COMMISSIONE II

AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GENNAIO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAMMI'**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Discussione e approvazione*):

Modifiche all'ordinamento degli Istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratizio (*Approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (988) 11

PRESIDENTE 11, 14, 15, 16
CAVALIERE 13, 16
DARIDA, *Sottosegretario di Stato per l'interno* 15
GUADAGNO 13, 16
PECCHIA TORNATI MARIA AUGUSTA 12

Votazione segreta:

PRESIDENTE 16

La seduta comincia alle 11,30.

FAENZI, *Segretario,* legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Modifiche all'ordinamento degli Istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratizio *(Approvato dalla I Commissione permanente del Senato)* (988).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche all'ordinamento degli Istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratizio », già approvato dalla I Commissione permanente del Senato nella seduta del 21 dicembre 1976.

Data l'urgenza del provvedimento e poiché il relatore, onorevole Boldrin, non può essere presente, svolgerò io stesso la relazione.

Il disegno di legge all'ordine del giorno è già stato approvato dal Senato ed è ora da noi in seconda lettura: esso consiste in una migliore precisazione delle norme che riguardano la dimostrazione dell'identità di colui che effettua un'operazione di prestito su pegno; inoltre stabilisce delle sanzioni che finora mancano nel diritto positivo vigente. Infatti l'articolo 119 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, stabilisce che « le

persone che compiono operazioni di pegno e che danno commissioni in genere alle agenzie pubbliche o agli uffici pubblici di affari sono tenute a dimostrare la propria identità, mediante la esibizione della carta di identità o di altro documento, fornito di fotografia, proveniente dall'amministrazione dello Stato ». Questo articolo, però, non è accompagnato da sanzioni specifiche rispetto alla trasgressione della norma, e si riferisce ad agenzie pubbliche o ad agenzie pubbliche di affari.

Nella relazione che accompagna il provvedimento viene ricordato che in altri paesi, come il Belgio, la Francia, la Germania Federale, l'Inghilterra, la dimostrazione dell'identità è prevista da norme assai più rigorose, in modo da impedire che l'operazione a carattere pignoratizio finisca con il costituire un modo per liberarsi di oggetti di provenienza illecita o addirittura per realizzare più di quanto non sia consentito ai ricettatori attuali. C'è una situazione evidente di inferiorità del nostro paese dal punto di vista legislativo, in questa materia, rispetto agli altri paesi occidentali, o comunque a quelli del Mercato comune.

Devo dire che con l'articolo 1, con riferimento alla legislazione vigente, il credito pignoratizio viene regolato nel senso che è necessario dimostrare la propria identità così come previsto dall'articolo 119 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Viene aggiunto che a cura dell'Istituto di credito deve essere effettuata l'annotazione nel registro apposito, così come previsto nella legislazione belga, francese e della Germania Federale.

Inoltre all'atto dell'estinzione del prestito, a margine delle indicazioni di cui si è parlato, dovranno essere segnate le generalità dell'esibitore della polizza di pegno, che evidentemente possono non essere le stesse di colui che ha effetuato l'operazione di partenza.

In deroga poi all'articolo 340 del codice di procedura penale, è prevista la possibilità che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria siano delegati dal giudice ad esaminare il registro, al fine di rintracciare gli oggetti provenienti da fonte illecita.

Con l'articolo 3 del presente disegno di legge, le disposizioni si applicano anche alle imprese che compiano solo occasionalmente operazioni di prestito su pegno: esse sono tenute, inoltre, ad effettuare tutte le annotazioni previste dall'articolo 1.

Con l'articolo 4 è stabilito che chiunque violi le disposizioni dell'articolo 1 viene punito con sanzioni che variano da lire centomila fino a lire un milione, salvo che il fatto costituisca reato più grave; nei casi di particolare gravità o di recidiva nell'osservanza degli obblighi, viene prevista la revoca all'esercizio del credito pignoratizio.

