

(N. 2152)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori **BENEDETTI** Tullio, **GRISOLIA**, **RIZZO** Domenico, **MERLIN** Umberto, **TOMASI DELLA TORRETTA**, **ZANARDI**, **SINFORIANI**, **TERRACINI** e **BERGAMINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° FEBBRAIO 1952

Creazione, emissione e utilizzazione di « buoni cauzionali »

ONOREVOLI SENATORI. — Con la legge 14 dicembre 1951, n. 1325, è stata autorizzata la creazione e l'emissione di buoni novennali a premi. Con l'articolo 9 di essa viene stabilito il versamento dei proventi netti dell'emissione a un fondo speciale di Tesoreria da destinarsi, con assoluta precedenza, alle opere pubbliche rese necessarie dai nubifragi e dalle alluvioni dell'anno 1951.

Il sentimento di solidarietà che, con sollecito slancio e tante svariate forme di contributi, ha alimentato i primi interventi per fronteggiare la grave calamità nazionale, si manifesterà ancor più alto e generoso nelle sottoscrizioni di questo prestito chiesto dalla Nazione per riparare o ricostruire quanto dall'ingente disastro è stato danneggiato o distrutto.

E' tuttavia da tener presente che i danni delle regioni colpite sono di duplice natura: danni alle opere pubbliche e danni alle opere private; mentre la legge predetta limita il ricavato delle sottoscrizioni alle *opere pubbliche*.

Quand'anche dalle sottoscrizioni si riuscisse a ricavare gran parte dei 250 miliardi che pur con previsioni ottimistiche si ritengono per tali opere necessari, resterebbe escluso il set-

tore delle opere private, cioè un secondo grosso problema che non meno esige la ricerca dei mezzi atti a fronteggiarlo. I provvedimenti finora considerati per le opere private sono generalmente ritenuti inadeguati.

\* \* \*

Pensare che si possano egualmente trarre detti mezzi da altre forme volontarie di partecipazioni pubbliche sarebbe utopistico. La realtà economica, e soprattutto la scarsità di disponibilità liquide, è a tutti nota. Il mercato è quello che è; se il risparmio si fa affluire in un punto, si toglie da un altro; le stesse sottoscrizioni volontarie rappresentano un'incognita se non vi sono risparmi in cerca d'impiego. Non è certo più il tempo di sperare che esistano capitali tenuti in serbo nella famosa calza di lana del contadino, perchè non v'è oggi contadino che ignori le banche e non ne sia anzi il cliente avveduto.

La situazione del mercato del risparmio non è pertanto tale da accendere le speranze. Escluso il torchio, utilizzati al massimo i prestiti interni, non restano che i tributi e i prestiti all'estero, cioè le consuete penose necessità. Ci sembra tuttavia che ad escogitare qualcosa di nuovo, anche se problematico, sia da portare

la nostra attenzione su quella massa di capitali che è rappresentata dai depositi cauzionali in numerario. Essi, per la loro destinazione, non possono essere utilizzati, e qualora lo fossero, lo sarebbero in modo più o meno abusivo. Ma è certo che della massa di depositi nel campo contrattuale privatistico lo Stato non trae vantaggi, come non li trae il depositario per tutto il tempo, spesso lungo quanto la vita, in cui è obbligato a farli.

\* \* \*

La materia dei depositi cauzionali, se, nell'ambito di taluni settori dell'Amministrazione statale, è andata orientandosi verso forme diverse dai versamenti in numerario, consentendo la facoltà di effettuarli in titoli dello Stato ed anche di sostituire, alle cauzioni reali, fideiussioni bancarie, in altri settori d'interesse pubblico, nonchè nel vasto campo delle contrattazioni private, è rimasta soggetta all'imposizione dei versamenti in numerario. Vi è inoltre disformità in questo: che mentre, per talune categorie di depositi, è prescritto l'obbligo di farli nella Cassa depositi e prestiti, per tutte le altre nessuna prescrizione esiste.

\* \* \*

L'accennata situazione meglio si desume dall'esame dei vari tipi di depositi.

A) Vi sono i depositi *obbligatori* che possono suddividersi nelle seguenti quattro categorie:

*Cauzionali*, quelli fatti a garanzia dello Stato, delle Province, dei Comuni o di altri enti morali o istituti pubblici o del pubblico in genere.

*Amministrativi*, quelli per indennità di espropriazione a causa di pubblica utilità (articolo 30 legge 25 giugno 1865, n. 2359) o che vengono fatti od ordinati da una pubblica amministrazione o che per qualsiasi motivo non possono essere restituiti senza il consenso dell'Amministrazione.

