

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

N. 901-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE GALLO)

Comunicata alla Presidenza il 5 luglio 1988

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Depenalizzazione degli illeciti valutari

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

e dal Ministro del Commercio con l'Estero

di concerto col Ministro degli Affari Esteri

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MARZO 1988

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le ragioni che stanno alla base del disegno di legge n. 901, presentato dai ministri Vassalli e Ruggiero di concerto coi ministri Andreotti, Gava e Amato, e intitolato «Depenalizzazione degli illeciti valutari», sono puntualmente indicate nella relazione che accompagna il provvedimento stesso.

Non soltanto tale disegno si muove nella prospettiva di totale liberalizzazione delineata dall'Atto unico europeo, in un contesto cioè che si prepara a sancire la piena legittimità di comportamenti che sino a pochi anni orsono erano guardati con sfavore dalla coscienza giuridica e, quindi, dall'ordinamento, ma si pone lungo due direttive che sono espressione di una linea di tendenza, variamente articolata, ma fondata su una *ratio* comune. Da un lato, la cosiddetta depenalizzazione, che ha trovato un significativo momento di raggruppamento sistematico e dommatico nella legge 24 novembre 1981, n. 689; dall'altro, la soluzione adottata nella legge 26 settembre 1986, n. 599, in tema di disciplina penalistica.

L'articolo 2 di detta legge n. 599, infatti, una volta entrata in vigore la normativa delegata, rende possibile ma non necessaria la presenza di fattispecie criminose imperniate su 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. Il ricorso ai divieti posti al principio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero è, secondo tale norma, puramente eventuale: la normativa delegata, insomma, non era destinata a sfociare inevitabilmente nella configurazione in atto di ipotesi delittuose, limitandosi ad assicurarne la possibilità. Misura, questa, senza dubbio assai significativa ma insufficiente, proprio perchè, in linea di principio, conserva la tutela (eventuale) offerta dalle norme penali in materia valutaria, a fronte dell'intensificarsi delle condizioni che motivano un processo di liberalizzazione della normativa sostanziale

valutaria. Insomma, occorre convenire che sarebbe incoerente mantenere la criminalizzazione di comportamenti che ci si appresta a dichiarare per il futuro legittimi e consentiti. Senza contare che, in un momento nel quale, forse per la prima volta nella sua storia economica, il paese ha raggiunto una piena sovranità di capitali, una regolamentazione di sapore curtense appare quantomai anacronistica.

Su tal via il disegno di legge che si sottopone all'attenzione degli onorevoli senatori propone la decriminalizzazione degli illeciti valutari, la loro qualificazione in chiave puramente amministrativistica e, conseguentemente, l'assoggettamento degli stessi alle vigenti sanzioni amministrative. Il che importa l'abrogazione, disposta nella prima parte del comma primo dell'articolo unico del disegno di legge, di tutte le norme configuranti illeciti penali. Quantomai opportuno, al riguardo, l'emendamento proposto dal ministro Ruggiero e accolto all'unanimità dalla Commissione giustizia, che aggiunge, dopo la menzione alla legge 26 settembre 1986, n. 599, il seguente periodo: «Sono abrogate le disposizioni di cui al titolo 3 del testo unico in materia valutaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, salvo l'articolo 40 e l'articolo 43, commi 1 e 2, del testo unico stesso». Trattasi, come si diceva, di precisazione indispensabile alla compiutezza del provvedimento proposto, dato che il testo unico richiamato non ha portata meramente compilativa.

La Commissione ha inoltre accolto gli emendamenti ai commi 1 e 2 che rispettivamente aggiungono, dopo le parole «previste dalle vigenti disposizioni» alla fine del primo comma, la specificazione: «per gli illeciti non costituenti reato di pari valore»; mentre in chiusura del comma secondo dopo le parole «per gli illeciti di pari valore» si aggiungono le seguenti: «non costituenti reato». Con detti emendamenti si mira ad evitare le perplessità

che potrebbero nascere dall'intendere come sanzioni amministrative applicabili quelle già previste per i fatti di reato. Lettura questa che avrebbe svuotato di contenuto il dettato dell'articolo 1, dal momento che l'articolo 8 della legge 26 settembre 1986, n. 599, esclude il concorso formale tra illecito penale ed illecito amministrativo e, pertanto, il cumulo materiale di sanzione penale e sanzione amministrativa.

Un punto, ad avviso del relatore, merita particolare attenzione. A norma del primo comma dell'articolo unico del disegno di legge non si verifica soltanto una vicenda di *abolitio criminis* che avrebbe, in questi termini, lasciata aperta la questione della qualificazione dei comportamenti considerati come illeciti amministrativi. Non è chi non veda, infatti, come abrogare una incriminazione precedente non ne implica per nulla la riduzione della valenza da penale in amministrativa. Il testo che si sottopone all'attenzione dell'Assemblea dispone un'immediata e diretta «dequalificazione» del «fatto», che è colto nell'interaezza dei suoi elementi essenziali o, il che è lo stesso, va detto che la struttura della figura di illecito, oggi penalmente rilevante, costitutivo di illecito amministrativo dall'entrata in vigore della nuova normativa, permane immutata. Ne discende che, se il reato che l'attuale disciplina configura ha natura di delitto, sembra lecito concluderne che l'illecito amministrativo dovrà essere sanzionato soltanto se sorretto, in concreto, da dolo; quando si tratta, invece, di contravvenzione varrà ovviamente la regola generale dettata dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 («Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa»).

Il comma 2 ribadisce l'applicabilità, per i fatti costituenti reato commessi prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, dell'articolo 2, secondo comma, del codice penale. La previsione a prima vista ridondante, stante il disposto dell'articolo 26 codice penale, ha la sua ragion d'essere nella seconda parte che sancisce l'applicabilità, a detti fatti, delle sanzioni amministrative previste per gli illeciti non costituenti reato, di pari valore, dalle norme valutarie vigenti. Oltretutto, ribadire in una particolare materia una disposizione della

parte generale del codice penale vale a sottolineare l'importanza del principio dettato dalla norma penale generale: come è il caso dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1982, n. 516, in tema di errore su leggi diverse da quella penale incriminatrice. È, quella operata dal comma secondo, una sottolineatura che non soltanto non può indurre a pensare alla legislazione valutaria come legislazione eccezionale o finanziaria, ma, proprio al contrario, ribadisce l'impossibilità di considerare, sotto qualsiasi aspetto, tale legislazione su un piano che non sia quello di legge ordinaria.

Il comma 3 dell'articolo unico contiene una norma in tema di prescrizione che in sostanza riapre *ex novo* tutti i termini di prescrizione pregressi. Il che potrebbe anche rientrare in un coerente disegno di politica legislativa se, a giudizio del relatore, non ostassero due rilievi. Il primo è che, decorrendo i termini previsti dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454, «dalla data della ricezione degli atti da parte dell'Ufficio italiano dei cambi», l'inizio della prescrizione sfugge alla conoscenza dell'interessato che, oltretutto, corre il rischio di eventuali disguidi e ritardi. Il secondo, di peso ancor maggiore, è che la disciplina in questione è disposta per i procedimenti penali pendenti alla data di entrata in vigore della nuova normativa. Si avrebbe allora, per i medesimi fatti, un doppio regime dipendente, in tutto e per tutto, dalla casualità dell'inizio o no di un procedimento penale. La presenza dell'articolo 24 della legge n. 454 depone per l'inopportunità della previsione di una qualsiasi norma speciale, concernente la prescrizione, nel provvedimento in esame. Il relatore suggerisce pertanto, a titolo personale, al comma 3 dell'articolo 1, dopo le parole «prorogati di ulteriori 180 giorni», la soppressione del seguente periodo: «nonchè i termini previsti dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454».

Sulla base di quanto finora osservato si raccomanda dunque all'approvazione dell'Assemblea il testo del provvedimento proposto dalla Commissione, tenendo conto del suggerimento enunciato alla fine della presente relazione.

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: MAZZOLA)

7 giugno 1988

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

1. Non costituiscono reato e sono illecito amministrativo tutte le violazioni previste dal decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, modificata con decreto-legge 10 agosto 1976, n. 543, convertito dalla legge 8 ottobre 1976, n. 689, nonché con decreto-legge 19 novembre 1976, n. 759, convertito dalla legge 23 dicembre 1976, n. 863, e dalle successive integrazioni e modificazioni recate dall'articolo 145 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e da ultimo dalla legge 26 settembre 1986, n. 599. Le violazioni stesse sono punite con le sanzioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni.

2. Per i fatti costituenti reato, commessi prima della data di entrata in vigore della presente legge, si applica l'articolo 2, secondo comma, del codice penale. A tali fatti si applicano le sanzioni amministrative previste per gli illeciti di pari valore dalle norme valutarie vigenti.

3. Per i procedimenti penali pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'autorità giudiziaria dispone la trasmissione degli atti all'Ufficio italiano dei cambi, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative. Dalla data della ricezione degli atti da parte dell'Ufficio italiano dei cambi decorrono i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prorogati di ulteriori 180 giorni, nonché i termini previsti dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454. L'autorità giudiziaria può disporre che il sequestro ordinato sia mantenuto a garanzia del pagamento delle sanzioni amministrative. Si applicano, in tal caso, le disposizioni dell'articolo 29, commi 2 e 3, e dell'articolo 30, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. Non costituiscono reato e sono illecito amministrativo tutte le violazioni previste dal decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, modificata con decreto-legge 10 agosto 1976, n. 543, convertito dalla legge 8 ottobre 1976, n. 689, nonché con decreto-legge 19 novembre 1976, n. 759, convertito dalla legge 23 dicembre 1976, n. 863, e dalle successive integrazioni e modificazioni recate dall'articolo 145 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e da ultimo dalla legge 26 settembre 1986, n. 599. Sono abrogate le disposizioni di cui al titolo III del Testo Unico delle norme di legge in materia valutaria approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, salvo l'art. 40, nonché i commi 1 e 2 dell'articolo 43 del Testo Unico stesso. Le violazioni stesse sono punite con le sanzioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni per gli illeciti non costituenti reato di pari valore.

2. Per i fatti costituenti reato, commessi prima della data di entrata in vigore della presente legge, si applica l'articolo 2, secondo comma, del codice penale. A tali fatti si applicano le sanzioni amministrative previste per gli illeciti non costituenti reato di pari valore dalle norme valutarie vigenti.

3. *Identico.*