Il provvedimento al nostro esame, nel momento in cui in aula si affronta il tema dell'ordine pubblico, riveste un'importanza assai particolare, in quanto rappresenta anch'esso un valido strumento per colpire uno dei maggiori canali della criminalità. In considerazione di ciò e del fatto che esso giunge a noi in seconda lettura, ne auguro la sollecita approvazione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

PECCHIA TORNATI MARIA AUGUSTA. L'oggetto del disegno di legge che noi stiamo esaminando ha una storia lunga. È stato materia di precedenti iniziative, le ultime delle quali risalgono al 1968 e, successivamente, al 1973.

Il nostro gruppo si dichiara favorevole a questo disegno di legge.

L'anonimato che, di fatto, copre l'identità di colui che chiede un prestito, un credito in cambio del deposito di un pegno è per certi aspetti comprensibile in quella area vasta di segretezza che spazia, secondo i nostri ordinamenti, dal segreto politico o di Stato, al segreto militare, a quello bancario, a quello professionale.

Si tratta di un enorme banco di nebbia, entrando nel quale la rotta di qualsiasi iniziativa tendente ad accertare fatti e circostanze connesse con eventuali responsabilità, individuali o no, inevitabilmente è destinata a perdersi in una navigazione difficile, ritardata, esposta addirittura al naufragio.

Sotto il profilo costituzionale ciò è evidentemente molto grave, perché non raramente l'autorità giudiziaria è impedita dal rendere giustizia proprio dall'esistenza o dall'interposizione del segreto.

Il processo di Catanzaro, la fuga di capitali, le vicende legate al banchiere Sindona, le evasioni fiscali, la ricettazione di refurtiva, il riciclaggio di preziosi rubati o estorti attraverso il pagamento di riscatti per sequestri di persona sono alcuni dei reati che hanno profondamente turbato e scosso tutta la società nazionale, quando non abbiano tentato perfino di sovvertirne le democratiche istituzioni; di ciascuno di

essi è in varia misura percorso dall'istituto della segretezza. Potremmo perciò rilevare come con questo disegno di legge si avii, perché di un avvio noi vogliamo ritenere che si tratti, un'opera di risanamento che tocca, sì, un'area in cui la legislazione attuale permette o quanto meno non ostacola che si commettano reati, spesso anche rilevanti, ma un'area che crediamo non rappresenti il settore in cui l'istituto del segreto ha provocato agli italiani i peggiori e più gravi danni.

Il giro di affari degli istituti su pegno si è enormemente accresciuto in questi ultimi anni proprio nel settore dei preziosi, tanto che, sfogliando una recentissima pubblicazione del Monte dei pegni di Torino, sorprende il fatto che su dieci pagine che documentano, anche con numerose fotografie, l'attività di quell'istituto, ben otto riguardano pietre sciolte, gioielli, oro. E molto frequenti sono stati i casi in cui orafi e privati cittadini hanno riconosciuto, in pegni conservati presso istituti, oggetti di loro proprietà e di cui erano stati derubati senza però che, proprio per l'attuale anonimato del depositante, si potesse risalire ai ladri e ai ricettatori.

Riteniamo però che non solo questo sia l'aspetto che andrebbe modificato nell'attività dei monti di pegno; vorremmo segnalare, o meglio sottolineare per i colleghi della Commissione finanze e tesoro, che la vendita all'asta di preziosi non è soggetta al pagamento dell'IVA, la cui entità, com'è noto, varia dal 12 al 20 per cento, e l'atto è soggetto all'applicazione della sola marca da bollo.

Certo, sappiamo bene che tra coloro che utilizzano l'istituto del credito su ptgno numerosi sono quelli che rinunciano ad un piccolo bene, un orologio o qualche lenzuolo di corredo, per far fronte a situazioni di grave bisogno. C'è spesso in loro un sentimento di pudore, quasi di vergogna, nel doversi riconoscere in uno stato di così profonda miseria. Forse è superfluo sottolineare quanto altri dovrebbero sentirsi offesi dall'esitsenza, in questa Italia dell'*ex* miracolo economico, di un numero esteso di disoccupati, di povera gente, di diseredati. Certo, per costoro introduciamo un elemento di modificazione nella prassi ormai consolidata del deposito di pegni. Riteniamo però che l'interesse generale oggi di gran lunga prevalente sia quello d'impedire o, quanto meno, d'intralciare l'attività della ricettazione e, attraverso questa, dei furti.

