

(N. 1093-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE PICCHIOTTI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore SPALLINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1955

Comunicata alla Presidenza il 22 novembre 1956

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

ONOREVOLI SENATORI. — Anche dopo la discussione avvenuta in Commissione nella seduta del 25 luglio 1956 sulla relazione, invero breve, da me svolta su questo disegno di legge relativo all'interpretazione autentica del decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 1953, in materia di reati finanziari, non ho da modificare alcunchè di quanto ebbi a scrivere allora.

Le osservazioni che il collega autorevolissimo Pannullo fece e che sono chiaramente riportate nel verbale di quella seduta, non possono

trovare la mia adesione come non hanno trovato quella della maggioranza dei colleghi intervenuti in quel dibattito.

Occorre prima di ogni altra considerazione indagare il motivo che ha indotto il collega Spallino a presentare quel disegno di legge.

Lo si legge chiaro nelle sue premesse. Non solo dunque per una palese stridente ed ingiustificata differenza fra la concessione di un beneficio di innegabile larghezza per reati gravi e la sua esclusione per quelli di evidente tenuità, ma perchè non poteva più oltre tollerarsi

una disparità di interpretazione da parte della Magistratura delle disposizioni legislative riferentisi alla legge doganale, a quella sul monopolio dei tabacchi e sulla imposta generale sull'entrata, contemplate nel decreto di amnistia del 19 dicembre 1953.

Questa incertezza e questa disparità di valutazione e di decisione costituiscono un danno ed un pericolo gravissimo per i cittadini i quali non possono pensare che l'esito di una indagine sopra problemi identici possa portare a conclusioni diverse a seconda del giudizio di magistrati di una o di altra giurisdizione.

Doveva essere chiaro per tutti che la volontà ed il proposito di coloro che vollero questa amnistia si erano rivelati chiari attraverso le pene comminate per i reati finanziari preveduti dalla legge sul monopolio dei tabacchi, punendo il contrabbando di tabacco di provenienza estera per quantitativo sino a 15 chilogrammi con le pene stabilite dalla legge sul monopolio, che sono più gravi.

Tutto ciò è di indiscutibile evidenza; ma non possiamo negare che dal punto di vista tecnico e da quello della chiarezza il decreto di amnistia, reclamato con urgenza dal popolo, al quale si era senza riserve o sottintesi promesso, non è uno specchio di perfezione o di solare trasparenza.

Ciò perchè la discussione delle leggi, diluvio permanente, divenute tormento per chi deve approntarle e selva opaca per chi deve eseguirle o rispettarle, è diventata come una gara di corsa a perdifiato, acqua in gola e coltello alle reni.

Pensare poco, parlare meno, approvare e sfornare subito.

Questa constatazione amara ma vera deve essere interpretata come vivo appassionato desiderio o speranza di esercitare questa altissima funzione con ponderazione, con calma, con discussioni aperte larghe e serene.

Meglio poche leggi e pochi articoli che cascade di disposizioni sulle quali a distanza si breve ora è necessario tornare per correggerle e modificarle.

Il collega Spallino ha voluto con questo disegno di legge riaffermare la certezza del diritto di fronte alle perplessità e contraddittorietà dei giudicati.

Ma, venuto in discussione, con la lentezza che è altra caratteristica non certo lodabile delle discussioni delle leggi, dovuta in parte al numero esorbitante di esse, il disegno Spallino trovò il Sottosegretario onorevole Scalfaro molto perplesso sulla costituzionalità o meno di esso.

Egli osservò che se fosse stato accettato avrebbe vulnerato i poteri e le prerogative del Presidente della Repubblica.

La eccezione che, e per la persona che la sollevò, e per la delicatezza della materia, si presentò degna di studio e di riflessione, portò la Commissione a soprassedere ed a rinviare la discussione.

Per verità, possiamo dichiarare che non avremmo sentito il disagio di una risposta immediata, anche senza essere degli specialisti in diritto costituzionale.

Però ci siamo fatti scrupolo di rileggere le discussioni avvenute alla Costituente sull'articolo 79 che tratta proprio questo argomento.

Si discusse appassionatamente sulla nozione giuridica dell'amnistia e dell'indulto.

Si ricordò che l'una e l'altro secondo l'articolo 8 dello Statuto Albertino erano una abusiva prerogativa del Re.

