del reato e della pena non importano l'estinzione della sanzione amministrativa già irrogata.

Con la sentenza di condanna per uno dei reati previsti dal presente decreto, 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.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

zo 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 pronunziata 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 ».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Identico.

Identico ».

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 ».

Soppresso.

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

Art. 10.

1. 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 successivo comma 2, ed inoltre provvede, entro un anno dalla data stessa, ai seguenti ulteriori adempimenti relativi ai

(Segue: *Testo del Governo*)

beni costituenti oggetto di ciascun illecito contestato, ove ne ricorrano 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 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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

beni costituenti oggetto di ciascun illecito contestato, ove ne ricorrano 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 effettiva cessione;

b) *identica;*

c) *identica.*

2. La somma da versare è pari al 5 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 40 milioni di lire; al 25 per cento del valore quando esso superi i 40 milioni ma non i 75 milioni di lire; al 50 per cento del valore quando esso superi i 75 milioni di lire.

3. 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 2.

4. I documenti comprovanti gli adempimenti di cui al comma 1 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.

(Segue: *Testo del Governo*)

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 ricorrano 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,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

5. *Identico.*

6. *Identico.*

7. Agli illeciti valutari diversi da quelli di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 2 della presente legge continua altresì ad applicarsi l'articolo 8 del regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928, convertito in legge dalla legge 2 giugno 1939, n. 739.

Art. 11.

1. La facoltà di definizione del procedimento sanzionatorio amministrativo, disciplinata dall'articolo 10 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 legge stessa, 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 in legge dalla 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 10 ed agli altri adempimenti ivi prescritti, ove ne ricorrano i presupposti alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. *Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*)

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 princìpi 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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

3. *Identico.*

4. Si applicano i commi 3 e 4 dell'articolo 10. L'Ufficio italiano dei cambi comunica al Ministero del tesoro l'avvenuta definizione del procedimento sanzionatorio relativamente agli illeciti di cui al presente articolo.

5. *Identico.*

Collocato in una nuova formulazione come articolo 1 del presente testo.

(Segue: *Testo del Governo*)

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 princìpi di maggiore chiarezza e conoscibilità 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, salva eventuale previsione di verifiche successive;

h) sarà riordinato e razionalizzato, per quanto possibile in omogeneità alle norme

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo del Governo*)

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, nonchè 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 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 com-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo del Governo*)

ma 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, nonchè 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.*

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Art. 12.

Identico.