Si tratta di un avvio, come dicevo, ma il disordine pubblico è ampiamente alimentato da altri e ben più gravi fenomeni, che di fatto traggono vantaggio dalla segretezza che vige in certi settori dell'attività di enti pubblici; ed è su questi che dovremo impegnarci se davvero vogliamo vincere il disordine e ricomporre su basi più elevate l'ordine, la civile convivenza, la democrazia.

GUADAGNO. Pur dichiarandomi favorevole all'approvazione del presente disegno di legge, non posso non condividere talune osservazioni negative che al riguardo ha mosso la collega onorevole Pecchia Tornati Maria Augusta. In effetti, il provvedimento pone un quesito al quale potremmo avere qualche difficoltà a rispondere, e che è il seguente: è prevalente l'interesse del privato che, trovandosi costretto a chiedere un prestito su pegno, vuol mantenere, per ovvie ragioni, l'anonimato, oppure è necessario conferire maggiori poteri all'autorità giudiziaria, per permetterle di conoscere l'identità della persona che ha effettuato l'operazione ed individuare, eventualmente, l'autore di un fatto illecito? La risposta, ancora una volta, la si trova tenendo presente non interessi particolari, ma il bene della collettività nazionale.

CAVALIERE. Sembrano oggi cadute tutte le riserve e le perplessità che nella passata legislatura ritardarono l'esame di questo provvedimento e non consentirono che venisse approvato prima del prematuro scioglimento delle Camere. Ne prendiamo atto e ci dichiariamo veramente contenti che ciò sia accaduto.

La ricettazione è l'elemento più stimolante per i ladri che, nella stragrande maggioranza, specialmente quelli professionali, sanno anticipatamente come collocare la merce rubata. Ne consegue che nei confronti dei ricettatori bisognerebbe essere molto più severi che nei confronti dei ladri, perché se si riuscisse ad estirpare la ricettazione non ci sarebbero furti, o per lo meno questi si ridurrebbero enormemente.

Ebbene, gli istituti di credito su pegno, inconsapevolmente, hanno finito con l'essere dei ricettatori, e questa legge che viene proposta è necessaria ed utile in quanto servirà a scoraggiare molti ladri, o comunque non consentirà quella facile speculazione

che rendeva possibili operazioni che avevano dell'illecito.

Ritengo quindi di poter dire, a nome del gruppo della democrazia cristiana, che si farà bene ad approvare subito il disegno di legge in discussione, che è un provvedimento molto atteso, specialmente da alcune categorie che sono le più esposte, cioè i venditori di preziosi.

Desidero fin d'ora annunciare la presentazione di un emendamento all'articolo 4. La I Commissione permanente del Senato ha soppresso il secondo comma dell'articolo 4 del testo originariamente presentato dal Governo, comma che prevedeva l'estensione della pena prevista dal comma precedente anche ai rappresentanti degli istituti e delle aziende di credito, nonché ai titolari di imprese private abilitate all'esercizio del credito pignoratizio; l'ha soppresso ritenendo che ci si trovasse di fronte ad una responsabilità obiettiva.

Io mi permetto di far presente che qui non ci si trova di fronte a un delitto; l'infrazione alle disposizioni previste dalla presente legge è punita a titolo di contravvenzione con l'ammenda da lire centomila ad un milione. Non sfugge a nessuno la grande differenza che passa tra delitto e contravvenzione: per il delitto è necessaria l'esistenza del dolo perché l'autore sia punito, mentre per la contravvenzione è sufficiente che ci sia una colpa, e qui la *culpa in vigilando* mi sembra evidente.

Se non reintroducessimo il secondo comma dell'articolo 4, saremmo molto indulgenti verso i maggiori responsabili, che devono essere individuati proprio nelle persone alle quali spetta la rappresentanza dell'istituto che opera in questo settore. Ecco perché io ho approntato un emendamento, con il quale propongo che venga ripristinato il comma soppresso dal Senato all'articolo 4.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

In qualità di relatore vorrei replicare agli interventi dei colleghi, assai brevemente, dal momento che nell'insieme essi si sono manifestati favorevoli all'approvazione del provvedimento.