Ma in tale articolo si parlava di concessione di grazia e di commutazione di pene, cose assai diverse dall'amnistia ed indulto.

La Magistratura ritenne l'una e l'altro prerogative sovrane.

Ma dal 1913 titolare dell'amnistia e dell'indulto è divenuto un altro sovrano: il Potere legislativo.

All'articolo 589 del codice di procedura penale (codice Zanardelli) è scritto che l'amnistia è concessa con decreto reale su proposta del Ministro di grazia e giustizia sentito il Consiglio dei ministri. Non si può concedere *motu proprio*.

Il decreto di concessione rappresenta un atto di delegazione della funzione legislativa. E la deliberazione sull'una e sull'altro è affidata esclusivamente alle due Camere.

Era naturale che i Costituenti si preoccupassero della incertezza del diritto che andava a verificarsi per il lasso di tempo intercedente fra le deliberazioni delle due Camere.

L'onorevole Leone presentò un emendamento col quale chiedeva che si delegasse il Governo ad emanare il decreto di amnistia.

Mà tale emendamento fu respinto. Il principio unanimemente accolto fu questo: le amnistie sono provvedimenti di natura essenzialmente politica e pertanto l'organo più adatto per promulgarle è quello stesso che è designato dalla legge a determinare le direttive politiche del Paese.

E questa tesi era stata già propugnata e difesa da Ludovico Mortara.

La formulazione dell'articolo 79 fu approvata sul testo presentato dall'onorevole Bettiol il quale lo illustrò con queste parole:

« Con questo mio testo ho voluto dare particolare risalto alla figura del Presidente della Repubblica; però deve rimanere chiaro che egli non ha alcuna ingerenza sulla formulazione del decreto di amnistia ».

Questa dichiarazione assume per noi valore decisivo per concludere a favore della tesi del senatore Spallino, il quale ha creduto di poter legittimamente interpretare autenticamente il pensiero del legislatore sull'amnistia.

Ciò anche in armonia col pensiero esposto in Commissione dal senatore Romano, il quale si dichiarò favorevole al progetto perchè ritiene legittima la interpretazione autentica della legge di delegazione, senza alcun riflesso sulle prerogative del Presidente della Repubblica.

Cade quindi ogni preoccupazione di carattere costituzionale avanzata dal sottosegretario onorevole Scalfaro.

Entrando ora nella valutazione e nella interpretazione del decreto dobbiamo ricordare che l'articolo 1, lettera *F*, contempla l'amnistia per le infrazioni alle leggi sulle dogane e sulle imposte di fabbricazione per le quali sia comminata l'ammenda non superiore nel massimo a lire 50.000 e alle leggi sul monopolio dei sali e tabacchi per le quali sia comminata la multa o l'ammenda con pena non superiore nel massimo a 2.250.000 lire.

Nell'ultimo comma dell'articolo 1 è detto che l'amnistia è estesa alle infrazioni prevedute dalle leggi sulla imposta generale sull'entrata quando esse siano connesse ai reati previsti nel comma precedente.

L'articolo 2, alla lettera *D*, concede l'indulto per i reati finanziari preveduti dalle leggi sul monopolio dei sali e tabacchi per le multe e le ammende non superiori a 2.250.000 lire e l'in-

dulto in materia di dogane quando il loro ammontare non superi le lire 100.000. A questo punto sorge la questione che siamo chiamati a decidere.

La legge doganale 25 settembre 1940 sotto il titolo reati doganali punisce il contrabbando in genere con multa. Però, all'articolo 148 così dispone: « 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 tuttavia le pene da applicare sono quelle stabilite dalla legge sul monopolio.

Ora queste pene sono state inasprite dalla legge 3 gennaio 1951, n. 27, la quale aggravando quelle previste dalla legge 17 luglio 1942, n. 907, e dal decreto legislativo 24 aprile 1946, n. 401, che le elevò da un minimo di lire 30.000 ad un massimo di lire 90.000 per ogni chilogrammo di tabacco lavorato contrabbandato e con un minimo da lire 25.000 ad un massimo di lire 80.000 per il tabacco greggio contrabbandato.

Dette pene debbono essere aumentate da un terzo a due terzi quando si tratta di tabacco estero, e quando la quantità di tabacco contrabbandato non superi i 15 chilogrammi.

Ecco perchè, e non a caso, il legislatore ha dichiarato amnistiati tutti i reati puniti con l'ammenda o la multa fino a 2.250.000 lire intendendo proprio che fosse coperto dall'amnistia il contrabbando che non superi i 15 chilogrammi di tabacco.

La Corte di cassazione, in continuo contrasto con le Magistrature inferiori, con le sentenze del 9 giugno e 7 luglio 1954, Presidente di entrambe Volpe e relatore dell'una e dell'altra il consigliere Cannizzaro, quasi con le stesse parole, ha dichiarato non applicabile la amnistia per il contrabbando dei tabacchi esteri.

Anche la sentenza 5 febbraio 1955 della 1ª Sezione della Cassazione ribadisce che è vano argomento che l'articolo 1 lettera *F* n. 2 contiene una deroga all'articolo 1 lettera *F* n. 1.

E, per escludere il beneficio dell'amnistia, si argomenta che se, anche per l'articolo 148 della legge doganale per il contrabbando di tabacchi esteri la sanzione applicabile è una sola e cioè quella sui monopoli che è la più grave, non per questo il reato perde il suo carattere doganale.

Il collega Pannullo con le sue osservazioni fatte in Commissione ha difeso le decisioni della Corte negando che queste siano frutto di un errore di diritto.

Egli, dopo aver ricordato la legge sul monopolio 17 luglio 1942, n. 907, che regola il contrabbando dei tabacchi e le sue penalità, fa cenno della legge 3 gennaio 1951, n. 27, per l'inasprimento delle pene e per le deduzioni che ne dovrà trarre.

Egli ha scritto: « Non può dubitarsi che colui che trasporta, ha in deposito o detiene tabacchi di origine estera non comprati dal Monopolio, si rende responsabile anche della violazione all'articolo 107 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, che riguarda ogni genere di merci e che per il riferimento contenuto nell'articolo 148 si applica anche ai fatti di contrabbando che abbiano per oggetto sali e tabacchi di provenienza estera ».

E continua dicendo che contro colui che venga trovato in possesso di tabacchi di provenienza estera, può configurarsi (e lo si configura) un duplice reato (violazione alla legge sul monopolio e violazione alla legge doganale) perchè se questa all'articolo 148 stabilisce che « per i sali e tabacchi di provenienza estera le pene da applicarsi sono quelle stabilite dalla legge di monopolio, semprechè siano più gravi di quelle stabilite da questa legge », ciò non significa che la violazione alla legge sul monopolio rimanga assorbita da quella della legge doganale o che la norma riguardante il monopolio costituisca norma speciale ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 15 del Codice penale.

Ed il collega conclude: « La detenzione di tabacchi di provenienza estera — supponendo la loro introduzione nel territorio dello Stato senza aver pagato i diritti di confine — costituisce un reato essenzialmente doganale; e poichè trattasi di reato che dalla legge doganale è punito con la pena della multa (salve le maggiori penalità stabilite per lo stesso fatto dalla legge sul monopolio, ai sensi del ricordato articolo 148) la decisione della Corte suprema, in ogni caso incensurabile in sede parlamentare, è logica ed impeccabile ».

Osserviamo subito che riteniamo di avere pieno ed incontrastato diritto di critica per

tutte le pronunzie emesse dalla Magistratura.

E diciamo subito che questo orientamento giurisprudenziale, che ricorda un'applicazione esasperata in tema di interferenze fra legge sui monopoli e legge doganale, non possiamo accettarlo nè dividerlo.

E faccio mie le osservazioni proprio di un Magistrato che ha scritto egregiamente su questa materia. Non si comprende infatti quale rilevanza possa avere nella interpretazione del decreto di amnistia, il carattere doganale o meno del delitto di contrabbando di tabacco estero, quando il decreto di amnistia alla lettera F, n. 2, ha concesso espressamente l'amnistia per tutti i reati previsti dalla legge sui monopoli dei sali e tabacchi, entro i limiti di pena sopra indicati, ed il contrabbando è proprio un delitto previsto e punito dalla legge sui monopoli (17 luglio 1942, n. 907 e 3 gennaio 1951, n. 27).

Può ammettersi sotto certi riflessi la natura doganale del detto delitto di contrabbando nel senso che in esso, oltre la violazione dell'interesse protetto dal monopolio (e violazione del monopolio è anche il solo fatto dell'importazione, articolo 45), è insita la elusione dei diritti doganali. Ma tutto questo non ha alcuna incidenza sulla questione in esame perchè l'articolo 148 succitato, se può valere a determinare la scelta della pena più grave (e non è infrequente nella tecnica legislativa che in una legge si trovi la fattispecie legale costituente reato ed in un'altra la sanzione), non vale certamente a sopprimere il fatto certo che il contrabbando di tabacco estero sia un delitto previsto e contenuto nella legge sui monopoli, cioè in quella legge alle cui violazioni l'amnistia è stata senza alcuna distinzione concessa, abbiano o non abbiano talune di esse intrinseco carattere doganale.

La legge doganale sta a quella sui monopoli come il *genus* alla specie.

Perciò per individuare la legge che preveda la fattispecie criminosa, bisogna far capo, in applicazione dell'articolo 15 del Codice penale, alla legge speciale che con maggiore concretezza contempla la fattispecie e cioè alla legge sui monopoli anzichè alla legge doganale, e ciò anche quando questa legge possa credere di

funzionare con applicazione translata attraverso la disposizione dell'articolo 148,

La legge doganale si limita a prevedere il contrabbando di merci estere senza particolare riferimento a merci determinate; la legge sui monopoli prevede non solo il contrabbando di tabacco in genere ma anche quello avente per oggetto tabacco estero, stabilendo per questo ultimo pene più gravi.

Ora, il contrabbando di tabacco estero è una fattispecie criminosa prevista tanto dalla legge doganale quanto da quella sui monopoli con riferimento alternativo alla pena più grave, come è stato deciso dalla Corte suprema con varie sentenze.

Se questo è vero, non si comprende come in sede interpretativa debba darsi maggiore importanza all'esclusione indiretta dell'articolo 1, lettera F, n. 1, dell'amnistia, anziché all'inclusione esplicita del contrabbando contenuta nello stesso articolo, lettera F, n. 2.

Si deve concludere che, se taluni reati sono compresi e previsti in una legge a cui il decreto fa specifico riferimento nel concedere il beneficio, non può l'interprete enuclearne alcuni sotto lo specioso riflesso che essi sono nel contempo contemplati da altre leggi e nel caso presente dalla legge doganale, quale il contrabbando di tabacco estero ed il contrabbando di pietrine focaie o di accenditori automatici al quale fa specifico richiamo l'articolo 1, lettera F, n. 2, nel concedere l'amnistia.

Ma il particolare sfuggito alla Corte suprema è stato avvertito dal collega Pannullo nelle sue osservazioni, e cioè che la pena pecuniaria massima alla quale l'amnistia è stata concessa al n. 2 venne fissata nella strana misura di lire 2.250.000 proprio con riferimento al contrabbando di tabacco estero non aggravato ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1951 che va fino a 15 chilogrammi.

Ed il collega Pannullo ha scritto: « Sembra anche a me che dal complesso delle norme approvate risulti evidente il proposito che nel concedere l'amnistia si sia tenuto presente non tanto l'indole e la natura della violazione quanto la misura della pena stabilita dalla legge.

« Ed è veramente importante l'argomento sottolineato dall'onorevole proponente secondo il quale nello stabilire la pena massima della multa di lire 2.250.000 il legislatore ha com-

misurato la pena stessa al massimo di quella stabilita dalla legge 3 gennaio 1951, n. 27, relativamente al contrabbando di tabacco di provenienza estera per quantitativo sino a chilogrammi 15 ».

Dopo questo, la richiesta fatta di un emendamento all'articolo 1 del disegno Spallino non ci appare accoglibile.

E la Commissione, a maggioranza, ha approvato la formulazione dell'articolo 1 nonostante che il Sottosegretario alla giustizia avesse ribadita la sua perplessità sulla legittimità costituzionale dell'interpretazione autentica ed avesse segnalato alcune difficoltà pratiche possibili nell'applicazione della legge interpretativa.

Per dovere di esattezza e di obiettività, il Sottosegretario, pur dichiarandosi tendenzialmente contrario all'approvazione del disegno di legge, seguito in ciò dai colleghi Azara, Nacucchi e De Pietro, si è rimesso alle decisioni della Commissione.

Per l'articolo 2 del disegno in discussione vi fu più decisa resistenza, vinta coll'approvazione, da parte della maggioranza della Commissione, di detto articolo.

Il collega Pannullo disse: « Debbo esprimere la mia opposizione all'approvazione dell'articolo 2 del disegno di legge. Con tale disposizione si viene a dare un'interpretazione autentica all'articolo 4 del decreto di amnistia ed indulto ed alle disposizioni di cui agli articoli 145 della legge doganale e 5 della legge 3 gennaio 1951, n. 27 ».

Egli difese la interpretazione della Corte di cassazione secondo la quale sono esclusi dal beneficio coloro i quali non abbiano provveduto a pagare nel termine fissato i diritti dovuti allo Stato anche quando la merce oggetto del contrabbando è stata sequestrata.

Pur riconoscendo il valore della prassi costantissima ed antichissima, essa, dice il collega, non può costituire una ragione per allontanarsi dalla stretta osservanza della legge.

Ma gli argomenti in contrario che si leggono nel disegno di legge ci appaiono decisivi.

Si obietta *ex adverso* che il sequestro non equivale a confisca e che il conteggio va fatto in fase di esecuzione della sentenza di condanna.

Ma è risaputo, non solo dagli esperti ma dagli appena infarinati in questa materia, che le dogane (non certo tenere verso i cittadini) hanno sempre interpretato le norme nel senso che una volta che la merce sia stata sequestrata il tributo od il diritto doganale non si paga perchè coperto dal ricavato della cessione ai monopoli della merce sequestrata.

E le dogane cedono subito ai monopoli il tabacco sequestrato accreditandone l'importo agli aventi diritto in base all'articolo 109 della legge 17 luglio 1942 che impone alla dogana di inviare i generi di monopolio alla più vicina manifattura di tabacchi in considerazione del loro deperimento.

Da tutto questo discende che, dovendosi fare il conteggio del valore ricavato quando la sentenza di condanna sarà passata in giudicato e cioè a distanza non di mesi ma di qualche anno, il conteggio stesso verrà fatto sulla carta perchè invece del tabacco si troverà la polvere.

Preciso appare anche il rilievo fatto a proposito dell'I.G.E., perchè non si può vendere nè sottoporre a traffico commerciale cose che non sono più a disposizione del commerciante.

Quando la merce è sequestrata e non può costituire più oggetto di contrattazione, l'esonero dal tributo diventa esigenza insuperabile.

Mentre dichiariamo degno di accoglimento il disegno di legge Spallino, vogliamo ancora una volta augurarci che non si persista nel metodo deplorabile di discutere ed approvare le leggi, divenute bufera che mai non resta, con il laccio al collo e col coltello alla gola.

Se la meditazione e la discussione presiedessero ai nostri dibattiti non vi sarebbero accese discussioni e contrasti deplorabili nella interpretazione delle leggi perchè queste dovrebbero avere le caratteristiche della brevità, della chiarezza e della tecnica perfetta.

Se sapremo ispirarci a questi criteri potremo dispensarci da presentare disegni di legge diretti ad evitare ai cittadini di correre l'alea ed il danno di decisioni controverse e contrastanti, ciò che non torna certamente ad onore del legislatore.

Chiediamo, ripetendoci, l'accoglimento del disegno di legge in discussione perchè interpreta in modo sicuro la volontà del legislatore (1).

PICCHIOTTI, *relatore*.

(1) Il signor Nicola Marotta, da Nola, ha presentato una petizione (n. 46, annunziata il 10 luglio 1956) con la quale si chiede un provvedimento legislativo sostanzialmente analogo al presente disegno di legge.

L'esame della petizione si intenderà pertanto assorbito dalla discussione sul disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DEL PROPONENTE

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

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 le 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.

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DELLA COMMISSIONE

Interpretazione autentica, in materia di reati finanziari, della legge 18 dicembre 1953, n. 920, di delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto.

Art. 1.

La delegazione di amnistia e di indulto di cui all'articolo 1, lettera f), n. 2, e all'articolo 2 lettera d) della legge 18 dicembre 1953, numero 920, si intende applicabile, con le limitazioni e le condizioni previste, al contrabbando di tabacchi grezzi o lavorati, anche di provenienza estera, fino a 15 chilogrammi.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.