*Giudiziari*, quelli ordinati dall'Autorità giudiziaria. Ad esempio: *Codice civile*: articolo 492, a garanzia dell'erede verso i creditori per il valore dei mobili; articolo 63, a garanzia nei casi di condizione risolutiva di disposizioni testamentarie; articolo 180 e 186, ecc. *Codice procedura civile*: articolo 119, che fa obbligo al giudice d'indicare i modi di presta-

zione della cauzione; articolo 98, che l'autorizza per le spese di giudizio; articolo 478, che alla cauzione subordina l'efficacia di titolo esecutivo, ecc. *Codice penale*: articoli 237-239, che la prevede tra le misure di sicurezza patrimoniali (cauzione di buona condotta), ecc. *Codice procedura penale*: articolo 84 sulla liberazione dell'arrestato per incertezza nell'identificazione dell'imputato; articolo 241 per la non esecuzione dell'arresto, ecc.

*Commerciali*, quelli imposti a garanzia sia del commercio per la vendita al pubblico di merci all'ingrosso e al minuto (articolo 2, lettera *b*, del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174), sia del commercio ambulante (legge 5 febbraio 1934, n. 327).

A questo gruppo di depositi *obbligatori*, presiede la Cassa depositi e prestiti in base al testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, e al suo regolamento approvato con decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, nonchè alle disposizioni successive, ultime fra le quali quelle della legge 6 luglio 1949, n. 466. Le precise e particolari norme che regolano questo compito della Cassa assicurano pienezza di garanzie e retribuzioni d'interessi a coloro che ai depositi sono obbligati; consentono, d'altra parte, il versamento in titoli di Stato, così che non sembra il caso di proporre modifica o innovazione alcuna.

B) Vi sono invece le altre categorie di depositi richiesti in genere da società esercenti servizi pubblici oppure da privati specialmente nelle contrattazioni relative a locazione di fondi rustici o d'immobili, ecc. Si può dire che ad essi non sfugge la totalità dei cittadini italiani, i quali non hanno altra garanzia che l'onestà dei depositari, siano esse Società o singoli privati; e si trovano spesso esposti ad incameramenti non sempre leciti nonchè, ove i depositi fossero indebitamente utilizzati, al pericolo di perdita nei casi di mutamenti sopravvenuti nelle condizioni economiche dei depositari.

Il depositante nulla ricava d'interessi da questi depositi che almeno per lui restano sterili durante un periodo spesso, come detto, senza limiti. E ciò è dovuto all'imposizione di effettuarli in numerario, da cui il solo depositario potrebbe trarre vantaggi qualora abusivamente li utilizzasse.

\* \* \*

Non esistono statistiche atte a rivelare l'entità dei depositi di cui alla lettera B); trattasi tuttavia di masse ingenti di numerario di gran lunga superiori a quelle dei depositi obbligatori di cui alla lettera A). Nel rendiconto consuntivo della Cassa depositi e prestiti per l'anno 1949, i depositi obbligatori in numerario, comprendenti anche quelli volontari, si aggirano sui sette miliardi, ma essi rappresentano, come accennato, una frazione minima in confronto dei depositi che i privati effettuano in numerario, a richiesta delle società esercenti servizi pubblici o di proprietari d'immobili o simili.

\* \* \*

Le premesse considerazioni ci sembrano sufficienti a consigliare il tentativo che suggeriamo con il presente disegno di legge. Alla fiducia ch'esso possa costituire un nuovo mezzo permanente di collocamento di titoli di Stato per concorrere a fronteggiare i danni di calamità che periodicamente colpiscono il nostro Paese, si unisce lo scopo di meglio disciplinare il mercato dei depositi cauzionali, oggi senza difesa nel campo privatistico.

Con l'obbligo proposto che i depositi contrattuali siano effettuati mediante un titolo (buoni cauzionali), anzichè mediante numerario, non si fa che generalizzare, estendendola al campo privato, una norma a cui già da tempo l'Amministrazione si adegua pur non imponendola. A tale principio si ispira l'articolo 1.

L'articolo 2 stabilisce che nulla viene innovato nei riguardi dell'attuale competenza della Cassa depositi e prestiti nei riguardi dei depositi il cui carattere è obbligatorio.

Con l'articolo 3 si propone la creazione di un titolo speciale da servire allo scopo. I de-

positi cauzionali esauriscono il ciclo della loro vita in tempi di durata imprecisabili; terminato il loro compito, il depositario deve poterli realizzare senza indugio e senza alcuna decurtazione. In confronto pertanto degli altri titoli di Stato soggetti a possibili variazioni di valore nel tempo e che, se utilizzati come depositi cauzionali, obbligherebbero il depositario a continui conteggi e il depositante al rischio di perdite, è necessario un titolo sottratto alle fluttuazioni del mercato. Il nome che al nuovo titolo si propone di conferire, chiaramente ne individua la specifica funzione. Non ci sembra con tale proposta di ferire alcun principio di diritto comune, nè la libertà dei contratti, ma di dare una garanzia al cittadino negli innumerevoli casi in cui è chiamato a versamenti di depositi, che hanno sinora rappresentato per lui una sterilizzazione del proprio denaro.

Gli articoli 4 e 5 ripetono il trattamento di esenzione fiscale comune agli altri titoli di Stato.

L'articolo 6, con cui si propone di destinare i proventi al fondo speciale per le alluvioni e altre calamità nazionali, se traduce un motivo contingente del disegno di legge, ha un'efficacia destinata ad estendersi nel tempo. La ricorrenza così dolorosa delle calamità naturali in Italia esige, prima ch'esse avvengano, un'alimentazione permanente dei fondi che sono chiamati a fronteggiarle.

Allo scopo di assicurare l'osservanza della nuova disciplina dei depositi cauzionali risponde l'articolo 7. Le penalità con esso proposte mirano ad impedire soprattutto il ricorso, ora tollerato, a quelle tacite pattuizioni che uno dei contraenti impone all'altro e che sono a tutti note.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Dalla data di entrata in vigore della presente legge i depositi richiesti a qualsiasi titolo da società esercenti servizi pubblici e da società, enti, istituti o privati proprietari d'immobili o di fondi rustici nei casi di locazione e i depositi in genere che vengano eseguiti in dipendenza o in contemplazione di un qualsiasi obbligo contrattuale, devono essere effettuati, salvo quanto disposto all'articolo 2, in « Buoni cauzionali » di cui viene autorizzata la creazione e l'emissione in base alla presente legge.

I depositi esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge dovranno essere convertiti in « Buoni cauzionali » entro sei mesi a decorrere dalla data medesima.

## Art. 2.

Per quanto concerne i depositi prescritti da leggi, da regolamenti o in qualunque caso dall'Autorità giudiziaria o dall'Autorità amministrativa, restano ferme le attribuzioni e facoltà della Cassa depositi e prestiti, e le relative disposizioni previste dal testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, dal regolamento di esecuzione approvato con decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 158, nonchè dal regio decreto 31 dicembre 1923, n. 2940, dai regi decreti-legge 3 marzo 1927, n. 296 e 12 gennaio 1928, n. 38, e dal decreto legislativo luogotenenziale 21 settembre 1944, n. 266 e dalla legge 6 luglio 1949, n. 466.

## Art. 3.

Per i fini di cui all'articolo 1 è autorizzata la creazione e l'emissione di speciali « Buoni cauzionali » nei tagli da determinarsi con decreto del Ministro del tesoro.

Il prezzo di emissione è stabilito alla pari.

I buoni sono fruttiferi dell'interesse del tre per cento annuo, conteggiati per interi anni finanziari. Le frazioni di anno, dalla data di emissione al 30 giugno e dal 1° luglio alla data di rimborso, non sono considerate nella valutazione dell'interesse. Il Ministro del tesoro ha facoltà di variare il tasso d'interesse, ogni anno, rendendone noto l'ammontare un mese prima dell'inizio dell'anno al quale l'interesse si riferisce.

Sopra ogni buono è riservato uno spazio destinato alle annotazioni di vincolo cauzionale.

Sono rimborsabili a vista i buoni non portanti annotazioni di vincolo per cauzione o la cui annotazione è seguita da una dichiarazione di svincolo da parte del depositario e del depositante o in base a sentenza dell'Autorità giudiziaria.

## Art. 4.

Le ricevute, i certificati provvisori ed i titoli definitivi da emettersi in dipendenza della presente legge sono esenti :

- a) da ogni imposta diretta reale presente e futura;
- b) dall'imposta di successione e dall'imposta sul valore netto globale delle successioni;
- c) dall'imposta di registro sui trasferimenti a titolo gratuito per atti tra vivi e per la costituzione di dote e del patrimonio familiare;
- d) dall'imposta di manomorta;
- e) dall'obbligo di denuncia e da ogni accertamento d'ufficio;
- f) dall'imposta di bollo e di registro per costituzione di depositi cauzionali.

## Art. 5.

La spedizione dei buoni cauzionali alle sezioni di Tesoreria provinciale e agli istituti di credito e loro filiali è effettuata in esenzione dalle tasse postali.

Ogni forma di pubblicità per la propaganda dei buoni medesimi è esente da qualsiasi tassa e diritto spettanti all'Erario e ad altri enti.

## Art. 6.

I proventi netti annuali del collocamento dei buoni cauzionali di cui alla presente legge saranno versati al fondo speciale di Tesoreria istituito con l'articolo 9 della legge 14 dicembre 1951, n. 1325, e verranno esclusivamente destinati agli indennizzi, aiuti, mutui e altre agevolazioni in favore delle opere private rese necessarie da nubifragi, alluvioni e altre calamità pubbliche.

## Art. 7.

I depositi eseguiti in violazione del disposto dell'articolo 1 della presente legge sono confiscati a favore dello Stato. Chiunque riceve, per i depositi, il versamento in numerario an-

ziché in buoni cauzionali, è punito con una ammenda pari a cinque volte l'ammontare del deposito.

## Art. 8.

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro del tesoro, udito il Consiglio dei ministri, potranno essere emanate le norme integrative e interpretative eventualmente occorrenti.

## Art. 9.

La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.