Sono d'accordo con l'onorevole Pecchia Tornati Maria Augusta sul fatto che indubbiamente esistano altre attività bancarie rispetto alle quali sarebbe necessaria una revisione della nostra legislazione, in maniera da porle meno al riparo del segreto dietro il quale si celano operazioni illecite, molto spesso di maggior rilievo di quanto possano esserlo le operazioni illecite di cui ci stiamo occupando in questo momento. Avverto altresì le difficoltà psicologiche che con questa legge veniamo a stabilire.

E vengo, appunto, all'intervento dell'onorevole Guadagno, con il quale consento quando dice che, ogni volta che dobbiamo occuparci di ordine pubblico, ci troviamo di fronte al bivio tra tutela della società e garanzie per l'individuo, per cui dobbiamo cercare un giusto equilibrio, anche tenendo conto della situazione contingente che il paese attraversa. In effetti non c'è dubbio che in questo particolare momento, senza dimenticare le garanzie per l'individuo, dobbiamo tener ben presenti le esigenze di tutela per la collettività.

Convengo con l'onorevole Cavaliere che, probabilmente, nella scala delle pene dovrebbe essere un po' rivista la misura di quelle relative al reato di ricettazione, che non soltanto è un reato che alimenta altri reati, ma è anche uno dei più odiosi perché, oltretutto, il ricettatore è spesso quello che trae il maggior profitto dall'operazione illecita e con il minor rischio.

Per quanto attiene all'emendamento preannunciato all'articolo 4, che esamineremo tra breve, vorrei fare due considerazioni. La prima è che il comma che è stato soppresso recitava: « Detta pena si applica anche alle persone cui spetta la rappresentanza dell'Istituto o dell'Azienda di credito, nonché ai titolari di imprese private abilitate all'esercizio del credito pignoratizio ». Non sfugge all'onorevole Cavaliere che, se il titolare di un'impresa privata ha la possibilità, e forse anche il dovere, di esercitare un controllo effettivo su un'impresa di dimensioni relative, per cui può anche essere sottoposto a sanzione, sia pure a livello di semplice ammenda, nel momento in cui compie atti in contrasto con le norme di questo provvedimento, non c'è dubbio che, quando si parla di rappresentanti di istituti o aziende di credito, la lontananza tra tali rappresentanti ed il luogo in cui si compie l'operazione è tale da far sorgere dubbi sull'effettiva responsabilità per una omissione di atti d'ufficio compiuta dal singolo dipendente. D'altra parte, non c'è dubbio che tutta la normativa relativa agli istituti di credito tiene conto di questa lontananza, e della conseguente difficoltà di controllo, tra chi detiene la rappresentanza e

chi opera effettivamente, e in alcuni casi può opera *contra legem*.

Quindi, per le considerazioni suesposte, pregherei l'onorevole Cavaliere di non voler considerare essenziale l'approvazione di questo emendamento; del resto, siamo tutti concordi nel riconoscere la validità del presente disegno di legge e la necessità di una sua urgente approvazione, della quale verrebbero a beneficiare immediatamente certe categorie di lavoratori che vivono, attualmente, in uno stato di continua tensione, a causa dei numerosi atti di criminalità che la cronaca quasi quotidianamente riporta.

DARIDA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo sollecita l'approvazione di questo provvedimento, anche in considerazione del fatto che ormai è più di un anno che esso è all'attenzione del Parlamento.

In ordine all'emendamento preannunciato dall'onorevole Cavaliere, desidero associarmi a quanto ha testè detto il presidente Mammì, perché non si può semplicisticamente delineare un rapporto diretto tra l'operatore e chi è alla testa di un grande istituto.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Poiché ai primi tre articoli non sono stati presentati emendamenti, li porrò direttamente in votazione, dopo averne dato lettura:

ART. 1.

Chiunque, al fine di ottenere un prestito in denaro, concede in pegno beni mobili ad un Istituto o Azienda di credito abilitati ad esercitare il credito pignoratizio disciplinato dalla legge 10 maggio 1938, n. 745, e dal regio decreto 25 maggio 1939, n. 1279, deve dimostrare la propria identità nei modi previsti dall'articolo 119 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

A cura dell'Istituto o Azienda di credito che concede il prestito, devono essere annotate in un apposito registro le generalità e il domicilio di chi concede il pegno con l'indicazione del documento di identificazione, la data dell'operazione, il numero della polizza di pegno, nonché la descrizione dettagliata degli oggetti ricevuti in pegno.

All'atto della estinzione del prestito a margine delle indicazioni di cui sopra dovranno essere segnate le generalità dell'esibitore della polizza di pegno con la indicazione del documento di identificazione personale.

(*È approvato*).

ART. 2.

In deroga all'articolo 340 del codice di procedura penale, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono essere delegati dal giudice ad esaminare il registro indicato nell'articolo 1 per rintracciare le cose di illegittima provenienza o per accertare altre circostanze utili alla scoperta della verità.

(*È approvato*).

ART. 3.

Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle imprese non comprese tra gli Istituti ed Aziende di credito di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 e successive modificazioni, le quali effettuano, anche occasionalmente, operazioni di prestito su pegno.

Tali imprese devono effettuare le annotazioni previste nell'articolo 1 su un registro vidimato e bollato nelle forme sancite dagli articoli 2215 e 2216 del codice civile.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo successivo.

ART. 4.

Chiunque violi gli obblighi di cui all'articolo 1 è punito, salvo che il fatto costituisca reato più grave, con l'ammenda da lire centomila a lire un milione.

Nei casi di particolare gravità o di recidiva nell'inosservanza degli obblighi di cui all'articolo 1 è revocata l'abilitazione all'esercizio del credito pignoratizio.

La revoca di cui al precedente comma può essere limitata alle agenzie o alle sedi ove il reato è stato commesso.

L'onorevole Cavaliere ha presentato il seguente emendamento:

Dopo il primo comma, aggiungere il seguente:

« Detta pena si applica anche ai direttori delle agenzie o delle sedi delle aziende di credito, nonché ai titolari di imprese private abilitate all'esercizio del credito pignoratizio ».

Vorrei ringraziare l'onorevole Cavaliere, in quanto apprezzo e recepisco lo spirito dell'emendamento da lui proposto, ma vorrei, altresì, fargli osservare che esso suona generico, perché si renderebbe opportuno stabilire i vari livelli di responsabilità per i direttori delle agenzie e quelli delle sedi, nel senso, cioè, di individuare il soggetto che ha la diretta responsabilità dell'istituto e colui che effettua l'operazione di credito pignoratizio. Vorrei poi sottolineare che forse, in una certa misura, l'emendamento è anche superfluo, perché già esiste il reato di concorso in un reato.

GUADAGNO. Non solo, ma esso verrebbe ad istituire una responsabilità oggettiva a carico di direttori di istituti di credito che non è prevista dall'ordinamento giuridico italiano.

CAVALIERE. Al fine di non creare ulteriori difficoltà, dichiaro di ritirare il mio emendamento. Tuttavia, non sono d'accordo sul fatto che si debba parlare di responsabilità oggettiva, perché si tratta di contravvenzioni ad una norma. Non mi si venga a dire, infatti, che il direttore di un'agenzia che ha pochi dipendenti non abbia il dovere di controllare le operazioni che vengono svolte, e che il non controllarle non costituisca una colpa.

PRESIDENTE. Molte delle sue osservazioni, onorevole Cavaliere, hanno fondamento, ma siamo tutti dell'opinione che sia opportuno ed urgente concludere l'*iter* di questo disegno di legge.

Poiché l'onorevole Cavaliere ha ritirato il suo emendamento, pongo in votazione l'articolo 4 nel testo di cui ho dato lettura.

(*È approvato*).

Il disegno di legge sarà votato subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione.

Disegno di legge: « Modifiche all'ordinamento degli istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratizio » (*Approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (988):

Presenti e votanti 26
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 26
Voti contrari . . . 0

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Belussi Ernesta, Biamonte, Cabras, Calabrò, Carlassara, Carmeno, Cavaliere, Ciai Trivelli Anna Maria, Da Prato, Faenzi, Fantaci, Fioret, Gasco, Gaspari, Guadagno, Lodi Faustini Fustini Adriana, Mammì, Manfredi Giuseppe, Mastella, Napoli, Pecchia Tornati Maria Augusta, Pucciarini, Sanese, Scaramucci Guaitini Alba, Torri, Zolla.

La seduta termina alle 12.

IL CONSIGLIERE VICARIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO