








COLLEZIONE DI OPERE GIURIDICHE E SOCIALI N. 6.

---

Prof. GIOVANNI DE FRANCISCI GERBINO

STUDII SUI       

---

**PRESTITI COMUNALI**

---



---

ORAZIO FIORENZA, Editore — Palermo 1909 \* \* \*  
DEPOSITO PRESSO I FRATELLI BOCCA — TORINO

*ex libris*  
*P. Jannaccone*

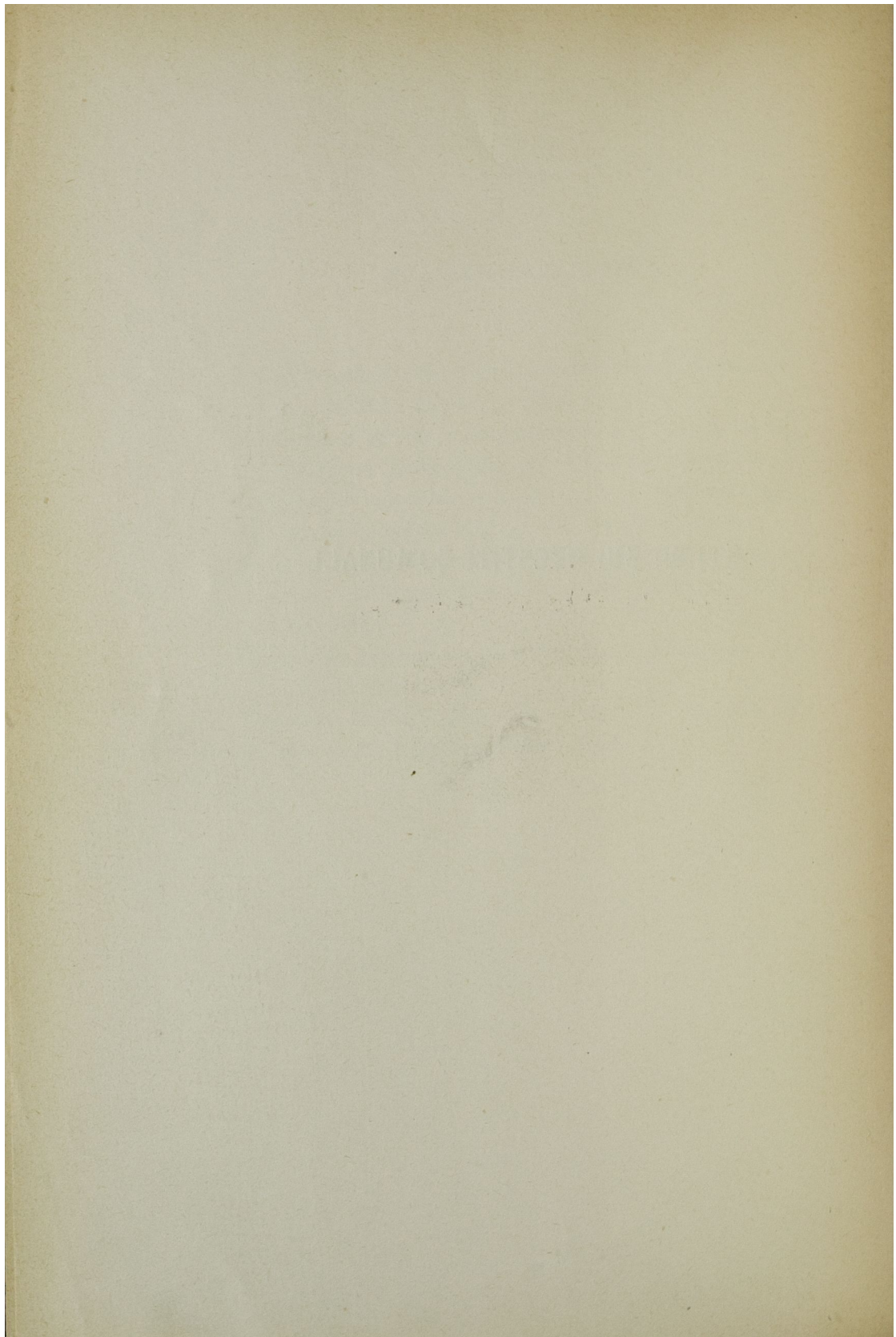
---

Al Prof. P. Jannaccan

inaggio del 1.

Palermo 21 luglio '09

G. S. F.



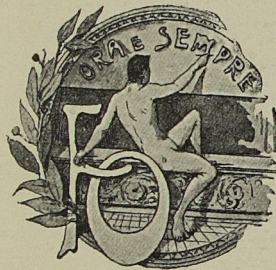
GIOVANNI DE FRANCISCI GERBINO  
*Libero Docente nella R. Università di Palermo*

Dep. J.  
7456

STUDII

SUI

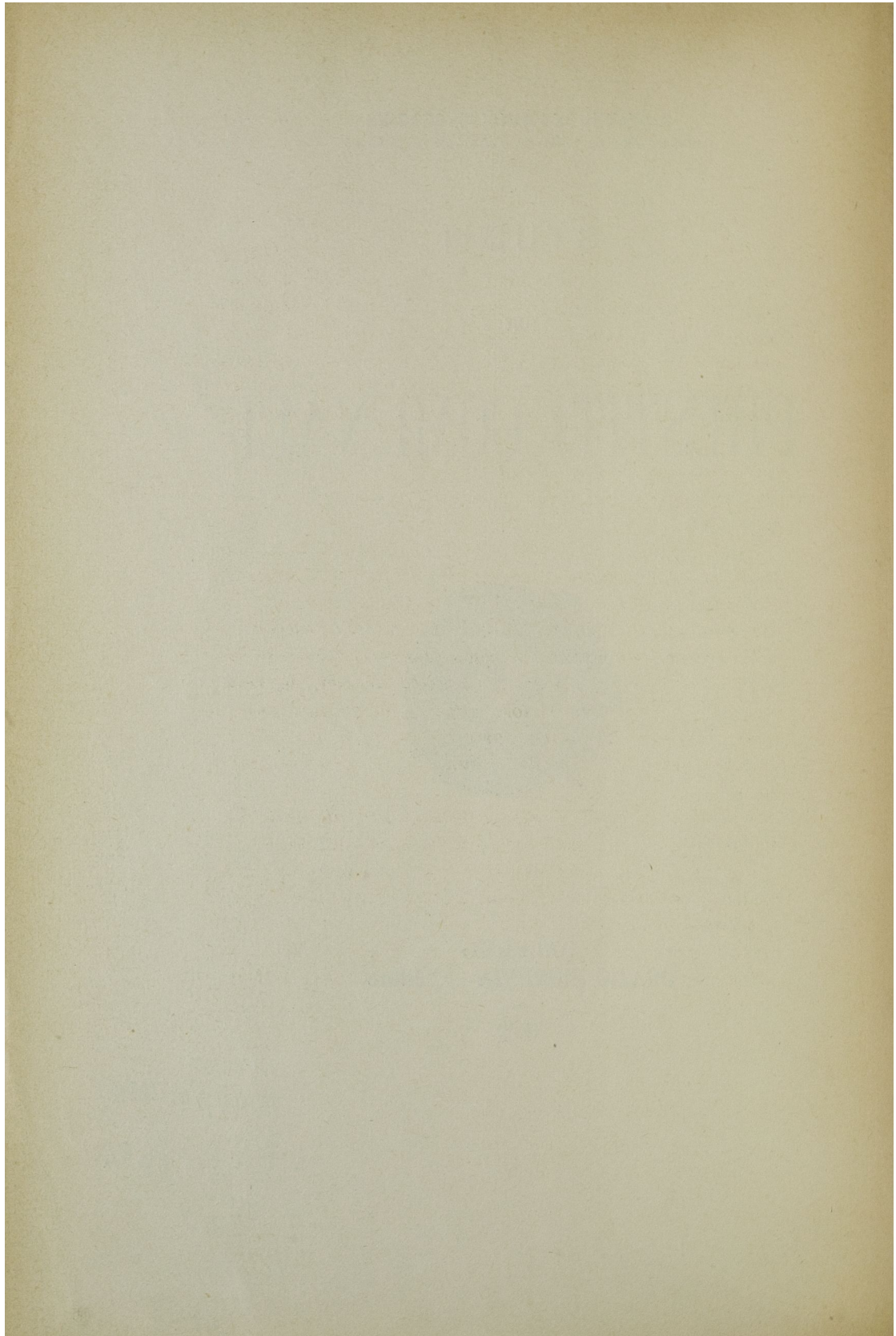
PRESTITI COMUNALI



PALERMO  
ORAZIO FIORENZA — Editore

1909

N.ro INVENTARIO  
PRE 16040



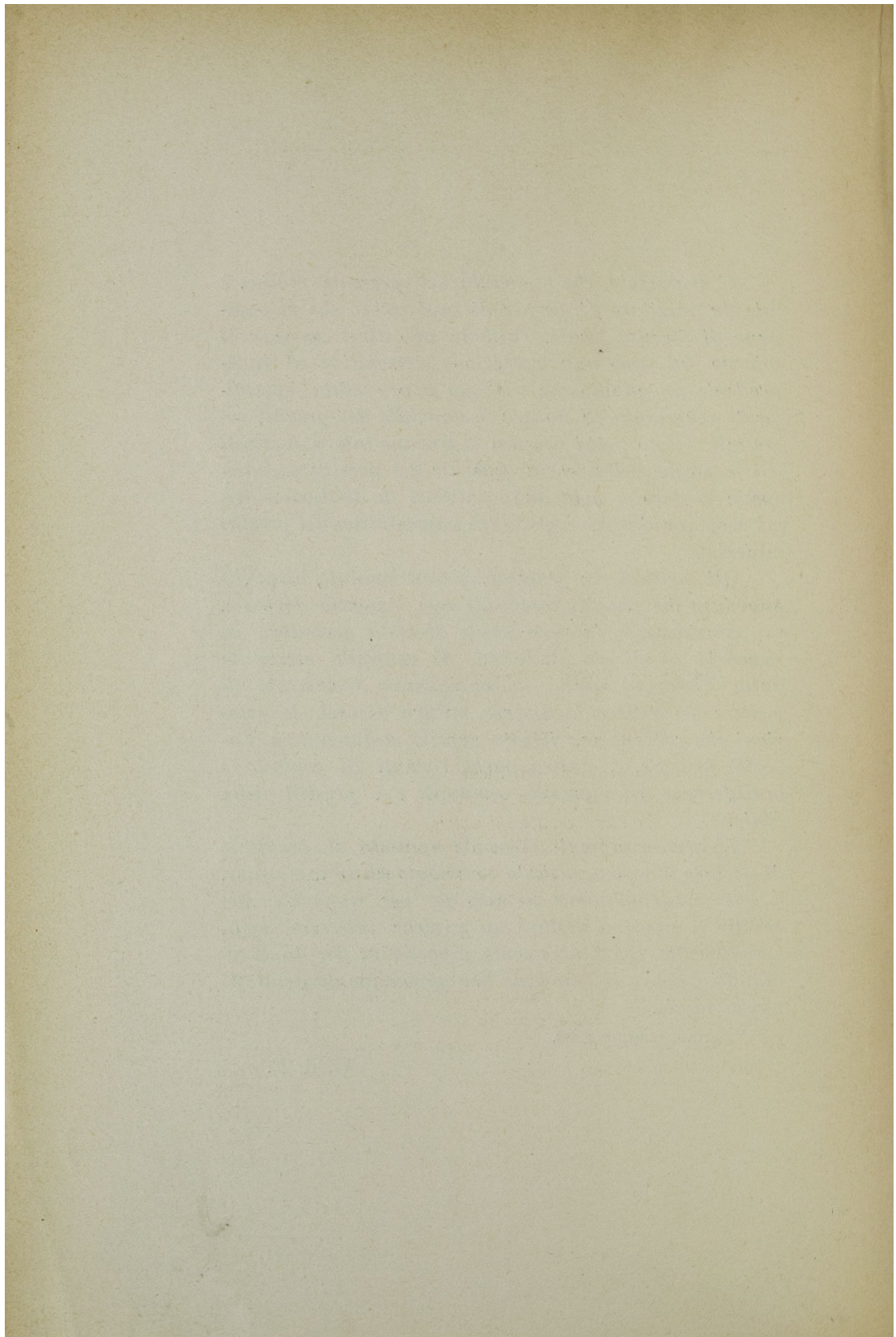
*L'argomento, che è oggetto del presente studio, è tale da suscitare l'interesse di tutti coloro che si occupano di finanza locale. Tuttavia può dirsi che manchi intorno ad esso una trattazione sistematica ed indipendente, in quanto che sin oggi non è stata specialmente esaminata la natura sostanziale dei prestiti comunali, e solo pochi accenni si trovano talora, nascosti tra le pieghe della teoria generale dei prestiti pubblici specie là dove si nota dagli scrittori la distinzione tra gli scopi produttivi e gli scopi improduttivi dei prestiti medesimi.*

*Gli scrittori, in generale, si son limitati, invece, a guardare dei prestiti comunali solo l'aspetto formale, o a considerarli dal solo punto di vista giuridico, in rapporto al diritto di tutela, di controllo esercitato dallo Stato; ed hanno, in conseguenza, trascurato di mettere in rilievo la diversa natura di essi, le relazioni che corrono tra il loro aspetto sostanziale e l'aspetto formale, e, d'altra parte, i punti di contatto e le differenze tra i prestiti comunali e i prestiti dello Stato.*

*Lo studio presente risponde appunto al desiderio di portare il nostro modesto contributo ed un tale esame, e noi ci lusinghiamo che esso sia per apparire non inutile, e riesca a destare un qualche interesse, oggi, specialmente, che l'incremento progressivo dei debiti comunali appare il fenomeno più preoccupante della finanza locale.*

Palermo, maggio 1909.

G. d. F.





---

## INDICE - SOMMARIO

---

Introduzione . . . . .	Pag. VII
Indice-sommario . . . . .	» 1X-XIV

### PARTE PRIMA

#### *Natura dei prestiti comunali.*

#### CAPITOLO PRIMO

<i>La statistica dei debiti comunali.</i> . . . .	» 1-18
§ 1. — Aumento delle spese pubbliche in generale e delle spese dei Comuni in particolare . . . .	» 1
§ 2. — Prestiti comunali e spese pubbliche . . . .	» 4
§ 3. — Dati statistici relativi all' aumento dei debiti comunali nelle principali nazioni (Francia, Belgio, Germania, Stati Uniti, Italia, Inghilterra) . . . . .	» 5
§ 4. — Difficoltà e scarsa importanza della comparazione dei debiti locali dei vari Stati, della comparazione tra debito locale e reddito imponibile, tra debito locale e debito nazionale . . . .	» 13
§ 5. — Punto di vista dal quale va esaminata la questione dei prestiti comunali , . . . .	» 16

CAPITOLO SECONDO

*La teoria dei prestiti pubblici.* . . . . Pag. 19-58

- § 1. — Il prestito pubblico, al pari della imposta, importa una sottrazione di ricchezza dei contribuenti. — Elementi essenziali del prestito pubblico . . . . . » 19
- § 2. — Ragioni per le quali si sono dati spesso intorno ai prestiti pubblici giudizi inesatti od erronei. — Esame delle varie teorie sui prestiti pubblici — Teoria ottimista (Berkeley, Pinto, Mèlon, Voltaire, etc.) e teoria pessimista (Montesquieu, Necker, Hume, etc.) . . . . . » 21
- § 3. — Concetti della teoria pessimista — Teorie del Say, dello Smith, del Nebenius, del Chalmers, dello Stuart Mill, del Ricardo — Teorie del Dietzel, dello Stein, del Wagner — Teoria del Ricca Salerno. . . . . » 28
- § 4. — Aggravio del prestito pubblico e della imposta sulle generazioni presenti e sulle future. . . . . » 43
- § 5. — Teorie degli scrittori moderni . . . . . » 48
- § 6. — Scopo dei prestiti pubblici (produttivo o consuntivo) — Distinzione ed effetti . . . . . » 51

CAPITOLO TERZO

*Dei prestiti comunali di natura pubblica.* . . . . » 59-86

- § 1. — Differenza tra i prestiti dello Stato e i prestiti comunali . . . . . » 59
- § 2. — I prestiti comunali di natura pubblica — Fondamento di essi e ragioni finanziarie che ne spiegano la prevalenza. . . . . » 63
- § 3. — Esame dei prestiti comunali di natura pubblica dal punto di vista della economia nazionale . . . . . » 68
- § 4. — Esame dal punto di vista delle economie individuali delle generazioni presenti e future . . . . . » 77
- § 5. — Influenza dei prestiti comunali sulla distribuzione della ricchezza. . . . . » 80
- § 6. — Riassunto e conclusione . . . . . » 84

CAPITOLO QUARTO

*Dei prestiti comunali di natura privata.* Pag. 87-116

- § 1. — Distinzione dei prestiti comunali di natura pubblica dai prestiti comunali di natura privata . . . . . » 87
- § 2. — Obiezione alla nostra distinzione: i prestiti della seconda categoria sono anch'essi il risultato di una transazione tra capitalisti e contribuenti, in quanto vi è lo scambio tra il *prestito* e la *tassa* — Confutazione . . . . . » 92
- § 3. — Altra obiezione — Le perdite delle imprese in cui sono investiti i prestiti, son pagate dai contribuenti, onde vi ha l'aggravio di essi anche in questa categoria di prestiti, e cade perciò la base della fatta distinzione — Confutazione . . . . . » 97
- § 4. — Esame dei prestiti comunali di natura privata dal punto di vista della economia nazionale » 104
- § 5. — Esame dal punto di vista delle economie individuali — Influenza dei prestiti sulla condizione della classe lavoratrice -- Conclusione » 111

PARTE SECONDA

*Forma dei prestiti comunali.*

CAPITOLO PRIMO

*Stipulazione dei prestiti comunali* . . . » 119-143

- § 1. — Distinzione dei prestiti comunali dai prestiti dello stato dal punto di vista formale — Controllo dello stato nella stipulazione dei prestiti comunali . . . . . » 119
- § 2. — Approvazione preventiva — Sistemi vari (Inghilterra, Francia, Belgio, Prussia, Baviera, Austria, Italia) . . . . . » 122
- § 3. — Forma dei prestiti comunali — Forme dei prestiti proprie anche dei mutui privati (mutui ipotecari, cambiari, su pegno, etc.) . . . » 129
- § 4. — Forme dei prestiti comunali che sono anche proprie dei prestiti dello Stato — Prestiti a premio (lotterie) . . . . . » 132

- § 5. — Emissione di obbligazioni — Sistemi vari (sottoscrizione, aggiudicazione)—Emissione di obbligazioni da parte dei pubblici istituti, che concedono prestiti al Comune Pg. 136
- § 6. — Garanzia del creditore. . . . . » 140

CAPITOLO SECONDO

*Fonti del credito comunale*. . . . . » 140-163

- § 1. — Mezzi ai quali possono ricorrere i Comuni per la soddisfazione dei loro bisogni di credito — Prestiti stipulati senza l'intervento dello Stato o nella forma di mutui con privati, con istituti di credito, o mercè emissione diretta di obbligazioni — Inconvenienti . . . » 145
- § 2. — Intervento dello Stato, diretto ad agevolare i Comuni nella stipulazione di prestiti a condizioni favorevoli — Tre forme nelle quali si manifesta tale intervento . . . . . » 147
- § 3. — *Prima forma d'intervento* esplicantesi nell'eccitare istituti privati di credito ad estendere le loro operazioni al credito comunale (*Crédit Foncier* in Francia; *Centralbodenkredit, Hypothekenbanken* in Germania) . . . . . » 149
- § 4. — *Seconda forma d'intervento*: creazione d'istituti pubblici allo scopo della concessione dei prestiti ai Comuni (*Crédit Communal* in Belgio); ovvero attribuzione ad istituti pubblici, già esistenti per altri scopi, anche della funzione del credito comunale (*Caisse des dépôts et consignations* in Francia; *Reichsinvalidenfonds* in Germania) . . . . . » 150
- § 5. — *Terza forma d'intervento*: concessione diretta da parte dello Stato delle somme occorrenti ai prestiti dei Comuni (*Public Works Loans Commissioners* in Inghilterra; *Caisse des chemins vicinaux* e *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires* in Francia) . . . . . » 152

§ 6. — Forme d'intervento dello Stato, che si manifestano in Italia — *Cassa Depositi e Prestiti* — Suo compito generale — Compiti speciali (prestiti per opere di igiene; prestiti per costruzione di edifici scolastici; prestiti per assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei Comuni) . . . . . Pg. 155

§ 7. — *Sezione autonoma di Credito Comunale e Provinciale* istituita presso la Cassa Depositi e Prestiti — *Cassa di soccorso per le opere pubbliche in Sicilia* . . . . . » 160

CAPITOLO TERZO

*Amministrazione, trasformazione e conversione dei debiti comunali.* . . . . » 165-183

§ 1. — Amministrazione dei prestiti comunali — Separazione del servizio di ogni singolo prestito — Norme circa il trasferimento, la cessione, i termini di scadenza degli interessi, etc. » 165

§ 2. — Conversione; sua distinzione dalla trasformazione e dalla unificazione dei prestiti comunali . . . . . » 168

§ 3. — Trasformazione e unificazione dei prestiti comunali . . . . . » 175

CAPITOLO QUARTO

*Ammortamento dei prestiti comunali* . . » 185-217

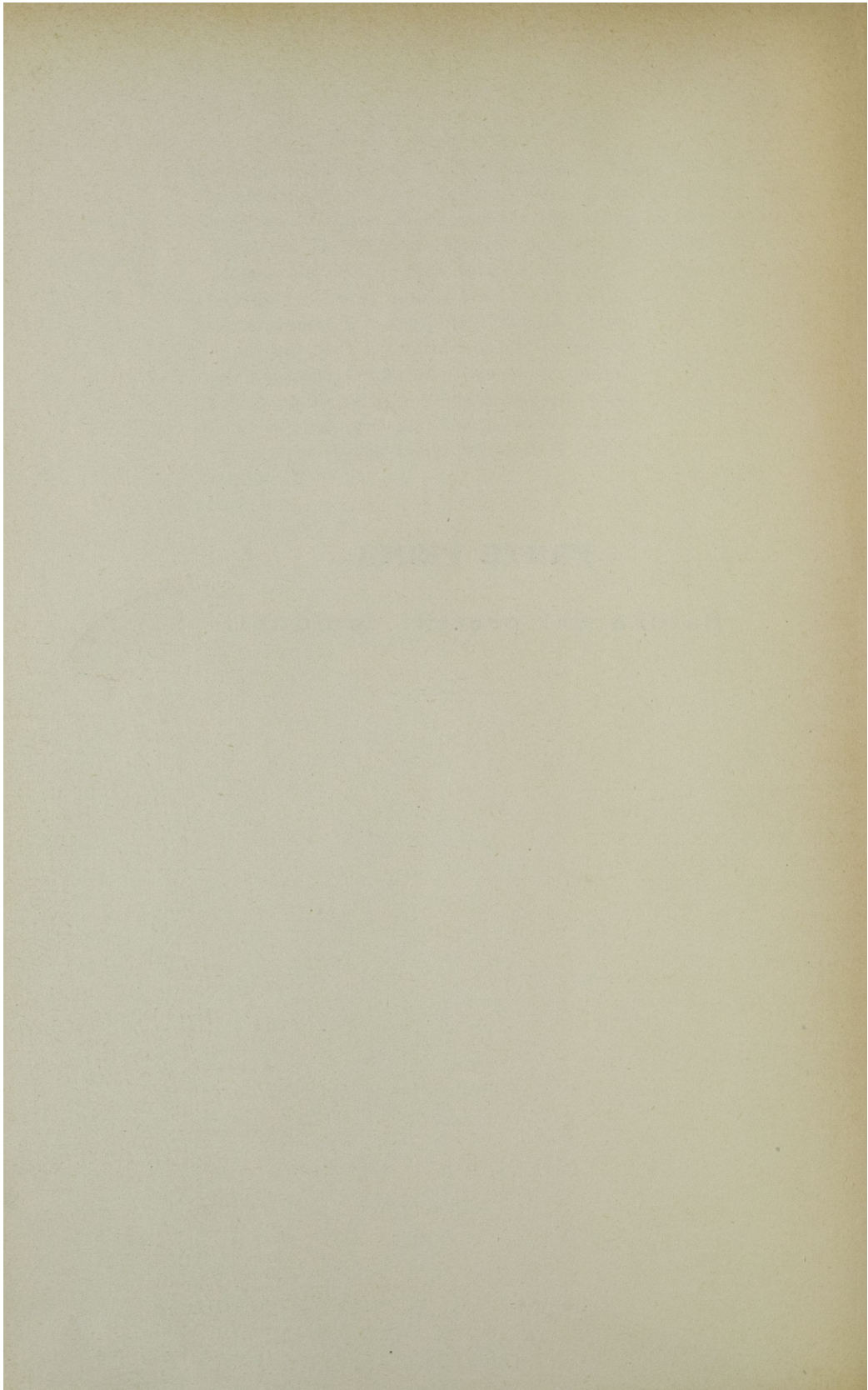
§ 1. — Dell'ammortamento in generale — Distinzione tra l'ammortamento dei debiti dello Stato e l'ammortamento dei debiti comunali — Ragioni che spiegano l'ammortamento obbligatorio dei debiti comunali. . . . . » 185

§ 2. — Distinzione dei debiti comunali di natura privata da quelli di natura pubblica nei riguardi dell'ammortamento — Ragioni diverse che spiegano la necessità di esso nell'un caso e nell'altro . . . . . » 188

§ 3. — Durata del periodo di ammortamento — Criteri che determinano tale durata, a seconda che si tratti di prestiti comunali di natura pubblica ovvero di natura privata — Effetti del <i>Depreciation Fund</i> in riguardo al periodo di rimborso dei prestiti della seconda categoria .	Pag. 191
§ 4. — Applicazione di questi criteri — Periodi di rimborso stabiliti in Inghilterra, Francia, Italia.	» 200
§ 5. — Sistemi vari di ammortamento — Sistema dell'annualità decrescente ( <i>instalment system</i> ), dell'annualità costante ( <i>annuity system</i> ) e del fondo di ammortamento ( <i>sinking fund</i> ) — Questione circa l'investimento del fondo di ammortamento . . . . .	» 205
CONCLUSIONE . . . . .	» 219

**PARTE PRIMA**

Natura dei prestiti comunali





---

## CAPITOLO I.

---

### La statistica dei debiti comunali

§ 1. — Uno dei fenomeni più notevoli, che ha attirato l'attenzione di economisti e finanzieri, è l'aumento costante e ognor crescente delle spese pubbliche: aumento che si scorge, come nel bilancio dello stato, così anche nei bilanci dei corpi locali.

In *Inghilterra* le spese degli enti locali, anzi, sono aumentate più rapidamente di quelle dello Stato. Esse, mentre nel 1842-43 ammontavano a L. st. 13.224.000, salirono nel 1853-54 a L. st. 15.819.000; a L. st. 17.458.000 nel 1859-60; a L. st. 36.500.000 nel 1868; a L. st. 61.174.000 nel 1879-80; a L. st. 67.120.000 nel 1889-90; a L. st. 79.300.000 nel 1898-99; a L. st. 133.600.000 nel 1903-04; e giunsero nel 1906 a più che 155 milioni di sterline (pari a 3.920 milioni di lire); e la sola Londra nel 1907 spendeva più di 10 milioni di sterline (1).

(1) Cfr. BASTABLE, *Public Finance*, 3ª ediz., London, 1903, Lib. I, cap. VIII, pag. 139. — NITTI, *Scienza delle Finanze*, 3ª ediz., Napoli, 1907, pag. 59-60. — FLORA, *Manuale della Scienza delle Finanze*, 3ª ediz., Li-

Anche in *Francia* si nota un simile incremento progressivo delle spese locali, le quali, da 118 milioni nel 1838, salirono a 838 nel 1906, essendosi quasi raddoppiate dal secondo impero (1); e nella sola Parigi, mentre nel 1801 si spendevano 12 milioni di franchi, nel 1908 se ne spendevano 365 (2).

Nel *Belgio* le spese dei Comuni, che nel 1865 ammontavano a 90 milioni, erano già salite a 179 milioni nel 1892; ed in *Italia* da 223,9 milioni nel 1863 salirono a 642 milioni nel 1899-900 (3).

Non occorre addurre altra dimostrazione numerica di questo fatto generale, che si manifesta in tutti gli stati.

Gli scrittori hanno recato, a spiegazione di esso, varie cagioni d'indole pratica e teorica (4); alcune di queste cause si riferiscono esclusivamente alle spese

vorno, 1909, cap. I, pag. 38. — Vedi anche A. SALANDRA, *La progressione dei bilanci negli Stati moderni* (in *Archivio di Statistica*, Roma, 1879, Anno III, Vol. 3°, pag. 505-6). — *Revue de l'Académie des Sciences morales et politiques* (in *Journ. des Econ.*, 1907, S. 6°, vol. XV, pag. 366-7). — LORD AVEBURY, *Le industrie dello Stato e dei Municipi*, Roma, 1908, cap. I.—Per le spese degli enti locali inglesi nel periodo anteriore al 1838 cfr. anche G. R. PORTER, *The Progress of the Nation, in its various social and economical relations from the beginning of the nineteenth century to the present time*, London, 1838, vol. II, sect. IV, cap. VII, pag. 356 e seg.

(1) Cfr. E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1907, pag. 609. — L. DE GOY, *La situation vraie des finances communales* (in *Journ. des Econ.*, 15 apr. 1908).

(2) Cfr. FLORA, op. cit., pag. 37-38. Vedi pure GEFKEN, *Le spese di Stato pubbliche*, (trad. nella Bibl. dell'Econ., Serie III, vol. XIV, P. I, pag. 143).

(3) Cfr. la tavola del NITTI, pag. 70-72.—Per le spese dei comuni italiani dal 1867 al 1876 cfr. ELLENA, *Le finanze comunali* (in *Archivio di Statistica*, 1878, Anno II, fasc. IV.)—Vedi anche per le spese dei principali comuni italiani nel 1907 l'*Annuario Statistico delle città italiane*, Anno II, 1907-08, pag. 199-210.

(4) Cfr. GRAZIANI, *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, Torino, Bocca, 1897, Lib. III, cap. 3°, pag. 171 e seg.

dello stato, come l'aumento delle spese militari, mentre altre si riferiscono sia alle spese dello stato, sia alle spese dei corpi locali, come i grandi lavori pubblici, lo sviluppo di tutte le forme di prevenzione sociale, etc. (1).

In formula sintetica può dirsi che l'aumento progressivo delle spese, sia dello stato che degli enti locali, è dovuto allo svolgersi progressivo dei bisogni collettivi, i quali, da principio limitati e ristretti, crescono in estensione ed intensità, a misura che aumenta il progresso industriale e civile.

Da molti si considera quale causa notevolissima di aumento delle spese pubbliche, in rapporto ai comuni, il cosiddetto *socialismo municipale*, lo sviluppo crescente della municipalizzazione dei pubblici servizi (2).

Tuttavia bisogna considerare che la municipalizzazione, da per sè stessa, non può agire nel senso di provocare un aumento delle spese pubbliche *propriamente dette*: di quelle spese, cioè, occorrenti alla soddisfazione reale dei bisogni collettivi. Le spese occorrenti alla creazione e allo sviluppo delle imprese municipali non sono *spese pubbliche* propriamente dette, in quanto non sono rivolte alla soddisfazione dei bisogni collettivi, bensì alla soddisfazione di bisogni singoli di determinati gruppi o categorie di consumatori; e ad esse, infatti, non si provvede colle risorse generali del Comune, bensì si provvede col provento stesso delle industrie. Esse, insomma, costituiscono quella speciale categoria di spese dette *produttive*,

(1) Cfr. sulle cause dell'aumento delle spese locali CONIGLIANI, *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena, 1896. — E. MASÉ DARI, *Osservazioni sui bilanci comunali* (in *Riforma Sociale*, 1901, Anno VIII, vol. XI, pag. 228 e seg.).

(2) Cfr. FLORA, op. cit., pag. 628.

che, perchè tali, non sono *pubbliche* nel vero senso della parola (1).

§ 2. — Posta la necessità delle spese pubbliche, sorge come conseguenza inevitabile la necessità di una somma corrispondente ed equivalente di entrate, in base al noto postulato che nella finanza pubblica sono le spese che determinano le entrate, e non viceversa. L'aumento progressivo delle spese comunali, pertanto, ha provocato un corrispondente aumento di entrate, sia nella forma di imposte che in quella di prestiti. Nelle finanze comunali i prestiti si sono sviluppati in modo notevolissimo; e l'incremento progressivo di una tal forma di entrata ha destato l'allarme e la preoccupazione di numerosi scrittori, i quali hanno creduto che, seguendo questa china pericolosa, i Comuni si avviino allegramente alla rovina, al fallimento.

Molti hanno osservato che tra i debiti pubblici e l'aumento delle pubbliche spese esiste un rapporto di interdipendenza, in quanto, da una parte, l'aumento delle spese provoca l'aumento di entrate straordinarie e così del debito pubblico; mentre, d'altra parte, la necessità di provvedere al pagamento dei relativi interessi e all'ammortamento provoca un ulteriore aumento delle spese medesime.

In ogni modo, specie per quanto si riferisce alle spese comunali, non può dirsi in modo assoluto che l'aumento delle spese provochi necessariamente lo aumento dei prestiti, perchè bisogna aver riguardo alla natura di esse: e cioè bisogna distinguere le spese

(1) Cfr. RICCA SALERNO, *Scienza delle Finanze*, 2<sup>a</sup> ediz., Firenze, 1890, Lib. II, cap. I, pag. 85-86. Intorno alla classificazione delle spese pubbliche cfr. anche NICHOLSON, *Principles of Pol. Ec.*, vol. III, London, 1901, Lib. V, cap. XV, § 3, pag. 372 e seg.

pubbliche comunali propriamente dette da quelle che non sono tali, in quanto non sono destinate alla soddisfazione dei bisogni collettivi.

All'aumento delle prime si provvede, a seconda dei casi, or coll'aumento delle imposte, or coi prestiti; mentre all'aumento delle seconde si provvede di ordinario coi prestiti, poichè, trattandosi di spese destinate alla soddisfazione dei bisogni particolari di singole categorie di consumatori, esse non potrebbero essere sopportate da tutti i contribuenti, ma debbono, invece, pagarsi da quei consumatori, che ne godono: e perciò vi si provvede non colle imposte, ma coi prestiti, i cui interessi ed ammortamento son tratti dal provento delle industrie o servizi speciali, cui quelle spese sono rivolte. Onde, quando ed in quanto gli interessi e l'ammortamento son pagati col provento delle relative industrie speciali, non possono contribuire ad un ulteriore incremento di spese, e, correlativamente, di debiti comunali.

§ 3. — Se i debiti dei grandi comuni hanno destato oggi una preoccupazione, non può dirsi che essi siano un fenomeno affatto recente (1). Tuttavia è certo che oggi sono notevolmente aumentati.

In *Francia* i comuni (eccetto Parigi) avevano:

nel 1862	341,4	milioni di fr. di debiti		
» 1869	537,7	»	»	»
» 1878	757,4	»	»	»

A Marsiglia il debito cittadino tra il 1847 e il 1865 crebbe da 17 a 91 milioni; a Lione tra il 1854 e il 63 da 10 a 54 milioni. Il de Foville nel 1887 calcolava il debito dei comuni e dipartimenti francesi a 4  $\frac{1}{2}$  miliardi.

(1) Cfr. ROSCHER, *System der Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1889, § 161 nota.

Il debito dei soli comuni salì da 3 miliardi e 224 mil. al 31 marzo 1890 a 3 miliardi e 881 milioni al 31 dicembre 1900, ed ogni contribuente, per effetto di tale debito, aveva nel 1890 un aggravio di L. 14,09, nel 1900 di L. 16,10 (1).

Il debito della sola Parigi salì nello stesso periodo da 1 miliardo e 872 milioni a 2.387 milioni, aumentando, così di 515 milioni (2). Esso oggi tocca da solo circa 2 miliardi e mezzo; quello degli altri comuni più di un miliardo e mezzo (3). Complessivamente il debito comunale francese nel 1906 è stato calcolato in 4,082 milioni di franchi (4).

Nel *Belgio* i debiti comunali ammontavano

nel 1870	a	391.612.000	franchi
» 1875	»	431.124.000	»
» 1880	»	581.414.000	»
» 1906			essi sorpassavano il miliardo.

Di questi una parte notevole è rappresentata dai debiti di Bruxelles, che nel 1903 pagava per interessi ed ammortamento 11.843.449 franchi, cioè fr. 61,33 per testa (5).

Anche in *Germania* si hanno delle cifre notevoli rappresentanti l'ammontare dei debiti comunali.

(1) Cfr. G. DE GREEF, *L'Économie Publique et la Science des Finances*, Bruxelles, 1907, pag. 391.

(2) Cfr. EHEBERG, *Finanzwissenschaft*, 9<sup>a</sup> Aufl., Leipzig, 1908.

(3) Cfr. ALLIX, op. cit., pag. 609. — Vedi anche TESTERA, *I debiti delle grandi città* (in *Rif. Soc.*, 1908, anno XV, vol. XIX, pag. 577 e seg)

(4) Cfr. L. DE GOY, *La situation vraie des finances communales*. Il servizio del debito di Parigi assorbiva nel 1908 una somma corrispondente a più del terzo delle spese, cioè 134,720,000 fr. — Cfr. LE-TOURNEUR, *Le budget de la ville de Paris pour 1908* (*Journ. des Econ.*, giugno 1908).

(5) Cfr. DE GREEF, op. cit., pag. 397.

Così nel 1902 il debito di *Berlino* ammontava a 331.971.300 Mk.; quello di

<i>Breslau</i>	a	67.536.300	Mk.;	quello	di
<i>Dresden</i>	»	76.776.200	»	»	»
<i>Frankfurt</i>	»	122.155.100	»	»	»
<i>Karlsruhe</i>	»	28.834.200	»	»	»
<i>Köln</i>	»	86.449.200	»	»	»
<i>Leipzig</i>	»	91.597.900	»	»	»
<i>München</i>	»	186.430.400	»	»	»
<i>Nürnberg</i>	»	62.089.300	»	»	»
<i>Strassburg</i>	»	26.363.500	»	»	»
<i>Stuttgart</i>	»	39.036.300	»		(1).

Ed a *Berlino*, mentre nel 1878 vi era un debito di 99,83 fr. a testa della popolazione, esso era già salito nel 1885 a 154,97; così a *Francoforte*, mentre nel 1878 era di 287,89, era salito a 344,96 nel 1886; ed egualmente a *Stuttgart*, mentre era 106,40 nel 1878, era già salito a 129,21 nel 1882 (2). Alla fine del 1905 il debito di *Berlino* era salito a 384,6 Mil. Mk.,

quello di <i>München</i>	»	203,6
» » <i>Frankfurt</i>	»	146,2
» » <i>Dresden</i>	»	132,8
» » <i>Köln</i>	»	106,5 (3)

Anche le città americane presentano un ammontare notevole dei debiti. *New York* fece nel 1812 il suo primo debito;

nel 1830 essa aveva	774.000	doll. di debito
» 1840 » »	10,775,000	» »
» 1860 » »	18,900.000	» »

(1) Cfr. EHEBERG, op. cit.

(2) Cfr. EHEBERG, *Finanzverhältnisse europäischer Grosstädte* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*, 1892, D. F., vol. 3°, pag. 906 e seg.).

(3) Cfr. VAN DER BORGH, *Finanzwissenschaft*, vol. I, Allg. Theil, Leipzig, 1908, pag. 107.

nel 1870 essa aveva 73,370.000      doll. di debito  
 » 1875    »    »    116,770.000      »    (1)

In quest'anno

<i>Buffalo</i>	aveva un debito di 7,26 mil. <sup>i</sup> di doll.
<i>Toledo</i>	»    »    »    3,55 »    »    »
<i>Brooklyn</i>	»    »    »    35,03 »    »    »
<i>Saint-Louis</i>	»    »    »    17,34 »    »    »
<i>Baltimore</i>	»    »    »    24,32 »    »    »
<i>Cincinnati</i>	»    »    »    19,23 »    »    »
<i>Filadelfia</i>	»    »    »    59,68 »    »    »
<i>Chicago</i>	»    »    »    24,32 »    »    »
<i>Boston</i>	»    »    »    27,08 »    »    »
<i>San Francisco</i>	»    »    »    3,44 »    »    (2).

Il debito complessivo dei comuni degli Stati Uniti ammontava

nel 1870	a	328 milioni di dollari
» 1880	»	724    »    »    »
» 1890	»	781    »    »    »
» 1902	»	1434    »    »    (3).

Anche in *Italia* si manifesta il fenomeno generale della progressione dei debiti comunali. Nel periodo 1870-71 furono contratti dai comuni urbani per 530 milioni di lire di debiti (di cui 364 dai soli Comuni capoluoghi di Provincia) e dai Comuni rurali per 100 milioni di lire (4).

(1) Cfr. ROSCHER, op. cit.

(2) Cfr. LEROY BEAULIEU, *Tratt. della Sc. delle Finanze* (Bibl. dell'Ec., Serie 3<sup>a</sup>, vol. X, p. 1<sup>a</sup>, pag. 607.)

(3) Cfr. G. NESTLER TRICOCHÉ, *Lettre des États Unis* (in *Journ. des Econ.*, 1907, VI Serie, vol. XIV, pag. 249. — Sul debito locale degli Stati Uniti, cfr. anche R. P. PORTER, *The Dangers of Municipal Trading*, London, 1907, cap. VIII.

(4) Cfr. GEFFCKEN, op. cit., pag. 147. — Vedi anche per i debiti delle principali città italiane sino al 1880, A. ERRERA, *Le Finanze dei grandi Comuni*, Firenze, 1882. — Intorno al periodo dal 1871 al 1877, cfr. *Statistica dei bilanci comunali e dei bilanci provinciali per l'anno 1877*.



I debiti comunali ammontavano in Italia

nel 1877	a	L.	757.447.989
» 1878	»	»	787.035.423
» 1880	»	»	750.490.535
» 1882	»	»	763.853.749
» 1885	»	»	856.082.014
» 1888	»	»	990.621.136
» 1889	»	»	1.053.449.263
» 1891	»	»	1.139.621.977
» 1894	»	»	1.125.880.060
» 1896	»	»	1.214.110.573
» 1898	»	»	1.213.967.903
» 1899	»	»	1.240.110.857
» 1900	»	»	1.237.404.838 (1).

Secondo i dati più recenti, i debiti più notevoli sono quelli di

Roma	che ha un debito di	L.	214.349.914
Napoli	» » » » »	»	159.558.821
Milano	» » » » »	»	102.166.702
Genova	» » » » »	»	68.996.940
Firenze	» » » » »	»	34.853.263
Torino,	» » » » »	»	26.204.274
Palermo	» » » » »	»	22.293.312
Bologna	» » » » »	»	15.954.400 (2)

(1) Cfr. l'*Annuario statistico italiano* per gli anni 1889-90; 1895; 1901-1905-907. Vedi pure *Bilanci comunali per l'anno 1899 e situazione patrimoniale dei comuni al 1 gennaio 1899* (Roma, Tip. Naz. Bertero, 1901). *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre degli anni 1896, 1899, 1900* (Roma, Tip. Naz. Bertero, 1905).

Intorno all'aumento dei debiti delle principali città in Italia e vedi anche LA CAVA, *La Finanza Locale in Italia* (in *Rif. Soc.* 1894, cap. I, vol. II).

(2) Cfr. *Annuario stat. delle città italiane*, pag. 239 e seg.—Degni di nota sono in Italia i comuni di Castelvetro e di Castrogiovanni, i quali dichiararono di non aver debiti (cfr. *Annuario* cit, pag. 239).—Per le cifre dei debiti delle principali città nel 1873 cfr. MORPURGO,

Diamo finalmente alcune cifre sull'ammontare dei debiti locali dell'Inghilterra, i quali sono aumentati — dice uno scrittore — *by leaps and bounds and furious rushes* (1), e per la loro copia enorme hanno sempre destato l'allarme, anche in tempi non recenti (2), allarme che oggi si è assai intensificato. L'incremento notevolissimo, verificatosi ai giorni nostri, dei debiti locali, è stato, anzi, adoperato come uno degli argomenti fondamentali per dimostrare gli svantaggi, i danni del *municipal trading*.

Mentre in Inghilterra il debito locale nel 1868 può calcolarsi fosse L. st. 60 milioni (3) esso già per l'anno 1872-73 era L. st. 80.000.000

alla fine del 1873-74	»	»	85.500.000			
»	»	»	1874-75	»	»	92.820.100
»	»	»	1879-80	»	»	136.934.070
»	»	»	1884-85	»	»	173.207.968
»	»	»	1889-90	»	»	198.671.312
»	»	»	1894-95	»	»	235.335.049
»	»	»	1895-96	»	»	243.209.862
»	»	»	1896-97	»	»	252.135.574 (4).

Da questa data il debito aumenta sempre più; nel 1898 ascendeva a L. st. 262.017.000 (5); nel 1899

*La Finanza*, Firenze, 1877, pag. 149 e seg.; per le cifre riferentisi alla fine del 1890 cfr. anche F. VIRGILII, *La vita delle grandi città* (in *Rif. Soc.*, 1894, Serie I, vol. I, pag. 729).

(1) Cfr. A. CARGILL, *Municipal Finance* (in *Westm. Rev.*, nov. 1905).

(2) Cfr. J. R. PHILIPPS, *Local Taxation in England* (in J. W. PROBYN, *Local Government and Taxation in the United Kingdom*, London, 1882).

(3) Cfr. H. H. FOWLER, *Municipal Finance and Municipal Enterprise*, London, pag. 2.

(4) Cfr. *Report from the Joint Select Committee of the House of Lords and the House of Commons on Municipal Trading*, 1900, London, [210], 1900, Appendix H (Extracts from the twenty-eighth Annual Report of the Local Government Board, 1898-99, pag. 453).

(5) Cfr. FOWLER, op. cit.

era L. st. 276.229.048 (1); nel 1904 era salito alla cifra di L. st. 393.908.138 (2) e nell'esercizio del 1906 era ancora aumentato a 469 milioni di sterline (3). E si noti che queste cifre riguardano solamente l'Inghilterra e il paese di Galles; chè, ove si aggiungano anche quelle relative alla Scozia e all'Irlanda, le cifre aumentano in modo notevole.

Nella *Scozia*, mentre nel 1883-84 si aveva un debito di L. st. 21.884.094, esso era salito

nel 1893-94 a L. st. 36.889.622; e  
» 1903-04 » » 59.314.968 (4)

e nell'*Irlanda* si ha

nel 1873-74 un debito di L. st. 3.074.845  
» 1883-84 » » » » 6.231.834  
» 1893-94 » » » » 9.027.014  
» 1903-04 » » » » 16.008.311 (5).

sicchè il debito complessivo locale del Regno Unito

(1) Cfr. PERCY ASHLEY, *Municipal Policy and State Control* (in *Economic Journal*, march 1903, vol. XIII, pag. 115-16). — Sull'aumento del debito locale inglese dal 1881 al 1900 in confronto coll'aumento della popolazione cf. i diagrammi nell' *Appendix N. 24* del *Report from the Select Committee on Repayment of Loans by Local Authorities*, London, 1902, [239].

(2) Cfr. il *Return showing the total amount of the outstanding Balances of the Loans of Local Authorities in England and Wales, Scotland and Ireland, respectively, at the close of the financial years 1873-74; 1883-84; 1893-94 and 1903-904 with the totals for the three countries on those dates* ordered by the House of Commons to be printed 7 August 1905 [306].

(3) Cfr. DUCA DI GUALTIERI, *Dopo i recenti insuccessi della municipalizzazione* (in *Rassegna Contemporanea*, Sett. 1908).

(4) Cfr. il *Return* cit. — Vedi anche per l'ammontare del debito locale della Scozia nei singoli anni dal 1881 al 1900 il *Report on Repayment of Loans by Local Authorities*, pag. 350, Appendix N. 12. — La percentuale di aumento in questo periodo è stata calcolata al 111, 5%. Cfr. R. PATON, in *Report on Repaym, Min. of Evid.*, Quest. 3011.

(5) Vedi il *Return* cit. — Per l'ammontare dei debiti locali irlandesi sino al 1880 cfr. anche R. O'SHAUGHNESSY, *Local Government and Taxation in Ireland* (in PROBYN, op. cit., pag. 340).

(Inghilterra e Galles, Scozia e Irlanda), che nel 1883-84 ammontava a Lire sterline 192.995.873; saliva a Lire sterline 270.075.006 nel 1893-94; a L. 469.231.417 nel 1903-04 (1).

Dalle cifre sopra riportate è facile rilevare la percentuale rilevante di aumento del debito locale del Regno Unito (2).

Di questo debito una parte notevole è rappresentata dal debito della città di Londra, il quale aumenta, correlativamente, di anno in anno.

Esso nel 1869-70 ammontava a L. st. 11.141.873				
» 1874-75	»	»	»	15.074.527
» 1879-80	»	»	»	22.600.100
» 1884-85	»	»	»	29.531.575
» 1889-90	»	»	»	33.080.811
» 1894-95	»	»	»	37.244.279
» 1899-900	»	»	»	46.268.871
» 1903-904	»	»	»	61.238.526 (3).

Nel 1904-05 il debito complessivo di Londra si elevava alla cifra di L. st. 107.040.454 (4); nel 1905-06

(1) Cfr. il *Return* cit.

(2) Tale percentuale è stata calcolata, nei venti anni dal 1878 al 1897, al 120 %. Cfr. DAVIES, *The cost of Municipal Trading*, London. Vedi ivi i diagrammi, che mostrano la percentuale di aumento del debito locale in confronto con quella del debito dello Stato, nonché la percentuale di aumento delle *rates*, della popolazione e del reddito imponibile.—Vedi anche E. CHANDOS LEIGH, in *Report on Municipal Trading, 1900, Min. of Evid.*, Quest. 681. Lo stesso DAVIES (in *Report on Mun. Trad. 1900, Min. of Evid.*, Quest. 2601) calcola l'aumento del debito locale dell'Inghilterra e Galles nei 20 anni dal 1879 al 1899 al 105 %. Da altri (KERSHAW in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Quest. 30) la percentuale dal 1874-75 al 1899-900 è calcolata al 216,56 %.

(3) Cfr. LONDON COUNTY COUNCIL, *London Debt 1869-70 to 1903-04*, ordered by the Finance Committee to be printed 8th June 1904, London, 1905 [895].

(4) Cfr. COUNTY OF LONDON, *London Debt 1904-05*, London, 1906 [967].

a L. st. 109.928.546 (1); nel 1906-907 a L. st. 112.995.497 (2).

Circa il debito delle altre città inglesi nel 1905-06 notiamo :

<i>Glasgow</i>	con un debito di	L.	17.583.506
<i>Liverpool</i>	» » » » »		14.869.914
<i>Manchester</i>	» » » » »		22.520.627
<i>Birmingham</i>	» » » » »		16.985.796
<i>Leeds</i>	» » » » »		12.276.625
<i>Sheffield</i>	» » » » »		8.797.583 (3).

§ 4.—I dati statistici, che abbiamo più sopra riportato, crediamo siano sufficienti a dimostrare l'esistenza del fenomeno, che ci proponiamo di esaminare, e la sua tendenza di sviluppo crescente e progressivo.

Dalle cifre esposte si rileva facilmente come esso si manifesti in proporzione diversa nei vari stati.

Tuttavia l'ammontare maggiore o minore di debiti locali in uno stato, sia assolutamente, sia in relazione al debito nazionale, non è già sempre un segno di prodigalità maggiore o minore da parte dei corpi locali; nè possono considerarsi maggiormente gravati i contribuenti di quello stato, che ha una maggiore somma di debiti locali.

La comparazione è sul riguardo impossibile per molteplici considerazioni. E principalmente deve dirsi che lo sviluppo dei debiti comunali procede di pari passo collo svolgersi progressivo delle funzioni mu-

(1) Cfr. LONDON COUNTY COUNCIL, *Debt of Great Towns 1905-06*, ordered by the Finance Committee to be printed 20th February 1907, [1.071].

(2) Cfr. COUNTY OF LONDON, *London Debt 1906-07*, London, 1908 [1122].

(3) Cfr. *Debt of Great Towns 1905-906*.—Vedi anche R. P. PORTER, *The Dangers of Municipal Trading*, p. 118.

nicipali (1); onde esso è maggiore in quelle nazioni in cui tali funzioni sono maggiormente sviluppate. Ciò spiega la ragione per la quale si nota un più grande ammontare di debiti locali in Inghilterra: appunto perchè ivi le funzioni locali sono assai sviluppate, e assorbono gran parte di quelle, che altrove costituiscono funzioni di stato (2).

Or, dato da parte dei comuni questo progressivo assorbimento di funzioni, maggiore in alcuni stati, minore in altri, i prestiti, che per avventura si contraggano per provvedere all'esercizio di tali funzioni, non saranno segno di aggravio maggiore o minore, in senso assoluto, dei contribuenti; poichè — prescindendo per ora dall'esaminare se i prestiti comunali importino sempre un onere pei contribuenti — al maggiore aggravio di essi per effetto dei maggiori prestiti comunali in quello stato, in cui sono più sviluppate le funzioni comunali, corrisponde *ceteris paribus* un minore aggravio per prestiti e per imposte da parte dello stato, che non ha il compito di provvedere all'esercizio di quelle medesime funzioni, cui provvede il Comune.

Tutto ciò va detto, ben s'intende, in senso generalissimo, e unicamente per dimostrare come sia difficile, e forse anche impossibile, la comparazione dei bilanci dei corpi locali delle varie nazioni, e come il confronto dell'ammontare dei debiti locali di esse

(1) Cfr. BASTABLE, *Public Finance*, Lib. V, cap. VIII, pag. 714. « Local, like national, borrowing is dependent on the existence of favouring conditions; and these are to be found, first in the greater power conceded to local bodies, or rather in the extension of their administrative functions during the 19th century. »

(2) Nel Regno Unito, dice il DE GREEF (op. cit. pag. 388), il debito comunale è in rapporto collo sviluppo superiore delle funzioni del comune.

nulla dica, ove non si guardi alle ragioni, essenzialmente diverse e mutabili da stato a stato, che tali debiti hanno provocato.

In conseguenza, per lo stesso ordine di considerazioni, di scarsa importanza riesce il confronto, che si fa da taluni, tra l'ammontare del debito locale e del reddito imponibile (1), poichè tal confronto nulla ci dice circa la complessiva pressione tributaria del contribuente, che è quella che interessa conoscere. Un maggior debito locale non è indice di maggiore pressione tributaria, per giudicare della quale bisogna tener conto del peso delle imposte sia dello stato che degli enti locali; onde riesce inconcludente il confronto col reddito imponibile, da cui nessuna conseguenza rilevante potrebbe trarsi (2).

(1) Cfr. PHILIPPS, *Local taxation*, etc. Vi sono molte città — scriveva il Philipps — in cui il debito è uguale al reddito imponibile di tre, quattro, cinque ed anche sei anni.... Nel complesso, però, soggiungeva, questo debito non è notevolmente in eccesso del reddito imponibile dell'Inghilterra e Galles. — Tuttavia questo eccesso, che non esisteva quando scriveva il Philipps, è lamentato oggi da alcuni scrittori. Vedi p. es. PERCY ASHLEY, *Municipal Policy* etc. Mentre nel 1875 — dice egli — il debito locale era inferiore di 26 milioni di *pounds* al reddito imponibile inglese, adesso è superiore di *cento* milioni.

(2) Già nel 1784 scriveva il NECKER, (*De l'administration des finances de la France*, t. II, pag. 375-76) a proposito dei debiti dello stato: « C'est le plus souvent, d'une manière vague et générale, qu'on s'occupe à discuter si les dettes de la France et de l'Angleterre ne sont pas trop fortes pour l'une et l'autre nation; et alors on se borne à comparer le capital de ces dettes, tantôt à la population respective des deux pays, tantôt à la somme du numéraire en circulation, tantôt à l'étendue préjugée des revenus fonciers et tantôt encore à d'autres évaluations nécessairement incertaines ou confuses. Toutes ces circonstances sont sans doute des signes de prospérité; mais elles ne peuvent pas éclairer d'assez près sur la question dont il s'agit, et la manière la plus simple de se former, à cet égard, des idées justes, c'est de considérer si les impôts, qui servent à payer les rentes annuelles, sont exagérés ».

Similmente, di scarso interesse è il confronto, che da altri si fa, tra l'ammontare del debito dello stato, che si mostra abbia la tendenza a diminuire, e lo ammontare del debito locale, che rivela una tendenza assolutamente opposta (1).

Tale confronto non ci dice nulla, poichè la diminuzione del debito dello stato non significa necessariamente una diminuzione dell'aggravio tributario dei contribuenti, come, d'altra parte, l'aumento dei debiti comunali non importa necessariamente e sempre un aumento di tale aggravio.

§ 5. — In conseguenza, la questione dei prestiti comunali va esaminata in base ad un ordine di idee assai diverso.

Le imposte ed i prestiti — che costituiscono fonti di entrata principale, sia dello stato che dei corpi locali — si trovano nella finanza dell'uno e in quella degli altri in proporzione assai diversa.

(i) Nel *Report on Municipal Trading, 1900* (Appendix H, pag. 460). trovasi il seguente quadro, che mostra il rapporto del debito locale al debito nazionale, rispettivamente, alla fine dei due anni 1874-75 e 1896-97.

Ann o	Debito nazionale del Regno Unito	Debito locale dell' Inghilterra e Galles	Percentuale del debito locale rispetto al debito nazionale
	L. st.	L. st.	
1874-75	768.945.757	92.820.100	12,07
1896-97	640.773.697	252.135.574	39,35

Si vegga anche, pel confronto tra l'aumento del debito locale e l'aumento del debito nazionale, il diagramma III in JOHN HOLT SCHOOLING, *Local Finance* (in *Fortnightly Review*, ag. 1906, pag. 337).



Or, perchè ci si renda conto di questa diversità di proporzione, è necessario determinare per qual motivo i Comuni ricorrano più di frequente al prestito anzichè all'imposta.

Quando un tale esame, a cui ci accingeremo più appresso, sarà compiuto, ci si renderà ragione dell'incremento notevole dei debiti comunali: di questo che costituisce oggi uno dei fenomeni più notevoli della finanza locale.

L'esame dei motivi, pei quali si preferisce dai Comuni il prestito alla imposta, implica, correlativamente, un altro esame: quello, cioè, della pressione tributaria dei contribuenti per effetto delle imposte o del prestito comunale.

Tutto ciò importa la necessità di studiare la natura specifica dei debiti comunali, di determinare se ed in che si differenzino dal debito dello stato, sia dal punto di vista della economia dello stato, e, rispettivamente, delle economie degli enti locali, sia

Gli scrittori avversari alla municipalizzazione non mancano di stabilire la comparazione tra il debito nazionale, che tende a diminuire, ed il debito locale, che tende ad aumentare. Cfr. LORD AVEBURY, *Municipal Trading* (in *Contemp. Rev.*, vol. LXXVIII, luglio 1900, pag. 29) — ID, *Le industrie dello Stato e dei Municipi*, cap. II, pag. 43. Vedi anche DAVIES, *The cost of Mun. Trad.*, pag. 2-3, ed ivi i diagrammi, 1, 2 e 4, che mostrano l'aumento del debito locale e il correlativo diminuire del debito nazionale dal 1878 al 1897. — FOWLER, *Municipal Finance etc.*, pag. 3.

Il FOWLER istituisce, è vero, il confronto, ma osserva che « of the 262 million L. of local debt a large sum represents money borrowed for reproductive expenditure or for purposes producing income, which produced in the same year a gross income of nearly 19 million L., and a net income of 4 million ».

Sull'errore di una tale comparazione, in base anche al punto di vista della diversità degli impieghi delle due specie di prestiti cfr. R. DONALD, *The case for Municipal Trading* (in *Contemp. Rev.*, maggio 1903, vol. LXXXIII, pag. 631.

anche dal punto di vista delle economie private dei contribuenti.

Gli è per questo che, prima di scendere all'esame della natura dei debiti comunali, reputiamo necessario dire brevemente intorno alla teoria dei prestiti pubblici in generale: ciò che ci renderà più agevole e spedito l'esame specifico, che ci siam proposti di compiere.



---

## CAPITOLO II.

---

### La teoria dei prestiti pubblici

La fonte più notevole delle entrate straordinarie è costituita dai *prestiti pubblici*, i quali son destinati, normalmente, alla soddisfazione dei bisogni collettivi di natura straordinaria, mentre le imposte, in generale, servono alla soddisfazione dei bisogni collettivi di natura ordinaria.

Tuttavia i prestiti pubblici propriamente detti hanno questo carattere fondamentale comune colle imposte: che anche essi importano una sottrazione della ricchezza dei contribuenti, la quale vien rivolta alla soddisfazione dei bisogni indivisibili dei cittadini, così come avviene per la ricchezza proveniente dalle imposte.

Poichè, se nel primo momento del prestito pubblico — quando esso si contrae — manca la sottrazione della ricchezza dei *contribuenti*, in quanto la ricchezza vien fornita da singoli capitalisti, ai quali è assicurato, in compenso, il pagamento dei relativi interessi; nel secondo momento del prestito,

che è il più importante, — quello, in cui occorre provvedere al pagamento di tali interessi e talora anche alla quota di ammortamento — si manifesta la sottrazione della ricchezza dei contribuenti; poichè al pagamento degli interessi e all'ammortamento dei debiti pubblici, di quelli, cioè, destinati alla soddisfazione dei bisogni collettivi, di natura indivisibile, si provvede colle contribuzioni generali dei cittadini, le quali, *ceteris paribus*, devono essere di tanto aumentate di quanto è l'ammontare di tali interessi ed ammortamento.

In conseguenza prescindendo da alcune fonti speciali di entrata, oggi di scarsa importanza, la fonte dalla quale derivano i beni materiali necessari a provvedere alle spese pubbliche propriamente dette, ordinarie e straordinarie, è in ambo i casi la stessa: è la ricchezza privata dei contribuenti tutti.

Quando il prestito non importi una tale sottrazione di ricchezza da parte dei contribuenti, quando il prestito non sia destinato a provvedere ai bisogni collettivi, indivisibili, non si può parlar propriamente di *prestito pubblico*. Sono questi i due caratteri fondamentali, che distinguono il prestito pubblico dal prestito privato e, in generale, da qualsiasi altra forma di prestito (1), ed essi in sostanza sono fra di loro intimamente connessi, in quanto dipendono dal principio generale, che regola l'azione dello Stato, la quale si

(1) Onde non è esatto dire, come si fa da taluni, (cfr. PLEHN, *Introduction to Public Finance*, New York, 1906, pag. 228 e seg.) che la differenza tra il credito pubblico e il privato deriva dal fatto che il debitore è lo stato; poichè, a norma di quanto è stato sopra accennato e sarà ulteriormente sviluppato, i prestiti contratti dallo Stato, quando non siano destinati a provvedere ai bisogni collettivi, indivisibili, quando non importino un aggravio ai contribuenti, non possono considerarsi come prestiti pubblici propriamente detti.

esplica nell'appagamento dei bisogni collettivi, e pel raggiungimento di questi scopi si serve dei mezzi forniti da tutta la collettività (1).

E a questo criterio di distinzione si connettono quelle particolari differenze, notate dagli scrittori, tra le due forme del credito (pubblico e privato) (2), le quali, tuttavia, d'altra parte, dipendono in ultima analisi dalla stessa legge fondamentale (3).

§ 2.—In conseguenza, i prestiti pubblici e le imposte non sono in sostanza che aspetti diversi dello stesso fenomeno di consumo, nel quale si concreta la finanza pubblica. Da ciò sorge che è un errore considerare i prestiti pubblici isolatamente ed esaminarne i vantaggi od i danni, prescindendo dalla necessità di provvedere all'assequimento dei bisogni collettivi. Poichè, posta in un determinato momento la necessità di provvedere a dati bisogni dello Stato, l'unico esame che occorre fare è quello di vedere a quale delle due fonti di entrata si debba ricorrere: o al *prestito* o alla *imposta*, in base al principio fon-

(1) Cfr. MAX VON HECKEL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, vol. I, Leipzig, 1907, pag. 11-12: «.... liegt der soziale Wirkungskreis des Staates und der übrigen öffentlichen Körper in der Befriedigung der Gemein- oder Kollektivbedürfnisse, oder solcher Bedürfnisse die auf der Zugehörigkeit der einzelnen Individuen zu den menschlichen Gemeinschaften hervorgehen.... Es werden auf diese Weise Gemeinbedürfnisse, kollektive Zwecke mit den Mitteln der Gesamtheiten befriedigt.»

(2) Onde non ci sembra esatto quanto si afferma dal DE GREEF, (op. cit. pag. 318) che le due forme del credito differiscono, in quanto il credito pubblico è meno progredito del credito privato per la ragione che lo Stato evolve più lentamente delle sue unità componenti. Non si tratta di ritardo nella evoluzione delle forme del credito pubblico, ma di caratteri diversi, dipendenti dalla natura dello Stato e dagli scopi che esso deve assequire.

(3) Cfr. BASTABLE, op. cit., Lib. V, cap. V — EHEBERG, *Finanzw.* pag. 429.

damentale della finanza pubblica che le spese determinano le entrate.

Gli scrittori, che hanno esaminato il problema dei prestiti pubblici, mentre da una parte non tutti hanno distinto nettamente l'aspetto della finanza da quello della economia nazionale, e questo dall'altro delle economie private (1), d'altra parte non hanno tenuto sempre presente la intima relazione tra la necessità delle spese pubbliche, la natura di queste spese e le imposte ed i prestiti come sottrazione di ricchezza privata, occorrente a provvedere a tali spese; onde sono stati tratti, per questo doppio ordine di ragioni, alla enunciazione di giudizi inesatti od erronei.

Sono note nella storia delle dottrine dei prestiti pubblici la dottrina ottimista, sostenuta specialmente dagli scrittori del secolo XVIII, e la dottrina pessimista, sorta quasi come reazione ad essa (2).

Or gli errori, che travagliano l'una e l'altra dottrina, dipendono in gran parte dal fatto che e l'una e l'altra non tennero sempre presente quella intima relazione, cui sopra si è accennato. La prima infatti riguardava i prestiti come ricchezza, che era già inoperosa, perchè giacente sotto forma di depositi disponibili, e che veniva quindi resa utile, in quanto rivolta all'assequimento degli scopi dello stato, mentre non considerava che i prestiti importano, corrispondentemente, in un momento successivo, per la neces-

(1) Cfr. RICCA SALERNO, *La teoria generale dei prestiti pubblici*, Milano, 1879; Introd., pag. XIV.

(2) È notevole che nel secolo XVIII, in cui fiorì la teoria ottimista sui prestiti pubblici, numerosi scrittori manifestarono vedute completamente pessimiste, sostenendo che i debiti dell'Inghilterra avrebbero condotto alla rovina quella nazione. Cfr. gli estratti riportati dal SINCLAIR, (*The History of the Public Revenue of the British Empire*, 3<sup>a</sup> ed., London, 1803, vol. II, Appendix n. 4, pag. 51 e seg.

sità di provvedere al pagamento degl'interessi e all'ammortamento del capitale, una sottrazione di ricchezza dei contribuenti, o non valutava la portata e le conseguenze economiche di siffatta sottrazione. La seconda, invece, riguardava i prestiti sotto quest'ultimo aspetto, cioè come sottrazione di ricchezza dei contribuenti, ma non teneva conto della necessità dell'appagamento dei bisogni collettivi, cui deve corrispondere la necessità delle pubbliche entrate, che, a seconda della natura di queste spese e di altre circostanze speciali, sono le imposte ovvero i prestiti.

Fra gli scrittori ottimisti sono notevoli il Berkeley, il Pinto, il Mélon, il Voltaire, etc.—Il primo considerava il debito pubblico come una *miniera d'oro* (1); il secondo affermava che esso aumenta la ricchezza sociale di tutto l'ammontare del capitale corrispondente; che è una *alchymie réalisée* (2); il Mélon considerava i debiti pubblici come debiti della mano destra alla mano sinistra (3), ed il Voltaire sosteneva

(1) « The public funds a mine of gold » (*Querist*, 1735, n. 233-34).

(2) Cfr. PINTO, *Traité de la circulation et du credit*, Amsterdam, 1789

(3) Cfr. MÉLON, *Essai politique sur le commerce*, 2<sup>a</sup> ed., 1736 « Les dettes d'un Etat sont des dettes de la main droite à la main gauche dont le corps ne se trouvera point affaibli, s'il a la quantité d'aliments nécessaire, et s'il sçait les distribuer » (pag. 296). Il Mélon, tuttavia, riconosceva che i debiti pubblici devono essere contenuti entro certi limiti.—Cfr. op. cit., pag. 298 « L'Auteur du Memoire, que nous venons de citer, ne peut pas vouloir dire qu'une quantité illimitée de dettes est avantageuse; l'extravagance seroit outrée, mais il n'en assigne point les bornes ».

Il concetto del Mélon venne fra i primi criticato dall'HUME (*Essai sur le credit public* in *Mélanges d'Écon., Pol.*, vol. I, Paris, 1847). Vedi poi le critiche del SAY, (*Trattato di Econ. Pol.*, vol. III, trad. ital., Napoli, 1817; pag. 193), del LEROY BEAULIEU, etc., i quali si basano, nelle loro critiche, sul fatto che il capitale, da cui è tratto il prestito, era già produttivamente impiegato.

che uno stato che non deve che a sè stesso non cade in miseria (1).

Tali idee furono poi seguite anche dall'Hamilton, il quale ebbe a dire che il debito pubblico costituisce una parte notevole del capitale nazionale (2); e da altri (3).

Queste dottrine ottimiste furono vivacemente combattute e criticate prima dal Necker (4), da Hume (5), e da Montesquieu (6), poi dallo Smith e da tutti gli scrittori della scuola pessimista; e quindi in generale, da tutti gli scrittori moderni.

Non ripeteremo qui le critiche fatte a queste

(1) « Un Etat, qui ne doit qu'à lui même, ne s'appauvrit pas, et ses dettes mêmes sont un encouragement pour l'industrie » (*Observations sur le commerce, le luxe, les monnaies et les impôts*, t. 21).

(2) Cfr. *Report to the House of the Representatives*, 5 dic. 1791 (nelle *Works*, New York, 1810).

(3) Cfr. su tali scrittori ROSCHER, op. cit., Lib. V, cap. II — CÖHN, *Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1889, Lib. IV, cap. I, pag. 716 e seg. — BASTABLE, op. cit., pag. 661 e seg. — RICCA SALERNO, *Teoria gen. dei Prest. Pubbl.*, Introd. — NITTI, op. cit., pag. 592 — GRAZIANI, *Istit. Sc. Fin.* pag. 599 — LEROY BEAULIEU, *Tratt. della Sc. delle Fin.*, Parte II, Lib. 2° — BOUCARD ET JÈZE, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2ª ed., Paris, 1902, Lib. II, cap. 1ª, sect. 1ª, pag. 304-305 — ALLIX op. cit.

(4) Cfr. NECKER, *De l'administration des finances de la France*, t. 2°. Il Necker affermava giustamente che « la grandeur des tributs et celle de la dette publique sont deux considerations absolument unies » (pag. 376); e combatteva la teoria di Mélon e Voltaire poichè, egli diceva, « les droits et les rapports des divers membres d'une société ne sont pas comme des grains de sable qu'on peut mêler et bouleverser à son gré; l'exageration des impôts rend leur sage distribution difficile, le maintien de l'équilibre devient alors une oeuvre pénible, c'est un trait de force qu'on ne peut longtemps prolonger ».

(5) Cfr. HUME, *Essai* cit.

(6) Cfr. MONTESQUIEU, *Ésprit des lois*, Lib. XXII, cap. XVII, Des dettes publiques.



teorie (1), le quali, del resto, sono in gran parte una diretta derivazione della dottrina mercantilista: notiamo solamente che quegli scrittori, come il Pinto, il Berkeley, il Mélon erravano, in quanto nel fatto dei prestiti pubblici si fermavano a considerare il denaro che, tratto dai depositi disponibili, entrava in circolazione per effetto dei prestiti; e questo aumento di circolazione consideravano come benefico, poichè ritenevano — in base ai principî mercantilisti — che da esso dipendesse l'aumento della ricchezza.

Essi però, non tenendo conto di quella relazione, da noi fissata più sopra, non consideravano nei prestiti l'altro aspetto: la sottrazione, cioè, di ricchezza da parte dei contribuenti, con tutti gli effetti che ne derivano; e così avevan dei prestiti una concezione ottimista, ma incompleta ed erronea.

E su quelle teorie ebbe ad esercitare una influenza notevole l'esistenza di capitale disponibile sotto forma di depositi privati, la scarsezza di capitale impiegato nelle industrie.

Alcuni di quegli scrittori, così, consideravano che, per effetto dei prestiti, i possessori del capitale fossero vantaggiati degli interessi, che venivan loro corrisposti, e che non avrebbero avuto, ove questo capitale fosse stato sempre tenuto nei depositi disponibili; onde essi credevano che i danni derivanti dalla sottrazione di ricchezza dei contribuenti, necessaria al pagamento degli interessi dei prestiti, fossero compensati da tali vantaggi, in quanto i possessori del capitale, nello stesso tempo contribuenti, da una parte pagavano le imposte, dall'altra percepivano gli inte-

(1) Cfr. sul riguardo J. GARNIER, *Traité de finances*, Paris, 1872, cap. XVII.

ressi dei prestiti. Così quegli scrittori, illusi ed ingannati dalla esistenza di un capitale improduttivo di reddito, credettero, anticipando, in parte, un concetto su cui si basa la teoria più tardi sostenuta dal Dietzel, che al capitale improduttivo esclusivamente fossero attinti i prestiti pubblici; e, perciò, sebbene avessero riconosciuto che essi importano una sottrazione di ricchezza ai contribuenti, non ne valutarono tutte le conseguenze, ritenendo che fossero assorbite e compensate dai supposti benefici effetti del pagamento degli interessi a quel capitale che prima non ne percepiva.

E sullo stesso concetto dell'esistenza dei depositi disponibili si basa, per difendere i prestiti pubblici, uno scrittore di quell'epoca, il Sinclair, il quale tuttavia si scosta assai dal Pinto e dal Berkeley, poichè egli considera il problema da un punto di vista assai più completo, ponendo a base della sua teoria da una parte l'esistenza di questi depositi, che, ove non fossero investiti in prestiti pubblici, sarebbero consumati improduttivamente in spese inutili e di lusso fatte all'estero (1), e che del resto, sono assai pericolosi (2), d'altra parte la *necessità* di provvedere alle spese straordinarie, specialmente di guerra (3) e la difficoltà di provvedervi con imposte straordi-

(1) Cfr. J. SINCLAIR, op. cit., vol. I, pag. 350-351. « if [money] were not thus locked up for national purposes, it would probably be wasted in purchasing luxurious superfluities from other countries ».

(2) Cfr. op. cit., vol. I, pag. 361.

(3) Cfr. op. cit., vol. I, pag. 354-5. Il Sinclair tenta di dimostrare anche i vantaggi della guerra in base a questo curioso argomento che « foreign wars, though unavoidably attended with many private calamities, yet generally put an end to public discord, and free the country of a number of turbulent and vicious characters, who are a pest to society » (op. e vol cit., pag. 358).

narie (1). Il Sinclair non trascura di considerare che i prestiti importano un aggravio dei contribuenti; ma egli vede in ciò un vantaggio, in quanto un tale aggravio impedisce l'accumulazione di depositi disponibili, che non giovano ad alcuno, promovendo la circolazione della moneta (2).

Gli errori della teoria del Sinclair trovano la loro radice nella dottrina mercantilista, tuttavia egli non mancò di tener presente la connessione tra prestiti ed imposte in relazione alla necessità di provvedere a spese straordinarie, per quanto i presupposti da cui partiva (l'esistenza dei depositi disponibili come fonte dei prestiti (3) e come fonte delle imposte necessarie al pagamento degli interessi dei prestiti) dovessero condurlo necessariamente a conseguenze erronee (4).

Un ultimo concetto, cui si appoggiano le teorie ottimiste sui prestiti pubblici, sempre in connessione alla dottrina mercantilista è l'*utilità* delle spese cui sono investiti i prestiti: poichè, si dice, una nazione che ha maggior quantità di moneta in circolazione

(1) Cfr. op. e vol. cit., pag. 357 e 362.

(2) Cfr. op. e vol. cit., pag. 361-62' «.... The taxes which they [public debts] occasion upon the property of the rich, and the encouragements which they hold forth to the avaricious, prevent the accumulation of private hoards, and bring the whole money, and personal property of a country, into the market.... Treasures concealed and hoarded up might as well still remain in the bowels of the earth, for any benefit they yield to the public» — Secondo il Sinclair l'aggravio prodotto dal debito è reso minore dal fatto che in un paese in cui le imposte gravano principalmente sui consumi, il debito contribuisce ad aumentare le entrate dello Stato (Cfr. vol. I, pag. 13-15).

(3) Cfr. tuttavia il vol. II, pag. 137 e seg., in cui il Sinclair passa in rivista le varie fonti, oltre dei depositi disponibili, da cui son tratti i prestiti pubblici.

(4) È notevole che il Sinclair fa una esposizione accurata degli argomenti contrari ai prestiti, addotti dal Montesquieu, dall' Hume eda altri. — (Cfr. op. cit., vol. I, pag. 365 e seg.).

si trova in condizione di poter meglio promuovere lo sviluppo delle manifatture e dei commerci; e, in tal caso, l'imposta necessaria al pagamento degli interessi dei debiti è più che compensata dal guadagno tratto dalle manifatture e dai commerci (1): concetto, questo, sempre erroneo, in quanto che l'imposta grava su tutti i contribuenti, mentre il guadagno tratto dalle industrie, dai commerci va solo ai capitalisti che hanno in esse investito i loro capitali, per quanto lo sviluppo delle industrie e dei commerci giovi indirettamente a tutta la nazione.

§ 3. — Gli scrittori, che primi rivolsero le loro critiche alla dottrina ottimista dei prestiti pubblici, si basarono principalmente sul concetto che essi sono dannosi in quanto arrecano un aggravio ai contribuenti, per l'aumento di imposte cui danno luogo pel pagamento dei relativi interessi; così il Montesquieu (2), il Necker (3), l'Hume (4).

(1) Cfr. SINCLAIR, op. cit., vol. I, pag. 363 — BIELFELD, *Institutions Politiques*, La Haye, 1760, vol. I, « la nation qui a le plus d'argent est la plus à même de former des entreprises de manufactures et de commerce (pag. 166)... L'impôt levé pour le payment des intérêts de la Dette (dont plus de la moitié retombe encore dans l'Etat) est dix fois compensé par le produit du profit des Manufactures et du commerce, qui seroit toujours bien moindre, s'il n'y avoit moins d'argent » (pag. 167).

(2) Cfr. MONTESQUIEU, op. cit., Lib. XXII, cap. XVII « L'impôt levé pour le payment des intérêts de la Dette fait tort aux Manufactures, en rendant la main de l'ouvrier plus chère.... On ôte les revenus véritables de l'Etat à ceux qui ont de l'activité et de l'industrie, pour les transporter aux gens oisifs, c'est à dire, qu'on donne les commodités pour travailler à ceux qui ne travaillent point, et des difficultés pour travailler à ceux qui travaillent. Voilà les inconveniens, je n'en connais pas les avantages. »

(3) Cfr. NECKER, op. cit. vol. II, pag. 378-79.

(4) Cfr. HUME, op. cit. Osserva l'Hume che le imposte levate per pagare gli interessi dei prestiti o elevano il prezzo del lavoro, o devono vessare la classe dei lavoratori.

La teoria pessimista, tuttavia, è egualmente unilaterale ed incompleta, poichè, mentre mette in rilievo gli inconvenienti, cui possono dar luogo i prestiti pubblici dal punto di vista della economia nazionale, trascura di considerare o non tiene il dovuto conto degli inconvenienti, cui, correlativamente, possono dar luogo le imposte straordinarie; e, d'altra parte, non tiene ben presente il fatto che i prestiti pubblici sono dovuti alla necessità di provvedere all'appagamento dei bisogni collettivi, cui non si può provvedere per mezzo delle imposte; ed in tal caso sono *necessari* e non possono condannarsi, nonostante gl'inconvenienti che ne possano derivare.

La scuola pessimista, in sostanza, non pone il problema nei suoi veri termini: esaminare, cioè, se, data la natura delle spese, cui si debba provvedere, sia preferibile il prestito, ovvero l'imposta; e per conseguenza non può venire a conclusioni esatte e precise. Così, le accuse più notevoli che si son fatte ai prestiti pubblici sono: che essi provocano l'imprevidenza; spingono a spese inutili o dannose; arrecano un aggravio notevole alle generazioni future; annientano il risparmio; distraggono i capitali dagli impieghi produttivi per rivolgerli a scopi essenzialmente improduttivi (1).

(1) Cfr. HUME, op. cit. — MONTESQUIEU, op. cit. — È nota la frase di Hume « o la nazione distruggerà il credito pubblico, o il credito pubblico distruggerà la nazione ». Un concetto simile a quello dell'Hume si trova in FERGUSON, (*Essay on the History of civil society*, 1767) Osserva anche l'Hume che i debiti pubblici favoriscono la vita inattiva e inutile, in quanto la maggior parte di essi è sempre nelle mani di gente disoccupata.

Il SAY, (*Cours Complet d'Éc. Pol.*, vol. II, pag. 433) conclude che « les emprunts appauvrissent doublement l'avenir, et par les consommations qu'ils permettent aux gouvernements aux dépens des contri-

Or di questi inconvenienti o danni dei prestiti pubblici si sarebbe potuto meglio determinare la vera portata, ove da quegli scrittori si fosse stabilito bene quel confronto, cui più sopra accennammo; poichè si sarebbe visto che non può dirsi in termini generali che il prestito conduce a spese inutili, in quanto spesso è reso necessario dalla natura delle spese pubbliche, cui bisogna far fronte; nè può dirsi sempre che esso sia tratto da un capitale produttivo, per essere destinato al consumo improduttivo; e che, se il prestito tramanda alle generazioni future il carico degli interessi, che queste dovranno pagare, un danno egualmente arreca una imposta straordinaria, la quale importa una diminuzione dell'ammontare del capitale nazionale, che, ove non sia ricostituito, si trasmette in somma minore alle generazioni future.

Così il Say, il quale afferma anzitutto che non v'è differenza tra il prestito e l'imposta nei loro effetti sul contribuente, quando poi aggiunge che il prestito è più incomodo perchè oltre il valore consumato dallo stato e perduto dal contribuente lo grava delle spese necessarie per l'anticipo delle contribuzioni future (1), non dà una soluzione precisa e di carattere generale del problema, perchè non istituisce, contemporaneamente, l'esame degli affetti di una imposta straordinaria corrispondente al prestito. La mancanza di tale esame comparativo non ha fatto vedere al Say che in determinate condizioni il contribuente preferisce sobbarcarsi al pagamento degli in-

buables, et par le renchérissement de tous les objets de leur consommations » — Vedi anche sul riguardo GARNIER, *Traité de Finances*, cap. XVI — CÖHN, op. cit.

(1) Cfr. SAY, *Cours Complet d'Éc. Pol. Pratique*, 3<sup>a</sup> ediz., Paris, 1852, vol. II, pag. 432-3.

teressi e delle spese relative al prestito anzichè anticipare, sotto forma di imposta straordinaria, la somma corrispondente; in determinate condizioni, così, il prestito rappresenta pel contribuente un aggravio minore che non l'imposta.

Una teoria, che può dirsi intermedia tra la *ottimista* e la *pessimista*, è quella sostenuta dagli scrittori che considerano i prestiti pubblici come un *male necessario*, a cui può spingere solo la necessità, cioè la impossibilità di provvedere alla soddisfazione dei bisogni collettivi straordinari per mezzo delle imposte (!).

Una tale concezione segna un progresso sulla teoria ottimista e sulla pessimista, entrambe unilaterali, perchè essa da una parte riconosce ed afferma che i prestiti pubblici importano un aggravio ai contribuenti e sono produttivi di dannosi effetti sulla economia nazionale, ma d'altra parte tien conto del fatto che essi costituiscono una fonte d'entrata dello stato, necessaria, in determinate condizioni, per la soddisfazione dei bisogni collettivi.

§ 4. — Il problema dei prestiti pubblici cominciò ad avviarsi alla sua soluzione, quando fu posta nettamente la questione della preferenza del prestito o della imposta per la soddisfazione dei bisogni collettivi di natura straordinaria; quando si istituì un esame comparativo dell'uno e dell'altra; quando si studiarono dell'uno e dell'altra i vantaggi e gli inconvenienti.

Alcuni scrittori, considerando i prestiti nel primo momento, cioè in quanto importano una sottrazione

(1) JUSTI, *Staatswirtschaft*, 1875 — SCHMALZ, *Handbuch der Staatswissenschaft*—H. VON JACOB, *Die Staatsfinanzwissenschaft*, 1° vol., Su questi scrittori cfr. CÖHN, op. cit.

di beni dell'economia nazionale, esaminandone, così, gli *effetti economici*, affermarono che essi sono desunti dal *capitale*, mentre le imposte sono tratte dal *reddito*.

Questi concetti sono già sostenuti dallo Smith, il quale afferma che il capitale anticipato al governo non è che una parte del prodotto annuale, che dal servire come *capitale* viene distornato a servire come *entrata*; che dal mantenere lavoratori produttivi viene distornato a mantenere lavoratori improduttivi e ad essere speso e sciupato nel corso di un anno, senza speranza di riproduzione. Così, secondo lo Smith, mentre, quando alle spese pubbliche si provvede colle imposte, si impedisce certamente più o meno l'accumulazione di un nuovo capitale, ma non si ha la distruzione di alcun capitale esistente; quando vi si provvede coi prestiti si ha la distruzione di qualche capitale, che prima era esistito nel paese (1).

Alla teoria dello Smith si riannodano le teorie di tutti quegli scrittori, i quali sostengono che i prestiti, a differenza delle imposte, sono desunti dal capitale; onde, mentre le imposte, lasciando intatto il capitale esistente promuovono il risparmio, e provocano, così, la restaurazione della ricchezza sottratta, i prestiti diminuiscono il capitale esistente, e non valgono a promuovere una tale restaurazione, e perciò arrecano danni notevoli alle industrie.

(1) Cfr. SMITH, *Ricchezza delle nazioni* (trad. nella Bibl. dell'Econ., Serie I, vol. II, pag. 643). Lo Smith osserva tuttavia che se il metodo di creare dei fondi distrugge più l'antico capitale, nello stesso tempo impedisce meno l'accumulazione o l'acquisto di un nuovo capitale, che il metodo di far la spesa pubblica con un'entrata levata nel corso dell'anno. Sotto il sistema di creare dei fondi l'economia e l'industria dei privati possono più facilmente riparare ai vuoti, cui gli sciupii e le stravaganze del governo possono a quando a quando fare nel capitale generale della società.



Tale è la teoria sostenuta dal Nebenius (1), il quale dice che i prestiti, distruggendo i capitali accumulati col risparmio, tolgono alla società un importante strumento, con cui essa può migliorare le sue condizioni, e così ne ritardano i progressi. Ed i prestiti, specialmente, essendo tratti dal capitale - salari, danneggiano la classe lavoratrice.

Questa teoria, che è in parte il prodotto delle condizioni della economia tedesca di quel tempo, assai scarsa di capitali (2), è stata riconosciuta inesatta, poichè è stato dimostrato che, ove si faccia il confronto tra i prestiti da una parte e le imposte straordinarie gravi dall'altra, si vede che è sempre inevitabile una sottrazione di capitale, la quale, tuttavia, è tanto più dannosa alle industrie quanto è più uniforme per tutti i cittadini, in qualunque condizione si trovino (3).

Alla teoria del Nebenius si riannoda quella sostenuta già dal Chalmers, che poi fu criticata dallo Stuart Mill.

Il Chalmers afferma che, mentre le imposte sono tratte dal reddito annuo, i prestiti sono tratti dal capitale, onde essi aumentano il prezzo delle merci, e sono doppiamente onerosi, perchè si pagano una prima volta quando si contraggono, a causa dell'aumentato prezzo delle merci, una seconda volta quando

(1) Cfr. NEBENIUS, *Das öffentliche Kredit*, 2<sup>a</sup> Aufl, 1829.

(2) Cfr. CÖHN, *op. cit.*

(3) Cfr. RICCA SALERNO, *Teoria gen. dei prest. pubbl.*, cap. IV. — La teoria del Nebenius è sostenuta ancor oggi da taluni scrittori. Cfr. p. es. VOCKE, *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894, pag. 371-72 e pag. 390.

si provvede al pagamento degli interessi e all'ammortamento (1).

Lo Stuart Mill, sostiene che, ammesso che i prestiti siano tratti da un capitale produttivamente impiegato, tale capitale si ricostituisce l'anno seguente. I prestiti, infatti, dice egli, non vengono tratti dal capitale tecnico, ma dal capitale-salari; onde, se i lavoratori, come è verisimile, non sono morti di fame e hanno prodotto tanto quanto producevano, mentre hanno ricevuto in meno quanto è l'ammontare del prestito, il vuoto fatto nel capitale del paese è istantaneamente riparato. Ma nella pratica, continua lo Stuart Mill, rare volte avviene che il valore assorbito in prestiti sia quello che senza il prestito si sarebbe impiegato in industrie produttive (2).

Anche la teoria dello Stuart Mill è stata fatta segno a critiche numerose, ed essa, in sostanza, basata sulla applicazione della teoria del fondo-salari nella sua più rigida forma, contiene in sé gli errori, che in quella teoria sono stati rilevati (3).

Notevolissima è la teoria di Ricardo, la quale, per certi riguardi, si connette a quelle già esposte.

Il Ricardo giustamente pone il problema sulla base della necessità di provvedere ad una spesa straordinaria, e si fa ad esaminare i mezzi, coi quali si può provvedere a tale spesa, mezzi che sono il

(1) Cfr. CHALMERS, *Economia Politica nel suo rapporto con la condizione morale e le morali tendenze della società* (trad. nella Bibl. dell'Ec., Serie I, vol. VIII, Cap. IV, pag. 920 e seg.; e App. D, pag. 1070 e seg.)

(2) Cfr. STUART MILL, *Principi di Ec. Pol.* (trad. nella Bibl. dell'Ec., Serie I, vol. XII), Libro I, cap. 5°, § 8, pag. 503. Lo Stuart Mill, tuttavia, critica la teoria del Chalmers in base al concetto che i prestiti dei paesi poveri sono tratti dai capitali esteri, mentre i prestiti dei paesi ricchi sono fatti con capitali disponibili, che altrimenti sarebbero emigrati all'estero.

(3) Cfr. BASTABLE, op. cit, pag. 666 e seg.

prestito o l'imposta (1). Egli osserva che dal punto di vista dell'economia non v'è alcuna differenza tra il prestito e l'imposta, poichè pagare p. es. 20 milioni una volta tanto ovvero un milione annualmente importa lo stesso. Nè può dirsi che i prestiti arrechino un aggravio alla posterità, poichè, dice il Ricardo, per l'erede non v'ha differenza alcuna tra il raccogliere una successione di 20.000 lire sterline gravate dal peso di un debito annuo di 50 l. sterline e il raccoglierne una di 19.000 lire sterline libere da peso.

Il Ricardo tuttavia sostiene che, per motivi di ordine psicologico, il prestito sia più dannoso della imposta, poichè questa provoca uno sforzo da parte del contribuente, che cerca di ricostituire il capitale scemato dalla imposta e mantenerlo intatto, mentre il prestito non determina che uno sforzo limitato agli interessi, che i contribuenti debbono pagare sul prestito medesimo, il che fa sì che il capitale nazionale rimanga diminuito (2).

Col Ricardo la questione è posta nettamente nei veri termini; egli, infatti, stabilisce il confronto dei due sistemi (del prestito e della imposta) e dal punto di vista *economico* e dal punto di vista *finanziario*, e, specialmente, mette in rilievo i due problemi, che sono connessi tra di loro, se, a differenza delle imposte, il prestito importi una sottrazione irreparabile del capitale nazionale e se esso imponga dei sacrifici ai contribuenti dell'avvenire.

Il Ricardo nella prima parte della sua teoria so-

(1) Cfr. RICARDO, *Essay on the funding system* (nelle *Works* edited by Mac Culloch, London, 1888) pag. 538-39. Il Ricardo esamina tre casi: l'imposta, il prestito irredimibile e il prestito rimborsabile per mezzo di un fondo di ammortamento.

(2) Cfr. op. cit., pag. 540.

stiene recisamente, come è stato esposto, che tanto il prestito quanto l'imposta colpiscono soltanto i contribuenti attuali; tuttavia nella seconda parte, quando afferma che la riaccumulazione del capitale avviene nel caso della imposta e non del prestito, viene a negare la sua dottrina medesima (1). Poichè, se il capitale sottratto dalla imposta straordinaria si ricostituisce e quello sottratto dal prestito non si ricostituisce, è chiaro che nel primo caso i contribuenti dell'avvenire ereditano un capitale intatto, mentre nel secondo caso ereditano un capitale diminuito; onde l'aggravio, che non si verificava nel caso della imposta, si verifica nel caso del prestito.

Ma la verità è che generalmente tanto i prestiti quanto le imposte importano lo stesso aggravio ai contribuenti presenti e dell'avvenire.

Chè anzi, quando le imposte siano elevate, esse non di rado arrecano gravi perturbazioni alle industrie, cui sottraggono una parte notevole dei capitali, che vi sono impegnati. Su questo concetto, appunto, si basa la teoria sostenuta dal M. Culloch, dal Baumstark, dal Bianchini ed anche dallo Stuart Mill, la quale ammette, sì, che i prestiti trovino la loro fonte nel capitale; ma, contrariamente alla teoria del Nebenius, crede che essi sian tratti dai capitali meno necessari, dai capitali disponibili; e perciò in tali condizioni preferisce i prestiti alle imposte (2).

(1) Cfr. GRAZIANI, *Istit. di Sc. delle Fin.*, pag. 27, nota.

(2) Cfr. M. CULLOCH, *A Treatise on the principles and practical influence of taxation and the funding system*, 1863. — BAUMSTARK, *Staatswissenschaftliche Versuche über Staatskredit, Staatsschulden und Staatspapiere*, Heidelberg, 1833 — L. BIANCHINI, *Principi del credito pubblico*, Napoli, 1827 — STUART MILL, op. cit., pag. 504-505. I prestiti, perchè tratti da capitali disponibili, o nazionali o esteri, sono, secondo lo Stuart Mill, preferibili alle imposte, perchè queste, specialmente quando

Alla teoria del Nebenius si contrappone, poi, recisamente quella del Dietzel, il quale sostiene nella forma più assoluta che i prestiti sono tratti dal *capitale disponibile* della nazione, poichè il capitale, che si trova già investito nelle singole industrie, non può distogliersi da esse per servire ai bisogni dello Stato. I prestiti, perciò, promovendo l'impiego del capitale disponibile ad un interesse conveniente, provocano il risparmio, ne agevolano la formazione e l'incremento, ed in conseguenza costituiscono, secondo il Dietzel, il mezzo più adatto a trarre dalla economia nazionale i beni che occorrono per la formazione del capitale fisso nella economia dello Stato (1).

La teoria del Dietzel, seguita da altri, così dal Wirth (2), si fonda su un presupposto erroneo: che, cioè, vi siano sempre capitali disponibili, da cui sono tratti i prestiti; mentre è certo che la proporzione della ricchezza disponibile in confronto alla ricchezza produttivamente impiegata è essenzialmente variabile nei diversi periodi della vita economica; onde nei periodi, in cui è scarsa la quantità delle ricchezze che cercano impiego produttivo, il prestito ha una

sono gravi, si pagano in parte a scapito di ciò che sarebbe stato risparmiato ed aggiunto al capitale. Un concetto simile si trova in BASTABLE, (op. cit. pag. 673), il quale scrive che « large public borrowing stimulates saving, and thereby checks expenditure on enjoyments, while oppressive taxation reduces the fund, from which new saving are made, and so far hinders the accumulation of capital.

(1) Cfr. DIETZEL, *Das system der Staatsanleihen*, Heidelberg, 1855.

(2) Cfr. MAX WIRTH, *Gründzuge der National-Oekonomie*, 2<sup>a</sup> Bd, Köln 1869, 2<sup>a</sup> Abth, 5<sup>o</sup> Buch, pag. 661 « Es ist ganz richtig dass nöthigen Mittel in beiden Fällen aus dem vorhandenen Umlaufscapital genommen werden, und dass im Fall einer Anleihe noch der Betrag der Zinsen darüber entrichten ist. Allein durch eine Anleihe wird das Umlaufscapital nur da weggenommen wo es entbehrlich ist, während Steuern es ohne Unterschied von allen Pflichten nehmen und dadurch viele der Betriebsmittel ihres Geschäfts berauben. »

tendenza più spiccata della imposta a sottrarre dalle industrie i capitali impiegati; invece nei periodi, in cui vi è abbondanza di ricchezze produttivamente impiegate, predominano tendenze opposte; i prestiti sono tratti dal capitale disponibile, mentre le imposte intaccano più fortemente il capitale (1).

Alla teoria del Dietzel si connette quella dello Stein, il quale, partendo dalla erronea dottrina della *produttività*, afferma che il debito pubblico produce il suo frutto mediante l'applicazione agli scopi dello stato; esso, se pel creditore rappresenta un *prestito*, è d'altra parte il *capitale fisso* della economia dello stato (2) e, cioè, è produttivo *direttamente* (in quanto fornisce un'entrata allo stato) o *indirettamente* (in quanto aumenta la produttività nazionale da cui dipende un maggiore ammontare delle imposte) (3).

In conseguenza, dice lo Stein, la cifra dell'ammontare del debito pubblico non è elemento sicuro per determinare se ci sia in una nazione un rilevante o uno scarso debito pubblico, poichè esso deve ritenersi in diminuzione, nonostante che il suo ammontare aumenti, se le entrate aumentano e consentono, insieme al pagamento degli interessi, il pagamento di una quota di ammortamento. L'ammortamento poi, egli continua, non è la restituzione di un debito, ma è piuttosto la riproduzione del capitale fisso, è la formazione di un nuovo capitale.

Mentre dunque la stipulazione di un debito non arreca alcuna diminuzione della ricchezza della nazione, poichè gli interessi sono tratti dalle impo-

(1) Cfr. RICCA SALERNO, *Teoria gen. dei prest. pubbl.*, Cap. IV.

(2) Cfr. STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 2<sup>a</sup> Theil, 3<sup>a</sup> Abth, 5<sup>a</sup> ed., Leipzig, 1886, pag. 224-225.

(3) Cfr. op. cit., pag. 230-231.

ste l'ammortamento è un aumento diretto di ricchezza (1).

Questa teoria, oltrechè, come vedremo in seguito (2), accomuna cose distinte fra di loro, è inefficace a spiegare il fenomeno dei prestiti pubblici, in quanto non dimostra la ragione, per la quale i capitali impiegati negli scopi dello stato siano più produttivi di quel che siano ove rimangano nelle aziende private, e perciò si possono ripetere contro di essa le stesse argomentazioni dirette contro la teoria del Dietzel.

In conseguenza, quando lo Stein dice che non vi ha diminuzione di ricchezza nazionale per effetto del prestito, in quanto gli interessi si pagano colle imposte, egli muove dal concetto che la somma che si paga dai contribuenti per interessi è sempre inferiore alla somma di ricchezza prodotta dall'investimento produttivo del prestito dello stato; ma, poichè non vien dimostrato che i capitali siano più produttivi quando investiti nei prestiti dello stato che non nelle aziende private, non può accettarsi tale conclusione. Ed ammesso, invero, — per come in realtà avviene — che la somma maggiore, che i contribuenti devono pagare per gli interessi del debito, sarebbe potuta, diversamente, essere risparmiata od impiegata in modo più utile o produttivo, è innegabile la *diminuzione della ricchezza*.

Ed è egualmente assurdo dire che l'ammortamento produce un aumento di ricchezza, per la stessa ragione: che, ammesso che a tale ammortamento si provveda colle imposte, la somma maggiore pagata

(1) Cfr. op. cit., pag. 225.

(2) Cfr. § 6.

dai contribuenti è stata distratta, almeno in parte, dal risparmio o dall'impiego produttivo; e quindi non può mai parlarsi di aumento di ricchezza, ma piuttosto di diminuzione.

Occorre, ora, dire della dottrina del Wagner, la quale viene, in certo senso, a completare quella del Dietzel, poichè il Wagner distingue i prestiti in relazione alle fonti cui sono attinti, e cioè nelle seguenti tre specie: prestiti provenienti da capitali *disponibili* della economia sociale *nazionale*; prestiti provenienti da capitali di economie sociali *estere*, i quali vengono dati al paese mutuatario; prestiti provenienti da capitali *nazionali*, che solo il prestito sottrae ad altro impiego *produttivo* o *più produttivo*. Nei primi due casi, segue il Wagner, i prestiti sono meno dannosi delle imposte, in quanto prelevano i beni dalle ricchezze più dispensabili; non così nel terzo caso, che pure costituisce il caso normale, in cui, perciò, è da preferirsi l'imposta, la quale ripartisce su tutti l'aggravio, e rende meno perniciosi gli effetti della sottrazione della ricchezza (1).

La dottrina del Wagner contiene molta parte di vero; tuttavia osserva il Ricca Salerno che essa non ha un significato ben definito, e vale piuttosto a significare in modo approssimativo certe condizioni di fatto in cui sono preferibili i prestiti alla imposte o queste a quelli, che a chiarirne le ragioni ed allegarne le cause (1). Il Ricca Salerno accetta il concetto del Nasse che non v'è distinzione netta e pre-

(1) Cfr. WAGNER, *Ordinamento dell'Economia finanziaria e credito pubblico* (trad. nella Bibl. dell'Econ., 3ª Serie, vol. XIV, p. 2ª, pag. 419 e seg.

(2) Cfr. *Teoria Prest. Pubbl.*, Cap. IV — Cfr. anche sulla teoria del Wagner GRAZIANI, *Sc. delle Fin.*, pag. 106-110.



cisa, non v'è contrapposto spiccato tra prestiti desunti da capitali disponibili e prestiti desunti da capitali non disponibili, poichè tra gli uni e gli altri non v'ha che una differenza graduale (1). Egli in conseguenza afferma che nel fatto i prestiti sottraggono i beni richiesti in proporzioni diverse contemporaneamente e dal reddito libero e dal capitale e dal fondo di consumo (2), ma, mentre nei paesi ricchi e industriosi, specialmente nei periodi che s'avvicinano allo stato stazionario, prevale la tendenza di desumerli dal reddito libero o dal capitale disponibile con insensibile diminuzione del capitale impegnato nell'industria o ad essa necessario, nei paesi meno ricchi, invece, nei periodi più lontani dallo stato stazionario predomina la tendenza contraria di prelevarli dal capitale occorrente alla produzione nazionale.

La teoria del Wagner, così chiarita dal Ricca Salerno, rimane sempre incerta e vaga, appunto perchè essa prescinde dallo esame dei motivi economici, che in determinate condizioni impongono la stipulazione dei prestiti pubblici anzichè le imposte straordinarie.

Un tale esame venne felicemente compiuto dal Ricca Salerno stesso (3), al quale, così, si deve una teoria completa sui prestiti pubblici.

(1) Cfr. NASSE, *Steuern und Staatsanleihen* (nella *Zeitschrift für die gesam. Staatswiss.*, Tübingen, 1868).

(2) Osserva il BASTABLE che una linea netta di distinzione tra capitale e reddito come fonti del prestito non esiste: « Revenue is — dice egli — the spring from which capital is fed, or rater at any given time “revenue,” and “capital,” are but names for different applications of the collective wealth of the community » (op. cit., p. 673).

(3) Cfr. sul riguardo i seguenti lavori del RICCA SALERNO: *Il debito pubblico in Europa e negli Stati Uniti d'America* (nel *Bulletin de l'In-*

Dal punto di vista dei contribuenti, scrive il Ricca Salerno, il calcolo utilitario, economico che deve istituirsi fra il carico prodotto dal debito e quello che sarebbe cagionato dall'imposta si aggira intorno a questi due punti fondamentali: la ragione dei profitti e la soddisfazione dei bisogni, l'impiego più produttivo e l'uso più conveniente della ricchezza.

Se una grande uniformità esistesse nelle condizioni economiche degli individui, e fosse presso che eguale lo stato dei loro bisogni e delle loro ricchezze, non sarebbe possibile il prestito, perchè contrario all'interesse privato, in quanto mancherebbe la ragione del pagamento degli interessi, necessario in ogni scambio diviso dal tempo quale elemento integrante del valore. Ma non appena appare la disformità nelle condizioni economiche individuali, nel possesso delle ricchezze disponibili, in riguardo alla soddisfazione dei bisogni come riguardo agli scopi produttivi, le differenze di valore comparativo forniscono la base alla stipulazione dei prestiti pubblici e privati. In tali condizioni, quando sorge la necessità di provvedere a spese straordinarie, si compie tra i cittadini, in conformità alla legge del valore, una transazione vantaggiosa sotto forma di prestito; i possessori della ricchezza disponibile o meno valevole forniscono per tutti le somme occorrenti alla spesa straordinaria, ricevendone un interesse, che è superiore all'utilità che potevano altrimenti ricavarne, mentre i contribuenti, che pagano questo interesse,

*stitut International de Statistique*, vol. III, 1838, fasc. 1<sup>o</sup>) — *Sc. delle Fin.*, pag. 60-68 — *Sullo stato presente della Economia Politica* (prolusione letta il 25 gennaio 1892 nella R. Università di Palermo, pubblicata in *Circolo Giuridico*, Palermo, 1892, anno XXIII, vol. XXIII, pag. 93 e seg.) — *La teoria del valore nella storia delle dottrine e dei fatti economici*, Roma, 1894.

conservano in pari tempo il capitale corrispondente, che arreca loro una maggiore utilità, perchè risponde a bisogni più intensi.

Non è dunque questione di ricchezza disponibile, ma di ricchezza più o meno valutata: chè, se l'imposta non può sempre e da tutti prelevarsi interamente sul fondo di consumo, il prestito, d'altra parte, non viene sempre desunto dal capitale effettivo e libero; ma, secondo lo stato dei bisogni e delle ricchezze individuali, prevale ora l'uno ora l'altro modo di sopperire alle pubbliche spese, e cambiano le parti sottratte alla soddisfazione dei bisogni futuri.

Questa, così riassunta, è la teoria del Ricca Salerno, la quale dà una spiegazione esatta del fenomeno dei prestiti pubblici e dei motivi, che, a seconda dei casi, determinano la preferenza di essi alle imposte. Tale dottrina pone termine alle interminabili dispute tra quegli scrittori, che reputano dannosi i prestiti in quanto ritengono siano tratti dai capitali produttivamente impiegati, e quelli che li considerano vantaggiosi, in quanti ritengono sian tratti dai capitali disponibili: teorie, le une e le altre, che non possono essere esatte per non essere esatte le premesse di fatto diametralmente opposte. Ma il Ricca Salerno ha dimostrato che quelle premesse non bisogna porre ove si voglia giungere a risultati precisi e conclusivi, bisogna invece porre come base le valutazioni subiettive, le quali, in determinate condizioni, giustificano la destinazione dei capitali alla soddisfazione dei bisogni collettivi di natura straordinaria, siano essi capitali disponibili, siano anche già produttivamente impiegati.

§ 4. — La dottrina del Ricca Salerno spiana la via alla soluzione dell'altra questione se il prestito pub-

blico, a differenza della imposta, importi un aggravio alle generazioni dell'avvenire.

Dalla teoria che abbiamo esposto risulta evidente che dal punto di vista della economia nazionale sia nel caso del prestito che in quello della imposta vi ha sempre un sacrificio della nazione e delle generazioni successive complessivamente considerate: esso consiste nel consumo della ricchezza, che ha luogo nel momento in cui si contrae il prestito o si pone l'imposta straordinaria. Nel caso del prestito ha luogo semplicemente uno scambio di partite tra i capitalisti creditori dello stato e i contribuenti: i primi anticipano allo stato il capitale necessario ai contribuenti, i quali ne pagano gli interessi, ma, d'altra parte, conservano nelle loro mani il capitale corrispettivo, che o impiegano più proficuamente in guisa da ottenerne un profitto, che superi l'interesse del debito, o destinano alla soddisfazione di bisogni privati più necessari ed urgenti (1). Sicchè, in generale se i contribuenti attuali trasmettono agli avvenire il carico relativo agli interessi ed all'ammortimento del debito, trasmettono egualmente il capitale che vi si riferisce e che nell'ipotesi della imposta straordinaria avrebbero dovuto cedere allo Stato.

Molti scrittori in passato sostennero che i prestiti pubblici imponessero un carico alle generazioni future, e tale teoria è ancor oggi accettata da qualcuno (2); ma la teoria opposta fu sostenuta dal Chalmers (3), dal Dietzel (4), dal Wagner (5), dal

(1) Cfr. RUGA SALERNO, *Il deb. pubbl. in Europa*, etc, pag. 81.

(2) Cfr. p. es. VOCKE, *Die Grundzuge der Finanzwissenschaft*, pag. 383-387.

(3) Cfr. CHALMERS, op. cit.

(4) Cfr. DIETZEL, op. cit.

(5) Cfr. WAGNER, op. cit. pag. 426: « In entrambi i casi è il pre-

Gildemeister (1), dal Nasse (2), dal Soetbeer e da altri numerosi.

In Italia il principio che i prestiti pubblici colpiscono, al pari delle imposte, le sole generazioni presenti fu sostenuto nella sua forma più rigida del Loria, il quale osserva che la condizione delle generazioni future è identica sia nel caso della imposta che in quello del prestito, poichè nel primo caso esse sono private di un capitale quale è quello di cui si è appropriato lo Stato colla imposta; nel secondo caso pagano gli interessi, ma conservano la proprietà di quel capitale, che diversamente sarebbe stato preso dallo stato; onde il danno è in ambo i casi identico (3).

Il Ricca Salerno consente col Loria che nei riguardi della economia nazionale, complessivamente considerata, sia identico l'aggravio e del prestito e dell'imposta; afferma, tuttavia, che ove si considerino le aziende singole individualmente e separatamente, non può venirsi alla stessa conclusione, poichè, a seconda delle condizioni diverse dei singoli contribuenti, l'imposta può esser prelevata dal reddito libero o dal capitale: nel primo caso, in cui il contribuente presente preferisce di mantenere intatto il profitto, ossia preferisce la soddisfazione di certi bisogni futuri alla soddisfazione di bisogni presenti meno necessari, il sacrificio è tutto suo, e

*sente, cioè la popolazione attuale considerata come un tutto, quella che sopporta tutto il peso, etc*». Vedi anche *Scienza delle Finanze*, Lib. I, cap. I, § 61 (trad. nella Bibl. dell'Econ., III Serie, vol. X, p. 2<sup>a</sup>, pag. 111).

(1) Cfr. GILDEMEISTER, *Kriegsanleihen* (nei *Preussische Jahrbücher*, vol. XVII).

(2) Cfr. NASSE, *Steuern u. Staatsanleihen*, cit.

(3) Cfr. LORIA, *Intorno ad alcuni errori dominanti nella scienza economica* (pubblicata negli *Studii Senesi*, 1884, ripubblicata in *Verso la Giustizia Sociale*, Milano, pag. 419 e seg.

riducesi a ciò che restano insoddisfatti bisogni di piacere, di lusso, che altrimenti sarebbero soddisfatti, e così l'avvenire non ha alcuna conseguenza dannosa, in quanto riceve l'identico patrimonio, non affetto da alcun onere. Col sistema dei prestiti, se il contribuente sottraesse al suo consumo l'equivalente del capitale, la condizione sarebbe identica: gli eredi riceverebbero intatto lo stesso patrimonio. Ma se il contribuente non riterrà più utile il profitto futuro di nuovi straordinari risparmi che non la immediata soddisfazione dei bisogni cui dovrebbe rinunciare, e perciò consumerà la stessa quantità di reddito meno la cifra della nuova imposta per l'interesse del debito, questo rimarrà come consolidato nel suo patrimonio, che, così, sarà trasmesso agli eredi proporzionalmente diminuito (1).

La questione è stata anche esaminata dal Pantaleoni, il quale, in sostanza, aderisce alla teoria del

(1) Cfr. la recensione del RICCA SALERNO allo scritto cit. di Loria in *Rivista critica delle Scienze giur. e soc.*, Anno II, Roma, 1884, pag. 181 e seg., e specialmente dello stesso Ricca Salerno, *Il debito pubblico in Europa*, etc. nota 15 — Il LORIA, in una replica alla recensione del Ricca Salerno (*Alcune parole sui prestiti pubblici e sull'assenteismo* (in *Studi Senesi*, vol. I, fase. 2<sup>a</sup>, ripubblicata in *Verso la Giustizia Sociale*, pag. 423 e seg.), ribatte, confermando le idee già esposte e sostenendo che, se lo spirito di accumulazione è così intenso e profondo che ogni distruzione di capitale venga immediatamente ricostituita da una accumulazione ulteriore, il contribuente è indotto ad accumulare la stessa somma corrispondente o alla imposta o al capitale relativo agli interessi del prestito.

Le argomentazioni del Loria, tuttavia, ci sembra non tolgano nulla ai concetti esposti dal RICCA SALERNO, il quale si riferisce alle singole economie, e tien conto delle due ipotesi estreme della riaccumulazione della somma sottratta dallo stato e del consolidamento del debito e di tutte le combinazioni intermedie, mostrando che in ogni caso il principio regolatore è il principio del valore, applicato all'uso ed all'impiego della ricchezza; mentre il Loria si riferisce alla economia nazionale complessivamente considerata.

Loria, ma sostiene che, se la generazione che contrattò un debito aveva un patrimonio inferiore al debito assunto o non ne aveva affatto, gli interessi perpetui di cui saranno gravate le generazioni avvenire saranno pagati in parte o in tutto con le fatiche di queste generazioni (1).

Ma anche nel caso ipotetico previsto dal Pantaleoni non v'ha differenza tra il prestito e l'imposta straordinaria, per pagare la quale i contribuenti presenti sarebbero stati costretti a contrarre un debito privato, che, non potendo essere estinto completamente col loro patrimonio, sarebbe stato pagato, come nel caso del prestito pubblico, col patrimonio dei loro eredi.

Anche il De Viti De Marco analizzò minutamente il problema, considerandolo separatamente sia rispetto ai proprietari di capitale disponibile, sia rispetto ai proprietari di capitale investito, sia rispetto ai professionisti, e venne alla stessa conclusione che per la intera economia privata della nazione il prestito non esercita nel presente e nel futuro una maggiore pressione della imposta (2).

In sostanza, concludendo, può affermarsi che la forma del prestito o della imposta non esercita alcuna influenza nel determinare l'aggravio delle generazioni presenti e delle future, poichè nell'un caso e nell'altro la somma occorrente allo Stato può esser sottratta o al reddito libero o al fondo di accumulazione, e a seconda che l'utilità comparativa dei singoli contribuenti determini l'avveramento dell'una o

(1) Cfr. PANTALEONI, *Imposta e debito in riguardo alla loro pressione* (in *Giornale degli Econ.*, luglio 1891).

(2) DE VITI-DE MARCO, *La pressione tributaria dell'imposta e del prestito* (in *Giorn. degli Econ.*, genn. 1893).

dell'altra ipotesi, vi sarà un aggravio esclusivo delle generazioni presenti, ovvero anche un aggravio delle generazioni future, che è identico, sia nel caso del prestito che nel caso della imposta.

§ 5. — Così gli scrittori moderni sono presso che di accordo nel ritenere che in generale non v'ha differenza, per la economia nazionale, tra il prestito e la imposta nei riguardi della loro pressione.

Essi, in conseguenza, nella questione circa la preferenza da accordarsi al prestito o alla imposta hanno abbandonato le teorie estreme, e ritengono che solamente le circostanze del momento possono suggerire di quale mezzo ci si debba servire per provvedere ai bisogni collettivi straordinari, del prestito, cioè, o della imposta.

Così il Bastable afferma che il contrasto tra il prestito e l'imposta non porta a risultati decisivi, e conclude per la necessità dei prestiti, quando le imposte abbiano raggiunto il massimo di produttività (1).

Ed, egualmente l'Eheberg, dopo aver riassunto gli argomenti pro e contro il sistema dei prestiti e il sistema delle imposte straordinarie, conclude affermando la necessità dei prestiti, quando si tratti di soddisfare alle maggiori spese straordinarie; ma soggiunge che l'esame di condizioni speciali può suggerire la deviazione da questa regola generale (2).

Concetti presso che simili si notano negli altri scrittori moderni (3).

Altri, tuttavia, considerano ancora il prestito co-

(1) Cfr. op. cit., pag. 676.

(2) Cfr. EHEBERG, *Finanzw.*, pag. 427 e seg.

(3) Cfr. VÖCKE, *Die Gründzüge der Finanzw.*, pag. 383, 386 e seg.  
— LEROY BEAULIEU, op. cit., P. II, Lib. II, cap. IV — ALLIX, op. cit., Lib. VIII — BOUCARD ET JÉZE, op. cit., Lib. II, cap. I, sez. 1<sup>a</sup>, etc.



me un male, che si debba sempre che sia possibile evitare; così il Conrad, il quale afferma che sia dovere dello Stato, e più specialmente dei Comuni, di provvedere all'ammortamento dei debiti, per evitare l'aggravio delle generazioni future (1).

È notevole la teoria del De Greef, il quale, partendo dal concetto della identità sostanziale del prestito e della imposta, traccia l'evoluzione futura del prestito nella forma di *prestito-imposta*, prestito, cioè, senza interessi, fatto da tutta la collettività a mezzo di addizionali alle imposte sul reddito e sul capitale e ammortizzabile mediante deduzioni dalle imposte, operate ogni anno di ufficio (2).

Ma, evidentemente, quella che il De Greef vagheggia come evoluzione futura non sarebbe che la sparizione del prestito; poichè la forma futura da lui indicata non è che la imposta straordinaria; e l'ammortizzamento mediante deduzioni dalle imposte non è che un alleggerimento dell'aggravio tributario, che può e deve farsi sempre quando lo permettano le condizioni delle finanze dello stato, in relazione al principio fondamentale che le spese determinano le entrate.

Anche gli scrittori italiani moderni ritengono che a seconda dei casi e delle speciali circostanze del momento debbasi preferire ora il prestito, ora l'imposta (3).

È notevole, tuttavia, la teoria del Loria, il quale

(1) Cfr. CONRAD, *Finanzwissenschaft*, Jena, 1906, pag. 162.

(2) Cfr. DE GREEF, op. cit., pag. 410 e seg.

(3) Cfr., oltre gli scrittori già citati, COSSA, *Principii elementari di Scienza delle Finanze*, Milano, 1905, 9ª edizione, pag. 183 — NITTI, *Scienza delle Fin*, pag. 597 e seg.

ritiene che il sistema dei prestiti pubblici e la loro progressiva espansione non abbiano ragione nella natura eterna delle cose, bensì nella onnipotenza egoista del capitale. Ritene, cioè, il Loria che, poichè le imposte straordinarie a motivo della loro gravità non potrebbero colpire che in piccola misura le classi lavoratrici, la borghesia si oppone categoricamente a che si provveda ai bisogni straordinari dello stato a mezzo delle imposte, e promuove il sistema dei prestiti, i quali sono oltremodo vantaggiosi alla classe capitalista, che se ne serve come mezzo per attenuare il saggio dei salari (giacchè crede il Loria, in ultima analisi, che i prestiti siano attinti al fondo salari (1).

La teoria del Loria non tien conto, nei riguardi del prestito, della divergenza di utilità comparativa e dal punto di vista dei contribuenti e dal punto di vista dei capitalisti, e perciò non dà una spiegazione completa e reale del fenomeno. Poichè, se da una parte può ben darsi che i capitalisti, valutando meno dei contribuenti la ricchezza presente in confronto alla ricchezza futura, siano disposti ad anticiparla destinandola al prestito pubblico, da cui ricavano una utilità maggiore di quella che potrebbe loro dare qualsiasi altro impiego privato, (e questo, in sostanza, è il solo aspetto considerato dal Loria nella teoria esposta); dall'altro lato, perchè il fenomeno del prestito possa manifestarsi, è necessario che, correlativamente, i contribuenti valutino più dei capitalisti la ricchezza presente in confronto alla ricchezza futura, poichè, se così non fosse, lo scambio non potrebbe aver luogo.

(1) Cfr. LORIA, *Le basi economiche della costituzione sociale*, Torino, 1902, Parte III, cap. 3°, pag. 298 e seg. — ID., *Analisi della proprietà capitalistica*, Torino, 1889, pag. 527 e seg.

Questo principio, su cui si basa la teoria del Ricca Salerno, spiega la ragione per la quale, a seconda dei casi e delle speciali circostanze, siano preferiti i prestiti o le imposte, e costituisce la base razionale del concetto di *relatività*, che oggi si è sostituito ai concetti assoluti ed estremi, prima sostenuti nei riguardi del prestito pubblico.

§ 6.—Gli scrittori che hanno esaminati i vantaggi e gli inconvenienti dei prestiti pubblici, hanno anche tenuto conto dello scopo, cui sono rivolte le somme con tal mezzo procuratesi dallo stato, e tutti può dirsi siano d'accordo nel ritenere vantaggioso l'uso del credito, quando esso sia destinato ad un impiego produttivo, da cui derivi una maggiore entrata o una maggiore potenza produttiva dello stato.

È noto, anzi — e lo abbiamo accennato più sopra — che la teoria ottimista sui prestiti pubblici, fiorente nel secolo XVIII, si fondava sul concetto che il denaro posto in circolazione per effetto dei prestiti serviva a dare impulso ai commerci, alle industrie, alle manifatture, e perciò essa riteneva vantaggiosi i prestiti, in quanto aumentano la potenza produttiva dello stato (1).

Anche i sostenitori della teoria pessimista riconoscevano i vantaggi dei prestiti, quando diretti a dare impulso alle imprese utili (2), ed, egualmente, gli scrittori, che, partendo dal concetto che i prestiti son tratti dal capitale, li ritengono dannosi, in quanto importano una *distruzione* di capitale, fanno una eccezione pei prestiti rivolti ad imprese di pubblica utilità, (strade, canali, etc.); così il Nebenius ed altri.

(1) Cfr. BIELFELD, op. cit., vol. I, pag. 168, e vol. II, pag. 332.

(2) Cfr. p. es. NECKER, op. cit., vol. II, pag. 379-80.

E sullo scopo produttivo di utilità dei prestiti pubblici si fonda principalmente la opposta teoria del Dietzel, e specialmente quella dello Stein, il quale, come abbiamo accennato, considera la produttività *diretta* (che produce una entrata allo stato) e la produttività *indiretta* (che aumenta la capacità della nazione) dei prestiti.

Eguualmente il Wagner ritiene conveniente l'uso del credito nei casi di investimento di capitali, in quanto in questo caso, se da una parte si aggravano i periodi finanziari futuri degli interessi e delle spese dei prestiti, d'altra parte si ha, corrispondentemente, una maggiore potenza produttiva dello stato o almeno della economia sociale (1).

Un concetto presso che simile è sostenuto da altri numerosi scrittori (2). Ed è notevole il Messadaglia, il quale, rilevata la differenza dei prestiti produttivi dalle altre categorie di prestiti, propone che lo stato per essi istituisca una gestione a parte e un servizio separato da quello generale del debito pubblico, affidandolo a un istituto speciale (3).

(1) Cfr. WAGNER, *Ordinam. dell'Econ. Finanz.*, etc, pag. 420.

(2) Cfr. p. es. ROSCHER, op. cit., Lib. V, cap. II — K. UMPFENBACH, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 2<sup>a</sup> Aufl., Stuttgart, 1887, pag. 424-25 — EHEBERG, op. cit. — BASTABLE, op. cit., pag. 670 e seg. — ARMITAGE SMITH, *The principles and methods of taxation*, London, 1906, cap. VII — NICHOLSON, *Principles of Political Economy*, vol. III, Lib. V, pag. 409 — LEROY-BEAULIEU, op. cit., pag. 960 — BOUCARD ET JÉZE, op. cit., pag. 304-305 — ALLIX, op. cit., Lib. VIII — COSSA, op. cit., pag. 183 — MORPURGO, *La Finanza*, pag. 127-129 — MESSADAGLIA, *Dei prestiti pubblici etc.*, pag. 26-27 — RICCA SALERNO, *Teoria gen. dei prest. pubbl.* cap. III e cap. IV — NITTI, op. cit., pag. 597. — Il Nitti tuttavia mette in guardia contro la fallacia di considerare sempre i prestiti pubblici come una trasformazione di capitali, quando siano investiti in lavori pubblici.

(3) Cfr. MESSADAGLIA, *Dei prestiti pubblici*, etc, pag. 42 e seg. — Vedi anche RICCA SALERNO, *Di alcune questioni relative al debito pubblico* (in *Annuario delle Scienze giur., pol. e soc.*, 1882, pag. 70-71).

Or, per quanto si riferisce allo scopo *produttivo* dei prestiti pubblici, è necessario fare una distinzione, che non sempre è stata rilevata in modo chiaro dagli scrittori, che si sono occupati dall'argomento; o, per meglio dire, è necessario fissare bene il concetto di "*scopo produttivo*," del prestito. La produttività delle somme provenienti da un prestito che contrae lo Stato può intendersi in due significati diversi: può, cioè, intendersi come *produttività indiretta* (nel significato dato dallo Stein), nel senso, cioè, di somme destinate in spese pubbliche immediatamente improduttive di reddito, in spese di miglioramento economico e sociale della nazione: spese, le quali, contribuendo ad aumentare la ricchezza nazionale e la capacità contributiva dei cittadini, sono produttive solo indirettamente; può, ancora, intendersi come *produttività diretta*, nel senso, cioè, di somme destinate a pubbliche imprese od esercizi, che, dando origine ad un reddito, producono quanto è necessario pel pagamento degli interessi e l'ammortamento del debito (1).

Or la distinzione tra i due casi è assai importante. Quando si tratti di prestiti indirettamente produttivi, lo scopo cui essi sono rivolti esercita in realtà una influenza relativamente lieve circa la questione fondamentale della preferenza del prestito o della imposta.

Infatti, se nel caso in esame non si può ritenere che si verifichi una distruzione di capitale, non perciò può dirsi risolta la questione in favore dei prestiti, perchè anche con una imposta straordinaria ben po-

(1) Cfr. KAUFMANN, *Finanzstatistisches zu den Schulden der europäischen Grossmächte* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*, N. F., vol. XV, 1887, pag. 98-99).

trebbe provvedersi ad opere di utilità generale, di miglioramento economico e sociale.

Rimane, quindi, sempre la questione se, dato che quelle opere, con cui si provvede alla soddisfazione di un bisogno collettivo, si debbano produrre, venga attingere alla imposta o al prestito i mezzi necessari: e la soluzione è data anche qui, come nel caso generale, dal principio della divergenza di utilità comparativa e nei riguardi dei capitalisti e nei riguardi dei contribuenti.

Perciò in quei casi, in cui i capitalisti ritenessero più vantaggioso, più proficuo per loro l'impiego nelle imprese private dei capitali disponibili, mentre d'altra parte i contribuenti stimassero più utile pagare subito la somma occorrente per le opere di utilità generale, anzichè sobbarcarsi al peso del pagamento degli interessi del prestito, in tali condizioni, nonostante lo scopo di utilità generale, sarebbe preferita l'imposta al prestito. Sicchè, anche quando i prestiti siano indirettamente produttivi, non si può affermare in generale che siano più vantaggiosi delle imposte.

Gli scrittori considerano vantaggiosi anche e più specialmente i prestiti direttamente produttivi, quelli, cioè, investiti in industrie od imprese produttive di reddito.

La affermazione può ritenersi esatta; tuttavia è necessario sia ben fissata e chiarita la natura di quest'ultima categoria di prestiti.

Quando si parla di prestiti direttamente produttivi, ci si riferisce a quei prestiti, che, come dicevamo, sono investiti in imprese produttive di reddito, il quale serve, almeno, a pagare gl'interessi e l'ammortamento del debito medesimo.

Or, fermato questo concetto, sorge evidente che

tali prestiti non arrecano alcun aggravio ai contribuenti, i quali non devono provvedere colle imposte al pagamento degli interessi.

Lo Stato, pertanto, non sottrae alcuna ricchezza ai contribuenti: nel primo momento, quando il prestito si contrae, ha luogo un passaggio di ricchezza direttamente dai capitalisti allo stato, così come si verifica nelle stipulazioni di qualsiasi prestito, sia pubblico che privato; nel momento successivo, quello in cui occorre provvedere al pagamento degli interessi e all'ammortamento del prestito, ha luogo un flusso inverso di ricchezza; ma esso non parte dai contribuenti per andare ai capitalisti, come, in generale, in tutte le forme di prestito pubblico: non è la ricchezza collettiva che va ai capitalisti, ma la ricchezza prodotta da quelle industrie, da quelle imprese speciali, alla cui creazione sono state destinate le somme anticipate dai capitalisti.

In tal guisa, se i prestiti di quest'ultima categoria non importano una sottrazione di ricchezza dei contribuenti, i quali rimangono completamente estranei allo scambio tra lo stato e i capitalisti, viene a mancare uno dei due caratteri fondamentali — da noi fissati in principio del presente capitolo — che servono a distinguere il prestito pubblico [da qualsiasi altra forma di prestito.

Ed una breve osservazione ci permette di rilevare che anche il secondo carattere fondamentale dei prestiti pubblici viene a mancare nei prestiti della specie da noi considerata: la destinazione della ricchezza, anticipata dai capitalisti, alla soddisfazione dei bisogni straordinari, di natura collettiva, indivisibile.

Poichè, se tale ricchezza è destinata alla creazione di pubbliche imprese od opere produttive di

reddito, viene per ciò stesso sottratta all'appagamento dei bisogni collettivi, indivisibili. Ai bisogni collettivi deve provvedere lo stato colle risorse di tutta la collettività; e il cittadino, che ha soddisfatto alle contribuzioni di natura generale, deve conseguire l'appagamento di quei bisogni gratuitamente, cioè senza che occorra ulteriore suo contributo di natura speciale.

In conseguenza, se quelle pubbliche imprese sono produttive di reddito, il quale naturalmente proviene dal contributo speciale dei cittadini (sotto forma di tasse, tariffe etc.) dato in corrispettivo del servizio che quelle imprese arrecano, ciò vuol dire che quelle imprese provvedono alla soddisfazione di bisogni di natura speciale, divisibile.

Viene così a mancare, come dicevamo, anche il secondo carattere fondamentale, che contraddistingue il credito pubblico, la destinazione, cioè, delle somme all'appagamento dei bisogni collettivi; e l'assenza di questo secondo carattere serve anche a spiegare l'assenza del primo: poichè, se manca la soddisfazione dei bisogni collettivi, indivisibili, manca la ragione, che reclaims il contributo generale dei cittadini.

La conclusione che discende direttamente da quanto abbiamo dimostrato più sopra è che i prestiti investiti in opere produttive di reddito, da cui si tragga il pagamento degli interessi e l'ammortamento di essi, non sono *prestiti pubblici* nel vero senso della parola. Essi si avvicinano assai più ai prestiti privati, costituiscono una forma speciale di prestiti, i quali possono dirsi pubblici solamente in quanto sono contratti dall'ente pubblico, la cui attività, complessivamente considerata, tende ad un fine di interesse generale.

Pertanto, quando gli scrittori considerano come vantaggiosi, in base alle stesse considerazioni, i pre-



stati contratti dallo stato per uno scopo di utilità generale e quelli contratti per la creazione di imprese produttive di reddito, accomunano sotto lo stesso concetto cose essenzialmente distinte e separate.

I primi sono prestiti pubblici veri e propri, e devono perciò essere esaminati e dal punto di vista della economia e da quello della finanza pubblica; i secondi, invece, non rivestono il carattere di prestiti pubblici; e perciò l'unico esame intorno ad essi, dal punto di vista economico, è quello di vedere se ed in quali condizioni possano considerarsi vantaggiosi: vien meno l'esame degli effetti finanziari di essi, per sè stessi considerati, poichè non v'è alcun aggravio dei contribuenti, non si verifica alcuna sottrazione della loro ricchezza.

La distinzione che abbiamo tracciata tra le due specie di prestiti non è forse praticamente importante ove si riguardino i prestiti dello stato, poichè tra essi prevalgono quelli che sono prestiti pubblici veri e propri, cioè destinati ad uno scopo improduttivo, di consumo o ad uno scopo di utilità generale, indiretta (1); onde la teoria generale dei prestiti pubblici si riferisce a questa categoria di prestiti, che è la più numerosa ed importante.

Tuttavia la distinzione acquista una importanza speciale, notevolissima, ove si riguardino, non più i prestiti dello Stato, ma i prestiti dei corpi locali, in

(1) Tra i prestiti dello stato sono da considerarsi come non aventi i caratteri di *prestiti pubblici* quelli contratti per la costituzione e l'esercizio delle ferrovie, i quali non provvedono alla soddisfazione di un bisogno collettivo, indivisibile, e non devono gravare, pertanto, su tutti i contribuenti — Cfr. p. es. VOCKE, *Gründzuge der Finanzw.*, pag. 388 — Vedi anche F. SEGNER, *Die bayrische Staatsschuld* (in *Finanz-Archiv*, 1903, XX Jahrg., Bd. 2°, pag. 224 25, e 1904, XXI Jahrg., Bd. 1°, pag. 317 e seg).

ispecie i prestiti comunali, poichè se di essi una parte notevole è destinata a scopo improduttivo o di utilità generale, ed ha i caratteri propri del prestito pubblico, un'altra parte, non meno importante, forse anzi più importante, è destinata a creare od alimentare imprese od opere produttive di reddito, e, come più sopra abbiamo accennato, si differenzia nettamente dall'altra, in quanto non si ravvisano in essa i caratteri fondamentali ed essenziali del prestito pubblico.

Questa distinzione occorre, dunque, tener specialmente presente nell'esame dei prestiti comunali, esame che sarà compiuto nei capitoli seguenti.

---

### CAPITOLO III.

---

#### **Dei prestiti comunali di natura pubblica**

§ 1.—Il principio fondamentale della finanza pubblica, che le spese determinano le entrate, trova la sua applicazione, come nel bilancio dello Stato, così egualmente nel bilancio dei corpi locali. Alla soddisfazione dei bisogni collettivi cui deve provvedere il Comune son rivolte, a seconda della natura di essi, le entrate ordinarie e le straordinarie; e, come le spese dei corpi locali necessarie alla soddisfazione di tali bisogni hanno avuto nei tempi recenti un incremento progressivo, così, in corrispondenza, son dovute necessariamente aumentare le entrate.

Di tal guisa, l'incremento notevole delle spese locali, dovuto alla estensione progressiva delle funzioni amministrative del Comune, alla creazione di opere di pubblica utilità, come fognatura, acqua, illuminazione etc., all'esercizio progressivo da parte del Comune di quella che è stata chiamata « una funzione

di civiltà », (1); ossia, in generale, allo sviluppo continuo dei bisogni collettivi, ha prodotto correlativamente non solo l'aumento delle entrate ordinarie, ma anche l'aumento delle entrate straordinarie o prestiti.

Ove si riguardino i prestiti comunali in relazione alle spese, cui sono destinati a provvedere, si scorge a primo tratto una differenza notevole tra essi e i prestiti dello Stato. E, cioè, mentre, in generale, i prestiti dello Stato hanno in prevalenza uno scopo assolutamente *improduttivo* (2), (una delle cause fondamentali del debito dello Stato è la guerra); i prestiti comunali son destinati in prevalenza ad opere di pubblica utilità, sia diretta che indiretta (3).

Questa differenza, però, non altera di per sè sola la natura del prestito; poichè, sia che esso venga rivolto a quelli che si dicono scopi assolutamente improduttivi, sia che venga investito in opere di pubblica utilità, quando ed in quanto provvede a spese pubbliche propriamente dette (4), e perciò arreca al pari della imposta un aggravio al contribuente, è sempre un *prestito pubblico*, così se è contratto dallo Stato, come se è contratto dal Comune.

Tuttavia, ove si riguardino i prestiti contratti dai Comuni, si osserva che non tutti possiedono i

(1) Cfr. BASTABLE, op. cit., Lib. V., cap. VIII — ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario in Italia*, vol. II, Torino, 1887, pag. 956. — Vedi anche ALESSIO, *La riforma dei tributi locali* (in *Giorn. degli Econ.*, 1896, vol. XII, pag. 459).

(2) È noto anzi, che il LORIA ritiene che i prestiti pubblici siano sempre improduttivi (cfr. *Analisi*, I, pag. 527 e seg.)

(3) Cfr. J. GARNIER, *Traité de finances*, pag. 267 — Vedi anche R. DONALD, *Municipal Trading—A defence* (in *Contemp. Rev.*, ag. 1900) — ID., *The case for Municipal Trading* — JAMIESON, *A defence of Local Expenditure*, (in *Westm. Rev.*, ag. 1905, pag. 150).

(4) Cfr. cap. primo, § 1.

requisiti necessari a che si abbia il prestito pubblico propriamente detto. I prestiti comunali, invero, come del resto talora, sebbene in proporzioni assai diverse, anche i prestiti dello Stato, possono dividersi in due grandi categorie nettamente distinte.

Alla prima appartengono quelli, i quali son destinati alla soddisfazione dei bisogni collettivi, indivisibili dei cittadini, alla seconda quelli, i quali son destinati alla soddisfazione dei bisogni divisibili di singoli cittadini o gruppi di cittadini; i primi provvedono a spese di utilità generale, cioè a spese pubbliche propriamente dette, cui bisogna far fronte colle contribuzioni generali; i secondi provvedono a spese di utilità particolare e speciale di singole persone o gruppi di persone, e che, pertanto, non sono spese pubbliche propriamente dette, a cui, in conseguenza, si fa fronte colle prestazioni speciali di coloro, che del servizio speciale usufruiscono.

Questa distinzione, assai importante, risponde alla distinzione, che si fa da molti, tra prestiti comunali per *scopi produttivi* e prestiti comunali per *scopi improduttivi* (1), o, come dice il Bastable, per *scopi economici* e *scopi non economici* (2).

E la distinzione è importante, perchè,—come abbiamo del resto accennato alla fine del capitolo precedente — i prestiti della prima categoria sono da considerarsi come prestiti pubblici veri e propri, in quanto da una parte provvedono alla soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili, e dall'altra, correlativamente, arrecano una sottrazione di ricchezza ai contribuenti, i quali devono provvedere al pagamento degli interessi e all'ammortamento del debito.

(1) Cfr. CÖHN, op. cit., Lib. IV, cap. 2°, § 522.

(2) Cfr. BASTABLE, op. cit., Lib. I, cap. VIII, pag. 134-5.

I prestiti della seconda categoria, invece, non presentano nè l'uno nè l'altro dei due elementi ora notati. Essi, infatti, non son destinati alla soddisfazione di bisogni collettivi propriamente detti, ma alla soddisfazione di bisogni di singoli cittadini, e, correlativamente, non sottraggono ricchezza ai contribuenti, poichè al pagamento degli interessi e all'ammortamento dei prestiti di tale specie si provvede coi proventi delle imprese o industrie, cui son destinati, cioè colle contribuzioni speciali dei cittadini, che usufruiscono di quei servizi speciali.

Per queste ragioni i prestiti della seconda categoria non hanno la natura di prestiti pubblici; onde nettamente ed essenzialmente si distinguono da quelli della prima categoria (1).

Gli è perciò che nel presente capitolo diremo solo dei prestiti comunali della prima categoria, riservandoci di occuparci di quelli della seconda nel capitolo seguente.

I prestiti comunali della prima categoria, che, come si è notato, sono prestiti pubblici veri e propri, importano, come le imposte, un aggravio ai contribuenti: è necessario quindi esaminarne la natura e gli effetti in relazione alle imposte, e riguardarli dal

(1) Alcuni scrittori considerano molti dei prestiti della prima categoria come indirettamente produttivi perchè evitano altre spese. — « A good system of sewerage — scrive PERCY ASHLEY, (*Municipal Policy and State Control*) — means less money spent in combating infectious diseases, and a municipal slaughter-house facilitates inspection of meat. » Ma è evidente che essi, per quanto possano essere investiti in opere di utilità indiretta, non sono direttamente produttivi e perciò gli interessi e l'ammortamento son pagati dai contribuenti tutti; mentre, d'altra parte, quelle opere, come la fognatura, il mattatoio, provvedono alla soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili; onde si tratta sempre di prestiti pubblici, che hanno la stessa natura di quelli rivolti a scopi essenzialmente improduttivi.

punto di vista *economico* e dal punto di vista *finanziario*.

§ 2. La base, dalla quale bisogna partire nell'esame degli effetti dei prestiti comunali (così come nell'esame degli effetti dei prestiti dello Stato), è la *necessità* o la *opportunità* di provvedere alle spese, cui devon essere impiegati i prestiti: necessità od opportunità la quale, tuttavia, non è riconosciuta dallo stesso ente debitore (Comune), come avviene nel caso dello Stato, ma da un organo superiore di controllo (1).

Questa modalità, in ogni modo, non modifica per nulla la sostanza delle cose; poichè riman sempre fermo che la necessità di provvedere a date spese determina la necessità di procurarsi le entrate corrispondenti, sufficienti a tali spese.

Movendo, dunque, da questa base di fatto, il problema si riduce a vedere se si debba attingere alle imposte ovvero ai prestiti per avere i mezzi occorrenti.

Canone fondamentale della pubblica finanza, che si applica, quindi, anche alla finanza comunale, è che alle spese ordinarie si provvede colle entrate ordinarie, ossia specialmente colle imposte, mentre alle spese straordinarie si provvede colle entrate straordinarie, ossia, specialmente, coi prestiti.

Riferendoci tuttavia alla finanza locale, dobbiamo notare come le spese straordinarie debbano intendersi non già relativamente al tempo, in cui ha luogo la spesa, ma relativamente alla durata degli effetti, che da essa provengono; bisogna, cioè, considerare spese straordinarie quelle che producono effetti du-

(1) Ofr. p. es. REITZENSTEIN, *Finanze locali* (trad. nella Bibl. dell'Ec., Serie III, vol. XIV, p. 2<sup>a</sup>, pag. 892 e seg.

revoli, eccedenti un periodo finanziario, che si concretano in opere di utilità durevole, indipendentemente dalla periodicità con cui esse si rinnovano (1).

La distinzione è importante nei riguardi delle spese comunali, poichè molte di esse son rivolte ad opere di utilità durevole, e pur si rinnovano, specie nei comuni più importanti (2), se non in ogni esercizio finanziario, certo con una periodicità quasi costante; e pertanto, mentre son da considerarsi come straordinarie in riguardo agli effetti utili, non sarebbero tali in riguardo al tempo in cui sono fatte.

Di conseguenza, i prestiti contratti dal comune per provvedere a tali spese sono senza dubbio entrate straordinarie, in quanto si impiegano in spese produttive di effetti utili durevoli; ma, se si guardasse alla periodicità quasi costante colla quale son contratti, sarebbero da ritenersi come entrate ordinarie.

Così, in base a quest'ultimo punto di vista il Montemartini scrive che i debiti municipali si presentano come spese ordinarie, ripetentisi con grande regolarità (3).

(1) Cfr. intorno a questa distinzione RICCA SALERNO, *Teoria gen. dei prest. pubbl.*, pag. 45 e seg.

(2) Cfr. R. VON KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen*, II Band, Leipzig, 1906, cap. 5º, § 1, pag. 437 — Scrive il Kaufmann che il concetto di *straordinarietà* ha nella finanza locale un contenuto concreto assai variabile, poichè alcune spese, cosiddette di carattere straordinario, mentre in alcuni piccoli comuni si rinnovano a grandi intervalli di tempo, nei grandi comuni si rinnovano a brevi intervalli.

(3) Cfr. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1903, P. 3ª, cap. IV, pag. 438 e seg. — Anche il LEROY-BEAULIEU, (op. cit., pag. 860) afferma che i prestiti costituiscono una delle entrate ordinarie dei comuni dell'Inghilterra.

Si noti, tuttavia, che il Montemartini si riferisce ai prestiti comunali della seconda categoria, a quelli, cioè, che non hanno gli elementi essenziali del prestito pubblico vero e proprio.



Il fatto che le spese straordinarie dei Comuni sono, in prevalenza, investite in opere produttive di effetti durevoli e non in scopi assolutamente improduttivi non risolve però la questione nel senso che si debba sempre provvedere ad esse coi prestiti: poichè, se tanto il prestito quanto l'imposta straordinaria arrecano un aggravio al contribuente, sarà preferito l'uno o l'altra in quelle circostanze in cui arrecherà minore aggravio, indipendentemente dallo scopo, cui o l'uno o l'altra son destinate; onde anche nei casi in cui si debba provvedere a spese di utilità durevole, nulla vieterebbe, a parità di ogni altra circostanza, che si ricorresse ad una imposta straordinaria anzichè ad un prestito, se questo fosse ritenuto più dannoso dai contribuenti.

Tuttavia, ove si riguardi la finanza comunale, si osserva che alle spese straordinarie (nel senso sopra indicato) si provvede quasi sempre coi prestiti. La ragione allegata dagli scrittori è che la finanza locale trovasi contenuta entro limiti assai ristretti e poco elastici; onde non è possibile conseguire un aumento sensibile di imposte per provvedere a bisogni straor-

La peridicità dei prestiti delle città, in ogni modo, non è un fenomeno recente: chè, anzi, spiccatamente si manifestava anche nel passato. — Cfr. p. es. BRÜNO KUSKE, *Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter*, Tübingen, 1904, pag. 9 « Sie [i prestiti] waren ordentliches Deckungsmittel der städtischen Finanzwirtschaft, und unterschieden sich dadurch wesentlich von den Anleihen des modernen Staates ».

Occorre appena avvertire, però, che un confronto tra i prestiti comunali odierni e i prestiti delle città medievali non è possibile fare, poichè queste dovevan provvedere alla soddisfazione di bisogni di natura ed estensione assai diversa di quella cui devon provvedere i comuni odierni, tenuto anche conto che quelle città avevano attributi di sovranità, di cui son privi i comuni moderni.

dinari; mentre, d'altra parte, collo spediente dei prestiti il peso è distribuito per una serie di anni più o meno lunga, in ragione della durata degli effetti utili della spesa straordinaria (1).

In sostanza, poichè la capacità contributiva dei cittadini non potrebbe sopportare tutto intero in un esercizio finanziario il carico della spesa straordinaria, cui si deve provvedere, il Comune ripartisce tale carico in diversi esercizi.

Anche qui, invero, ha piena applicazione il principio fondamentale del valore, da cui sono retti tutti i fenomeni finanziari. La sottrazione di ricchezza dei contribuenti, operata dal Comune, infatti, viene ad aggiungersi a quella operata dallo Stato; e poichè questa ha una estensione notevole, la prima deve necessariamente contenersi entro limiti assai ristretti: diversamente si dovrebbe togliere ai cittadini anche parte di quella ricchezza, destinata alla soddisfazione dei bisogni individuali più urgenti.

Di tal guisa, colle imposte e tasse comunali viene presso che a raggiungersi l'ammontare massimo di ricchezza, che i contribuenti son disposti a dare per la soddisfazione dei bisogni collettivi, cui deve provvedere il Comune; e perciò una imposta straordinaria eccederebbe questo limite massimo, e dovrebbe costringere i contribuenti a lasciare insoddisfatti bisogni più urgenti, riuscendo, così, assai pesante. Il prestito invece, arrecando in ogni esercizio finanziario un ag-

(1) Cfr. BASTABLE, op. cit. pag. 716-717 — Vedi anche CONRAD, *Finanzwissenschaft*, pag. 161. Il secondo concetto, esposto nel testo, sarebbe in armonia con quello che da alcuni è ritenuto principio informatore della finanza locale: il principio, cioè, del « corrispettivo », in virtù del quale i contribuenti del Comune devono pagare in proporzione dei vantaggi, che risentono per effetto delle prestazioni dei corpi locali — Cfr. p. es. ALESSIO, *Saggio del sist. trib.*, vol. II, p. 958.

gravio relativamente mite, per quanto distribuito entro un determinato numero di anni, non eccede quel limite massimo; onde lascia presso che inalterata la proporzione delle quantità della ricchezza privata, che si destinano alla soddisfazione dei bisogni individuali e dei bisogni collettivi, il che costituisce la ragione fondamentale per la quale è preferito alla imposta.

Non si tratta, dunque, qui di aggravio maggiore o minore delle generazioni presenti e delle future, si tratta di quantità di ricchezza disponibile per la soddisfazione dei bisogni collettivi: è questa quantità la quale determina la preferenza del prestito alla imposta come fonte di entrata straordinaria.

Nel caso dei prestiti comunali ha, in coerenza, piena applicazione il principio della divergenza di utilità comparativa, che costituisce la legge fondamentale dei prestiti pubblici. Chè, anzi, la divergenza di utilità comparativa si verifica più spiccatamente in essi che in ogni altra specie di prestiti.

Poichè da una parte i possessori del capitale, che viene anticipato ai contribuenti, valutano sia assai meno di questi, sia anche assai meno di ogni altro possessore di capitale questo bene presente, mentre valutano assai più il bene futuro rappresentato dagli interessi e dalla quota di ammortamento, in quanto generalmente un tal capitale vien anticipato al Comune da istituti di credito o altre istituzioni a questo scopo specialmente create, e che pertanto hanno come fine fondamentale della loro esistenza quello di anticipare un bene presente per conseguire il corrispondente bene futuro.

D'altra parte, i contribuenti del Comune, avendo una capacità contributiva relativa limitata, valutano assai più la ricchezza presente, che dovrebbe esser ceduta al Comune, che non la ricchezza futura cor-

rispondente agli interessi e all'ammortamento, in quanto la sottrazione della prima li dovrebbe costringere a sacrificare bisogni individuali più urgenti dei bisogni collettivi; mentre la sottrazione, sia pur ripetuta, dalla seconda non richiede un egual grado di sacrificio. In tal modo si hanno le condizioni le più favorevoli perchè lo scambio tra gli uni e gli altri abbia luogo: i possessori del capitale lo anticipano ai contribuenti e questi, in corrispettivo, pagano i corrispondenti interessi e la quota di ammortamento. Il Comune in tale operazione non è che l'intermediario tra gli uni e gli altri, ma lo scambio in realtà avviene tra possessori del capitale e contribuenti: ciò che non si verifica punto — come si vedrà meglio in seguito — nell'altra categoria di prestiti comunali, che non possono considerarsi come prestiti pubblici veri e propri.

§ 3. Esposte così le ragioni che dal punto di vista *finanziario* spiegano il prestito come fonte di entrata straordinaria del Comune, occorre esaminare i prestiti comunali da un punto di vista *economico*; occorre, cioè, riguardarne gli effetti in relazione alla economia nazionale ed in relazione alle economie private.

Iniziando l'esame dei prestiti dal punto di vista della economia nazionale ci si imbatte subito in una teoria ottimista, che è stata sostenuta nei riguardi dei prestiti pubblici in generale, ma che più specialmente si applica ai prestiti comunali: la teoria che riguarda i prestiti pubblici, quando siano impiegati in opere di utilità durevole, in lavori pubblici, etc, come una *trasformazione di capitale*, e che, pertanto, ritiene che in tal caso non derivi alcun danno dal prestito.

Naturalmente nell'esame di questa teoria noi ci riferiamo al caso che queste opere di utilità durevole, questi lavori pubblici non siano finanziariamente pro-

duttivi, non producano, cioè, un reddito, poichè un tal fatto toglierebbe (come si vedrà in seguito) ai prestiti comunali, di cui ci occupiamo nel presente capitolo, la loro caratteristica fondamentale.

Noi dunque ci limitiamo adesso a riguardare quegli investimenti che, per quanto utili, sono improduttivi di reddito.

Si dice da molti che la legittimità dei prestiti contratti per intraprendere grandi lavori di pubblica utilità è incontrastabile; i lavori pubblici, quando siano condotti con economia, aumentano le forze vive del paese in proporzione maggiore della diminuzione del capitale circolante della nazione; e, d'altra parte, quando i prestiti sono già ammortizzati, la nazione ha acquistato il godimento assolutamente gratuito di opere considerevoli, e l'aspetto del paese è trasformato (1).

È facile rilevare che queste considerazioni, espresse in forma così assoluta, sono inaccettabili. Poichè, per ben determinare se la economia nazionale, complessivamente considerata, riceva danni o vantaggi dal prestito, bisogna aver riguardo ai diversi momenti di esso: al momento in cui è contratto (il che implica la necessità di aver riguardo alla *fonte* da cui si trae il capitale corrispondente) e al momento in cui vien destinato alla soddisfazione dello scopo pubblico, che potrà essere uno scopo di utilità, ovvero uno scopo assolutamente improduttivo. Nè ciò basta, chè bisogna anche guardare al momento in cui dovrà provvedersi al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento per determinare se e quali danni la sottrazione della corrispondente quota di

(1) Cfr. LEROY BEAULIEU, op. cit., pag. 860.

ricchezza dei contribuenti arrechi alla economia nazionale.

Solamente quando questi tre punti siano considerati e posti l'uno a raffronto dell'altro potrà darsi un giudizio approssimativamente esatto circa l'effetto del prestito nei riguardi della economia nazionale.

Ove si guardasse solamente al primo punto, si potrebbe dire che i prestiti comunali, a preferenza dei prestiti dello Stato, non arrecano danni notevoli alla economia nazionale, in quanto essi per la maggior parte sono tratti da un capitale che è essenzialmente disponibile, perciò che vien fornito da istituzioni speciali, che hanno lo scopo esclusivo o prevalente di provvedere al credito comunale, e pertanto non sarebbe stato, diversamente, impiegato nelle industrie, nei commerci, etc. Si tratterebbe insomma di una ricchezza meno valutata, la quale viene impiegata a soddisfare ai bisogni collettivi straordinari, cui deve far fronte il Comune.

S'aggiunga ancora che uno degli elementi più importanti, pei quali si distingue il prestito comunale dal prestito dello Stato, è l'ammortamento che, in virtù di legge, ha luogo entro un determinato numero, sempre relativamente limitato, di anni; onde il capitale sottratto a queste istituzioni viene entro breve tempo ricostituito. Da questo punto di vista, perciò, potrebbe dirsi che la economia nazionale non perde nulla; poichè il capitale destinato ai bisogni straordinari del Comune vien reintegrato per effetto dell'ammortamento.

Tuttavia bisogna considerare che non solamente a quelle istituzioni, cui sopra accenniamo, attingono i Comuni pei loro prestiti; essi possono ben rivolgersi — e spesso si rivolgono — al capitale che si trova nella nazione, e che diversamente si sarebbe potuto

investire in impieghi produttivi. In tal caso meno che mai potrebbe parlarsi di trasformazione di capitali; poichè si avrebbe la trasformazione di una ricchezza da capitale produttivo a bene di godimento.

Certo non è dubbio che anche questo capitale, così impiegato, viene in breve ricostituito a mezzo dell'ammortamento, e d'altra parte, finchè dura il prestito, esso riceve un interesse che potrà magari essere corrispondente o equivalente al saggio di interesse, che avrebbe avuto in altri investimenti; ma bisogna considerare che questo interesse, che diversamente sarebbe stato pagato dal reddito derivante dall'impiego produttivo del capitale, nel caso del prestito è pagato dai contribuenti.

Avvicinando, così, le due ipotesi considerate si scorge come sia il prestito comunale tratto da un capitale disponibile e non altrimenti impiegabile per disposizione legislativa ovvero da un capitale che si sarebbe produttivamente impiegato, in ambo i casi ha luogo — a differenza del prestito dello stato — la sollecita ricostituzione del capitale, il quale, d'altra parte, durante il tempo in cui è impiegato sotto forma di prestito ha il suo compenso; onde sin qui non si scorgono danni notevoli per la economia nazionale.

Nei prestiti comunali, in sostanza, si potrebbe dire che non abbiano applicazione quelle ragioni per le quali il Ricardo preferiva, in tesi generale, l'imposta al prestito.

È noto infatti — ed è stato già altrove accennato — che il Ricardo sosteneva che il prestito sia più dannoso della imposta, in quanto questa provoca uno sforzo da parte del contribuente che cerca di ricostituire il capitale scemato dalla imposta e mantenerlo intatto; mentre il prestito non determina che uno sforzo limitato agli interessi che i contribuenti

debbono pagare sul prestito medesimo, il che fa sì che il capitale nazionale rimanga diminuito.

Or nei prestiti comunali, oltre agli interessi, si provvede all'ammortamento entro un periodo relativamente breve; onde sembra che non ci sia diminuzione di capitale, e che pertanto il prestito non sia più dannoso della imposta.

Ma quando si pensa che gli interessi e l'ammortamento necessario alla ricostituzione del capitale son pagati dai contribuenti, si vede dove è riposto il danno della economia nazionale: danno che, in ultima analisi, si concreta nella sottrazione della ricchezza dei contribuenti; si vede che da una parte il capitale prestato è stato ricostituito; ma d'altra parte i contribuenti hanno dovuto cedere un corrispondente ammontare di ricchezza; e per tanto si potrebbe dire che l'economia nazionale non ha ricavato alcun danno solamente quando si dimostrasse che tale ricchezza privata sia reintegrata.

Consideriamo ora i prestiti nel secondo momento, in relazione, cioè, all'investimento delle somme da essi ricavate.

Coloro che ritengono vantaggiosi i prestiti in generale — ed in ispecie i prestiti comunali — quando sono investiti in opere di utilità durevole, in lavori pubblici, etc, ragionano in base al concetto che quelle opere utili costituiscono un capitale del comune, onde per effetto dei prestiti avviene semplicemente la trasformazione di un capitale; mentre d'altra parte quando il prestito sarà completamente ammortizzato il Comune avrà di quel capitale il godimento assolutamente gratuito.

Però anche questo ragionamento è viziato. Poichè i lavori pubblici, le opere di utilità durevole non sono *capitale*, o, se vuol conservarsi ad essi questo nome,



deve dirsi che costituiscono quello che è stato chiamato "*consumers capital*„. Si tratta di opere economicamente improduttive, di oggetti di godimento, per quanto questo godimento possa avere una durata più o meno lunga (1).

In conseguenza rimane sempre innegabile questo fatto: che per effetto del prestito un capitale è stato impiegato improduttivamente, e quando la ricchezza ceduta è reintegrata per mezzo dell'ammortamento non son cancellati tutti gli effetti del prestito, in quanto rimane sempre la avvenuta sottrazione di ricchezza ai contribuenti, che è stata in ultima analisi destinata ad un consumo improduttivo, per quanto utile.

Onde, sotto questo punto di vista, non v'ha distinzione tra il prestito destinato a spese di lusso e il prestito destinato a spese utili o necessarie, perchè nell'un caso e nell'altro è sempre un prestito economicamente improduttivo; e nell'un caso e nell'altro si ha lo stesso aggravio dei contribuenti.

E riguardando il terzo elemento del prestito comunale: la sottrazione della ricchezza dei contribuenti necessaria al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento, si scorge come, in ultima analisi, il cosiddetto *consumers capital* del Comune sia creato non già colla ricchezza fornita da coloro che fanno il prestito; ma colla ricchezza proveniente dalle contribuzioni generali dei cittadini.

Ove, in via di ipotesi, fosse possibile provvedere al bisogno straordinario del Comune, all'opera utile mediante il pagamento rateale della relativa spesa con l'aggiunta degli interessi sulla somma residua, si

(1) Cfr. LORIA, *La sintesi economica*, Torino, 1909, pag. 74-75. Vedi specialmente la nota 2 a pag. 74.

manifesterebbe in modo più chiaro ed evidente un tal fatto: l'opera pubblica del Comune sarebbe creata direttamente col provento delle imposte (1).

Quando il prestito è ammortizzato, ogni rapporto tra i possessori del capitale e i contribuenti è definito; rimane l'opera pubblica, l'opera produttiva di effetti utili durevoli; ma essa è sempre il prodotto della ricchezza tolta ai contribuenti.

Quel che più interessa conoscere, dunque, specie nei riguardi dei prestiti comunali, non è la *fonte* da cui è tratto il prestito in rapporto alla sua forma di investimento; bensì la fonte da cui è tratta la ricchezza fornita dai contribuenti.

È evidente che ove le maggiori imposte necessarie a provvedere al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento del prestito fossero tratte dal fondo di consumo, esse avrebbero come effetto una restrizione dei consumi, mentre ove fossero tratte dal fondo di accumulazione, esse impedirebbero l'incremento del capitale, che potrebbe produttivamente impiegarsi, e pertanto potrebbero esercitare una influenza sinistra sulla economia nazionale.

E d'altra parte è d'uopo anche considerare che la sottrazione operata dalle maggiori imposte potrebbe stimolare la attività produttiva e lo spirito di accumulazione in guisa tale da provocare la reintegrazione della ricchezza sottratta, ed in tal caso nessun danno verrebbe a subire la economia nazionale.

Naturalmente, un principio generale non è possibile porre qui, nè può affermarsi assolutamente

(1) È notevole che da taluno è stato proposto di ricorrere alle entrate ordinarie anziché ai prestiti per lavori pubblici comunali, frazionandone l'esecuzione in vari esercizi finanziari (cfr. LEFÈVRE, in *Soc. d'Éc. Pol.*, 5 maggio 1905 nel *Journ. des Écon.*, VI S., Vol. VI, 1905).

quale delle ipotesi considerate si verifichi nella pratica, poichè tutto dipende dalle singole valutazioni subietive dei contribuenti. Già è noto come una linea esatta di demarcazione non possa tracciarsi tra il fondo di consumo ed il fondo di accumulazione, e che a seconda dell'ammontare del reddito di ogni contribuente varia la proporzione dell'una parte rispetto all'altra.

Onde nei possessori di un reddito maggiore potrà rimanere intatto il fondo di accumulazione, nonostante il pagamento della maggiore imposta, provocata dal prestito, se essi preferiranno rinunciare alla soddisfazione di bisogni presenti meno urgenti, anzichè alla soddisfazione di quei bisogni futuri, cui potrà essere destinata la ricchezza prodotta da quella parte di accumulazione produttivamente impiegata, che diversamente si sarebbe dovuta impiegare nel pagamento della imposta; invece nei possessori di un reddito minore la maggiore imposta, non trovando margine nel fondo di consumo, dovrà intaccare il fondo di accumulazione; poichè essi non potranno rinunciare alla soddisfazione dei bisogni presenti, i quali, per esser limitato il fondo di consumo, sono più urgenti e valutati più dei bisogni futuri, che potrebbero essere un giorno soddisfatti colla ricchezza proveniente dalla parte di accumulazione, che si destina alla imposta, e che diversamente sarebbe stata produttivamente impiegata. Solamente ove nei contribuenti mancasse il fondo di accumulazione la maggiore imposta potrebbe intaccare in misura maggiore o minore il fondo di consumo.

Sicchè, considerando la cosa da un punto di vista generale, dal punto di vista della economia nazionale, dovranno rigettarsi le opinioni estreme, e dovrà necessariamente riconoscersi che, se la maggiore

imposta è in parte pagata dal fondo di consumo, e perciò per questa parte non intacca il capitale nazionale, è anche in parte pagata dal fondo di accumulazione, e per questa parte riesce nociva alla economia nazionale, poichè, a parità di ogni altra condizione, costituisce un ostacolo allo incremento del capitale.

Questo concetto trova una determinazione più precisa quando sia applicato ai prestiti comunali.

È noto, infatti, che, specie in alcuni Stati, così in Italia, nella finanza locale la proporzione delle imposte indirette rispetto alle imposte dirette è assai più rilevante che non nella finanza dello Stato; onde un aggravio tributario per effetto del prestito, traducendosi in un inasprimento delle imposte indirette, colpisce di preferenza i possessori di reddito inferiore in proporzione maggiore dei possessori di reddito più vasto (1).

I primi, pertanto, essendo più pesantemente gravati, ed avendo un margine di consumo più ristretto, son costretti a rallentare l'accumulazione: i piccoli risparmi si fanno più limitati o spariscono; e, poichè questi piccoli risparmi concorrevano ad alimentare il capitale nazionale, esso, in ultima analisi, subisce gli attacchi dalle maggiori imposte, e ne rimane indebolito.

Sicchè i prestiti comunali più specialmente influiscono nella economia nazionale, in quanto rallentano l'incremento del capitale.

(1) Cfr. LORIA, *Le basi economiche della costituzione sociale*, P. III, cap. III, specialm. pag. 280. Vedi anche per l'Inghilterra, G. H. BLUNDEN (*Local Taxation and Finance*, London, 1895.), il quale scrive che il sistema di finanza locale inglese importa una sovratassazione delle classi più povere.

Ed appunto a causa dell'esiguo ammontare del reddito di molti fra i contribuenti gravati dal maggiore peso non è possibile, almeno totalmente, la reintegrazione della ricchezza ceduta; onde, per questo riguardo, il danno è irreparabile.

In ultima analisi, da quanto abbiamo fin qui esposto possiamo trarre la conclusione che il danno del prestito comunale sta unicamente nella ricchezza perduta pei contribuenti, che è dal Comune impiegata improduttivamente, mentre sarebbe potuta essere dai contribuenti, almeno in parte, impiegata produttivamente (1).

D'altra parte è d'uopo riflettere che le conseguenze nocive del prestito comunale sopra rilevate sono in sostanza un effetto, cui danno luogo, sia pure in proporzione varia, tutte le imposte, qualunque sia la ragione che ne spinga la introduzione: in ogni caso ha luogo un consumo improduttivo di ricchezza, la quale è destinata alla soddisfazione dei bisogni collettivi. Riconosciuta l'esistenza di questi bisogni, ossia riconosciuta la necessità o la opportunità delle spese relative, sorge inevitabilmente il fenomeno della imposta, sia direttamente, sia indirettamente, come conseguenza del prestito: ed in ogni caso si tratta di un fenomeno di consumo, perciò che si tratta di un fenomeno finanziario.

§ 4. A completare l'argomento, rimane ancora a dire brevemente degli effetti dei prestiti comunali in relazione alle economie individuali, e ad accennare

(1) Tuttavia, specie nei paesi più progrediti, in cui il capitale in cerca di impiego è abbondante, si tratta di un effetto relativamente tenue: l'ostacolo alla accumulazione, provocato dal prestito, non potrà notevolmente ritardare l'incremento del capitale, incremento dovuto a numerose e svariate circostanze.

alla influenza che essi esercitano sulle varie classi sociali.

Abbiamo più sopra notato che a provvedere ai bisogni straordinari del Comune sono preferiti i prestiti alle imposte straordinarie, a causa degli stretti limiti, nei quali è contenuta la potestà di imporre del Comune. Ciò corrisponde perfettamente all'interesse dei singoli contribuenti, i quali, ove dovessero pagare la imposta straordinaria, dovrebbero sacrificare la soddisfazione di bisogni individuali più vivi ed urgenti; onde preferiscono il prestito, che ripartisce il peso per una serie di anni, e così lo rende più lieve, limitandolo in ogni anno al pagamento degli interessi e dalla quota di ammortamento: ciò che lascia presso che intatto il fondo destinato alla soddisfazione dei bisogni individuali.

È stato, tuttavia, da noi accennato che, data la prevalenza delle imposte indirette, specie di consumo, nella finanza locale, i prestiti comunali gravano più pesantemente sulle classi più disagiate che non sulle classi più ricche; onde, se si comprende bene che il prestito sia preferito da queste, in quanto una imposta straordinaria, a motivo della sua elevatezza, dovrebbe di preferenza aggiungersi alle imposte dirette e perciò colpire più gravemente le classi agiate, non altrettanto chiaro apparirebbe, per tale considerazione, il motivo che spinge le classi più disagiate a preferire il prestito.

Bisogna però considerare che, se le classi più disagiate sono dal prestito gravate proporzionalmente più che le classi agiate, esse da una imposta straordinaria riceverebbero un aggravio, per quanto proporzionalmente minore per le ragioni sopra accennate, sempre tale da superare la loro capacità contributiva.

Si tratta anche qui, in sostanza, dell'applicazione del principio della utilità comparativa.

Ogni contribuente non guarda al peso che deve sopportare col prestito o colla imposta, in rapporto a quello che devono sopportare gli altri contribuenti, guarda, invece, all'aggravio che gli arreca l'una forma di contribuzione e all'aggravio che gli arreca l'altra forma; e sceglie quella che, dal suo punto di vista, gli sembra meno gravosa, per nulla influenzando nel suo giudizio di valutazione il fatto che tale forma sia nello stesso tempo ancor meno gravosa ad un altro contribuente.

Occorre ora vedere se i contribuenti, preferendo i prestiti alle imposte straordinarie, facciano pesare l'aggravio della spesa straordinaria sulle generazioni future.

Certamente, ove le maggiori imposte, occorrenti al pagamento degli interessi e all'ammortamento del prestito, siano tratte, se non in tutto, almeno in parte dal fondo di accumulazione, e ove il vuoto prodotto non sia colmato con una riaccumulazione, dovrebbe dirsi che il prestito gravi in parte sulle generazioni future: il che, tuttavia, avverrebbe egualmente, ove fosse preferita una imposta straordinaria, la quale, se non in tutto, in parte verrebbe ad intaccare il fondo di accumulazione dei contribuenti; e perciò, non essendo reintegrata la ricchezza ceduta al Comune, verrebbe trasmesso alle generazioni future un capitale diminuito.

Bisogna però considerare se il fatto che i prestiti comunali sono ammortizzabili e che il periodo di ammortizzazione è relativamente breve (trenta, quaranta, sessanta anni al massimo), eserciti qualche influenza nei riguardi dello aggravio delle generazioni future.

Sembrerebbe a prima vista che, poichè è la stessa generazione, che ha contratto il prestito, che ne sopporta il peso e se lo ripartisce in vari esercizi in guisa tale da non alterare la normale distribuzione della ricchezza di ogni contribuente nella soddisfazione dei vari bisogni, di quelli individuali e di quelli collettivi, non si abbia alcun aggravio per le generazioni future (1).

Ma bisogna pensare che, se il prestito viene completamente estinto dalla stessa generazione che l'ha contratto, d'altra parte è certo che le generazioni future ricevono un capitale diminuito, se non di tutto l'ammontare, almeno di una parte della somma costituente il capitale del prestito e gli interessi; onde si manifestano gli stessi effetti di una imposta straordinaria (2).

§ 5. I prestiti comunali esercitano un'influenza sulle economie individuali non solamente in quanto provocano una sottrazione della loro ricchezza per gli scopi pubblici, ma anche in quanto agiscono di versamente sulla distribuzione della ricchezza tra le varie classi sociali.

(1) Il concetto, in base al quale vien fissato un periodo di ammortamento relativamente breve dei prestiti comunali, è appunto quello di non gravare le generazioni future. — Cfr. KERSHAW, (in *Report on Repaym.*, etc. *Minutes of Evid.*, Q. 174 e seg.

(2) Cfr. MONTEMARTINI, (op. cit., pag. 441-442) il quale, accennando alla questione a proposito dei prestiti comunali, ripete gli argomenti generali, che valgono per i prestiti pubblici dello Stato e che abbiamo riferito nel 2° capitolo. — Il PHILIPPS, (op. cit.) afferma che i prestiti comunali gravano le generazioni future. Egli si riferisce tuttavia a prestiti, il cui periodo di ammortamento era eccessivamente lungo, come ottanta, novanta, cento anni. In ogni modo, anche in tale ipotesi, le generazioni future, come son gravate dal prestito, sarebbero anche gravate — come abbiám notato — dalla corrispondente imposta straordinaria, ove si ammetta che la somma relativa non possa, almeno totalmente riaccumularsi.



Per ben determinare questa ulteriore influenza è necessario sempre esaminare partitamente i vari momenti dei prestiti.

Guardiamo anzitutto al primo momento, cioè alla fonte cui essi sono attinti.

È noto che alcuni, riferendosi ai prestiti pubblici in generale, hanno affermato che essi gravano specialmente le classi lavoratrici, poichè sottraggono alle industrie una parte del capitale esistente, attenuano il fondo dei salari, e si traducono, quindi, in ultima analisi, in una limitazione del consumo.

Or, per quanto si riferisce ai prestiti comunali, tenendo presente la *fonte* cui sono attinti, bisogna considerare che, se essi son tratti da quelle istituzioni speciali, che son legislativamente destinate a provvedere al credito comunale, non posson produrre quegli effetti nocivi sulle classi lavoratrici, poichè il capitale da esse fornito non era già destinato alle industrie; onde il capitale produttivamente impiegato è rimasto intatto.

Ma i Comuni possono anche attingere ad altre fonti per procurarsi il capitale loro occorrente; ed ove questo capitale fosse distratto dagli impieghi produttivi, certo si verificherebbero quei danni sopra accennati.

Tuttavia occorre notare che, specialmente nelle nazioni più progredite, il capitale che si investe negli impieghi pubblici, e, così, in ispecie nei prestiti comunali, non è già il capitale investito nelle industrie ed impiegato nel mantenimento dei lavoratori (1);

(1) La contraria teoria dipende, come abbiamo altrove notato, dalla dottrina del *fondo-salari* — Cfr. su tale teoria RICCA SALERNO, *La teoria del salario nella storia delle dottrine e dei fatti economici*, Palermo, 1900, Lib. I, cap. V.

onde non può nemmeno produrre quei danni sopra notati sulla classe lavoratrice. Si aggiunga che il capitale prestato va annualmente o periodicamente reintegrandosi per via dell'ammortamento, sicchè, riferendosi ai prestiti comunali, per riguardo alla fonte cui sono attinti, non sarebbe nemmeno esatto parlare di *distruzione* di capitale.

Ma, per formarsi un criterio esatto sulla influenza dei prestiti comunali sulla distribuzione della ricchezza fra le varie classi sociali, bisogna ora guardare al secondo momento di essi: l'impiego delle somme ricavate dal prestito.

Ove tali somme siano destinate alla creazione di opere produttive di utilità durevole, a lavori pubblici, il prestito può ritenersi vantaggioso alle classi lavoratrici, in quanto dà impiego agli operai, destinati a quei lavori, a quelle opere. Tuttavia a questa affermazione non può venirsi così assolutamente, prescindendo dalla fonte cui sono attinti i prestiti.

Perchè, ove essi fossero attinti a un capitale produttivamente impiegato, non si avrebbe alcun vantaggio per gli operai, appunto perchè si avrebbe una trasformazione di un capitale produttivo in un bene di godimento ed in conseguenza una conversione di domanda di lavoro in domanda di prodotti: ciò che diminuisce, anzichè aumentare, l'impiego della classe lavoratrice.

Ma già abbiamo più sopra visto che il capitale fornito al comune non era un capitale produttivamente impiegato, ma un capitale disponibile; onde la conversione della domanda di lavoro in domanda di prodotti non ha luogo. Ed, in quanto quel capitale non era impiegato, e viene, per mezzo del prestito, destinato a lavori pubblici ed altre opere che richiedono l'impiego di operai, la classe lavoratrice

viene ad avere immediatamente un vantaggio, sebbene esso sia temporaneo, limitato al tempo, in cui durano i lavori, in cui dura la creazione delle opere pubbliche.

Ma da ciò non è lecito trarre la conclusione che i prestiti comunali generalmente avvantaggiano la classe lavoratrice. Perchè bisogna anche guardare al terzo momento del prestito, che è il più importante: la sottrazione della ricchezza dei contribuenti occorrente al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento. Gli operai che sono impiegati nei lavori comunali, nelle opere cui è investito il prestito, sono, guardando alla sostanza delle cose, pagati colle contribuzioni generali dei cittadini; onde per determinare se agli operai il prestito arrechi danni o vantaggi bisogna guardare agli effetti di tale sottrazione di ricchezza, e metterli a raffronto con i vantaggi derivanti dallo impiego degli operai.

Or non è dubbio che tali vantaggi siano puramente temporanei e limitati a determinate categorie di operai; nè certamente la richiesta di lavoro da parte del Comune può esercitare alcuna influenza notevole nel senso di elevare il saggio dei salari.

D'altra parte la sottrazione di ricchezza provocata dal prestito si ripercuote più gravemente—come più sopra è stato notato — sulle classi più disagiate e perciò sulla classe operaia, considerata nel suo complesso, onde in ultima analisi il prestito comunale arreca non vantaggi, ma danni alla classe lavoratrice.

Si aggiunga ancora che, se il maggiore aggravio tributario, che più pesantemente colpisce le classi operaie, arreca una diminuzione nel fondo di accumulazione, gli operai saranno ulteriormente danneggiati, in quanto quella ricchezza, che è stata ceduta al Comune, se fosse stata accumulata ed impiegata produt-

tivamente, avrebbe provocato un maggior impiego della classe operaia.

Certamente, come si è notato, non si può precisamente determinare quando queste maggiori imposte siano attinte al fondo di accumulazione, e quando siano attinte al fondo di consumo; ma, ove si rigettino le opinioni estreme e si ammetta che, se non tutte, almeno una parte di esse sia attinta al fondo di accumulazione, deve riconoscersi che la classe operaia sarà ulteriormente danneggiata.

Riassumendo, dunque, i prestiti comunali arrecano un vantaggio immediato, limitato ad alcune categorie speciali di operai impiegati nei lavori pubblici, nelle opere pubbliche del Comune; ma d'altra parte arrecano un danno immediato *finanziario* a tutta la classe operaia, corrispondente alla sottrazione della quota di ricchezza occorrente al pagamento degli interessi e all'ammortamento del debito: danno che dura tanto quanto è il periodo, entro al quale il debito è ammortizzabile; ed arrecano un danno ulteriore, quando, limitando l'accumulazione, impediscono un maggiore impiego di operai.

Si tratta tuttavia di una influenza relativamente lieve nella distribuzione delle ricchezze; poichè, specie nei paesi più progrediti, in cui il capitale in cerca di impiego è abbondante e talora anche esuberante, l'ostacolo posto dal prestito all'incremento di accumulazione produttiva non potrà in guisa rilevante arrestare o diminuire l'impiego della classe lavoratrice.

§ 6. Così sono stati esposti i concetti fondamentali intorno alla natura ed agli effetti dei prestiti comunali di natura pubblica. Si è, cioè, visto che essi sono preferiti dal Comune, per provvedere a bisogni straordinari, alle imposte straordinarie in quanto la

finanza locale trovasi contenuta entro limiti assai ristretti, ed una imposta straordinaria eccederebbe il limite massimo di ricchezza, che i contribuenti son disposti a dare per la soddisfazione dei bisogni collettivi, cui deve provvedere il Comune. Anche qui, in sostanza, ha luogo lo scambio tra i capitalisti e i contribuenti.

Riguardando i prestiti in relazione alla economia nazionale si è visto che essi nel primo momento esercitano scarsa influenza, in quanto il capitale sottratto è in generale reintegrato entro un periodo di tempo relativamente breve per mezzo dell'ammortamento. Nè esercita alcuna influenza il fatto che i prestiti siano impiegati in opere durevolmente utili; poichè tali opere, essendo improduttive di reddito, non costituiscono capitale, ma beni di godimento: si tratta, dunque, sempre di un consumo di ricchezza.

Guardando poi al terzo momento del prestito, alla sottrazione di ricchezza dei contribuenti, si è visto che esso colpisce di preferenza le classi più disagiate; e, in quanto le maggiori imposte che provoca sono in parte pagate dal fondo di accumulazione, il prestito ritarda lo sviluppo del capitale nazionale; sebbene, in sostanza, si tratti di una influenza relativamente tenue.

Considerando poi i prestiti comunali in relazione alle economie individuali, si è visto che essi nel primo momento non esercitano alcuna influenza sull'impiego e sul salario delle classi lavoratrici, essendo tratti da un capitale, che non era produttivamente impiegato; nel secondo momento (quando si investono in opere durevolmente utili) avvantaggiano temporaneamente alcune classi di operai, che sono impiegati dal Comune nell'esecuzione di quelle opere; nel terzo momento (quando ha luogo la sottrazione di ricchezza

dei contribuenti) arrecano alla classe lavoratrice un danno finanziario immediato, proveniente dalle maggiori imposte, che son costretti a pagare, ed un danno mediato ed indiretto, in quanto, provocando una diminuzione di accumulazione e di impiego produttivo di capitali, contribuiscono a diminuire l'impiego delle classi lavoratrici.

Si è visto, così, che i prestiti comunali di natura pubblica, sebbene abbiano aspetti e caratteristiche speciali, hanno anche numerosi punti di contatto coi prestiti pubblici dello stato. Essi, d'altra parte, si differenziano essenzialmente dai prestiti comunali di natura privata: ciò che rende necessario l'esame della natura e degli effetti di quest'ultima categoria di prestiti.

---

---

## CAPITOLO IV.

---

### I prestiti comunali di natura privata

§ 1. I prestiti comunali, di cui ci occuperemo nel presente capitolo, si distinguono essenzialmente da quelli già esaminati, in quanto mancano dei requisiti fondamentali, che valgono a caratterizzare il prestito pubblico.

Come è noto, una parte rilevante dei prestiti comunali si investe nello esercizio di pubbliche imprese od istituti produttivi di reddito: sono quei prestiti detti *produttivi* od *economici* (1), i quali hanno assunto una grande importanza nell'epoca moderna, in cui si è largamente sviluppata, specie nei grandi Comuni, la municipalizzazione dei pubblici servizi, il cosiddetto « socialismo municipale » (2).

(1) Intorno al concetto di imprese produttive o remunerative cfr. DODDS, in *Report on Repayment., Min. of Evid.*, Q. 1430 e seg.

(2) Le statistiche ufficiali inglesi distinguono i debiti comunali in *remunerative* e *unremunerative*, e chiamano « remunerative » quelli « the annual charges for which are met for the most part out

Le più notevoli fra queste pubbliche imprese sono quelle dell'acqua del gas, della luce elettrica, dei tramways, etc., che hanno una grande estensione specie nei Comuni inglesi (1).

Ora, come dicevamo, i prestiti, per mezzo dei quali si creano e si esercitano queste pubbliche imprese, e che rappresentano una larga percentuale dell'ammontare totale dei prestiti dei corpi locali, non sono prestiti pubblici veri e propri per le seguenti considerazioni.

Essi, anzitutto, son destinati a provvedere non già alla soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili, ma alla soddisfazione di bisogni speciali di determinati cittadini o categorie di cittadini. Ciò tanto vero, che per la prestazione dei servizi inerenti a quelle pubbliche imprese il Comune esige dai citta-

of the receipts from certain revenue-producing services » mentre chiamano « unremunerative » quelli « the annual charges for which fall upon the rates » — Vedi p. es. il *Return* relativo al *London Debt*, 1904-905. — Secondo alcuni la proporzione del debito locale inglese produttivamente impiegato è di metà del totale, ed in alcune città giunge sino al 75 % — Cfr. p. es. DIXON H. DAVIES, op. cit., pag. 7 e pag. 70 — FOWLER, op. cit., pag. 3 — Vedi anche J. JAMIESON, *A defence of local Expenditure* (in *Westm. Rev.*, ag. 1905, pag. 146 e seg.), il quale dice che il debito locale produttivo è il 47 % del debito totale in Inghilterra e Galles; mentre è il 62 % in Scozia. Nel 1906-07 il debito produttivo di Londra ammontava a Lst. 53.196.521, mentre il debito totale garantito sulle *rates* era in quell'anno Lst. 108.563.194. (Cfr. il *Return* relativo al *London Debt* 1906-907, pubblicato dal London County Council, London, 1908) Sull'ammontare dei prestiti locali inglesi per scopi produttivi come acqua, luce, etc, cfr. anche S. B. PROVIS, in *Report on Mun. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*, Q. 938 e seg. e *Appendix B*.

Secondo il CÖHN, (op. cit., Lib. IV, cap. 2<sup>o</sup>, § 522) il debito della città di Berlino ha un carattere prevalentemente *produttivo*.

(1) Pei dati statistici dei prestiti relativi a queste pubbliche imprese cfr. PROVIS, in *Report on Mun. Trad.*, 1903; *Min. of Evid.*; Quest. 4 e seguenti.



dini, che ne vogliono usufruire, una tassa o corrispettivo speciale, in ragione del servizio reso.

Si tratta dunque di bisogni speciali, individuali, cui il Comune si addossa il compito di dare soddisfazione, e pertanto, in ragione della specialità di essi, non può valersi delle contribuzioni generali dei cittadini.

Gli è perciò che i prestiti contratti per provvedere a quei bisogni, per provvedere alla creazione di quelle pubbliche imprese, non si fanno gravare dal Comune su tutti i contribuenti: (1) agli interessi e all'ammortamento di essi si provvede col provento di quelle industrie o imprese; gli interessi e l'ammortamento si computano come uno degli elementi del costo del servizio, costo in base al quale si determina il prezzo fissato dal Comune (2).

È dunque evidente che i prestiti cosiddetti remunerativi, i prestiti locali investiti in pubbliche imprese non sono prestiti pubblici, in quanto non son destinati alla soddisfazione dei bisogni collettivi indivisibili, e, come conseguenza, non arrecano alcun aggravio speciale a tutti i contribuenti.

Essi, dunque, si possono considerare come prestiti pubblici solamente in quanto son contratti da un ente pubblico, la cui attività complessivamente considerata è guidata dal principio dell'interesse pubblico; ma nella sostanza sono prestiti di natura privata, che il Comune contrae al pari di un privato imprenditore, e ai quali sono estranei i contribuenti,

(1) Cf. ADAMS, *Public Debts*, New York, 1887, P. III, Cap. I, pg. 308.

(2) Cfr. A. CABIATI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi in Inghilterra e negli Stati Uniti* (in *Rif. Soc.*, luglio-agosto 1908).

che non son tenuti a provvedere al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento (1).

La natura speciale di questi prestiti spiega l'aumento rapido e notevolissimo del debito comunale nei tempi più recenti, e spiega la ragione per la quale essi costituiscono, generalmente, la fonte principale di entrata, a cui si attinge per provvedere alla creazione di quelle pubbliche imprese. Poichè, ove si provvedesse a quei servizi speciali mediante una imposta straordinaria, come vorrebbe qualcuno (2), sarebbero gravati i contribuenti tutti per la soddisfazione dei bisogni individuali, speciali di determinati individui: i contribuenti sarebbero danneggiati in vantaggio esclusivo di quei cittadini, che usano del servizio speciale, in quanto che, non dovendosi trarre dal reddito della impresa ciò che occorre al pagamento degli interessi e dell'ammortamento del prestito, e avendosi, così, un capitale, che sarebbe gratuito per l'impresa, il Comune potrebbe prestare quel servizio

(1) Una conferma di questo concetto si trova, p. es., nella disposizione dell'art. 28 della nostra legge 29 marzo 1903 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, il quale stabilisce che gl'interessi sui prestiti a tale scopo contratti non si computano agli effetti dell'art. 163 (179 del Testo Unico 21 maggio 1908) della Legge Comunale e Provinciale, a norma del quale gli interessi dei prestiti comunali non possono eccedere il quinto delle entrate ordinarie del Comune. Tale limitazione, che è ispirata dal concetto di evitare un soverchio aggravio ai contribuenti per effetto dei prestiti, non avrebbe ragion d'essere per i prestiti rivolti alla creazione di pubbliche imprese; poichè tali prestiti, normalmente, non arrecano alcun aggravio ai contribuenti, e questa è la ragione per la quale è stata introdotta la esclusione dal citato art. 28 della legge sulla municipalizzazione.

(2) Cfr. DANA DURAND, *Taxation as a partial substitute for borrowing to cover the cost of permanent municipal improvements* (Papers and Proceedings of the twelfth annual meeting — Publications of the Amer. Econ. Assoc., feb. 1900).

ad un prezzo proporzionatamente inferiore con vantaggio di coloro che ne usano, i quali, così, verrebbero in sostanza a pagare solamente una *parte* del costo, mentre l'*altra parte* sarebbe pagata dai contribuenti tutti, anche da quelli che non usufruirebbero del servizio (1).

Invece, quando il Comune ricorre al prestito, e provvede al pagamento degli interessi e all'ammortamento di esso coi proventi della industria medesima, i contribuenti non hanno alcun danno, e coloro che usano del servizio lo pagano in ragione del costo, inclusi in esso gli interessi e l'ammortamento del prestito.

Mentre dunque i prestiti locali di natura pubblica, come, in generale, tutti i prestiti pubblici, si spiegano come l'effetto di una transazione, di uno scambio tra i capitalisti e i contribuenti, i primi dei quali anticipano la ricchezza presente, corrispondente, al prestito, da essi valutata meno di quel che sia valutata dai contribuenti; ed i secondi, che valutano di più la ricchezza presente e non vogliono perciò, sobbarcarsi ad una imposta straordinaria, preferiscono farsi anticipare dai capitalisti la somma corrispondente, provvedendo poi, mediante un aumento delle imposte ordinarie (a parità di ogni altra condizione), al paga-

(1) Nella inchiesta inglese del 1900 sulla municipalizzazione fu sostenuta da taluno l'opportunità di non tener conto nel costo della impresa degli interessi del capitale prestato, e di farli pagare ai contribuenti a parte nella forma di una *special rate*; da altri che il Comune dovrebbe procurarsi il capitale occorrente all'impresa mediante una imposta straordinaria, una *rate* — Cfr. MORSE, in *Report on Mun. Trad., 1900; Min. of Evid.*; Quest. 917—E. GARCKÉ, (ivi; Quest. 1146 e seg.) — Ma, evidentemente, con tal sistema i contribuenti tutti, anche quelli che non usufruirebbero del servizio speciale, pagherebbero una *parte* del costo di esso, che deve, invece, essere sopportato interamente dai consumatori.

mento degli interessi e dell'ammortamento del prestito; i prestiti della specie che esaminiamo nel presente capitolo non sono la conseguenza di una tale transazione.

Certamente anche in essi, al pari che in qualunque prestito, sia pubblico che privato, ha luogo lo scambio, dipendente dalla divergenza di utilità comparativa; ma in essi, a differenza dei prestiti di natura pubblica, manca lo scambio colla imposta; lo scambio non ha luogo tra capitalisti e contribuenti, bensì tra i capitalisti e il Comune direttamente, come persona privata.

Mentre dunque il Comune, quando contrae un prestito di natura pubblica, non è che l'intermediario tra i capitalisti ed i contribuenti, nei prestiti di natura privata, di cui adesso ci occupiamo, è uno dei contraenti: il debito, in sostanza, non è del Comune in quanto ente collettivo; ma è debito proprio e speciale della pubblica impresa, e quindi del Comune in quanto quella pubblica impresa esercita.

§ 2. — A queste nostre considerazioni si potrebbe tuttavia obiettare che se nei prestiti, che qui consideriamo, manca lo scambio tra essi e l'imposta (che è l'elemento fondamentale del prestito pubblico), vi ha lo scambio colla tassa o contributo speciale, il che implicherebbe sempre l'esistenza dell'aggravio dei contribuenti a motivo del prestito.

Si potrebbe infatti pensare che, riconosciuta la opportunità della creazione di una pubblica impresa, i contribuenti, che volessero usare di essa, dovrebbero anticipare la somma necessaria per la creazione di tale impresa, e quando non fossero disposti a fare un tale anticipo, dovrebbero ricorrere ai capitalisti, ai quali, in corrispettivo, pagherebbero gli interessi e l'ammortamento mediante le tasse o contributi cor-

risposti per l'uso del pubblico servizio. Vi sarebbe dunque qui lo scambio tra il prestito e la tassa, vi sarebbe quindi anche qui la sottrazione di ricchezza dei contribuenti.

Ma un tal ragionamento sarebbe viziato per molteplici considerazioni. Anzitutto, ammettendo la necessità di un capitale per provvedere alla creazione di una pubblica impresa, e ammettendo in via di ipotesi che questo capitale non fosse preso a prestito, è certo che esso dovrebbe essere anticipato non già da tutti i contribuenti, (in quanto non occorrerebbe per la soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili), bensì da quei cittadini solamente, che dovranno usare dell'impresa: e ciò già esclude che si abbia sottrazione di ricchezza dei contribuenti tutti.

Il caso così concepito si potrebbe raffigurare simile a quello di una cooperativa: quei cittadini, che dovrebbero essere i consumatori di quella pubblica impresa, sarebbero come i soci di una cooperativa di consumo, i quali si unissero ciascuno con la propria quota di capitale per la creazione della impresa.

Ma nel caso della pubblica impresa l'analogia colla cooperativa non è possibile fare, in quanto non è già noto quali e quanti saranno i consumatori, onde non sarebbe possibile richiedere ad ognuno di essi la quota di capitale occorrente per la fondazione della pubblica impresa.

Sicchè, mentre, ove non si voglia ricorrere a un prestito pubblico propriamente detto, è possibile colpire i contribuenti con una imposta straordinaria e costringerli a fornire il capitale occorrente, poichè si tratta di provvedere a bisogni collettivi, e perciò tutti i contribuenti hanno l'obbligo di fornire i mezzi necessari, non si potrebbe evitare il prestito occorrente alla creazione di una pubblica impresa, richiedendo

ai cittadini che ne useranno il capitale corrispondente, appunto perchè non sono tutti i contribuenti che useranno di quel servizio, e non sarà mai possibile determinare quali saranno i contribuenti, cui dovrà richiedersi il capitale occorrente.

Ciò dunque dimostra come non sia possibile concepire i prestiti di cui qui ci occupiamo come l'effetto di una transazione tra i capitalisti e i contribuenti (sia pure alcune categorie speciali di contribuenti); poichè, non essendovi alcuno che possa essere astretto dal Comune a fornire la quota di capitale occorrente alla creazione della pubblica impresa, nessuno logicamente può fare alcuna operazione di scambio col capitalista.

Ma, a parte queste considerazioni, non può mai dirsi che il prestito investito in una pubblica impresa importi, da per sè stesso, una sottrazione di ricchezza, sia pure a speciali categorie di contribuenti; poichè quando coloro che usano di quel servizio speciale pagano una tassa o contributo speciale non fanno che fornire il corrispettivo del servizio ricevuto. Sta bene che nella tassa è compresa una parte la quale servirà a pagare gli interessi e l'ammortamento del capitale prestato, ma bisogna considerare che essi sono null'altro che un elemento del costo del servizio, elemento che si trova così quando il servizio è prestato dal Comune come quando è prestato da un imprenditore privato.

Se non esistesse l'impresa pubblica, e i cittadini si rivolgessero per quel dato servizio all'industria privata, dovrebbero pagare nel prezzo del servizio gli interessi e l'ammortamento del capitale preso a prestito dal privato imprenditore, come, egualmente, dovrebbero pagarli nel caso della pubblica impresa, anche se il Comune avesse tratto il capitale occor-

rente non da un prestito, ma da un fondo preventivamente accumulato di sua proprietà e a sua disposizione; poichè, lo ripetiamo, gli interessi e l'ammortamento del capitale fanno parte delle spese di produzione della impresa (1).

Il cittadino, dunque, quando paga la tassa o contributo, non fa che pagare il prezzo del servizio; non riceve già un aggravio speciale pel prestito che occorre alla creazione della pubblica impresa, poichè, col prestito o senza prestito, egli dovrebbe, a parità di ogni altra condizione, pagare lo stesso prezzo, la stessa tassa.

Nè si dica che l'aggravio speciale derivante dal prestito esiste nella impresa pubblica, mentre non esisterebbe nella impresa privata, in quanto il privato imprenditore potrebbe esercitare l'industria con un capitale proprio, il che farebbe escludere dalle spese l'elemento degli interessi e dell'ammortamento del capitale. Ciò sarebbe un errore, poichè gli interessi e l'ammortamento fanno sempre parte delle spese di produzione della impresa, sia il capitale fornito da altri, o appartenga allo stesso imprenditore: la differenza è che in quest'ultimo caso gli interessi del capitale si uniscono al profitto per costituire il reddito complessivo dello imprenditore; nel primo caso

(1) Nel regolamento 10 marzo 1904, n. 108 per l'applicazione della nostra legge 29 marzo 1903 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, all'art. 63 è detto che fra gli elementi del costo del servizio deve comprendersi « l'interesse del capitale assegnato in modo permanente dal municipio all'azienda tanto originariamente quanto in seguito, sia che provenga da mutui; sia da tributi alienazioni od altri mezzi di bilancio » e si aggiunge che « tale interesse non viene scemato nè per il fatto della parziale o totale estinzione dei mutui, né altrimenti ».

si staccano, per andare a costituire il reddito del capitalista.

L'industria privata, dunque, non potrebbe rendere quel servizio speciale ad un prezzo inferiore a quello dell'industria esercitata dal Comune, in ragione dell'ammontare degli interessi e dell'ammortamento del capitale; e del resto, in coerenza, non si può, normalmente, supporre una industria municipale, che venda ad un prezzo superiore all'industria privata, poichè lo scopo dell'assunzione di essa da parte del Comune è, anche, il fornire prodotti migliori; ma, specialmente ed essenzialmente, fornirli, ove sia possibile, a prezzo inferiore.

Quindi potrebbe magari il Comune vendere a un prezzo eguale a quello a cui venderebbe l'industria privata; ma non potrebbe certamente vendere, normalmente, a un prezzo superiore, poichè ciò significherebbe il fallimento dello scopo, pel quale esiste la pubblica impresa.

In ogni modo, a parte ogni considerazione, è certo che la impresa privata non potrebbe vendere a prezzo inferiore della pubblica pel semplice ed esclusivo fatto che si valga di un capitale proprio anzichè di un capitale preso a prestito; e ciò basta per la conferma di quel che sosteniamo.

E ove fosse possibile in realtà la ipotesi, cui sopra accennammo, che, cioè, i consumatori del servizio reso dalla pubblica impresa fornissero essi direttamente il capitale occorrente, rendendo inutile il ricorrere al prestito, nulla vi sarebbe di immutato nella sostanza delle cose. Quei consumatori, infatti, pagherebbero una tassa inferiore in ragione degli interessi e dell'ammortamento del prestito, cui non si dovrebbe provvedere; ma tale tassa corrisponderebbe solamente a una *parte* delle spese di produzione: essi paghe-



rebbero una parte del costo, avendone già pagato anticipatamente un'altra parte, che è rappresentata dagli interessi, per essi perduti, di un capitale, di cui si sono spogliati, e che è andato ad avvantaggiare la pubblica impresa.

In ogni caso, dunque, si dà dai consumatori il corrispettivo del servizio ricevuto; ma non vi è alcun aggravio speciale, sia di tutti, sia di parte dei contribuenti a motivo del prestito.

§ 3. — Al concetto da noi esposto, che i prestiti investiti nelle imprese cosiddette remunerative sono da considerarsi di natura privata, in quanto non arrecano aggravio ai contribuenti, si potrebbe opporre un'altra obiezione, che a prima vista potrebbe sembrare formidabile.

Se le imprese nelle quali sono investiti i prestiti del Comune — si potrebbe dire — fossero veramente remunerative; se, cioè, esse dessero un reddito sufficiente a coprire tutte le spese di produzione, compreso il servizio del prestito (interessi ed ammortamento), lasciando anche un margine di profitto, allora innegabilmente i contribuenti non riceverebbero alcun aggravio speciale per ragion dei prestiti, i quali sarebbero pagati dal provento delle industrie.

Ma nella realtà ciò non si verifica. Queste industrie, che si dicono remunerative, non di rado, lungi dal dare dei profitti, danno delle perdite; ed in tal caso è evidente che i contribuenti tutti dovrebbero, colle imposte, colmare questo deficit: gli interessi e l'ammortamento dei prestiti relativi, così, non sarebbero più pagati col provento delle imprese, ma graverebbero in tutto o in parte sui contribuenti. Or, se anche in questa forma di prestiti c'è l'aggravio dei contribuenti, si potrebbe continuare, manca l'elemento

differenziale, che serve a distinguere l'una forma di prestiti dall'altra, anche essi si devono considerare come prestiti di natura pubblica.

Esaminiamo adesso quanto fondamento possa avere questa obiezione contro la distinzione da noi segnata.

È noto, anzitutto, come la questione delle perdite e dei profitti delle pubbliche imprese sia forse la questione più importante che si dibatta nell'agitato campo della municipalizzazione.

Essa è più che mai viva in Inghilterra, in cui dai fautori del *municipal trading* si afferma che le industrie municipali danno dei profitti; mentre dagli oppositori si risponde con viva energia che esse danno perdite notevoli, e a questo fatto si attribuisce l'incremento notevole dei debiti comunali, che si ritiene nocivo, (1) e l'aumento parallelo e progressivo delle *rates*, cioè l'aggravio dei contribuenti tutti (2).

Gli uni e gli altri in sostegno delle loro affer-

(1) Cfr. LORD AVEBURY, in *Report on Mun. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*, Quest. 1549 e seg.

(2) Fra gli scrittori che affermano che le industrie municipali danno delle perdite cfr. JOHN HOLT SCHOOLING, *Local Finance* — *Id.*, *London County Council Finance* (London, 1907, Sect. V, pag. 92 e seg. — Vedi anche LORD AVEBURY, *Le industrie dello Stato e dei Municipi*, specialm. cap. VI — *Id.*, in *Report on Mun. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*; Quest. 1580 e 1581 — e R. P. PORTER, (*The Dangers of Municipal Trading*, cap. XI), i quali si valgono anche degli argomenti dello Schooling — L. DARWIN, *Municipal Ownership*, London, 1907, pag. 40, 46-7, 54-55, 63-65, etc. — BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers*, Paris, 1907, Parte III, cap. I — Fra gli scrittori italiani Cfr. DUCA DI GUALTIERI, *Dopo i recenti insuccessi della municipalizzazione*.

Fra quelli che affermano che le industrie municipali danno dei profitti veggansi p. es., R. DONALD, *Municipal Trading* — *Id.*, *The case for Municipal Trading*. — B. SHAW, *The Commonsense of Municipal Trading*, London, 1908 (The Fabian Socialist Series, n° 5).

mazioni mettono avanti delle cifre, e l'accordo non è possibile, come del resto accade sempre in tutte quelle questioni in cui entra anche la politica, anche perchè nel determinare le perdite o i profitti delle industrie gli uni e gli altri non tengono conto degli stessi elementi: così, i fautori delle municipalizzazioni affermano che gli avversari considerano le imprese municipali complessivamente in perdita, in quanto fra di esse comprendono quelle che in realtà non sono industrie produttive, come bagni, lavanderie, etc. (1); gli oppositori, d'altra parte, sostengono che le statistiche ufficiali vengono a risultati favorevoli, in quanto non tengono conto di tutte le passività delle imprese (2), e specialmente calcolano una cifra minima per fondo di depreziamento (3).

(1) Cfr. DONALD, *The case for Mun. Trad.* — DARWIN, *Mun. Ownership*, pag. 39 — Le perdite dirette nella pubblica impresa dei bagni sono compensate, secondo alcuni, da altri guadagni indiretti. — Cfr. WARD, in *Report on Mun. Trad., 1900, Min. of. Evid.*, Q. 2541 — Ciò, tuttavia, non avrebbe importanza per la questione, la quale consiste nel determinare se per effetto del prestito ci sia o no l'aggravio dei contribuenti.

(2) Alcuni notano che dai profitti delle imprese bisogna dedurre le imposte che il Comune avrebbe ricavato da esse, ove fossero rimaste nelle mani dei privati — Cfr. BASTABLE, *Public Finance*, Lib. II, cap. III, pag. 202 — DARWIN, *Municipal Ownership*, pag. 43 — Bisogna tuttavia osservare che tale deduzione vien fatta, in quanto tali imposte, cui il Comune avrebbe avuto diritto, sono ordinariamente calcolate come uno degli elementi del costo di produzione delle imprese — Cfr. per l'Italia l'art. 63 del regolamento 10 marzo 1904 per l'esecuzione della legge 28 marzo 1903, n. 103 sulla assunzione dei pubblici servizi da parte dei Comuni.

(3) Cfr. SCHOOLING, *Local Finance*, — LORD AVEBURY, op. cit. — PORTER, op. cit. — Lo SCHOOLING afferma che le statistiche ufficiali portano un profitto complessivo delle industrie municipali in Lst. 378.000, perchè calcolano per depreziamento la cifra esigua di Lst. 193.000, mentre ove si calcolasse per depreziamento il 5% sul capitale impiegato, cioè Lst. 6.050.000, si avrebbe invece di un profitto di Lst. 378.000 una perdita di Lst. 5.479.000 — Vedi anche WELTON, in *Report on Mun. Trad. 1903, Min. of Evid.*, Quest. 479 e seg.

I primi replicano che la percentuale della somma da stanziarsi per deprezzamento non può essere identica, dovendo, invece, variare a seconda della natura delle diverse industrie (1), e che, del resto, ove si stabilisse una cifra elevata, in guisa che le generazioni future nulla dovessero spendere per la ricostituzione e reintegrazione dei materiali sciupati o consumati delle industrie, si farebbe loro un dono assolutamente e completamente gratuito di queste, quando, viceversa, è giusto che esse paghino pure il costo di ciò che torna in loro vantaggio (2), e, per quanto si riferisce ai prestiti, aggiungono che, essendo destinati a scopi produttivi, non sono per nulla allarmanti, perchè non recano alcun aggravio ai contribuenti (3), e non può in conseguenza attribuirsi ad essi l'incremento delle *rates*, tanto più che non vi è alcun parallelismo nell'aumento degli uni e delle altre, alcuna corrispondenza perfetta, tale da far ritenere che gli uni e le altre siano legati da un rapporto di causa ad effetto (4), mentre si deve, invece, ritenere che l'aumento delle *rates* sia dovuto generalmente all'incremento notevole delle spese lo-

(1) Cfr. Sul *Depreciation Fund* in relazione alle varie specie di imprese S. H. TURNER, *Depreciation and Sinking Funds in Municipal Undertakings* (in *Economic Journal*, march 1904) — Vedi anche JEEVES in *Report on Man. Trad.*, 1903, *Min. of Evid.*, Quest. 1203 e seg. — BARROW, (ivi, Quest. 1567 e seg.; 1652 e seg.).

(2) Cfr. anche sul riguardo TURNER, *Depreciation and Sinking Funds*.

(3) Cfr. p. es., DODDS, in *Report on Repaym.*, 1902, *Min. of Evid.* Q. 1357 — ELLIS, (ivi; Q. 2008 e seg.) — LEE, (ivi; Q. 2363 e seg.) — HAWARD, (ivi, Q. 3266 e seg.) — CRISHOLM, (in *Report on Man. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*; Q. 2796).

(4) Vedi sul riguardo A. LEE, *On the relation between Rates, Expenditure on Remunerative Works, and Rate of increase of population in fifty-eight British Municipalities* (in *Economic Journal*, 1903, vol. XIII, pag. 424).

cali, specie per scopi improduttivi, come per ospedali, parchi, fognatura, etc (1).

Questi, in sintesi, sono gli argomenti che si recano dall'una parte e dall'altra nella questione fondamentale dei profitti e delle perdite delle industrie municipalizzate.

Noi, tuttavia, non ci ingolferemo in tale questione, dovendoci invece limitare ad esaminare se e quale influenza possa esercitare il fatto delle perdite o dei profitti delle imprese comunali nella determinazione della natura dei prestiti contratti dal Comune e destinati alla creazione di queste imprese.

Or noi ci affrettiamo a dichiarare che il fatto della perdita o del profitto della pubblica impresa non vale a modificare l'essenza, la natura del prestito investito in essa, il quale è e rimane sempre prestito di natura privata, per quanto contratto dal Comune, ente pubblico.

Bisogna infatti tener presente che le pubbliche imprese esercitate dal Comune hanno lo scopo di provvedere alla soddisfazione di bisogni individuali, speciali di singoli individui; onde il costo di esse deve essere sopportato interamente da coloro che ne usano, in ragione del servizio ricevuto.

È chiaro che fino a quando queste imprese danno dei profitti, o, se non altro, non sono in perdita,

(1) Il DONALD (*The case for Mun. Trad.*) osserva che l'aumento dei debiti comunali non ha aumentato le *rates*; ma, al contrario, le città in cui ha più largo sviluppo il *municipal trading* hanno le più basse *rates*, e quelle, in cui il debito è diminuito, hanno le più alte *rates* — Cfr. anche DONALD, *Mun. Trad.* — PATON, in *Report on Repaym.*, 1902, *Min. of Evid.*, Q. 3011 e seg.

Sulla difficoltà di comparazione tra l'aumento delle *rates* e l'aumento dei debiti nelle varie città cfr. DARWIN, *Municipal Ownership*, pag. 30-31.

fino a quando ritraggono, cioè, dai proventi quanto occorre al pagamento delle spese tutte di produzione, i consumatori vengono a pagare interamente il costo del servizio, e gli altri contribuenti, che non sono consumatori, non hanno alcun danno.

Può però darsi il caso che qualcuna di quelle industrie abbia delle perdite, le quali, dovendo essere colmate dal Comune colle proprie risorse ordinarie, vengono in sostanza ad essere gravate su tutti i contribuenti, anche su coloro che non sono consumatori di quel servizio speciale.

Or, se in tal caso è evidente che i consumatori non verranno a sopportare tutto il *costo* del servizio, ma ne sopporteranno solamente una parte, mentre l'*altra parte* verrà pagata dai contribuenti tutti, è evidente del pari che si tratta di un fenomeno *patologico*, di un fatto anormale, che non può nè deve manifestarsi durevolmente, e che non serve certamente a mutare la natura del prestito.

I contribuenti, in sostanza, non hanno un aggravio speciale, che direttamente dipende dal prestito: non v'è alcuna relazione tra la somma complessiva degli interessi e dell'ammortamento del prestito e la somma costituente la perdita della impresa. Questa perdita può esser dovuta al fatto che l'impresa produce a un costo tale che non possa esser sopportato dai consumatori di essa, onde anche ai contribuenti tutti se ne fa sopportare una parte; ma essi pagano, così, ciò che non dovrebbero pagare, in quanto si tratta di servizi speciali, di cui essi non usano. Trattandosi dunque di un *fenomeno patologico*, non può dirsi che esso giovi a trasformare il prestito di natura privata. Il prestito non può ritenersi di natura pubblica, in quanto non è investito in spese pubbliche propriamente dette: quando nella impresa si ve-

rifica una perdita, che deve essere colmata colle entrate ordinarie del Comune, ciò significa che il debitore (impresa comunale) riversa in parte, o anche nella totalità, il peso del prestito sui contribuenti, che vi sono estranei; ma si tratta sempre di un fatto anormale, al quale i contribuenti possono opporre i rimedi opportuni, e specialmente: o quello di costringere il Comune a vigilare ed usare maggior diligenza ed attività nell'esercizio della industria, in guisa da abbassare il costo di produzione del servizio ad un livello tale che possa essere interamente ripartito fra i consumatori di esso, o quello di costringere il Comune a rinunciare all'esercizio della impresa.

Il prestito, dunque, rimane sempre di natura privata, tanto che, ove i contribuenti per circostanze eccezionali sian chiamati a contribuire al pagamento degli interessi e all'ammortamento di esse, possono trovare e avanzare il rimedio atto ad impedire il consolidarsi e ripetersi di un tale fatto assolutamente anormale, mentre, ove si trattasse di prestiti di natura pubblica, di quelli, cioè, destinati alla soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili, investiti in scopi improduttivi, i contribuenti non potrebbero mai sottrarsi al pagamento degli interessi e della quota di ammortamento, pagamento che sarebbe un fatto normale, necessario ed inevitabile; in quanto essi sarebbero una delle parti contraenti nello scambio interceduto coi capitalisti, e pertanto dovrebbero sopportare tutte le conseguenze della obbligazione con l'intermediazione del Comune assunta.

La questione delle perdite e dei profitti delle imprese è dunque importante solo pel problema della municipalizzazione, in quanto prima di deliberare l'assunzione diretta di una impresa da parte del Comune è necessario valutare sia la natura di essa, sia

altre circostanze varie da cui possa desumersi (in via di probabilità) che il Comune non subirà perdite, e che, in conseguenza, non si verificherà alcuna alterazione nei rapporti tra le spese e le entrate del Comune in riguardo alla loro natura, in guisa che alle spese pubbliche propriamente dette (quelle destinate alla soddisfazione di bisogni collettivi, indivisibili) si provveda colle contribuzioni generali di tutti i cittadini, mentre alle spese destinate alla soddisfazione di bisogni speciali di singoli individui si provveda col contributo o corrispettivo di questi singoli individui. Ciò, ripetiamo, riguarda l'esame, la valutazione preventiva, da farsi dal Comune (esame che potrà indurre questo ad astenersi dall'assumere una determinata impresa); ma, quando tale impresa è assunta, il prestito che va investito in essa è sempre di natura privata, sia che l'impresa guadagni, sia che perda. Nel primo caso tutto procede normalmente, ed i contribuenti in generale sono completamente estranei al prestito, di cui non sopportano alcun aggravio, nel secondo caso ha luogo una deviazione del fenomeno normale, ed i contribuenti, che ingiustamente si costringono a pagare una parte delle spese della impresa, di cui non sono consumatori, possono sottrarsi a ciò, riconducendo il fenomeno nella sua direzione normale. In ogni caso, dunque, si tratta di un prestito, che per i suoi caratteri essenziali, già da noi esaminati, si distingue nettamente da quelli esaminati nel capitolo precedente.

§ 4. — Posto dunque che i prestiti comunali investiti nelle pubbliche imprese sono prestiti di natura privata, essi possono e debbono riguardarsi solamente da un punto di vista *economico*, ma non anche da un punto di vista *finanziario*, perciò che in essi manca l'aggravio dei contribuenti.

Importante, invece, è l'esame degli effetti econo-



mici di questa specie di prestiti, i quali vanno esaminati sia in relazione all'economia nazionale, sia in relazione alle economie individuali.

Per quanto ha riguardo ai prestiti nei loro effetti sull'economia nazionale bisogna distinguere i due momenti di essi: il *primo momento*, in cui si contrae il prestito, e il *secondo momento*, in cui si impiegano le somme tratte da esso, il che importa che bisogna esaminare i prestiti sia in relazione alla fonte da cui son tratti i capitali, sia in relazione alla forma di investimento che si dà ad essi.

Relativamente al primo momento, è facile constatare come non ci sia gran differenza tra i prestiti comunali di natura pubblica e quelli di natura privata: anche questi, in generale, son tratti da istituzioni speciali, create allo scopo esclusivo o prevalente di provvedere al credito comunale.

E ove i Comuni non traggano da questa fonte i capitali loro occorrenti, questi posson sempre considerarsi come capitali disponibili; poichè, specialmente nelle nazioni più progredite, v'è dovizia di capitali che cercano pubblici investimenti; onde il prestito comunale non può ritenersi riesca a distrarre dai primitivi impieghi la ricchezza produttivamente impiegata.

Questa ricchezza prestata al Comune, d'altra parte, viene entro un periodo relativamente breve reintegrata o ricostituita: per virtù dell'ammortamento gli enti creditori dopo un certo periodo di tempo riottengono il loro capitale, pel quale, durante il periodo della anticipazione, hanno avuto il pagamento degli interessi. L'economia nazionale, dunque, non subisce alcun danno, in quanto non ha luogo alcuna distruzione di capitale. E bisogna considerare che, mentre nei prestiti di natura pubblica la ricostituzione del

capitale ha luogo per mezzo di una sottrazione di ricchezza dei contribuenti, onde il danno sorge come effetto di questa sottrazione, nei prestiti di natura privata la ricostituzione del capitale ha luogo come conseguenza dell'investimento produttivo di esso nella impresa pubblica; all'ammortamento si provvede coi proventi della industria; onde, per questo riguardo, non vi ha differenza tra un prestito contratto da un privato imprenditore, che lo investa produttivamente in una industria, e il prestito comunale che si investe anche produttivamente.

Sicchè, avuto riguardo al primo momento del prestito di natura privata del Comune, cioè alla fonte cui sono attinti i capitali, è uopo riconoscere che esso non esercita alcuna influenza nociva nella economia nazionale, la quale non subisce alcuna distruzione di ricchezza.

Ma, ove l'esame degli effetti del prestito di natura privata si limitasse qui, sarebbe incompleto. Infatti bisogna ancora tener presente — ciò che è più interessante — il secondo momento del prestito: cioè l'impiego, l'investimento dei capitali.

E, ove si consideri che nei prestiti della specie da noi qui considerata i capitali si investono in imprese produttive di reddito, si rileva la differenza sostanziale coi prestiti di natura pubblica investiti anche in opere di utilità durevole, in lavori pubblici improduttivi, etc.

Poichè le opere improduttive di reddito sono sempre beni di godimento, e non già capitale; pertanto l'investimento in esse delle somme prese a prestito non è già una trasformazione — come si è sostenuto da taluno — ma un consumo improduttivo di capitale.

Invece nei prestiti investiti in imprese produttive di reddito si ha la vera e propria trasformazione

poichè il capitale già esistente nella forma monetaria o in altra forma, si è trasformato in strumenti, macchine, materiali, che, coordinati nella impresa del Comune, dànno origine alla produzione.

Tuttavia, quando si dice che ha luogo una trasformazione di capitali, non si può avere ancora un criterio esatto sugli effetti del prestito; poichè occorre determinare se questa trasformazione sia stata vantaggiosa o nociva; e bisogna, perciò, esaminare comparativamente l'influenza esercitata nella economia nazionale dal capitale nella sua forma primitiva e nella forma ulteriore.

È evidente infatti che, se nella sua forma primitiva il capitale era più produttivo di quanto sia quando viene investito nelle imprese comunali, l'economia nazionale viene a soffrire da questa trasformazione, perchè perde la ricchezza rappresentata dalla produttività differenziale, che, sottratta al consumo ed accumulata, si sarebbe potuta tradurre in un incremento di capitale.

Bisogna però tener presente che—com'è stato notato—il capitale, a cui è attinto il prestito comunale di natura privata, non era già investito produttivamente, era, invece, un capitale disponibile, in cerca di impiego; onde per effetto del prestito non si è verificata una diminuzione, bensì un aumento di produttività.

Rimane adesso a vedere se questo investimento produttivo di un capitale disponibile si traduca, in ultima analisi, in un ulteriore aumento di capitale.

Prescindendo ora dall'esaminare gli effetti dei prezzi maggiori o minori dei prodotti o servizi sul consumo e sull'accumulazione dei consumatori—ciò che faremo in seguito—possiamo intanto notare che l'aumento ulteriore di capitale in conseguenza di un

investimento produttivo di ricchezza ha luogo quando i profitti netti della industria siano in tutto o in parte sottratti al consumo dell'imprenditore e accumulati per esser destinati a nuova produzione.

Or, questo fatto si verifica nel caso dell'investimento produttivo di ricchezza operato dal Comune?

Come è evidente, per rispondere a questa domanda bisogna anzitutto determinare se i Comuni esercitino le pubbliche imprese per ritrarre un profitto, e, in tal caso, quale destinazione abbia il profitto ricavato.

È noto che nel campo della municipalizzazione dominano nei riguardi dei profitti due politiche distinte: alcuni Comuni esercitano le industrie allo scopo di trarne dei profitti, vendendo, così, al di sopra del prezzo di costo, altri non credono si debbano trarre profitti dalle imprese, e perciò vendono al prezzo di costo (1).

Nel caso che i Comuni traggano profitti dalle imprese da essi esercitate possono dare a questi profitti due impieghi: o li destinano a diminuire la pressione tributaria preesistente, o li destinano alla sod-

(1) Cfr. MONTEMARTINI, *Municipalizzaz.*, pag. 290 e seg. Nella inchiesta inglese del 1900 sulla municipalizzazione alcuni testimoni sostennero che i Comuni non dovessero ritrarre profitti dalle imprese esercitate; altri si pronunziarono in favore della tesi opposta — Cfr. fra i primi MORSE, in *Report on Mun. Trad., 1900, Min. of Evid.*, Q. 917 — GARRÉ, (ivi, Q. 1120 e seg.) il quale energicamente sostiene che i profitti debbano essere destinati o alla riduzione del capitale, mai alla riduzione delle *rates* — SWINTON, (ivi, Q. 1319) — Fra i secondi cfr. CRISHOLM, (in *Report on Mun. Trad., 1900, Min. of Evid.*, Q. 2854 — ASHLEY, *Mun. Policy*, etc. Fra gli scrittori che affermano che il Comune debba vendere a prezzo di costo cfr. anche B. SHAW, *The Commonsense*, etc., pag. 170 e seg. — DIXON H. DAVIES, *The cost of Mun. Trad.*, pag. 11. — BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre*, P, III, cap. IX, pg. 638 e seg.

disfazione di altri scopi o bisogni collettivi, e in tal guisa la pressione tributaria resta immutata (1): il che in sostanza importa lo stesso; poichè, se si pone la necessità della soddisfazione di questi altri scopi o bisogni collettivi, si vede che la pressione tributaria sarebbe dovuta aumentare ove non ci fossero stati quei profitti, e, invece, per virtù di essi non aumenta; onde nell' un caso e nell'altro l' effetto è identico (2).

Il sistema di trarre dei profitti delle imprese municipali allo scopo di diminuire la pressione tributaria è stato ritenuto come un sistema di tassazione indiretta dei consumatori a vantaggio dei contribuenti, i quali, per effetto di quei profitti, pagano meno di quanto dovrebbero pagare per la soddisfazione dei bisogni collettivi (3). Noi qui non discuteremo la questione se i Comuni debbano o no trarre profitti della loro industria; abbiamo accennato ad essa solo allo scopo di poter determinare se l'investimento produttivo di un capitale da parte del Comune dia luogo a un'incremento di accumulazione produttiva.

Or è facile rilevare, in conseguenza di quanto si è accennato, che l'incremento di accumulazione produttiva come effetto dell'investimento nelle pubbliche imprese del capitale preso a prestito non è possibile si verifichi, pel fatto che tale investimento è operato dal Comune, il quale è guidato da criterî

(1) Pel primo impiego dei prestiti cfr. LIVESSEY, (in *Report on Mun. Trad., 1900, Min. of Evid., Q. 3275*) — BARROW, (in *Report on Mun. Trad., 1903, Min. of Evid., Q. 1613*); pel secondo impiego SMITH, (in *Report 1900, Min. of Evid., Q. 1885 e seg.*) — SOUTHERN, (ivi, Q. 2321 e seg.).

(2) Cfr. DALRYMPLE, in *Report 1903, Min. of Evid., Q. 2531 e seg.*

(3) Cfr. B. SHAW, *The Commonsense*, pag. 86 — FIELDS, (in *Report 1903, Min. of Evid., Q. 3444 e 3574*) — Vedi anche ASHLEY, *Municipal Policy, etc.*

ben diversi da quelli che guidano la condotta del privato imprenditore.

Poichè, ove domini il sistema di vendere i prodotti delle imprese comunali a prezzo di costo e quindi di non trarre da esse alcun profitto, è evidente che l'ulteriore incremento di capitale per il fatto della impresa non può aver luogo, non essendo possibile l'accumulazione e la destinazione produttiva dei profitti. Il capitale investito in quelle imprese sarà ricostituito, in quanto fra gli elementi del costo dell'impresa si terrà conto del fondo di ammortamento, ma ogni ulteriore aumento sarà impossibile.

Ed anche nel caso che i Comuni traggano dei profitti dall'esercizio delle pubbliche imprese, tali profitti non possono trasformarsi immediatamente in un incremento di accumulazione produttiva, poichè o son destinati a diminuire la pressione tributaria dei contribuenti tutti, o servono a impedire un ulteriore aumento di tale pressione.

L'incremento di capitale si potrebbe verificare non come conseguenza diretta dall'investimento produttivo del prestito; esso potrebbe verificarsi indirettamente, in quanto, per effetto del basso prezzo dei prodotti, i consumatori potrebbero aumentare il loro fondo di accumulazione; ovvero, per effetto della diminuita pressione tributaria, come conseguenza dei profitti delle imprese municipali, i contribuenti tutti potrebbero egualmente destinare una somma maggiore di ricchezza alla accumulazione produttiva.

Riassumendo, dunque, i prestiti comunali di natura privata non esercitano alcuna influenza nociva sulla economia nazionale, in quanto il capitale prestatato vien ricostituito per effetto della produttività delle industrie, in cui esso è investito; ma, d'altra parte, non può dirsi che il capitale nazionale aumenti

per effetto immediato dello investimento produttivo, poichè, ove le imprese municipali diano dei profitti, essi non sono destinati a nuova accumulazione produttiva.

§ 5. — Occorre ora considerare gli effetti dei prestiti comunali di natura privata in relazione alle economie individuali, l'influenza che essi esercitano nella distribuzione delle ricchezze.

Come è stato sopra notato, i contribuenti sono estranei ai prestiti comunali di natura privata, i quali sono prestiti della impresa: tali prestiti, tuttavia, in quanto importano una trasformazione di capitali, esercitano la loro influenza nelle economie individuali.

Il punto più notevole da esaminare riguarda l'influenza che i prestiti comunali di natura privata esercitano sulle condizioni della classe lavoratrice.

Avuto riguardo al primo momento dei prestiti, cioè alla fonte cui sono attinti i capitali relativi, bisogna concludere che la classe lavoratrice non ne risente alcun effetto, in quanto quei capitali erano generalmente già disponibili, essi non sono sottratti alle industrie, e per conseguenza non si è verificata alcuna limitazione di impiego degli operai, alcuna restrizione conseguenziale di consumo.

Fin qui, dunque, non vi ha alcuna differenza, per questo riguardo, tra i prestiti comunali di natura privata e quelli di natura pubblica.

La differenza, invece, si manifesta quando si consideri il secondo momento del prestito: l'investimento produttivo dei capitali.

Gli avversari delle municipalizzazioni affermano che esse, paralizzando gli sforzi individuali e le energie collettive, privano il capitale di molti investimenti remunerativi nel paese, lo spingono in larga misura in paesi stranieri, e sottraggono a migliaia di operai

lavoro e mercedi, che essi diversamente avrebbero avuto (1).

Questo ragionamento, tuttavia, non ci sembra esatto. Bisogna infatti considerare che, quando il Comune assume l'esercizio di una determinata impresa il capitale privato, che si trovava investito in essa, non rimane già inattivo, esso cerca un altro investimento produttivo (2), e si deciderà ad emigrare solamente quando nella nazione non ci sia altro impiego remunerativo. Dato dunque il nuovo investimento produttivo del capitale privato, non può dirsi che diminuisca l'impiego delle classi lavoratrici. Per verità, ad esser precisi, bisogna notare che se nella nuova industria entri in maggior proporzione il capitale tecnico che non il capitale-salarî, l'impiego delle classi lavoratrici diminuisce, come aumenterebbe qualora, viceversa, fosse in maggiore proporzione il capitale-salarî che non il capitale tecnico.

Occorre, d'altra parte, considerare che le imprese pubbliche vennero costituite con un capitale che, generalmente, non era in precedenza impiegato nelle industrie, onde in ultima analisi l'impiego della classe lavoratrice aumenta.

(1) Cfr. LORD AVEBURY, *Le industrie dello Stato e dei Municipi*, pag. 188.

(2) Nella inchiesta inglese del 1900 sulla municipalizzazione un testimone notava che, poichè le industrie comunali ritraggono nessuno o uno scarso profitto, lo Stato non percepisce l'*income tax*, che percepiva quando l'impresa era nelle mani dei privati; e quindi sono danneggiati gli altri commercianti, che dovranno pagare una *income tax* proporzionatamente maggiore—(cfr. KELLY, in *Report on Mun. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*, Q. 3419). Ma il teste non s'avvedeva che il capitale privato, prima investito in quella industria esercitata dal Comune, si investirà in un'altra industria; onde lo Stato percepirà egualmente l'*income tax*; e perciò gli altri commercianti non saranno maggiormente gravati.



In sostanza l'investimento del capitale nelle pubbliche imprese deve considerarsi, in riguardo alla condizione della classe lavoratrice, come ogni investimento produttivo di capitale: deve ritenersi, cioè, produttivo di effetti utili.

Ma i prestiti comunali di natura privata non esercitano i loro effetti solamente sulla classe lavoratrice: essi debbono ancora riguardarsi nei loro effetti sia sui consumatori delle pubbliche imprese (quando esse vendono a prezzo di costo), sia sui contribuenti tutti (quando esse traggono dei profitti, che si destinano in diminuzione della pressione tributaria).

Riguardando il primo caso, si osserva che il basso prezzo dei prodotti forniti dalle imprese comunali può tradursi nei consumatori di esse — a parità di ogni altra circostanza — o in aumento del consumo, ovvero in un aumento del fondo di accumulazione, in quanto occorre una quantità di ricchezza minore pel fondo di consumo.

Non è certo possibile determinare quale delle due ipotesi si verifichi, poichè a seconda della intensità maggiore o minore dei bisogni individuali dei singoli consumatori si verifica in ogni singolo caso l'una o l'altra; tuttavia è lecito ritenere che se non tutta, almeno una parte della ricchezza guadagnata dai consumatori per effetto del più basso prezzo dei prodotti va ad aumentare il fondo di accumulazione, e si traduce quindi in un incremento di capitale.

Occorre però notare che si tratta sempre di fenomeni di importanza relativamente lieve, i quali possono anche essere neutralizzati da circostanze varie di natura opposta.

Analogamente, ove si riguardi il secondo caso,

che dalle imprese comunali si traggano profitti, che si impieghino a diminuire la pressione tributaria dei contribuenti tutti, si osservano gli stessi fenomeni sopra notati: colla differenza che, mentre nel primo caso tali fenomeni sono limitati a un gruppo determinato di cittadini (i consumatori delle pubbliche imprese), nel secondo caso si estendono e si diffondono su tutti i contribuenti; onde per ogni singola economia hanno una importanza tanto più lieve, in ragione del maggior numero dei cittadini avvantaggiati.

In ogni modo, occorre rilevare che per questo riguardo i prestiti comunali di natura privata esercitano sulle economie individuali effetti completamente opposti a quelli prodotti dai prestiti di natura pubblica.

Perchè, mentre questi, arrecando una sottrazione di ricchezza dei contribuenti, provocano, a seconda dei casi, una sottrazione dei consumi ovvero una diminuzione del fondo di accumulazione; quelli, traducendosi in una diminuzione di prezzo dei prodotti delle pubbliche imprese ovvero in una diminuzione della pressione tributaria, provocano, a seconda dei casi, un aumento dei consumi ovvero un aumento del fondo di accumulazione.

§ 6. — Concludendo, dunque, si può affermare che i prestiti comunali di natura privata, in quanto son tratti da capitali disponibili, non arrecano alcun danno al capitale nazionale, che non vien diminuito, poichè il capitale prestato è reintegrato per effetto della produttività della impresa nella quale è investito.

In quanto poi i capitali investiti in tali imprese non dànno profitti, ovvero i profitti son destinati a diminuire la pressione tributaria o ad impedire un

ulteriore aumento di essa, non si verifica, per effetto dei prestiti, alcun incremento di accumulazione produttiva.

Le classi lavoratrici sono avvantaggiate dall'investimento produttivo dei capitali prestati, poichè da una parte i capitali privati già investiti nelle imprese poi esercitate dal Comune si investiranno in altre industrie, onde per questo riguardo continuerà ad aver luogo l'impiego delle classi lavoratrici; e d'altra parte avrà luogo un ulteriore impiego di lavoratori per effetto dell'investimento produttivo operato dal Comune, in quanto i capitali presi a prestito non erano già prima impiegati nelle industrie.

I prestiti comunali di natura privata, infine, esercitano effetti favorevoli sulle economie individuali, in quanto si traducono, a seconda dei casi, o in un aumento dei consumi o in un aumento del fondo di accumulazione.

Naturalmente noi abbiamo qui considerato gli effetti dei prestiti comunali di natura privata nel caso normale che le imprese, in cui essi sono investiti, non abbiano delle perdite.

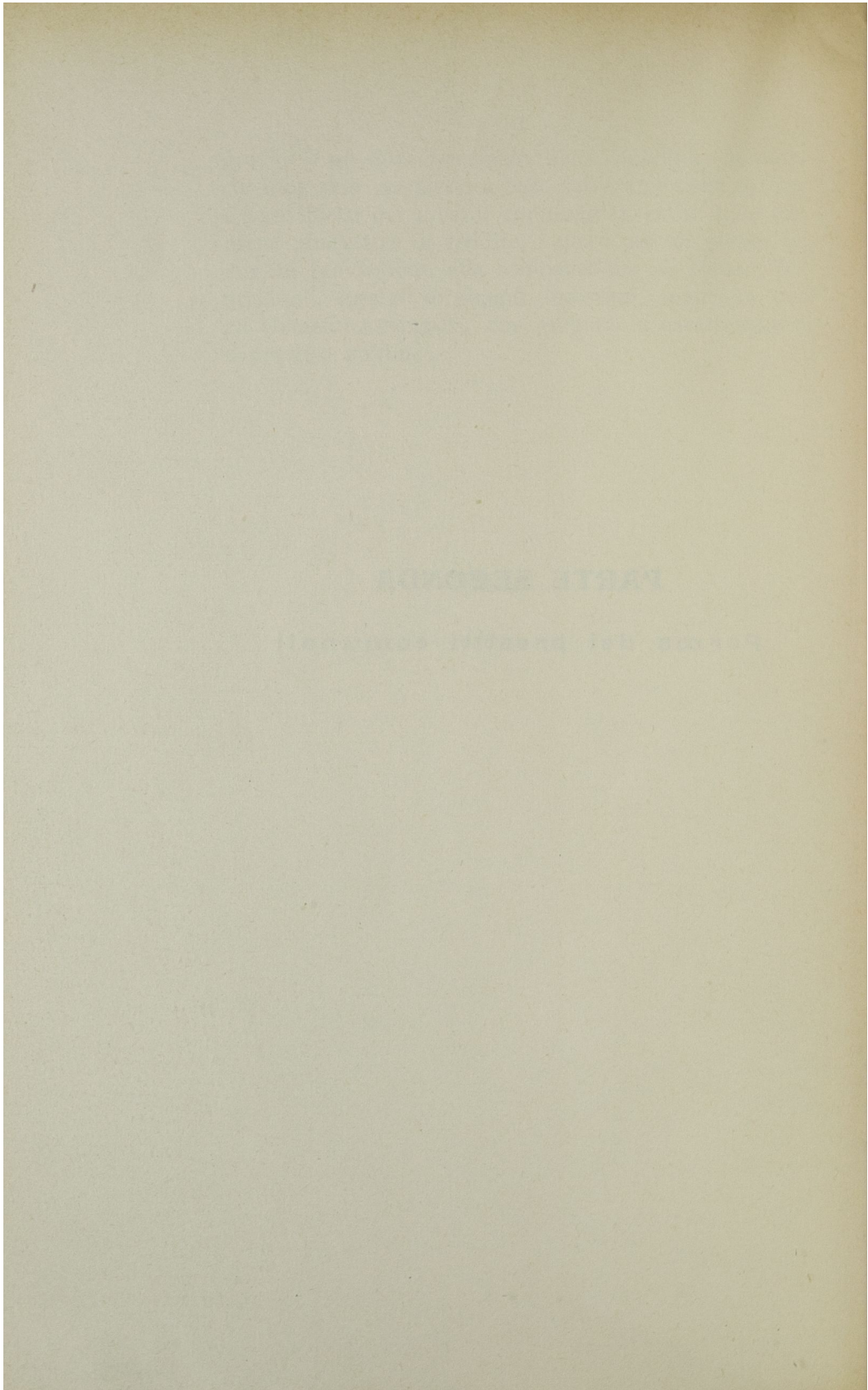
Nel caso in cui queste perdite si verificano — che, come notammo, è un caso patologico — ha luogo un aggravio finanziario dei contribuenti tutti con le conseguenze che sono state esposte nel capitolo precedente (1), ma, come dicevamo, questo ag-

(1) A questo caso anormale si riferiscono gli scrittori che lamentano l'aggravio dei contribuenti come effetto delle imprese municipali.—Cf. DARWIN, op. cit., pag. 46-47, pag. 105-106, pag. 113—Il Darwin tuttavia si basa sull'erroneo concetto, che assume come un postulato, che il reddito delle industrie sia precisamente corrispondente al pagamento degli interessi del capitale prestato e delle altre spese eccetto il fondo di ammortamento; onde questo deve essere pagato dai contribuenti tutti — Cfr. op. cit., pag. 54-55; 63-64 e 127-29.

gravio è un fatto anormale della pubblica finanza, che non può prendersi a base dell'esame della natura e degli effetti dei prestiti comunali investiti nelle imprese produttive di reddito, i quali per ciò stesso, in quanto provvedono alla soddisfazione di bisogni individuali, speciali di singoli individui, mancano degli elementi essenziali, che valgono a caratterizzare il prestito pubblico.

**PARTE SECONDA**

Forma dei prestiti comunali



---

## CAPITOLO I.

---

### Stipulazione dei prestiti comunali

§ 1. — I prestiti comunali, che si differenziano dai prestiti dello stato per molti riguardi, inerenti alla loro essenza, se ne distinguono anche in gran parte pel lato formale, poichè modalità speciali — diverse da quelle che regolano i prestiti dello stato — li accompagnano nelle loro fasi successive dal momento in cui hanno origine sino al momento in cui cessano di esistere.

La stipulazione di un prestito dello stato, infatti, non è preceduta o accompagnata da alcuna formalità speciale di controllo: lo stato è assolutamente libero, indipendente, e, quando esistono tutte quelle cagioni economiche che impongono la necessità del prestito per provvedere a bisogni straordinari, è lo stato stesso che riconosce questa necessità, e provvede alla stipulazione del prestito.

Questa libertà assoluta, invece, manca al Comune, il quale, per la natura sua speciale e pei suoi rap-

porti di dipendenza dallo stato, è sottoposto ad un controllo da parte di questo anche per tutto quanto si riferisce alla stipulazione dei prestiti.

Il controllo dello stato si manifesta in questi tre punti speciali: *a)* l'approvazione preventiva del prestito *b)* la determinazione della forma di esso, *c)* la determinazione della fonte a cui possano attingere i Comuni per ottenere più agevolmente i mezzi necessari a provvedere ai loro bisogni straordinari. Diremo nel presente capitolo di ciò che si riferisce ai primi due punti, riserbando pel capitolo seguente quanto riguarda il terzo punto.

L'approvazione preventiva, naturalmente, implica il riconoscimento da parte dello stato della necessità od utilità delle spese straordinarie, cui non si possa far fronte altrimenti che col prestito (1). La *necessità*, alla quale è subordinato il consenso dello stato, deve esservi, dunque, sia *qualitativamente* che *quantitativamente*: occorre, cioè, dimostrare che si tratti di bisogni collettivi realmente sentiti, alla cui soddisfazione il Comune debba necessariamente provvedere, e, in secondo luogo, che a questi bisogni non possa provvedersi colle entrate ordinarie (2).

Lo Stato, in sostanza, sottrae al Comune il giudizio preventivo sulla necessità della spesa, da cui debba scaturire la necessità del prestito, e lo riserva a sè stesso per maggior garanzia dei contribuenti, per evitare abusi.

Naturalmente tale approvazione oltre che alla

(1) Cfr. MAX VON HECKEL, *Gemeindefinanzen* (nel *Wörterbuch der Volksw.* di ELSTER, vol. I) — EHEBERG, op. cit. — R. VAN DER BORGHT, *Finanzw.*, I, Allg. Theil, pag. 90.

(2) Cfr. R. VON KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II Band, Leipzig, 1906, cap. 5°, § 1, pag. 444.



necessità della spesa, è subordinata all'esistenza di altre condizioni speciali, e principalmente che la somma del prestito non ecceda un limite determinato, sia assolutamente, come è stabilito in Francia, sia in rapporto, p. es., al reddito imponibile, come in Inghilterra, o all'ammontare delle entrate ordinarie, come in Italia; e, inoltre che il termine del rimborso non sia troppo lungo (1).

Anche in ciò è un elemento essenziale, che distingue il prestito dello stato da quello comunale, poichè, mentre nella stipulazione del primo, in generale, non è fissato alcun termine per il rimborso, nella stipulazione del secondo deve esser necessariamente fissato, e non può andare al di là di un periodo relativamente breve; e a seconda che questo periodo sia più o meno breve viene accordata ai Comuni una maggiore o minore libertà nella stipulazione dei prestiti.

La ragione di tale differenza sta, secondo alcuni, nel fatto che la esistenza economica dei corpi locali è, in generale, esposta a maggiori vicende di quelle dello stato (2).

Tuttavia un'altra ragione; forse anche più valida, è questa: che le risorse, su cui possono contare i corpi locali, sono abbastanza limitate, e, per conseguenza, data tale ristrettezza e data la difficoltà o impossibilità di prevedere i nuovi bisogni ordinari e straordinari che sorgeranno in futuro, e a cui dovrà provvedersi dal Comune, non si crede opportuno impegnare una parte delle risorse future di esso pel

(1) Cfr. REITZENSTEIN, *Finanze locali*, pag. 895-6 — RICCA SALERNO, *Finanze Locali* (nel *Trattato di Diritto Amministrativo Italiano* di ORLANDO, vol. IX), pag. 894 — KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen*, II, pag. 434.

(2) Cfr. REITZENSTEIN, op. cit. pag. 896 — EHEBERG, op. cit.

pagamento degli interessi o perpetuo o per un lungo periodo di tempo, e si ritiene più utile che il Comune paghi annualmente una somma maggiore (a causa della quota di ammortamento che deve aggiungersi agli interessi), ma limitata nel tempo, in guisa che nel futuro quelle risorse, già impegnate pel servizio del prestito, rimarranno libere, e potranno destinarsi alla soddisfazione dei nuovi pubblici bisogni, che man mano sorgeranno.

Ed infatti, se si guarda all'epoca in cui i Comuni non erano enti subordinati, ma avevan diritti di sovranità, e avevan perciò una potestà di imporre non ristretta entro confini angusti, in guisa che potevan contare su risorse future relativamente estese, si vede che allora le città frequentemente stipulavano prestiti ammortizzabili in periodi lunghi, o anche nella forma di rendite perpetue: vi era allora un debito comunale, che aveva la forma, le caratteristiche proprie dell'odierno debito dello Stato (1).

§ 2. — L'ingerenza dello stato per quanto ha riguardo all'approvazione preventiva dei prestiti comunali assume forme diverse nelle varie nazioni: in alcune si nega ai corpi locali il diritto di contrarre prestiti, e si stabilisce che volta per volta debba esser loro concessa una autorizzazione speciale da parte dello Stato; in altre si riconosce loro un tal diritto, ma lo si sottopone all'approvazione delle autorità tutorie.

La prima forma di ingerenza vige in Inghilterra. Ivi la autorizzazione per la stipulazione dei prestiti

(1) Cfr. KUSKE, *Das Schuldenwesen der deutscher Städte im Mittelalter* pag. 27 e seg. — H. SIEVEKING, *Studio sulle finanze genovesi nel Medio Evo e in particolare sulla casa di S. Giorgio* (trad. in *Atti della Società Ligure di Storia Patria*, vol. XXXV, P. I, Genova, 1906, pag. 123-24).

è data ai corpi locali o per mezzo di leggi speciali (*special acts*) (1) votate dal Parlamento, o mediante l'approvazione data da speciali autorità amministrative, cioè, in generale, dal *Local Government Board*, e per talune categorie speciali di prestiti dal *Board of Agriculture* e per quelli investiti in imprese produttive di reddito (imprese del gas, della luce elettrica, etc.) dal *Board of Trade*, etc. — Nel caso poi, che le somme sian fornite dallo stato, occorre anche l'approvazione dei *Public Works Loan Commissioners*, i quali esaminano le condizioni e la convenienza del prestito nell'interesse dello stato (2).

Tuttavia i prestiti sono stati contratti in proporzione maggiore a mezzo degli *special acts*, i quali lasciano maggior libertà ai corpi locali; poichè la funzione di controllo si esercita in modo severo dal *Local Government Board*; e per questo motivo le autorità locali han cercato sempre di sfuggirvi, ricorrendo ai *local acts*, i quali si approvan per lo più senza essere seriamente discussi. Questo sistema, anzi, di autorizzazione data a mezzo di leggi speciali condusse a gravi inconvenienti, tanto che nel 1872 il Parlamento approvò degli *standing orders*, in forza dei quali tutti i *private bills*, che contenessero l'autorizzazione a prestiti, provocata da autorità sanitarie urbane o rurali, dovessero essere comunicati al *Local Government Board* per il preventivo esame e perchè

(1) Intorno al significato dei *local and private acts* e alla distinzione dai *Public general acts* e dai *Public acts of a local character* cfr. C. F. FERRARIS, *L'amministrazione locale inglese nel suo ordinamento generale* (in *Nuova Antologia*, 1° sett. 1904, pag. 18 e seg.)

(2) Cfr. PHILIPPS, op. cit. — M. VAUTHIER, *Il governo locale dell'Inghilterra* (trad. nella *Bibl. di Sc. Pol. e Amm.*, Serie II, vol. III, P. 2°, pag. 1577 — J. HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, 2° Bd., Tübingen, 1906, 2ª Abth., Cap. IX, § 230, pag. 476-7.

compilasse una relazione, che doveva esser trasmessa al Parlamento. Un tal sistema si manifestò utile nella pratica, sebbene non fossero completamente evitati gli inconvenienti, poichè il Parlamento continuò, non di rado, a dare autorizzazioni di prestiti alle autorità locali, prescindendo dall'approvazione dell'autorità centrale (1).

Oltre alle leggi di carattere speciale, varie leggi di ordine generale disciplinano la materia dei prestiti alle autorità locali (2); ed in generale può dirsi che l'autorizzazione a contrarre prestiti è data in Inghilterra alle seguenti condizioni: 1. che sia stabilito un termine di rimborso per ogni prestito, garentendosi la sicurezza dell'ammortamento nel periodo stabilito; 2. che il prestito non ecceda un dato ammontare, proporzionale al reddito imponibile; ammontare che pei Consigli di Contea (*County Councils*) è stabilito ordinariamente in un decimo del reddito imponibile; pei Consigli di Parrocchia (*Parish Councils*) è stabilito, secondo la legge del 1894, alla metà; 3. che vi sia il consenso del *Local Government Board*, tranne

(1) Cfr. PHILIPPS, op. cit. — Uno dei peggiori aspetti di questi *private local Acts* — dice il Philipps — è il periodo molto lungo, irragionevolmente lungo spesso stabilito per l'ammortamento del debito. — Cf. anche P. BERTOLINI, *Il governo locale inglese*, Torino, 1899, vol. II, pag. 161 e seg.

(2) Vedi per la lista delle leggi inglesi, cui è principalmente dovuta la creazione del debito locale, A. CARGILL, *Municipal Finance*. — Le più notevoli leggi sulla materia sono il *Local Loans Act* del 1875 (38 e 39 Vict. c. 83), con cui si diedero maggiori agevolazioni alle autorità locali per stipulare i loro prestiti, ma nello stesso tempo si rafforzarono le garanzie dei creditori; il *Public Works Act* 1874 (37 Vict. c. 9); il *Public Works Loans Act* 1875 (38 e 39 Vict. c. 89), che creò i *Public Works Loan Commissioners*; i *Public Works Loans Acts* del 1882, del 1887, del 1896 (59 e 60 Vict. c. 42), del 1897 (60 e 61 Vict. c. 51), del 1898 (61 e 62 Vict. c. 54); la parte V del *Public Health Amendment Act*, 1890, etc.

nei casi, specialmente stabiliti, in cui è richiesto il consenso di un'altra autorità amministrativa (1).

Negli stati continentali ai Comuni è riconosciuto il diritto di contrarre prestiti, ma esso è subordinato all'approvazione di speciali organi di controllo, i quali guardano, specialmente, a questi due punti fondamentali: la necessità o utilità delle spese e l'aggravio dei contribuenti per effetto dei prestiti.

Così in *Francia*, per la legge 7 aprile 1902, che modificò quella del 5 aprile 1884, il consiglio municipale vota definitivamente solo i prestiti che non eccedano trenta anni e i cui interessi ed ammortamento non richiedano alcuna imposta che ecceda il massimo dei centesimi addizionali fissati dal Consiglio generale. Ove però il servizio del prestito richieda una imposta superiore a questo massimo è necessaria l'autorizzazione del Prefetto; e quando i prestiti siano per una cifra superiore a un milione è necessaria l'approvazione del Consiglio di Stato (2).

Nel *Belgio* i prestiti che eccedono un determinato limite (secondo le leggi del 30 marzo e del 30 aprile 1836 un decimo delle entrate ordinarie) devono avere il parere favorevole della Deputazione Provinciale ed essere approvati dal Re; ed, egualmente, in *Prussia*, in *Austria*, in *Baviera* i prestiti che eccedono un determinato limite devono essere approvati da una superiore autorità amministrativa (3).

(1) Cfr. JENKS, *Essai sur le gouvernement local en Angleterre* (trad. par WILHELM), Paris, 1902, cap. X, pg. 231 — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, vol. II, pag. 450-452.

(2) Cfr. ALLIX, op. cit., pag. 609 — Vedi per le disposizioni delle leggi francesi del 18 luglio 1837, 24 luglio 1867 e 5 aprile 1884, relative al consenso dello stato pei prestiti comunali, ROSCHER, op. cit., § 161, nota 1 — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 468-69.

(3) Cfr. REITZENSTEIN, op. cit., pag. 896 e seg.

In *Italia* i Comuni non possono contrarre prestiti se non siano deliberati dal Consiglio Comunale col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati a ciascuno di essi, e non abbiano luogo due deliberazioni in adunanze da tenersi a distanza non minore di giorni venti. Tali deliberazioni sono soggette all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa. Occorre inoltre che i prestiti provvedano a servizi o lavori di carattere straordinario, o che abbiano per oggetto il pagamento di debiti scaduti o l'estinzione di obbligazioni contratte prima della legge 30 dicembre 1888, n. 5865, ovvero il pagamento di un debito, a cui sia il Comune condannato, o che risulti da transazione regolarmente approvata; ed è, ancora, necessario che sia garantito l'ammortamento del debito e approvati i mezzi che occorrono a ciò e al pagamento degli interessi. Nessun mutuo, poi, può esser contratto se gli interessi di esso, aggiunti a quelli dei debiti e mutui di qualunque natura, già esistenti, facciano giungere le somme da iscrivere in bilancio pel servizio degli interessi ad una cifra superiore al quinto delle entrate ordinarie (1).

(1) Cfr. Art. 178 e 179 del T. U. 21 maggio 1908, n. 269 della legge Com. e Prov.

Fra le varie leggi e regolamenti che in Italia si occupano del credito comunale e provinciale notiamo la legge 17 maggio 1863, n. 1270 e la legge 27 maggio 1875, n. 2779 sulla Cassa Depositi e Prestiti; la legge 27 marzo 1871, n. 131; la legge 31 maggio 1883 n. 1383 sulla Cassa di soccorso per le opere pubbliche in Sicilia; le leggi 14 luglio 1887, n. 4791; 8 febbraio 1900, n. 50 e relativo regolamento 10 febbraio 1901 n. 76; 13 luglio 1905 n. 393 e relativo regolamento 30 maggio 1907, n. 569 sulla concessione di prestiti ai Comuni per provvedere alle spese riguardanti opere di igiene, acqua potabile etc; le leggi 8 luglio 1888, n. 5516 e 15 luglio 1900, n. 260 e relativo regolamento 15 dicembre 1900, n. 484 sui mutui ai Comuni per la costruzione di edifici scolastici; la legge 24 dicembre 1896, n. 551 sulla unificazione dei debiti dei Comuni e delle Province di Sicilia, Sardegna

Come si vede, anche in Italia la facoltà dei Comuni di contrarre mutui è limitata; e tuttavia molti scrittori, così il La Cava, lamentando lo Stato disagiato delle finanze comunali italiane, prodotto anche dall'abuso dei prestiti, hanno proposto delle misure, che restringano sempre più tale facoltà (1).

E le limitazioni della facoltà di contrarre mutui non si arrestano qui, poichè, qualora i Comuni si rivolgano per la trasformazione od unificazione dei loro debiti anteriormente contratti o per la contrazione di nuovi debiti alla sezione autonoma di Credito Comunale e Provinciale, istituita dalla legge 24 aprile 1898, n. 132, oltre alla doppia votazione e all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa è necessario che detta Sezione riconosca preventivamente la pos-

ed isole minori, e relativo regolamento; la legge 27 giugno 1897, n. 227; la legge 24 aprile 1898, n. 132 sui provvedimenti pel credito comunale e provinciale; il R. D. 15 maggio 1898, n. 161, che determina l'ordinamento amministrativo e tecnico della Cassa Depositi e Prestiti; il R. D. 15 maggio 1898, n. 182, che dà facoltà alla Cassa Depositi e Prestiti di emettere le cartelle di credito con decorrenza posteriore a quella portata dalle delegazioni rilasciate per corrispondenti mutui; il R. D. 31 dicembre 1899, n. 505 che approva il regolamento per l'ordinamento della Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti e delle gestioni annesse; la legge 17 maggio 1900, n. 173, con cui venne istituita la Commissione Reale pel credito comunale e provinciale, e il relativo regolamento 24 dicembre 1900, n. 101, la legge 19 maggio 1904, n. 185 riguardante la concessione e la trasformazione di prestiti agli enti locali del mezzogiorno continentale; la legge 28 dicembre 1904, n. 676, che estende alle Provincie e ai Comuni del Lazio, Umbria, Marche, Toscana ed Emilia le disposizioni della legge precedente; la legge 18 giugno 1905, n. 251; la legge 13 luglio 1905, n. 400 relativa ai provvedimenti a favore dei danneggiati dalle alluvioni; la legge 19 luglio 1905 n. 364, che estende a tutte le provincie del Regno quella del 19 maggio 1904, n. 185; etc. etc.

(1) Cfr. LA CAVA, *La finanza locale in Italia* (in *Rif. Soc.*, 1895, Anno II, vol. 3°), il quale propone anche il *referendum*, come una delle condizioni, a cui dovrebbe esser sottoposta la stipulazione dei prestiti comunali.

sibilità della operazione (1), ed in caso affermativo essa dovrà provocare un decreto reale di concessione del prestito, udito il parere del consiglio di stato, in seguito al quale decreto i Comuni dovranno tornare a deliberare colle formalità già indicate pel riconoscimento del prestito (2).

Si aggiunga ancora che, in virtù della legge 17 maggio 1900, n. 173, colla quale venne istituita una Commissione Reale pel credito comunale e provinciale, le domande di trasformazione ed unificazione dei prestiti non potevano essere deferite alla Cassa DD. e PP. o alla sezione autonoma del credito comunale e provinciale se non con il preventivo parere favorevole della Commissione stessa (3).

Tuttavia le funzioni di tutela attribuite a detta Commissione dalla legge 17 maggio 1900 e da altre successive (4) vennero limitate, colla legge 19 luglio 1906, n. 364, alle sole Provincie e Comuni insolventi; e si deferirono alla Giunta Provinciale Amministrativa alcune facoltà, prima esercitate dalla Commissione stessa (5). Alla Commissione Reale, però, a cui per la legge del 29 marzo 1903, n. 103 fu data la funzione di esaminare ogni proposta di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni nei riguardi economici e finanziari, rimase, in coerenza,

(1) Cfr. Art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 182 e art. 32 del Regolamento 31 dicembre 1899, n. 505.

(2) Cfr. Art. 36, 37, 38 del Regolam. citato.

(3) Cfr. Art. 6 Legge 17 maggio 1900, n. 173 — Vedi anche il Regolamento per l'esecuzione di detta legge, approvato con R. D. 24 dicembre 1900, n. 501.

(4) Cfr. Legge 19 maggio 1904, n. 185; legge 29 dicembre 1904, n. 676; legge 18 giugno 1905, n. 251 e legge 13 luglio 1905, n. 400.

(5) Cfr. art. 5 legge 13 luglio 1906, n. 364.



il potere di dare il proprio parere sulle domande di prestiti per la assunzione di detti servizi (1).

§ 3. — Come è stato sopra notato, il controllo dello Stato, oltre che nell'approvazione preventiva dei prestiti dei Comuni, si esplica anche nella determinazione della forma di essi. Tale controllo si riferisce principalmente a ciò che i Comuni adoperino forme di prestiti, nelle quali sia preventivamente determinata l'epoca del rimborso; si riferisce, cioè, principalmente all'ammortamento di essi entro un periodo di tempo relativamente breve (2). I Comuni, come abbiamo notato, non possono, a differenza dello Stato, contrarre prestiti perpetui o dei quali non sia predefinita l'epoca del rimborso: l'azione dello Stato, dunque, in questo campo si esplica principalmente nel vigilare a che, qualunque sia il tipo di prestito scelto dal Comune, sia sempre un prestito redimibile.

In conseguenza le forme dei prestiti comunali sono quelle che meno di frequente si incontrano nel debito dello stato, in cui la forma prevalente è il debito irredimibile, dove manca l'obbligo di ammortamento nel debitore (3).

Tralasciando, per ora, di occuparci degli effetti economici e finanziari dei vari sistemi di ammortamento — ciò che faremo in un altro capitolo — guar-

(1) Cfr. la legge citata e il relativo regolamento approvato con R. D. 10 marzo 1904, n. 108.

(2) MAX VON HECKEL, *Gemeindefinanzen* — EHEBERG, *Finanzw.*

(3) Intorno alle ragioni per le quali il debito irredimibile è divenuto la forma prevalente dei prestiti dello stato cfr. RICCA SALERNO, *Di alcune questioni relative al prestito pubblico* (in *Annuario delle Scienze giur. soc. e pol.*, 1882, pag. 41 e seg.) — Vedi anche MAGLIANI, *Il debito e l'imposta* (in *Nuova Antologia*, ottobre 1890, il quale mette in relazione le due forme di prestiti (redimibili e irredimibili) collo scopo di essi (produttivo o improduttivo).

diamo un po' alle varie forme, nelle quali possono esser contratti i prestiti dei Comuni.

Queste forme possono essere classificate in due grandi categorie: alla prima appartengono tutte quelle che son anche proprie del credito privato, e che rappresentano, pertanto, uno stadio poco sviluppato del credito locale; alla seconda appartengono tutte quelle che sono anche proprie del debito dello stato, e che, perciò, sono manifestazione di sviluppo, di progresso nel credito comunale, il quale va assumendo quelle forme che si adattano agli enti pubblici (1). Così, le prime si incontrano ancora nei piccoli Comuni, mentre le seconde sono proprie dei prestiti delle grandi città, dei Comuni più importanti.

Non è il caso di fare una enumerazione delle forme varie dei prestiti della prima categoria: quelle più in uso sono i *prestiti ipotecari*, i *prestiti cambiali*, i *prestiti su pegno*, etc., tutte quelle, in generale, che sono adoperate anche dai privati.

Per quanto ha riguardo ai *prestiti ipotecari* è chiaro che di essi si possono servire solo quei Comuni che hanno una estesa proprietà; sicchè costituiscono una forma di credito che, generalmente, non si incontra di frequente, per la ragione che la proprietà immobiliare dei Comuni tende sempre più a scomparire (2).

Occorre però notare che una nuova forma di proprietà comunale è costituita oggi dalle pubbliche

(1) Cfr. BASTABLE, op. cit., lib. V, cap. VIII, pag. 717.

(2) Cfr. J. JASTROW, *Der Städtische Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*, 1900, D. F., vol. XX, pag. 308-310) — Il Jastrow osserva che tra il credito comunale e il credito ipotecario esiste un parallelismo completo — Vedi anche KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen*, II, pag. 446-47.

imprese da essi esercitate; e su tali imprese o industrie concedono talora i comuni ipoteca in garanzia delle somme che ricevono in prestito o da privati o da istituti di credito. E nei prestiti chiesti per la creazione di pubbliche imprese la garanzia reale è costituita anche dalle imprese medesime: si ha qui, in tal guisa, una perfetta corrispondenza tra la *natura privata* del prestito e la *forma* dei prestiti privati.

Una forma speciale di prestito ipotecario si ha nei certificati di obbligazione (*debentures*), a cui spesso ricorrono i Comuni inglesi. Ivi però non si ha una ipoteca speciale, ma una ipoteca generale, che colpisce l'insieme delle proprietà del Comune e più spesso l'insieme dei suoi redditi.

La differenza tra il Comune ed i privati, per quanto riguarda le forme dei prestiti proprie dei mutui privati, sta solamente in ciò che il primo può ottenere migliori condizioni dal creditore — che può essere un privato o anche un istituto di credito — sia per le garanzie reali che offre, sia per il fatto della vigilanza governativa, cui è sottoposto, e che è garanzia dello adempimento delle obbligazioni assunte, ed anche, indipendentemente da ciò, per il fatto che è un ente pubblico, il quale generalmente riscuote maggior fiducia di un privato; sicchè molti dei vantaggi che ha lo Stato nella stipulazione dei propri prestiti, e che dipendono dalla *notorietà* del debitore, sono goduti anche dai Comuni; e in base a questo concetto appunto scrive il Roscher che i debiti comunali stanno in mezzo tra i debiti dello stato e i debiti dei privati (1).

(1) ROSCHER, *Finanzw.*, Anhang, Finanzwesen anderer politischen Körper, § 161.

Bisogna notare intanto che la scelta da parte del Comune di qualcuna di queste forme di prestiti privati è circoscritta da molte limitazioni e restrizioni: ciò deve dirsi specialmente dei *prestiti cambiari* (1).

È notevole, d'altra parte, che queste forme poco progredite di credito locale vanno scomparendo: se si fa un esame comparativo dei bilanci dei Comuni in epoche diverse, si osserva che nei tempi più recenti i mutui ipotecari e cambiari diminuiscono sempre più, costituiscono una parte sempre minore dell'ammontare totale dei debiti locali, mentre in corrispondenza aumenta la percentuale dei debiti locali che appartengono alla seconda categoria: di quelli, cioè, che assumono le forme proprie dai debiti dello stato (2).

§ 4. — Occupandoci, ora, brevemente di queste forme di prestiti, ci imbattiamo anzitutto nei *prestiti a premi* o *lotterie*, che sono prestiti rimborsabili, nei quali, secondo un piano di estrazione a sorte, il capitale del prestito viene ordinariamente rimborsato *al pari*, e gli interessi sono in tutto o in parte pagati in *premi* alle sole obbligazioni sorteggiate, mentre per le altre o ha luogo solamente il rimborso del capitale o si dà, inoltre, solo una parte degli interessi (3). In tal modo lo Stato o il Comune non hanno

(1) Così per l'art. 179 della nostra legge Com. e Prov. (T. U. del 1908) i Comuni non possono contrarre prestiti cambiari quando le somme che debbono stanziarsi in bilancio pel servizio di tali prestiti eccedano il decimo delle entrate ordinarie del Comune stesso.

(2) Cfr. per i dati che mostrano l'esistenza di questo fenomeno nei debiti dei Comuni italiani la *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre degli anni 1896, 1899, 1900*, in cui si fa un raffronto della varia proporzione delle diverse forme dei debiti comunali nel periodo dal 1877 al 1900.

(3) Cfr. STEIN, *Lehrbuch* cit., pag. 386 e seg. — WAGNER, *Ordinam. dell'Econ. Finanz.*, etc., pag. 499 e seg. — EHEBERG, *op. cit.* — MAX VON

mai alcun danno, non perdono nulla, poichè pagano solamente come premio ciò che costituisce l'ammontare degli interessi (1).

I titoli relativi sono divisi in serie ed in numeri, e l'altezza dei premi dipende dalla durata del tempo entro il quale dovrà effettuarsi il rimborso, dall'altezza dell'interesse stabilito e da altre circostanze.

Questa specie di prestiti è adoperata in molti stati, specie in quelli le cui finanze sono dissestate, e in cui, pertanto, le condizioni del credito sono molto difficili, e la forma di prestito ordinario a semplice interesse più non attira (2); più di frequente, però, essa è assunta dai Comuni.

Così, se si considerano i prestiti della città di Parigi, si vede che costantemente dal 1832 il prestito a lotteria è stato il tipo quasi esclusivamente adottato; tale il prestito del 1832; tali i prestiti del 1855 e 1860, i prestiti del 1865, del 1869, del 1871, del 1875, del 1886, del 1892, del 1894-96, del 1898, etc. (3).

I prestiti a lotteria devono essere, in generale, autorizzati da una legge speciale, così in *Francia* (4) etc.

In *Germania*, a causa degli abusi di questa forma di prestiti, una legge del 30 aprile 1871 dispose che essa deve essere autorizzata da una legge speciale,

HECKEL, *Staatsschulden* (in *Wörterbuch der Volksw.*, vol. II, Jena, 1898, pag. 599) — ID., *Lotterie und Lotteriesteuering*, (in *Wörterb.*, vol. II, pag. 205) — VAN DER BORGHT, *Finanzw.*, I, pag. 96 — CONRAD, *Finanzw.*, pag. 164.

(1) Cfr. STEIN, op. cit., pag. 393.

(2) Cf. PFEIFFER, *Die Staatseinnahmen*, vol. II, Stuttgart, 1866, X Th., Cap. 3<sup>o</sup>, pg. 586.

(3) Cfr. BOUCARD ET JÉZE, op. cit., pag. 316-317 — G. CADOUX, *Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900*, Paris, 1900, cap. IV — LE-TOURNEUR, *La dette municipale à Paris* (in *Journ. des Econ.*, 15 genn. 1906).

(4) Cfr. ALLIX, op. cit., pag. 609.

e l'autorizzazione può esser data solo pei prestiti dello Impero o di uno stato della Confederazione. Una tale autorizzazione non è stata sin oggi in alcun caso conferita (1).

In *Italia* la facoltà dei Comuni di servirsi dei prestiti a lotteria per provvedere ad intraprese di evidente utilità fu riconosciuta dal R. D. 27 settembre 1863, n. 1484, il quale stabilì, pei Comuni, una deroga alla proibizione delle lotterie, sancita dalla legge di pari data n. 1483, disponendo all'art. 4 che, quando i Comuni avessero voluto aggiungere premi in forma di lotteria ad un prestito da contrarsi per lo scopo sopra indicato, avrebbero dovuto provocare un Decreto Reale di approvazione, da emanarsi sentito prima il parere del Consiglio di Stato.

La successiva legge del 19 giugno 1870, n. 5704 abrogò il detto articolo 4 del Decreto del 1863, e stabilì che i Comuni possono essere autorizzati ai prestiti a premi solamente quando la somma destinata a premi non superi un quinto degli interessi annuali e il prestito sia rappresentato da obbligazioni indivisibili non inferiori a lire cento di valore nominale e con versamento non minore di lire venti.

Anche secondo la legislazione italiana, in sostanza, i premi sono costituiti dalla frazione di interesse che il Comune trattiene ed accumula e capitalizza. Il suo debito, quindi, è immutabilmente fissato dalle tavole di ammortamento, mentre l'alea degli azionisti sta nella frazione di interessi che rilasciano, e che costituisce la posta della lotteria (2).

(1) Cfr. VAN DER BORGHT, op. cit. pag. 96-97.

(2) Cfr. *Cassaz. Torino*, 23 gennaio 1906 (in *Monitore dei Trib.*, 1906, pag. 362) — Vedi pure *Cass. Roma*, 20 luglio 1882 (in *Legge*, 1883, II, 510) — *Cass. Roma* 9 maggio 1886 (in *Riv. Ammin.*, 1887, pag. 37).

I prestiti a lotteria sono stati oggetto di critiche numerose; infatti si è detto che, specie quando i titoli siano di piccolo taglio e siano promessi grossi premi, la speranza di guadagnare tali premi, la possibilità, che si fa intravedere alle classi lavoratrici, di arricchire senza lavorare deprime l'attività lavoratrice e corrompe le idee ed i costumi del popolo (1): sono in sostanza, gli stessi inconvenienti, gli stessi danni che si lamentano nelle lotterie ordinarie, danni a motivo dei quali si è detto che mai i Comuni dovrebbero adottare tali forme di prestiti (2).

Tuttavia da altri, così dal Leroy-Beaulieu, si è detto che tali inconvenienti, quando ci si riferisca non alle lotterie ordinarie, ma ai prestiti a lotteria, sono grandemente esagerati, poichè questi spingono il popolo al risparmio, allettandolo col premio, e, ove il premio non si consegua, non si viene a perdere nulla, in quanto rimane sempre l'obbligazione, la quale è un capitale che nulla ha perduto del suo valore: nei prestiti a premi nessuno dei partecipanti perde la posta; ognuno può, vendendo la sua obbligazione sul mercato, realizzarla, ed anche generalmente con un premio (3).

Sicchè in sostanza i prestiti a premi, scrive il Leroy-Beaulieu, sono vantaggiosi quando il creditore sia sicuro di riavere il suo capitale, anche se la fortuna non lo favorisca, quando tutte le obbligazioni ricevano un interesse abbastanza remunerativo, quan-

(1) Cf. NEBENIUS, *Das öffentliche Kredit*, Cap. VII, 2<sup>o</sup> Absch., § 9, pag. 350-51. — C. VON HOCK, *Die öffentlichen Abgaben und Schulden*, Stuttgart, 1863, pag. 286 — PFEIFFER, op. cit., vol. II, pag. 586.

(3) Cfr. DE GREEF, op. cit., cap. V.

(4) Cfr. LEROY BEAULIEU, op. cit., P. 2<sup>a</sup>, Lib. 2<sup>o</sup>, cap. VIII — Vedi anche GARNIER, *Traité de Finances*, pag. 191 — GRAZIANI, *Istituz. di Sc. delle Fin.*, pag. 621.

tunque inferiore a quello del mercato, e quando i premi non siano esageratamente grossi.

In queste condizioni la finanza ne viene avvantaggiata, poichè la diminuzione di interesse, alla quale il creditore consente in rapporto alle condizioni generali del mercato dei capitali, è ordinariamente più grande della somma annuale che lo stato deve prelevare sul servizio di ogni obbligazione per far fronte al pagamento dei premi (1).

A questo vantaggio finanziario rilevato dal Leroy-Beaulieu sono stati da altri contrapposti inconvenienti notevoli: e principalmente questo che l'ammortamento del capitale non ha luogo in modo uniforme per il periodo, pel quale è contratto il prestito, ma, al contrario, nei primi anni si ammortizza una parte relativamente piccola, mentre negli anni successivi l'ammortamento ha luogo per una parte di capitale sempre maggiore.

E, ove a ciò si aggiunga l'altro inconveniente finanziario della impossibilità pratica di una riduzione dell'interesse, il quale pertanto deve mantenersi immutato per tutta la durata del prestito (2), dovrà necessariamente concludersi che i prestiti a lotteria non sono una forma di prestito, cui convenga, sia allo Stato che ai Comuni, ricorrere di frequente.

§ 5. — Gli inconvenienti sopra notati non si riscontrano nella emissione pura e semplice di obbligazioni rimborsabili entro un determinato periodo di tempo mediante sorteggio: forma di prestiti, questa,

(1) Cfr. LEROY BEAULIEU, op. e loc. cit. — Vedi anche CONRAD, *Finanzw.*, pag. 164.

(2) Cfr. NEBENIUS, op. cit., pag. 345 — PFEIFFER, op. cit., vol. II, pag. 585 — WAGNER, op. cit., pag. 499 — UMPFENBACH, *Lehrbuch der Finanzw.*, § 247, pag. 440 — STEIN, op. cit., pag. 335.



talora adottata dallo Stato, ma più di frequente adoperata dai Comuni.

In questa forma il creditore ha la sicurezza di riavere, nel termine stabilito, l'intero capitale, mentre, d'altra parte, durante il periodo in cui dura il prestito, egli ritrae regolarmente dal capitale anticipato gli interessi fissati.

D'ordinario vien riconosciuto al creditore un capitale nominale e rimborsabile più elevato del capitale realmente versato. È così, scrive il Leroy-Beaulieu (1), che l'obbligazione di 500 franchi, la quale divenne il tipo generale di questi prestiti in Europa tanto per gli stati quanto per le città, corrisponde d'ordinario a un capitale versato che non oltrepassa i 300 o i 350 franchi, od al massimo i 400 franchi.

Un tal sistema è, in tal guisa, vantaggioso al creditore; poichè, avvenendo il rimborso al pari, egli ha una corrispondente probabilità di guadagno anche prima dell'ammortamento. L'Ente debitore (Stato o Comune) è costretto con un tal sistema a diminuire periodicamente il suo debito, mentre il peso che grava sui vari esercizi finanziari si mantiene sempre uniforme, essendo destinata sempre la stessa somma pel pagamento degli interessi e della quota di ammortamento.

Le obbligazioni dei corpi locali, oltre che mediante sorteggio, possono essere rimborsate per mezzo di uno speciale fondo di ammortamento, alimentato in tale misura da eguali versamenti annuali o semestrali che il cumulo degli interessi composti basti per l'estinzione del prestito entro il periodo di tempo preventivamente determinato.

(1) Cfr. LEROY BEAULIEU, op. cit., pag. 910.

Per la stipulazione dei prestiti della specie che qui consideriamo possono adoperarsi due sistemi: quello della *sottoscrizione pubblica* e quello dell'*aggiudicazione* ad istituti di credito o case bancarie. Col primo sistema l'ente debitore si rivolge direttamente ai capitalisti pel conseguimento del prestito, e ad esso ricorrono spesso le grandi città pei loro prestiti importanti (1), sebbene si verifichino dei grandi inconvenienti e danni nell'Ente debitore, che quasi sempre viene a fissare un saggio di emissione dei prestiti inferiore a quello che si sarebbe potuto fissare; e viene così a ricavare meno di quanto diversamente avrebbe potuto ricavare.

Col sistema dell'aggiudicazione, invece, l'ente debitore non si rivolge direttamente ai capitalisti, ma ad un intermediario (che può essere una o più case bancarie), il quale assume a proprio rischio l'incarico di collocare le obbligazioni emesse, mentre l'ente pubblico che contrae il prestito ha il vantaggio di riscuotere subito e integralmente la somma richiesta (2).

A questo sistema in sostanza corrisponde quello seguito da quei Comuni, che pei loro prestiti si rivolgono agli istituti pubblici che provvedono al credito comunale, i quali da una parte forniscono ai Comuni le somme occorrenti, ricevendo in corrispettivo le annualità che comprendono gl'interessi e la quota di ammortamento, e, d'altra parte, emettono in nome proprio altrettante obbligazioni sotto forma di cartelle am-

(1) Cfr. ALLIX, op. cit.

(2) Intorno ai vantaggi e danni rispettivi dei due sistemi cfr. LEROY BEAULIEU, op. cit.—MESSADAGLIA, *Dei prestiti pubblici e del miglior sistema di consolidazione*—Vedi anche GRAZIANI, *Istituz. Scienza delle Fin.*—ID., *Il debito pubblico* (nel *Trattato di Diritto Ammin. Ital.* di ORLANDO, vol. IX, pag. 563-64).

mortizzabili per sorteggio; e così in sostanza esercitano la funzione di intermediari tra i Comuni, debitori, e gli acquirenti delle cartelle, creditori, diventando creditori dei Comuni e debitori dei portatori delle cartelle.

Un tal sistema è seguito nel Belgio dal *Crédit Communal*, in Francia dal *Crédit Foncier*, dalla *Caisse des chemins vicinaux*, dalla *Caisse des lycées collèges et écoles primaires*, in Germania dalle *Hypothekenbanken*, in Italia dalla *Sezione autonoma del Credito Comunale* e *Provinciale* istituita presso la Cassa Depositi e Prestiti, etc.

Le obbligazioni del credito comunale sono sottoposte a tutte le norme che disciplinano la materia relativa ai titoli del debito pubblico; ed esse in sostanza rappresentano la forma più evoluta del prestito comunale (1), come quella che più si allontana dalle forme proprie del prestito privato per avvicinarsi assai alle forme del prestito dello Stato (2).

Occorre però notare che l'emissione diretta di obbligazioni è una forma di prestito che non può essere adottata da tutti i Comuni, poichè dà luogo a spese notevoli, che non sono proporzionate all'ammontare del prestito, onde essa è più propria dei grandi Comuni, che non dei piccoli Comuni, i quali per una somma relativamente esigua dovrebbero sopportare un costo sproporzionatamente alto (3).

(1) Cfr. KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, Jena, 1897, pag. 101.

(2) È notevole che in Italia il debito rappresentato da obbligazioni costituisce la percentuale maggiore dell'ammontare totale del debito comunale — Così al 31 dicembre 1900 su L. 1.237.404.838 costituenti l'ammontare totale del debito comunale L. 597.321.861 rappresentavano l'ammontare del debito in obbligazioni — Cfr. *Annuario Stat. Italiano*, 1905-07.

(3) Cfr. KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 446 — JASTROW,

L'emissione di obbligazioni da parte dei Comuni è disciplinata da leggi speciali, che la sottopongono a determinate formalità.

In *Inghilterra* essa è regolata dal *Local Loans Act, 1875* (sect. 26) e dalla sez. 52 del *Public Health Amendment Act, 1890*, in virtù dei quali le autorità locali possono contrarre prestiti sia per mezzo di certificati di obbligazione (*debentures*) fruttiferi, nominativi od al portatore, sia con la creazione di un prestito pubblico per obbligazioni redimibili alla pari (*debenture stock*), sia mediante *annuity certificates* nominativi od al portatore (1); ma tale facoltà è sottoposta alla approvazione del *Local Government Board* (2); egualmente, in *Francia* l'emissione di obbligazioni è sottoposta all'approvazione del Prefetto; in *Prussia*, in base alla legge del 17 giugno 1833, è necessaria una concessione speciale su proposta dei ministri degli Interni e delle Finanze (3).

§ 6. — Avendo, così, sommariamente esaminato le forme dei prestiti comunali, occorre ancora notare un elemento che si riscontra in generale in queste forme, e che serve a farle distinguere dalle forme dei prestiti dello stato: la *garenzia* del creditore.

È noto che nei prestiti dello stato la garenzia del creditore è costituita dalle condizioni prospere

*Der städtische Anleihemarkt*, pag. 294-95 e pag. 362 — KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, Jena, 1897, pag. 102 e 112 — J. H. SCHOOLING, *London, County Council Finance*, sect III, pag. 63.

(1) Intorno alla distinzione tra *debenture* e *debenture stock* cfr. HATSCHKE, op. cit. pag. 479, nota 2.

(2) Cfr. VAUTHIER, *Il governo locale dell' Inghilterra* (trad. nella Bibl. delle Sc. Pol. e Ammin., Serie II. vol. III, P. 2<sup>a</sup>, pag. 1461) — KAUFMANN, op. cit., cap. 5<sup>o</sup>.

(3) Cfr. KAUFMANN, op. cit., cap. 5<sup>o</sup> — KAEHLER, op. cit., pag. 7 — JASTROW, *Das Städtische Anleihemarkt*, etc., pag. 293.

delle finanze: è la fiducia, da parte dei capitalisti, in queste condizioni, che determina la buona riuscita della emissione di un prestito (1); e ciò, anzi, costituisce un elemento essenziale che caratterizza il debito pubblico sistematico moderno (2).

Invece nei prestiti comunali la garanzia vien fornita al creditore in modo concreto; ed è lo Stato che impone ai Comuni l'obbligo di fornirla: ciò che rende, sotto questo riguardo, i prestiti comunali assai più vicini ai mutui privati, e li differenzia dai prestiti dello Stato.

Non occorre nemmeno accennare ai prestiti contratti sotto forma di mutui ipotecari o con pegno, in cui vi ha la stessa forma di garanzia reale che si riscontra nei mutui privati.

Tale forma di garanzia reale si ha nei prestiti di natura privata, in quelli, cioè, rivolti alla creazione di pubbliche imprese, in cui alle altre si aggiunge anche la garanzia costituita dalla impresa medesima (3).

Ma, prescindendo dalle forme di natura privata, occorre rilevare che anche nelle forme più evolute di prestiti comunali, anche in quelle che han luogo per mezzo della emissione di obbligazioni, viene vin-

(1) Poichè lo Stato è nello stesso tempo debitore e custode del diritto, — scrive il NEBENIUS (op. cit., 3° Abseh., § 2, pag. 392), la sua semplice promessa ha valore di una ipoteca nei rapporti privati.

(2) Intorno alle fasi percorse dal debito pubblico nei riguardi delle garanzie offerte al creditore cfr. ROSCHER, *Finanzw.*, Lib. V, cap. IV — Sulle garanzie dei prestiti delle città nel Medio Evo vedi KUSKE, *Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter*, pag. 70 e seg. — Vedi anche GRAZIANI, *Credito Pubblico*, (in *Dig. Ital.*, vol. VIII, p. IV, pag. 731 e seg.) — Per quanto si riferisce alle garanzie per prestiti dello stato a seconda che siano produttivi od improduttivi cfr. MESSADAGLIA, *Dei prestiti pubblici*, etc. cap. I, pag. 28 e seg.

(3) Cfr. PLEHN, op. cit., pag. 307-309 — DONALD, *Municipal Trading*.

colata, in garanzia, parte delle entrate ordinarie del Comune.

Così in *Inghilterra* il pagamento degli interessi e della quota di ammortamento del capitale viene garantito o da proprietà specificatamente determinate o dalle *local rates*.

In base al *Local Loans Act* del 1875 i creditori, qualora l'autorità locale non paghi entro ventun giorni dalla scadenza le somme dovute per un importo complessivo non inferiore alle lire sterline 500, possono chiedere alla *County Court* la nomina di un ricevitore (*receiver*), il quale riscuote le somme dovute insieme con le spese, esigendo le *rates* ovvero vendendo le proprietà date in garanzia (1).

Nel caso in cui i prestiti siano concessi dallo Stato alle autorità locali, i *Public Works Loan Commissioners* devono, in virtù del *Public Works Loans Act 1875*, prender garanzia su proprietà (sotto la quale espressione si comprendono anche *tolls, dues, rents*) o sulle *rates*; e, se il debitore manchi al pagamento nell'epoca prestabilita, essi possono, per esigere la somma, prender possesso delle proprietà costituenti la garanzia del prestito, riscuoterne le rendite, affittarle, venderle, ipotecarle, etc.; e se il prestito è garantito dalle *rates*, possono riscuotere queste, esercitando gli stessi diritti della autorità debitrice.

In *Italia* la garanzia pei prestiti comunali è costituita da delegazioni sugli agenti incaricati di riscuotere, per conto dei Comuni, le sovraimposte comunali alle imposte sui terreni e fabbricati (2); può

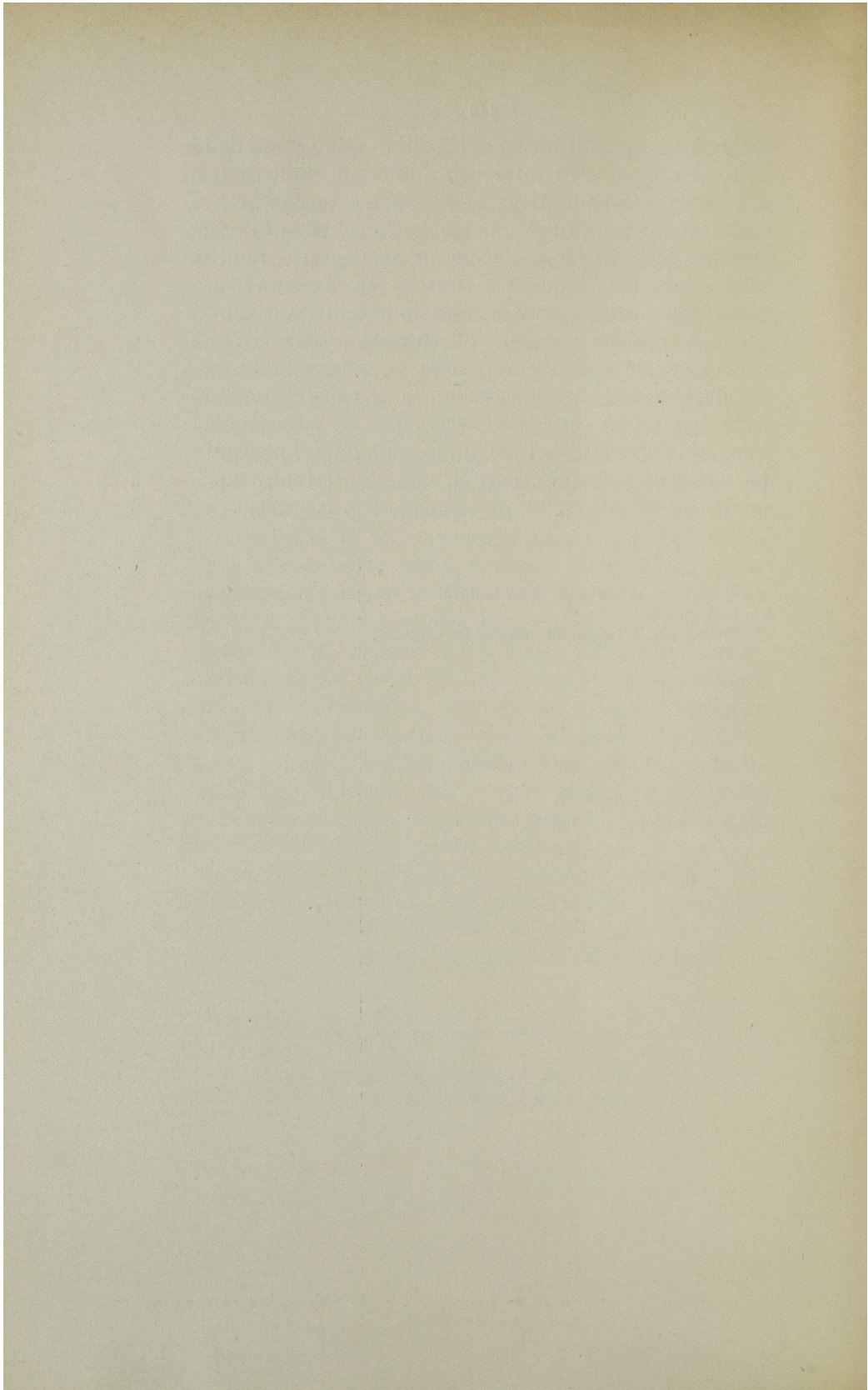
(1) Cfr. BERTOLINI, op. cit., pag. 163-164 — KAUFMANN, op. cit., II, pag. 454-455.

(2) Cfr. art. 4 legge 24 aprile 1893, n. 132 — Vedi anche gli articoli 42 e 44 del Regolam. 31 dicembre 1899, n. 505.

essere anche costituita da delegazioni sul Tesoro dello Stato per riscuotere interessi, annualità, contributi o canoni da esso dovuti agli enti locali mutuatari; o anche mediante vincolo di usufrutto di rendita consolidata dello Stato o con deposito di detta rendita nella Cassa dei Depositi e Prestiti (1). Qualora l'aliquota della sovrimposta comunale raggiunga o superi quella media dei comuni del Regno, e insieme alle altre garanzie indicate non basti a coprire le annualità dei prestiti, le delegazioni a garanzia possono esser tratte, per la parte eccedente la sovrimposta disponibile portata a quel limite, anche sul provento del dazio di consumo, purchè non ne derivi inasprimento nè di tariffa, nè di numero di voci (2).

(1) Cfr. art. 2 legge 17 maggio 1900, n. 173; art. 2 legge 19 maggio 1904, n. 185.

(2) Cfr. art. 2 Legge 19 maggio 1904, n. 185.





---

---

## CAPITOLO II.

---

### Fonti del credito comunale

§ 1. — Il controllo dello Stato sui Comuni per la stipulazione dei loro prestiti si esplica anche — come si è accennato — nella determinazione della fonte più agevole e conveniente cui essi possano attingere per ottenere i mezzi necessari a soddisfare il loro bisogno di credito.

Naturalmente i Comuni possono ricorrere al libero mercato dei capitali, sia stipulando o con privati o con banche o istituti di credito mutui, i quali nella forma per nulla si differenziano dai prestiti contratti dai privati cittadini, sia emettendo obbligazioni o nella forma diretta della sottoscrizione o per aggiudicazione alle case bancarie (1).

(1) Il sistema della sottoscrizione diretta è stato spesso adoperato nei prestiti contratti dalla città di Parigi, la quale lo inaugurò col prestito del 1855 — Cfr. sul riguardo G. CADOUX, *Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900*, Cap. IV.

Fra gli istituti di credito che fanno anche operazioni di credito comunale sono da ricordarsi le Casse di Risparmio, le società di assicurazione, le banche ipotecarie, etc., le quali o assumono l'emissione di obbligazioni comunali, o si costituiscono direttamente creditrici dei Comuni (1); ma non sarebbe possibile nè, d'altra parte, utile nominare singolarmente tali istituti esistenti nei diversi stati.

Nei casi considerati l'azione di controllo dello stato si esplica solo nell'esigere che sia garentito l'ammortamento del debito e siano determinati i mezzi per provvedervi, nonchè i mezzi pel pagamento degli interessi (2).

Ma, in generale, i prestiti stipulati dai Comuni, specialmente quando siano contratti nella forma di mutui privati con privati creditori, danno luogo a molte difficoltà, a operazioni complicate (3); e d'altra parte importano condizioni più onerose per molteplici considerazioni, dal che deriva, ove si tratti di prestiti comunali di natura pubblica, un maggior aggravio dei contribuenti, che devono destinare una somma maggiore di ricchezza al pagamento degli interessi; ed ove si tratti di prestiti comunali di natura privata, contratti per l'impianto e l'esercizio di una impresa, deriva un maggior costo del servizio ai consumatori, poichè i maggiori interessi, che dovranno esser corrisposti ai privati creditori, si tradurranno in un aumento delle spese di produzione,

(1) Cfr. sugli istituti della specie, che si occupano del credito comunale in Germania JASTROW, *Der Städtische Anleihemarkt*, etc., pag. 293 e seg. — KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, pag. 105 e seg.

(2) Cfr. per l'Italia gli art. 178 e 179 della Legge Com. e Prov. (T. U. 21 maggio 1908).

(3) Cfr. KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 446-447.

e quindi, in ultima analisi, del prezzo, a cui il Comune fornirà il servizio.

Per quanto poi si riferisce alla emissione di obbligazioni è stato già osservato come essa dia luogo a spese notevoli, e come, pertanto, convenga solamente ai grandi Comuni, che fanno delle emissioni per somme rilevanti, mentre non possa con vantaggio esser adottata dai piccoli Comuni.

E appunto a motivo delle difficoltà, che incontrano i Comuni nella concessione dei prestiti quando si rivolgano al libero mercato dei capitali, è stata da alcuni proposta, specialmente in Germania, la cosiddetta centralizzazione del credito comunale, l'organizzazione, cioè, della offerta e della domanda anche in questo campo (1).

A questo concetto, in sostanza, è ispirato nelle varie nazioni l'intervento dello stato diretto ad agevolare l'uso del credito agli enti locali, a render facile ed agevole la stipulazione di prestiti a condizioni favorevoli, tali che non aggravino di soverchio le condizioni dei contribuenti tutti o dei consumatori delle imprese speciali del Comune (2).

§ 2. — Esaminiamo ora le forme nelle quali si manifesta, nei vari stati, tale intervento.

Sul riguardo si possono distinguere tre forme:

1° Lo stato *eccita istituti privati* ad estendere le loro operazioni di credito alla concessione di prestiti

(1) Cf. specialmente KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen* — ID., *Die Bedeutung des Reichsinvalidenfonds für den preussischen Kommunalkredit* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*, 1897, D. F., vol. XIII, pag. 737 e seg.) — Vedi anche JASTROW, *Der Städtische Anleihemarkt*, etc.

(2) Cf. sui vantaggi dell'intervento dello stato nella concessione dei prestiti ai Comuni, REITZENSTEIN, *Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat* (in *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc., 1887, vol. XI, pag. 145 e seg.).

ai Comuni, regolando la loro attività diretta a questo scopo; ovvero favorisce la fondazione di *particolari istituti* per tale servizio.

2° Lo stato crea *istituti di credito pubblici* allo scopo di concedere prestiti ai corpi locali; ovvero dà questo compito speciale ad istituti pubblici già esistenti.

3° Lo stato *fornisce direttamente esso stesso* i fondi occorrenti per i prestiti ai corpi locali (1).

Esamineremo ora il modo concreto di esplicazione di queste tre forme di attività dello stato; notiamo intanto questo fatto che è segno di progresso notevolissimo: che, cioè, i prestiti stipulati sotto forma di mutui con privati rappresentano una percentuale sempre minore dell'ammontare totale dei debiti comunali; oggi essi vanno sempre più scomparendo, e invece acquistano una prevalenza sempre maggiore quelli contratti con pubblici istituti, creati o eccitati dallo stato a provvedere al credito comunale (2).

E questo fatto è segno di progresso, poichè dimostra che, mentre da un canto i Comuni più importanti abbandonano le forme di prestiti proprie dei

(1) Cf. REITZENSTEIN, *Finanze locali*, pag. 898 e seg. — RICCA SALERNO, *Finanze locali*, pag. 896 e seg. — MAX VON HECKEL, *Gemeindefinanzen* — EHEBERG, *Finanzw.*

(2) Cf. per la rilevazione di questo fenomeno in Italia la *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre degli anni 1896, 1899 e 1900*. — I comuni italiani preferiscono oggi la Cassa Depositi e Prestiti quale istituto mutuante per la contrattazione dei prestiti necessari all'assunzione diretta dei pubblici servizi, tanto vero che tra le proposte pervenute alla Commissione Reale per il Credito Comunale e Provinciale nel triennio 1905-1907 soltanto due o tre contemplavano la provvista dei mezzi necessari all'impianto mediante mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa predetta. — Cf. sul riguardo la *Relazione della Commissione Reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi sui lavori del triennio 1905-1907*, Roma, 1909, Cap. II.

privati, e adottano quelle che in parte son proprie dei prestiti dello Stato (l'emissione di obbligazioni), d'altro canto i Comuni medi e piccoli vengono sempre più a godere di vantaggi, di agevolazioni in parte simili a quelle di cui gode lo Stato nella stipulazione dei propri prestiti: vantaggi derivanti dalla offerta di credito pronta e sufficiente alla domanda dei Comuni.

§ 3. — Guardando ora alle tre forme di intervento dello Stato testè indicate, notiamo che l'azione di esso diretta allo scopo di eccitare istituti privati ad estendere le loro operazioni di credito anche ai Comuni si esplica nel concedere agevolazioni a detti istituti, e nello stesso tempo nell'avvicinare essi ed i Comuni in guisa che questi conoscano bene le condizioni, alle quali possono ottenere credito, e quelli abbiano tutte le informazioni necessarie a far loro giudicare della sicurezza dei prestiti che concedono.

Lo Stato, in sostanza, fa quasi da intermediario tra gli uni e gli altri, e, avvicinandoli, rende possibile ed agevole lo scambio (1).

L'esempio più luminoso di istituti di credito privati, che provvedono in modo notevole alla concessione di prestiti ai Comuni, è dato in Francia dal *Crédit Foncier*, sorto nel 1852 ed autorizzato colla legge del 6 luglio 1860 ad emettere obbligazioni in corrispettivo dei prestiti concessi ai Comuni. Il *Crédit Foncier* può dirsi che abbia oggi un quasi monopolio dei prestiti comunali, tanto che ivi lo Stato non autorizza la *Caisse des dépôts et consignations* a conceder prestiti ai Comuni a un saggio di interesse

(1) Cf. sul riguardo REITZENSTEIN, *Finanze Locali*, pag. 898-899.

inferiore a quello a cui concede i prestiti il *Crédit Foncier* (1).

In questa categoria di istituti va notato anche il *Centralbodenkredit*, il quale, tuttavia, ha una sfera di azione assai più ristretta, a causa della forte concorrenza che a tale istituto fanno nella concessione dei prestiti comunali il *Reichsinvalidenfonds*, le *Hypothekenbanken* in Germania, etc.

§ 4. — Guardando ora all'azione dello stato diretta alla creazione di istituti pubblici che abbiano come scopo della loro attività la concessione di prestiti ai Comuni, troviamo che un esempio di tale creazione ci è offerto dal Belgio, in cui a quello scopo speciale è sorto l'istituto pubblico del *Crédit Communal*. La fondazione di esso si riannoda alla abolizione, operata colla legge del 1860, del dazio consumo: la forma fu quella di una società per azioni, la quale da una parte presta ai Comuni le somme loro occorrenti contro il corrispettivo della quota di ammortamento e degli interessi stabiliti al 4  $\frac{1}{2}$  per cento; e d'altra parte si procura il capitale occorrente a tali prestiti per mezzo dell'emissione di obbligazioni a un tasso di interessi dal 3 sino al 4  $\frac{1}{2}$  per cento (2). Tuttavia la sfera di attività del *Crédit Communal* è limitata, poichè ad esso possono rivolgersi solo quei Comuni che hanno una quota di partecipazione al capitale dello istituto (3).

Come è stato notato, lo stato non solamente crea

(1) Cf. ALLIX, op. cit. — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 471-72. — La percentuale dei prestiti comunali contratti col *Crédit Foncier* era al 1890 circa il 50% della somma totale dei prestiti.

(2) Cf. REITZENSTEIN, *Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*, 1884, N. F., vol. IX, pag. 275-76).

(3) Cf. KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, etc., pag. 113-114 — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 448.

istituti, pubblici col compito esclusivo di provvedere al credito comunale e provinciale, ma dà a pubblici istituti, già esistenti ed aventi altri compiti, anche il compito speciale di provvedere ai prestiti dei Comuni.

Esempio di questa categoria di pubblici istituti ci offre la Francia nella *Caisse des dépôts et consignations* e la Germania nel *Reichsinvalidenfonds*.

La prima, che in origine aveva il compito di ricevere i depositi giudiziari, fu anche incaricata dell'amministrazione dei fondi disponibili dello stato ed in particolare anche dei fondi disponibili dei Comuni e dei pubblici istituti; e di essi si serve per far prestiti ai Comuni.

Eguualmente, il *Reichsinvalidenfonds* della Germania, creato con la legge del 23 maggio 1873, che amministra i fondi assegnati per assicurare la sorte degli invalidi, ha il compito di provvedere con tali fondi al credito comunale.

Le operazioni di credito compiute da questo istituto hanno preso uno sviluppo notevolissimo, poichè gran parte dei Comuni della Germania si rivolge ad esso pei bisogni del proprio credito (1).

In conseguenza sono relativamente scarse le operazioni di credito coi Comuni compiute da altri istituti, come d'altra parte sono scarsi i Comuni i quali si rivolgono direttamente al credito, attingendo ai capitali disponibili mercè l'emissione di obbligazioni,

(1) Cf. sul fondo degli invalidi KAEHLER, *Die Bedeutung der Reichsinvalidenfonds*, etc. — ID., *Die preussische Kommunalanleihen*, pag. 104-105 — JASTROW, *Der städtische Anleihemarkt*, etc., pag. 301 e pag. 329. — Osserva tuttavia il JASTROW (pag. 329) che la proporzione maggiore dei prestiti concessi dal *Reichsinvalidenfonds* è rappresentata dai prestiti alle città più importanti, mentre le medie e piccole città, che avrebbero maggior bisogno delle agevolazioni di questo istituto, vi hanno una scarsa partecipazione.

senza ricorrere alla intermediazione dello stato o del pubblico istituto, da esso incaricato di questa funzione.

§ 5. — Rimane ora da esaminare l'ultima forma dell'intervento dello Stato diretto a facilitare la concessione di prestiti ai Comuni: quella, cioè, che si esplica nel fornire direttamente i fondi occorrenti per tali prestiti.

L'attività dello stato, al riguardo, si può manifestare in due modi diversi: o lo stato fornisce direttamente i mezzi occorrenti al bisogno *generale* di credito dei Comuni, ovvero fornisce i mezzi occorrenti loro a provvedere a *determinati*, a *speciali* compiti d'interesse generale.

Il primo modo di intervento si manifesta specialmente in *Inghilterra*; del secondo si hanno esempi in *Francia*. Nell'uno e nell'altro caso lo stato si sostituisce agli intermediari privati, e, concedendo direttamente i prestiti alle autorità locali, fa sì che l'aggravio dei contribuenti sia più lieve di quello arrecato dai prestiti altrimenti stipulati.

In Inghilterra la concessione dei prestiti da parte dello Stato ai Comuni venne regolata dal *Public Works Loans Act 1875* (38 e 39 Vict. c. 89).

Tuttavia un tal sistema esisteva già da molto tempo: esso venne iniziato nel 1793, tempo di grande miseria, in cui una legge (33 Geo III c. 29) autorizzò il Tesoro a conceder prestiti ai Comuni, per dar lavoro ai poveri con la esecuzione di opere pubbliche. Altre leggi successive autorizzarono il Tesoro a fare simili anticipazioni per scopi diversi, e fra esse è notevole quella del 1817 (57 Geo III c. 34) con cui fu autorizzata l'anticipazione al saggio d'interesse del 5 % di un milione e mezzo di lire sterline, e di L. st. 250.000 in Irlanda per l'esecuzione di opere pubbliche varie.



Alla legge del 1817 ne seguirono altre, tra cui è notevole quella del 1824 (5 Geo IV c. 77) la quale stabilì che potessero concedersi prestiti per qualsiasi opera di pubblico interesse che fosse autorizzata da un atto del Parlamento (1).

Non è il caso di indicare tutte le leggi, che seguirono a quelle accennate, colle quali veniva disciplinata la concessione di prestiti da parte dello stato. Notiamo solamente che prima della già citata legge del 1875 l'attività dello stato nella concessione di prestiti ai Comuni si manifestava nel secondo dei due modi indicati: lo stato, cioè, forniva volta per volta i mezzi occorrenti ai Comuni per provvedere a determinati, a speciali compiti di interesse generale.

In virtù della legge del 1875, invece, la quale riformò tutto il sistema dei prestiti concessi dallo stato, i *Public Works Loan Commissioners*, da essa creati, possono accordare prestiti per tutti gli oggetti, pei quali venga data l'autorizzazione da un atto del Parlamento, nonchè per altri scopi speciali, riferentisi a lavori pubblici.

I fondi occorrenti per tali prestiti, quando non vi sono eccedenze nella amministrazione finanziaria dello Stato, si hanno mercè l'emissione di buoni del Tesoro; e lo stato viene, di regola, a guadagnarvi, in quanto i buoni del Tesoro sono emessi ad un saggio d'interesse inferiore a quello a cui sono concessi i prestiti ai Comuni.

Non di rado, tuttavia si verificava che lo stato, lungi dal guadagnare, subisse perdite notevoli, poichè in condizioni del mercato monetario sfavorevoli poteva accadere che i buoni del Tesoro dovessero

(1) Circa la progressiva estensione dei poteri dei *Commissioners* cf. PHILIPPS, op. cit. — BERTOLINI, op. cit., volume I, pag. 534 e seg.

emettersi ad un interesse maggiore di quello al quale venivan concessi i prestiti ai Comuni (1). A riparare a tali inconvenienti provvide una legge del 1879 (42 e 43 Vict. c. 77), la quale stabilì che quando fosse da una legge autorizzato un prestito ad un saggio d'interesse inferiore al 5 %, l'interesse del prestito, nonostante tale disposizione, dovesse essere determinato in una cifra che comprendesse in sè e l'interesse consentito dalla legge speciale e quella cifra che i *Commissioners of the Treasury* ritenessero necessaria perchè i prestiti potessero concedersi senza perdita per lo scacchiere.

Successivamente un *Public Works Loans Act* del 1897 (60 e 61 Vict. c. 51), stabilendo un eguale trattamento per tutti i prestiti rispetto alle misura degli interessi, diede alla *Treasury* la facoltà di fissare di tempo in tempo il saggio dell'interesse dei prestiti futuri, garantiti sulle *rates*, avuto riguardo alla loro durata, in misura non inferiore al 2  $\frac{3}{4}$  % ed, in ogni modo, in quella misura sufficiente a che, a giudizio della stessa *Treasury*, il *Local Loans Fund* non avesse da soffrire alcuna perdita (2).

Come è stato notato, l'altro modo di intervento dello stato, quello diretto a provvedere al credito dei Comuni per *determinati scopi speciali* di interesse pubblico, aveva applicazione in *Francia*.

Ivi esisteva la *Caisse des chemins vicinaux* fondata dalla legge 11 luglio 1868, la quale aveva il compito di promuovere la costruzione di strade vicinali, fornendo ai Comuni i mezzi occorrenti a tale scopo.

Alla Cassa, pel raggiungimento del proprio com-

(1) Intorno alle perdite dello stato per effetto della concessione di prestiti ai comuni, cf. PHILIPPS, op. cit.

(2) Cf. BERTOLINI, op. cit., vol. II, pag. 168-69 e 426-27.

pito, venne aperto un credito di 200 milioni sulla *Caisse des dépôts et consignations* (una legge del 10 aprile 1879 aumentò tale cifra di 300 milioni, di cui 200 milioni per l'adempimento dei compiti già stabiliti dalla legge del 1868; 60 milioni per nuove vie; 40 per le vie vicinali dell'Algeria); ed in caso di bisogno essa poteva emettere obbligazioni ammortizzabili in trenta anni (1).

Di natura simile era in Francia la cassa per la costruzione degli edifizî scolastici, fondata colla legge del 1 giugno 1878 e allargata dalla legge del 2 agosto 1881 a *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires*, la quale riceveva delle sovvenzioni dalla *Caisse des dépôts et consignations*, e faceva anticipazioni ai Comuni nei limiti di 60 milioni di franchi per la fondazione delle scuole elementari; di 50, 4 milioni pei licei e di 15 milioni pei ginnasî comunali. La *Caisse des lycées*, inoltre, poteva procurarsi i fondi necessari ai prestiti comunali mediante l'emissione di obbligazioni.

Poichè lo stato veniva a pagare una parte degli interessi dei prestiti concessi da questi due istituti, si aveva una vera e propria *sovvenzione* ai Comuni.

Tuttavia la *Caisse des écoles* colla legge del 20 giugno 1885, ed anche la *Caisse des chemins vicinaux* nel 1890 furono poste in liquidazione; e lo stato preferì, invece, di dare una diretta sovvenzione ai Comuni per quegli scopi, cui dovevan essere rivolti i prestiti, già concessi da quei due istituti.

§ 6. — Prima di pôr termine al presente capitolo occorre dire delle forme nelle quali si manifesta in

(1) Cfr. REITZENSTEIN, *Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden*, etc., pag. 532.

Italia l'intervento dello stato diretto a fornire ai Comuni i mezzi occorrenti ai loro bisogni di credito.

L'intervento dello stato nella concessione dei prestiti ai Comuni trova in Italia la sua principale applicazione nella istituzione della *Cassa Depositi e Prestiti*, che è un istituto pubblico, sorto con la funzione speciale, se non esclusiva, di provvedere al credito dei Comuni, e, specialmente, di liberarli dai debiti contratti a condizioni troppo onerose.

In virtù della legge 17 maggio 1868, n. 1270 la Cassa Depositi e Prestiti riceve i depositi giudiziari ed i volontari, ed impiega il denaro, depositato in essa a titolo di deposito obbligatorio o volontario fruttifero, in prestiti ai Comuni e alle Provincie per opere di pubblica utilità e per l'estinzione di debiti contratti a condizioni onerose; e, quando si tratti di Comuni rurali, concede di preferenza, in virtù della legge 27 maggio 1875, n. 2779, prestiti per la costruzione delle strade comunali obbligatorie.

La funzione della Cassa Depositi e Prestiti, diretta ad agevolare l'uso del credito ai Comuni e ad impedire che sian gravati da prestiti contratti a condizioni troppo onerose, è stata allargata da leggi successive.

Così la legge 24 dicembre 1896, n. 551 sulla unificazione dei debiti di Sicilia, Sardegna ed Elba diede facoltà ai Comuni Siciliani di unificare i loro debiti, esclusi quelli il cui interesse non eccedesse il 4 ‰; e affidò alla Cassa Depositi e Prestiti questo servizio di unificazione, fino a che non fosse istituita la cassa speciale di credito comunale.

La Cassa Depositi e Prestiti, inoltre, fu autorizzata dalla legge medesima a trasformare i mutui di favore da essa concessa, portanti un interesse inferiore al 4 ‰, in altri ammortizzabili in cinquanta anni,

mantenendo i tassi della concessione originaria, ed a concedere prestiti ammortizzabili in cinquanta anni per dimissione di altri esclusi dalla unificazione.

Inoltre la legge 19 maggio 1900, n. 173 stabilì che essa potesse fare prestiti ai Comuni, estinguibili in un periodo di tempo eguale a quello fissato dalla legge del 24 dicembre 1896 (50 anni) pel solo riscatto di debiti esistenti al 31 dicembre 1899 (1); e le successive leggi 19 maggio 1904, n. 185 e 19 luglio 1906, n. 364 estesero questa facoltà al riscatto dei debiti contratti a tutto il 1903 (2); ed autorizzarono la Cassa Depositi e Prestiti a trasformare i prestiti concessi dalla Cassa a tutto il 31 dicem. 1903, eccettuati quelli per i quali i mutuatari pagano un interesse inferiore al 4 ‰, ed a fare nuovi prestiti per l'esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate (3).

Lo Stato, oltre ad agevolare l'uso del credito *in generale* ai Comuni per mezzo della Cassa Depositi e Prestiti, provvede anche a che essi ottengano a condizioni favorevoli i mezzi necessari a soddisfare determinati, *speciali* bisogni, sia di *interesse generale*, sia di *interesse particolare*, e affida l'esercizio di questa funzione *speciale* allo stesso istituto. Esso inoltre nel primo caso, in cui si tratta di quei bisogni speciali che rivestono un carattere di *interesse generale*, divide col Comune l'onere degli interessi da pagarsi alla Cassa Depositi e Prestiti, il che importa lo stesso che se fornisse esso gratuitamente al Co-

(1) Cf. art. 4 legge cit. — Vedi anche art. 12 e seg. del relativo regolamento approvato con R. D. 24 dicembre 1900, n. 501.

(2) Cf. art. 1, Legge 19 maggio 1904, n. 185 e art. 1, Legge 19 luglio 1906, n. 364.

(3) Cf. art. 4 legge 19 maggio 1904.

mune una parte del capitale occorrente, poichè, in sostanza, viene ad assumere direttamente il peso di una parte del prestito.

Questi bisogni speciali di *interesse generale*, cui accenniamo, si riferiscono principalmente alle opere di igiene, acqua potabile etc. ed alla costruzione, ampliamento e restauro degli edifizî scolastici.

Quanto alle opere di igiene, acqua potabile etc. la legge 8 febbraio 1900, n. 50 autorizzò, al fine di provvedere ad esse, la Cassa Depositi e Prestiti a concedere sino al 30 giugno 1905 ai Comuni al disotto di 10 mila abitanti mutui estinguibili in trentacinque anni all'interesse del 3 per cento, obbligandosi lo stato a corrispondere alla cassa la differenza tra l'interesse posto a carico dei Comuni e quello normale stabilito dalla legge. Il termine del 30 giugno 1905 venne prorogato sino al 30 giugno 1915 dalla legge 13 luglio 1905, n. 399, la quale modificò in parte la legge precedente, stabilendo in L. 40.000 il limite massimo di ogni singolo prestito, già fissato in L. 20.000 (1).

Quanto poi alla costruzione degli edifizî scolastici, i Comuni possono provvedervi sino a tutto il 1909, in virtù della legge 15 luglio 1900, n. 260, mediante prestiti da concedersi dalla Cassa Depositi e Prestiti, ammortizzabili nel periodo di trentacinque anni. Il peso degl'interessi è ripartito, come nel caso precedente, tra lo Stato ed i Comuni, in quanto questi corrispondono alla cassa l'interesse del 2 per cento, mentre la differenza tra tale saggio e il saggio di interesse normale viene pagata dallo stato. Anche pei prestiti destinati alla costruzione degli edifizî scola-

(1) Cf. oltre le due leggi notate nel testo, i relativi regolamenti approvati rispettivamente con R. D. 10 febbraio 1901, n. 76 e 30 maggio 1907, n. 569.

stici è stabilito il limite massimo di lire 70.000 per ognuno di essi (1).

In sostanza, nei prestiti concessi pei due scopi notati si ha da parte dello stato una specie di *sovvenzione*, così come si aveva in Francia colle due istituzioni della *Caisse des chemins vicinaux* e della *Caisse des lycées* etc.

La Cassa Depositi e Prestiti provvede anche, oltre che ai bisogni speciali di credito di *interesse generale*, cui abbiamo accennato, nei quali interviene il concorso diretto dello stato, a bisogni speciali di credito dei Comuni di *interesse particolare*; provvede, cioè, a fornir loro i mezzi necessari all'assunzione diretta dei pubblici servizi.

Trattandosi qui di bisogni di credito di *interesse particolare*, non vi ha alcun concorso diretto da parte dello stato; si tratta di prestiti destinati alla fondazione di pubbliche imprese, di prestiti, cioè, che, come abbiamo visto in un capitolo precedente, non sono di natura pubblica, non importano, normalmente, alcun aggravio ai contribuenti; onde vien meno la ragione che negli altri casi giustifica il concorso da parte dello stato.

La concessione dei prestiti ai Comuni a questo scopo speciale d'interesse particolare è disciplinata dalla legge 29 marzo 1903, n. 103, la quale stabilisce che la Cassa Depositi e Prestiti deve concedere, per gli scopi da essa indicati, prestiti ai comuni alle condizioni fissate dalla legge 17 maggio 1900, n. 173. E nella legge del 1903, come abbiamo in altro capitolo notato, si ha la conferma che i prestiti contratti

(1) Cf., oltre la legge citata, il relativo regolamento approvato con R. D. 15 novembre 1900, n. 484.

per la creazione di imprese municipali non sono prestiti di natura pubblica, non arrecano aggravio ai contribuenti, in quanto gli interessi di questi prestiti non si computano agli effetti dell'art. 178 della legge comunale e provinciale, il quale stabilisce che nessun mutuo può esser contratto se gli interessi di esso, aggiunti a quelli dei debiti e mutui di qualunque natura, precedentemente contratti, facciano giungere le somme da iscrivere in bilancio pel servizio degli interessi ad una cifra superiore al quinto delle entrate ordinarie.

La disposizione della legge comunale e provinciale, diretta allo scopo di evitare un soverchio aggravio ai contribuenti per effetto dei prestiti, non poteva evidentemente applicarsi a quei prestiti, che, normalmente, nessun aggravio arrecano.

§ 7. — Occorre infine notare altri due istituti, per mezzo dei quali si manifesta in Italia l'intervento dello stato diretto a provvedere ai bisogni di credito dei Comuni: uno di carattere generale, l'altro di carattere regionale e destinato a scopi speciali.

Il primo è *la sezione autonoma di credito comunale e provinciale* istituita presso la Cassa Depositi e Prestiti colla legge 24 aprile 1898, n. 132.

Il concetto fondamentale, in base al quale sono disciplinate le funzioni di questo istituto, è — come per la Cassa Depositi e Prestiti — quello di alleviare i Comuni italiani, liberandoli dal peso di prestiti contratti a condizioni troppo onerose.

Così, esso è autorizzato a concedere prestiti per trasformazione e per unificazione di debiti esistenti a 31 dicembre 1906 (1), essendo naturalmente pre-

(1) Cf. art. 2, legge 24 aprile 1898, n. 132.



feriti quei Comuni che siano gravati di interessi reali più alti e che si impegnino a destinare il beneficio risultante dai nuovi prestiti all'alleviamento dei tributi locali (1).

La Sezione di Credito Comunale e Provinciale provvede a questi prestiti mediante un credito in conto corrente fino a due milioni, aperto ad essa dalla Cassa Depositi e Prestiti, ed inoltre mediante l'emissione di cartelle rimborsabili per sorteggio, fruttanti l'interesse del 4 % netto (2).

I prestiti contratti dai Comuni con questo istituto sono ammortizzabili nel periodo massimo di cinquanta anni, e sono concessi ad un tasso di interesse eguale a quello dovuto sulle cartelle che la Cassa emette in corrispondenza del prestito concesso.

Le leggi del 19 maggio 1904, n. 185 e 19 luglio 1906, n. 364 estesero le funzioni di questo istituto, autorizzando la concessione di prestiti per il riscatto dei debiti contratti in qualsiasi epoca e per la trasformazione dei prestiti concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti a tutto il 1905 e la concessione di prestiti nuovi da servire all'esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate.

La legge del 1906 limitò tuttavia la facoltà di emettere cartelle, riservandola ai casi di importanti operazioni speciali di mutui per somme eccedenti le disponibilità normali della Cassa Depositi e Prestiti.

Il secondo istituto, di carattere regionale e destinato a scopi speciali, per mezzo del quale anche si manifesta in Italia l'intervento dello stato diretto a provvedere al credito comunale, è la *Cassa di Soc-*

(1) Cf. art. 3, legge cit.

(2) Cf. art. 2, art. 11, art. 15, legge cit. — Vedi anche il regolamento relativo approvato con R. D. 31 dicembre 1899, n. 505.

*corso per le opere pubbliche in Sicilia.* Questa istituzione sorse nel 1843 sugli avanzi di una sovratassa fondiaria, imposta dal governo borbonico nel 1824 per sopperire, insieme cogli introiti delle barriere, alla costruzione di strade pubbliche. Abolita nel 1841 la *soprintendenza delle strade regie* si trovò un residuo attivo di poco meno di un milione di lire, che formò la prima base della Cassa, istituita con Regio Decreto del governo borbonico del 23 luglio 1843.

Allora era stabilito che i prestiti dovessero ammortizzarsi in dieci anni (1).

La Cassa venne in seguito aggregata alla Cassa Depositi e Prestiti con un R. D. del 4 gennaio 1872, coll'obbligo di tenere una contabilità separata; ma, in seguito a vive rimostranze dei Comuni della Sicilia, ne fu distaccata, e colla legge 31 maggio 1883, n. 1353 venne ricostituita come ente morale autonomo. Essa concede prestiti coi propri fondi ai Comuni siciliani al saggio d'interesse del 3%. Il servizio ne è affidato al Banco di Sicilia con gestione assolutamente separata.

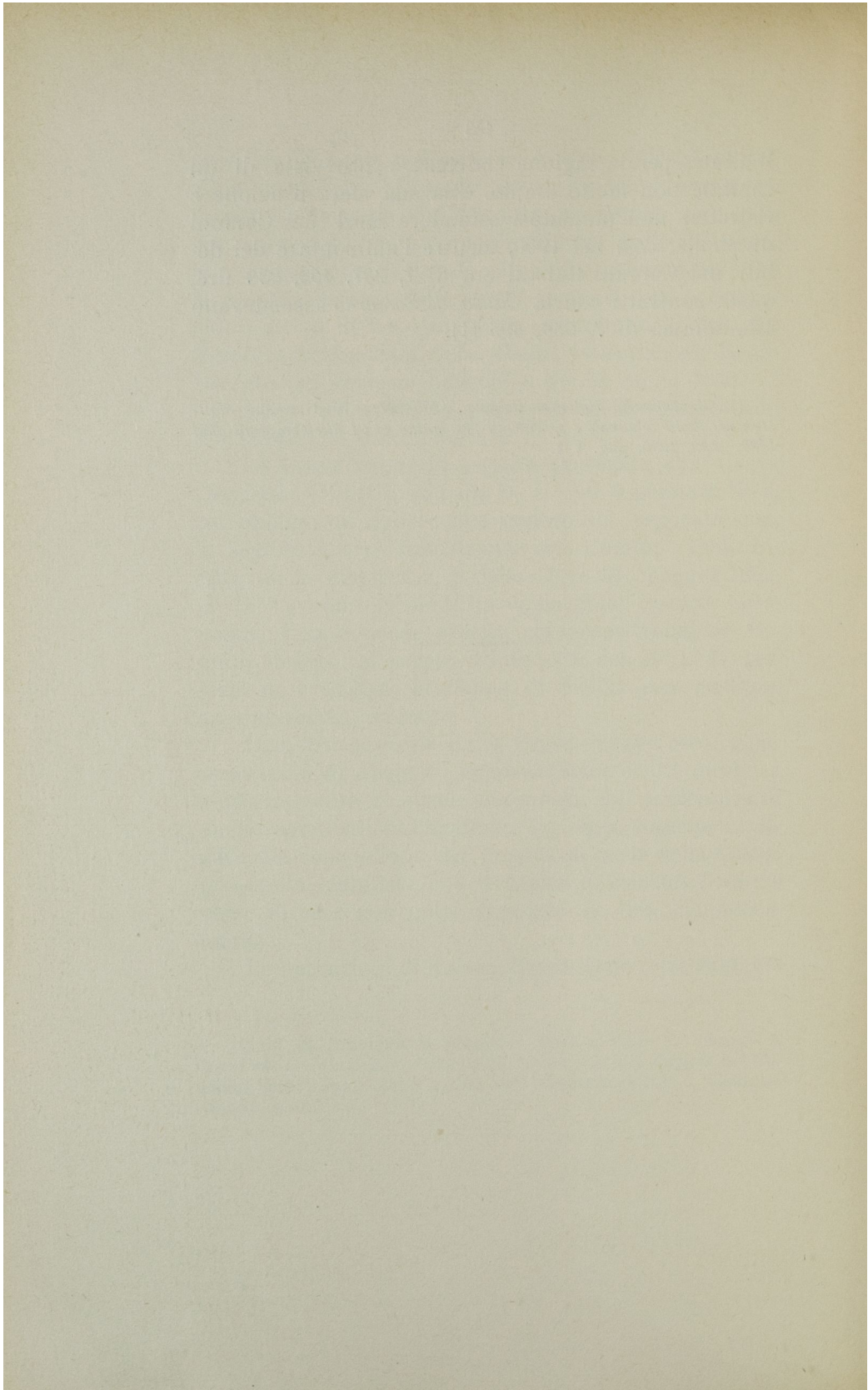
I prestiti concessi dalla Cassa devono servire per esecuzione di opere di incontestabile utilità pubblica e specialmente di strade comunali, con preferenza di quelle comunali obbligatorie. La legge impone un limite alla concessione dei prestiti da parte della Cassa, in quanto stabilisce che il debito di ciascun Comune verso di essa non potrà eccedere le lire cinquecentomila.

Le operazioni di questa Cassa sono relativamente

(1) Cf. sul riguardo la Relazione Parlamentare al disegno di legge sul riordinamento della Cassa, presentato alla Camera dei Deputati nella tornata del 5 aprile 1883 (Legislatura XV, 1. sessione, 1882-83, n. 85).

limitate, per la ragione che essa è provvista di un capitale non molto ampio, e la sua sfera d'azione è ristretta, non potendosi estendere fuori dei Comuni di Sicilia; così nel 1900, mentre l'ammontare dei debiti dei Comuni italiani era di 1, 237, 404, 838 lire, quelli contratti con la *Cassa di Soccorso* ascendevano alla somma di 7, 956, 695 (1).

(1) Cf. *Annuario statistico italiano, 1905-907*; — Vedi anche *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre degli anni 1896, 1899, 1900*, pag. VII.



---

### CAPITOLO III.

---

#### Amministrazione, trasformazione e conversione dei debiti comunali

§ 1. — Le norme che regolano l'amministrazione dei debiti comunali si differenziano recisamente da quelle che regolano l'amministrazione dei debiti dello stato. Mentre infatti per questi vi ha un servizio unico, una amministrazione uniforme (1), per quelli vi ha un servizio separato per ogni specie di prestito. E, per vero, l'uniformità del servizio sarà impossibile nei prestiti comunali, fino a quando vi saranno di essi contemporaneamente forme e specie diverse, fino a quando, per ognuno di essi, varierà, oltre che il saggio degli interessi, anche il periodo ed il sistema di ammortamento, la qualità dei mutuanti, etc.

(1) Conviene notare che anche per i debiti dello stato fu propugnata la tesi della separazione dei servizi in dipendenza della separazione dei prestiti — cfr. MESSADAGLIA, *Dei prest. pubbl.*, etc. — RICCA SALERNO, *Di alcune questioni relative al debito pubblico*; e *Scienza delle Finanze*, pag. 247 e seg.

La separazione dei servizi poi è netta e profonda tra i prestiti comunali destinati alla istituzione di pubbliche imprese da parte del Comune e gli altri prestiti: ciò che costituisce una prova della natura diversa delle due specie di prestiti. Pei primi, infatti, vi è una amministrazione assolutamente distinta ed indipendente per ogni industria, cui essi provvedono, la quale non ha alcun punto di contatto con l'amministrazione degli altri prestiti comunali: tanto vero che, come è già stato notato, per la nostra legge sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei Comuni gli interessi di questa specie di prestiti non si aggiungono, non si cumulano cogli interessi degli altri prestiti per determinare il limite massimo del loro ammontare stabilito dalla nostra legge comunale e provinciale.

Bisogna tuttavia notare che, per effetto delle numerose leggi colle quali si è cercato di agevolare i Comuni nella trasformazione dei loro prestiti, specie di quelli contratti con privati a condizioni onerose, si va introducendo nel servizio dei prestiti comunali una relativa uniformità, in quanto a debiti disparati, contratti a condizioni varie con creditori diversi, si sostituisce un debito unico, spesso con un istituto pubblico, pel quale a servizi diversi e distinti si sostituisce un servizio unico.

Ma, poichè la trasformazione dei debiti antichi non avviene in modo completo, e poichè d'altra parte i nuovi debiti non sono sempre contratti dai Comuni collo stesso ente mutuante, adottando essi, a seconda dei casi speciali ed anche a seconda delle speciali disposizioni dettate dalle varie leggi riferentisi al credito comunale, forme e tipi di prestiti diversi con piani di ammortamento diversi e regolati da norme speciali e distinte, si ha sempre il fatto della distin-

zione dei servizi, della amministrazione non uniforme dei prestiti comunali.

Si aggiunga poi che la distinzione è necessaria — e non potrà pertanto sparire mai — tra i prestiti destinati alle imprese comunali (quelli che, secondo abbiamo mostrato, hanno la natura di prestiti privati) e tutti gli altri prestiti, che hanno la natura propria dei prestiti pubblici, poichè gli interessi e l'ammortamento dei primi non gravano sui contribuenti, e pertanto non può provvedersi ad essi allo stesso modo con cui si provvede agli interessi e all'ammortamento degli altri prestiti, il che impone la necessità di tenere amministrazioni distinte e separate.

Nei riguardi dell'amministrazione dei debiti comunali occorre anche notare che il controllo dello stato non si arresta al momento della stipulazione, ma in generale continua ad esercitarsi per tutto il tempo in cui il prestito è in vita: lo stato, a mezzo dei propri organi di controllo, invigila a che siano osservate le norme stabilite per l'amministrazione dei prestiti, per lo adempimento degli scopi, cui essi devono essere rivolti, per lo stanziamento regolare della quota di ammortamento, etc. Così in Inghilterra le autorità locali devono ogni anno presentare una relazione sull'andamento generale del servizio dei prestiti, in conformità a quanto dispongono il *Local Loans Act* 1875, i *Public Works Loans Acts* 1875-82, il *Public Amendment Act* 1890 etc., e il controllo viene esercitato dal *Local Government Board* per ogni specie di prestiti.

Posto che i debiti comunali hanno forme assai diverse tra di loro, è evidente che non possono stabilirsi le stesse norme circa la cessione, il trasferimento dei titoli relativi, i termini di scadenza degli interessi etc.

Pei prestiti che assumono le forme proprie dei mutui privati valgono, per vero, le norme che a questi si applicano, quali sono stabilite dal Codice Civile. Per quelli invece che assumono le forme proprie dei prestiti pubblici, dei prestiti dello stato, valgono in ordine ai titoli relativi le stesse norme che ai prestiti pubblici, in generale, si applicano (1).

Non occorre, tuttavia, insistere a lungo su queste modalità, intorno alle quali non può nascere alcun dubbio; conviene, invece, dire qualche cosa intorno alla conversione e alla trasformazione dei prestiti comunali.

§ 2. — I prestiti comunali possono, nel corso della loro esistenza, rinnovarsi o mutare di forma: ciò può aver luogo per mezzo di due distinte operazioni: la *conversione* e la *trasformazione*.

La *conversione* e la *trasformazione* dei prestiti comunali mirano in sostanza alla stessa finalità: quella di diminuire l'aggravio dei contribuenti, rendendo minore la somma annua occorrente pel servizio degli interessi e dell'ammortamento.

Tuttavia si tratta di due diverse operazioni, le quali si distinguono essenzialmente, come verremo ora a dire.

La *conversione*, intesa nel suo più ampio significato, denota la trasformazione di un titolo di rendita pubblica in un titolo di altra categoria, ed, in senso più ristretto, la mutazione di una rendita alta in

(1) Alle cartelle della Sezione di credito comunale e provinciale — stabilisce l'art. 13 della nostra legge 28 aprile 1898, n. 132 — e alle loro cedole sono applicabili tutte le disposizioni vigenti per i titoli del debito pubblico dello Stato, meno l'accettazione in pagamento delle imposte dirette.



una bassa coll'offerta ai renitenti del rimborso del capitale al pari (1).

Sicchè, in sostanza, la conversione importa una diminuzione del saggio degli interessi, a cui la quasi totalità dei possessori della rendita si sottomette: lo stato debitore offre condizioni diverse, le quali sono generalmente accettate dai suoi creditori, che pertanto rimangono tali: mutano le condizioni relative alla misura degli interessi; ma il debito, di per sè stesso, rimane tale quale fu costituito.

Nella *trasformazione*, invece, vi ha una mutazione di rapporti completa ed assoluta: non solamente avviene una diminuzione nella misura degli interessi, ma ha luogo anche la estinzione, mediante pagamento, di uno o più debiti e la creazione, in sostituzione, allo scopo di poter provvedere a tale pagamento, di un nuovo debito, contratto a condizioni meno onerose, più favorevoli per l'Ente mutuante. Quando il nuovo debito si sostituisce ad un solo debito precedente si ha la trasformazione pura e semplice; quando invece si estinguono debiti diversi e disparati, per sostituire ad essi un debito unico contratto con unico creditore si ha insieme alla trasformazione la *unificazione*.

Si è da taluno, così dall'Adams (2), sostenuto che la politica delle conversioni non ha rilevante importanza per la finanza locale. Infatti, dice l'Adams, per mezzo della conversione si cerca di arrecare al debito tali modificazioni, che apportino un miglioramento delle condizioni prima stabilite. Or ciò è importante per lo stato, il quale in dati momenti speciali, per la necessità di provvedere a spese straor-

(1) Cfr. GRAZIANI, *Istit. di Sc. delle Fin.*, pag. 627.

(2) Cfr. ADAMS, *Public Debts*, Part III, cap. 1°, pag. 312.

dinarie, può esser costretto ad accettare condizioni svantaggiose, che poi, tornate le cose allo stato normale, esso ha interesse di migliorare; mentre i corpi locali sono sempre liberi di scegliere il momento più opportuno per la emissione delle loro obbligazioni, e perciò non possono esser costretti a subire il pagamento di un'alta rata d'interesse.

Il ragionamento dell'Adams è inesatto, perchè anche i corpi locali sono spinti, in dati momenti, da ragioni di necessità, che li costringono ad accettare condizioni svantaggiose nella stipulazione dei loro prestiti; ed è, anzi, un fatto innegabile che le condizioni a cui sono stipulati i prestiti comunali sono di gran lunga più svantaggiose di quelle che accompagnano i prestiti dello Stato, che gli interessi dei primi sono assai superiori a quelli dei secondi.

E la rata d'interesse, a cui son contratti i prestiti comunali, è talora superiore assai al saggio medio d'interesse che ricava il capitale negli investimenti normali; onde, nonostante nel breve periodo di tempo, entro il quale tali prestiti devono ammortizzarsi, non sia modificato il valore della moneta nè avvenga una modificazione nel saggio normale dell'interesse (1), si palesa sempre sommamente utile la *conversione* dei debiti comunali, cioè la diminuzione del saggio dell'interesse.

Laonde la conversione, contrariamente a quanto ritiene l'Adams, interessa forse più la finanza locale che la finanza dello Stato.

La *conversione* è una operazione, la quale può aver luogo in quelle forme di prestiti comunali, che più si avvicinano alle forme proprie dei prestiti dello stato così nella emissione delle obbligazioni.

(1) Cfr. ADAMS, op. cit., P. III, cap. I, pag. 313.

Tuttavia vi ha, sul riguardo, questa differenza tra i prestiti dello stato e quelli dei Comuni: i primi sono per la maggior parte debiti irredimibili, e, non essendo fissato per essi alcun termine per la restituzione del capitale, lo stato può sempre valersi del diritto, proprio di ogni debitore, a norma delle leggi civili (1), di procedere, quando lo voglia, al rimborso del capitale; e pertanto esso può sempre offrire ai propri creditori l'alternativa o di riceversi subito il capitale ovvero di contentarsi di un interesse minore.

Nei debiti redimibili, invece, che son quelli propri dei Comuni, è stabilito un termine, pel rimborso, e quindi (a differenza dei mutui semplici privati, restituibili alla scadenza del termine pei quali secondo la nostra legge civile è possibile la restituzione del capitale dopo cinque anni dal contratto, quando portino un interesse maggiore della misura legale, nonostante qualsiasi patto contrario) (2), si potrebbe procedere alla restituzione anticipata del capitale solamente quando nel contratto relativo il Comune si fosse riservata la facoltà di procedere alla restituzione con anticipo (3).

Tuttavia varie leggi hanno derogato a questo principio, autorizzando i Comuni a procedere al rimborso anticipato dei loro debiti, e quindi la conversione dei debiti comunali è sempre l'esercizio di una facoltà, che o il Comune si è riservata specialmente come condizione espressa del contratto o del titolo mercè il quale essi furono costituiti, ovvero viene concessa mercè una legge speciale, che autorizza l'o-

(1) Cfr. art. 1783 del nostro Cod. Civ.

(2) Cfr. art. 1832 Cod. Civ.

(3) Cfr. art. 1833 Cod. Civ.

perazione non ostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario (1).

In Inghilterra il diritto alla conversione dei debiti comunali venne espressamente garentito dal *Public Health Amendment Act*, 1890.

Casi di conversione dei debiti comunali si incontrano nelle città più importanti, che hanno un esteso consolidato redimibile: diverse conversioni sono state fatte a Parigi ed in altre città della Francia (2); e così anche a Berlino, i cui antichi prestiti, che originariamente erano al 5 % o al 4 1/2 %, furono convertiti al 4 e quindi al 3 1/2 % (3); e in altre numerose città della Germania, in cui, egualmente, gli antichi debiti sono stati per la maggior parte convertiti al 4 o al 3 1/2 % (4).

Bisogna poi notare che generalmente nei debiti comunali ha luogo in unica operazione la *conversione* e la *trasformazione*, in quanto da una parte si offre ai portatori delle antiche obbligazioni, che si vogliono rimborsare, un diritto di preferenza per la sottoscrizione delle nuove obbligazioni che si emettono per rimborsare le altre, si dà loro la alternativa o di ricevere la restituzione del capitale, o di accettare i nuovi titoli, che portano un saggio di interesse minore, e fin qui si ha, così, il fatto della conversione; d'altra parte, poi, a quelli che non si valgono del diritto di preferenza loro accordato, qualunque sia il

(1) Circa la legalità della conversione di debiti redimibili quando non sia stata espressamente riservata la facoltà del rimborso anticipato cfr. H. J. LEVI, *Étude Économique, financière et juridique de la convertibilité des emprunts en obligations amortissables*, Paris, 1905.

(2) Cfr. KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen*, II, pag. 473-74.

(3) Cfr. LOENING, *Die Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1882-1888* (in *Jahrbücher für Nat. u. Stat.*; 1892, D. F., vol. 3, p. 115 e seg).

(4) