

(N. 1093)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore SPALLINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1955

Interpretazione autentica del decreto del Presidente della Repubblica
19 dicembre 1953, n. 922, in materia di reati finanziari.

ONOREVOLI SENATORI. — Quando il senatore Zoli, relatore del disegno di legge 18 dicembre 1953, n. 920, concernente delega da darsi al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto, riferiva al Senato l'opinione della 2^a Commissione permanente, in ordine all'amnistia, così testualmente si esprimeva:

« ... Non è sembrato per vero conforme a giustizia che allorquando si concedeva un beneficio di innegabile larghezza a tutti i condannati anche per i più gravi reati, non dovesse usarsi una maggiore clemenza verso coloro che apparissero colpevoli di reati di minore gravità.

« ... Ispirata a questi principi la Commissione ha ritenuto di dover stabilire, con opportuna modificazione del testo originario, che la amnistia non si applica ad una serie di reati contro la morale e il buon costume, ai reati finanziari, escluse talune ipotesi minori e potrebbe dirsi minime ».

E continuando, l'onorevole Zoli concludeva la sua relazione, dicendo che « l'articolo 4, in fine contiene le disposizioni ormai tradizionali

in ordine alla applicazione dell'amnistia, e alle condizioni per il godimento del condono e dell'indulto in *tema di reati finanziari* (lett. D) ».

Su queste premesse il 19 dicembre 1953, il Presidente della Repubblica, avendo il Senato approvato la legge di delega, decretava che era concessa amnistia ... — articolo 1, lettera F — per i reati finanziari previsti:

1) dalle leggi sulle dogane e sulle imposte di fabbricazione per i quali sia comminata la ammenda non superiore nel massimo a lire 50.000;

2) dalle leggi sul monopolio dei sali e dei tabacchi, sul chinino dello Stato, ecc. ecc. per i quali sia comminata la multa o l'ammenda, non congiunte a pena detentiva, non superiore nel massimo a lire 2.250.000.

Tale amnistia veniva estesa alle infrazioni previste dalle leggi sulla imposta generale sull'entrata, quando esse fossero connesse ai reati previsti nel precedente comma (articolo 1, lettera F, n. 2), e che era concesso indulto (articolo 2, lettera d) per i reati finanziari previsti dalle leggi sul monopolio dei sali e dei tabacchi ecc., relativamente alle multe o

alle ammende non superiori a lire 2.250.000, congiunte a pena detentiva.

Di altrettanto venivano condonate le pene superiori.

L'indulto per le infrazioni alle norme in materia di dogane veniva esteso alle multe o ammende, quando il loro ammontare non fosse superiore alle lire 100.000, e per quanto riguardava l'imposta generale sull'entrata, veniva elargito egualmente indulto, in caso di connessione ai reati più sopra previsti e nei limiti previsti dai commi precedenti.

Infine (articolo 4) il decreto disponeva che la concessione della amnistia e dell'indulto, per i reati finanziari fossero subordinati alle seguenti condizioni:

1) trattandosi di mancato pagamento del diritto e del tributo evaso, il trasgressore pagasse il diritto o il tributo evaso entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto;

2) il trasgressore non avesse subito già condanna a pena detentiva per uno dei fatti previsti dalle leggi richiamate nell'articolo 2, lettera D.

L'urgenza di approvare la legge 18 dicembre 1953, in modo di consentire al Presidente della Repubblica di emanare il decreto di amnistia e indulto prima di quelle imminenti feste natalizie, non consentì al Parlamento una migliore espressione di volontà e un più preciso tecnicismo di linguaggio nella materia finanziaria.

Conseguentemente nell'applicazione pratica della legge, la Magistratura si trovò di fronte a notevoli difficoltà di interpretazione, con deprecabili conseguenze per la famosa certezza del diritto perchè alcune magistrature di merito applicavano e applicano l'amnistia, altre no.

Purtroppo, le difficoltà di fronte alle quali vennero a trovarsi i magistrati, erano prodotte da alcune disposizioni legislative contenute nella legge doganale, nella legge sui monopoli dei tabacchi e nella legge sull'imposta generale sull'entrata.

* * *

Come è noto la legge doganale del 25 settembre 1940, n. 1424, sotto il titolo reati dogana-

nali, punisce il contrabbando in genere con multa.

All'articolo 107 poi testualmente dispone:

« Chiunque fuori dei casi preveduti negli articoli precedenti, sottrae merci al pagamento dei diritti di confine, è punito con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti medesimi, e all'articolo 148:

« Le disposizioni di questo titolo sono applicabili anche ai fatti di contrabbando che abbiano per oggetto sali e tabacchi di provenienza estera. In tali casi, però le pene da applicare sono quelle stabilite dalla legge di monopolio, sempre che siano più gravi, di quelle stabilite da questa legge ».

Le pene stabilite dalla legge sul monopolio, sono esattamente quelle previste dagli articoli 1 e 7 della legge 3 gennaio 1951, n. 27.

Infatti con questa legge le pene previste per il contrabbando di tabacco nazionale od estero sia dalla legge 17 luglio 1942, n. 907, sia dal decreto legislativo luogotenenziale 24 aprile 1946, n. 401, venivano esasperate e aumentate fino a punire il colpevole con un minimo di multa di lire 30.000 fino a un massimo di lire 90.000 per ogni chilogrammo di tabacco lavorato contrabbandato, e con un minimo di lire 25.000 fino a lire 80.000 per ogni chilogrammo di tabacco greggio contrabbandato.

Tali pene devono essere aumentate da un terzo a due terzi quando si tratta di tabacco estero; e quando la quantità di tabacco contrabbandato non superi i quindici chilogrammi, perchè in caso di supero, il colpevole è punito con reclusione e multa.

È quindi fin troppo evidente che il legislatore, quando ha delegato il Presidente della Repubblica a concedere amnistia e condono per i reati finanziari, diciamo così, di lieve entità, ha inteso specificatamente, per la questione che ci interessa, concedere amnistia per i reati doganali, solo per quei reati punibili con l'ammenda fino a lire 50.000, e condono per questi stessi reati, quando l'ammontare della pena non superasse le lire centomila di multa e di ammenda, mentre per quanto riguarda i reati alla legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi sia esteri che nazionali, dichiarava amnistiati tutti quei reati per i quali era dalla legge comminata la sola pena della

multa o dell'ammenda, fino a lire 2.250.000, e dichiarava condonati i reati finanziari preveduti dalle leggi sul monopolio dei tabacchi, relativamente alle multe o alle ammende non superiori a lire 2.250.000, anche se congiunte a pena detentiva. E questa cifra, si noti, non era formulata a casaccio. Essa infatti si ricava dal seguente semplice calcolo: chilogrammi quindici di tabacco estero contrabbandato punito con la pena massima di lire 90.000 al chilogrammo, aumentata di due terzi (90.000 + + 60.000) cioè lire 150.000 al chilogrammo importa esattamente lire 2.250.000 ($150.000 \times \times 15 = 2.250.000$).

Tutto, dunque, pareva chiaro nella legge, quando la Suprema Corte a Sezioni Unite nel maggio del 1953, stabiliva la massima che il concorso del contrabbando doganale di tabacco estero, con il contrabbando di monopolio sempre relativo a tabacco estero, continua ad essere regolato dalla norma di cui all'articolo 148 della legge doganale, e pertanto il contrabbando di quindici chilogrammi di tabacco estero, non poteva essere dichiarato amnistiato, perchè per i reati preveduti dalle leggi sulle dogane, l'amnistia si poteva solo applicare a quei reati puniti con ammenda non superiore a lire 50.000.

Con altra massima, la Suprema Corte (Sezione I - 9 giugno 1954 - Presidente Volpe), stabiliva il principio che « *il contrabbando di tabacchi esteri, non rientra nell'amnistia* ».

Uguale massima la Suprema Corte stabiliva più tardi (sempre Presidente Volpe e sempre lo stesso relatore), il 7 settembre 1954.

Non è chi non veda, almeno tra i parlamentari che votarono la legge di delega per l'amnistia, come una simile interpretazione della legge sull'amnistia del 18 dicembre 1953, numero 920, riesca contraria allo spirito e alla volontà del legislatore, e come essa sia frutto di un errore di diritto, perchè la stessa legge doganale stabilisce che il contrabbando di tabacco di provenienza estera, va punito con pene più gravi, di quelle previste dalla legge doganale, che sono precisamente quelle previste dalla legge sul monopolio.

Ed è appena il caso di aggiungere che se si accettasse il pensiero della Cassazione in materia, si avrebbe come conseguenza che la norma di cui agli articoli uno, lettera F, n. 2 e due

lettera D, di cui al decreto di amnistia, sarebbe addirittura inoperante ed inapplicabile.

Ma qualcuno accortosi della illogicità e anti-giuridicità della soluzione, ha aggiunto che in ogni caso nè l'amnistia, nè il condono potevano esser concessi, se prima e nel termine di quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto, non fossero stati pagati il tributo o il diritto evaso, in quanto il sequestro della merce non ha rilevanza giuridica, spiegando esso efficacia soltanto dopo che la sentenza di condanna sia divenuta definitiva ed il sequestro della merce tramutato in confisca. Solo allora, si sostiene, l'interessato può chiedere, in sede di esecuzione, l'esenzione dal pagamento dei tributi, sempre che questi siano coperti dal valore della merce sequestrata.

E questo principio la Cassazione ha costantemente ripetuto, in contrasto con la norma di cui all'articolo 145 della legge doganale del 1940, n. 1424, e dell'articolo 5 della legge 3 gennaio 1951, n. 27, che testualmente recitano:

« (Articolo 145). Il pagamento della multa e dell'ammenda non esime dall'obbligo del pagamento dei diritti doganali, salvo il caso in cui la merce oggetto del contrabbando sia stata sequestrata ».

« (Art. 5). Salvo il caso in cui il tabacco oggetto del contrabbando sia stato sequestrato, il pagamento della multa non esime il colpevole dall'obbligo del pagamento dei diritti di monopolio ».

E il medesimo errato ragionamento fu fatto al riguardo dall'imposta generale entrata connessa con il reato di contrabbando, sostenendosi che il tributo previsto dall'articolo 17 della legge 19 giugno 1940, n. 762, sull'imposta generale entrata per le merci importate dall'estero non è imposta doganale perchè avrebbe la stessa natura dell'imposta sull'entrata, dovuta per il fatto obiettivo della importazione.

Sicchè tutte le disposizioni sancite nel decreto 18 dicembre 1953, n. 920, in ordine all'amnistia e al condono per reati sul monopolio dei tabacchi anche se esteri, e per l'imposta generale entrata connessa a tali reati, sarebbero riuscite una beffa. Invero, a parte le ragioni addotte finora a sostegno dell'amnistia e

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del condono per il contrabbando di tabacchi esteri, fino a chilogrammi 15, a dimostrazione dell'assoluta infondatezza delle ultime tesi sostenute dalla Cassazione stanno le ragioni che seguono:

1. È norma del Codice penale (articolo 15) che quando più leggi penali regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge generale.

Nella specie, quindi, la legge da applicarsi non è la legge doganale, che tratta dei reati doganali in genere, e che rinvia, quanto al contrabbando di tabacchi, alla legge più severa, ma è quella proprio sul monopolio dei tabacchi e più precisamente la legge 3 gennaio 1951, n. 27.

2. Paiono abbastanza esplicite le disposizioni di cui agli articoli 145 legge 25 settembre 1940, n. 1424 e 5 della legge 3 gennaio 1951, n. 27.

Ma si osserva che il sequestro non equivale a confisca, e che il conteggio va fatto in fase di esecuzione della sentenza di condanna.

Quando così si afferma si dimentica prima di tutto che per prassi costantissima e antichissima, tutte le dogane hanno interpretato le disposizioni citate, nel senso che una volta che la merce sia stata sequestrata, il tributo o il diritto doganale, non si paga, perchè coperto dal ricavato della cessione ai monopoli della merce sequestrata, e ci si dimentica soprattutto della disposizione di cui all'articolo 109 della legge 17 luglio 1942, n. 907, capoverso terzo che dispone:

« In ogni caso i generi di monopolio debbono essere inviati a cura dell'ufficio di vendita ovvero della dogana, alla più vicina **manifattura** di tabacchi. Essi si considerano soggetti a deperimento e sono devoluti all'Amministrazione dei monopoli, previo accreditamento del prezzo a favore degli aventi diritto secondo le norme da stabilire nel regolamento ».

È in base a questa disposizione che le dogane cedono subito ai monopoli il tabacco sequestrato, accreditandone l'importo agli aventi diritto, si capisce detratti i diritti o i tributi doganali dovuti e le spese.

3. È noto che in ogni caso, anche in caso di assoluzione, il tabacco estero sequestrato non può essere restituito al proprietario o possessore, e che, perchè una sentenza di condanna diventi esecutiva, occorrono almeno un paio

d'anni, tempo più che abbondante perchè il tabacco si polverizzi e si disperda.

Come si può procedere, in sede di esecuzione, a conteggio di quanto si è ricavato dalla cessione, quando la merce è deperita, polverizzata, e forse non più esistente?

E quali sarebbero gli intralci al regolare funzionamento degli uffici doganali e di monopolio, derivanti da schedatura delle merci, schedatura che dovrebbe essere sempre aggiornata e che dovrebbe costantemente seguire le diverse fasi di migliaia di processi celebrati per i diversi Tribunali e Corti d'appello d'Italia?

4. Lo stesso dicasi quanto all'I.G.E. È facile osservare che nel caso di merce sequestrata, il colpevole non ha una entrata, perchè è fin troppo chiaro che col sequestro della merce, il proprietario non solo non vende, ma non consegue alcuna entrata di nessun genere.

Ci troveremo quindi di fronte ad un'imposta senza oggetto.

Ma vi è di più: poichè la legge sull'I.G.E. stabilisce che per l'imposta in tutto o in parte non riscossa dalla dogana deve essere riscossa con le norme e nei termini stabiliti dall'articolo 15 della legge doganale, non c'è dubbio che la norma apprestata da questa legge alle misure cautelari sulle riscossioni (articolo 145) si applica anche alla regolamentazione di una misura cautelare della quale prevede e regola un effetto: quello cioè dell'esonero del pagamento del tributo, quando la merce è sequestrata.

* * *

Onorevoli senatori, in materia di interpretazione di leggi esiste una regola codificata, quella cioè contenuta nell'articolo 12 delle disposizioni preliminari al Codice civile, secondo la quale: « Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore ».

Non vi è poi dubbio alcuno che l'interpretazione migliore di una legge, sia l'interpretazione autentica, fatta cioè dallo stesso legislatore. A dare una interpretazione autentica alla legge 18 dicembre 1953, n. 920, di fronte alla contraddittorietà di giudicati, alla perplessità di magistrati, alle critiche unanimi della dottrina e della stessa avvocatura dello Stato,

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tende l'attuale proposta di legge. Per avere una pallida idea dell'urgenza e della necessità di provvedere, basti ricordare che il Tribunale di Como ha costantemente applicato l'amnistia, ma che il P. M. presso quel Tribunale ha interposto ricorso per Cassazione avverso ben 130 sentenze di assoluzione per amnistia, e che ben 85 ricorsi sono stati fino ad oggi accolti.

Si aggiunga che la Dogana di Como ha in sospeso l'invio all'Autorità giudiziaria di circa 3.000 verbali di contravvenzione riferentisi a fatti anteriori al 21 settembre 1953, in at-

tesa dell'auspicata, da ogni parte, interpretazione autentica della legge.

E quello che avviene al Tribunale di Como avviene evidentemente per tutti i Tribunali, che hanno motivo, per la loro dislocazione territoriale, di occuparsi di contrabbando.

Convinti, come siamo, che il voto del Parlamento che intendeva concedere l'amnistia e il condono per i reati di contrabbando di tabacco nazionale o estero fino a 15 chilogrammi, non può essere eluso, raccomandiamo al Senato l'accoglimento del seguente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'amnistia e l'indulto di cui all'articolo 1, lettera *F*, n. 2, e all'articolo 2, lettera *D*, del decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 1953, n. 922, si applica, con le limitazioni e la condizioni previste, al contrabbando di tabacchi grezzi o lavorati, anche di provenienza estera, fino a 15 chilogrammi.

Art. 2.

Il pagamento del diritto o del tributo evaso e dell'imposta generale sull'entrata connessa al reato di contrabbando, anche se solo doganale, non è dovuto sulla somma sequestrata, anche se non sia intervenuta sentenza definitiva in ordine al contrabbando.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il 15° giorno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.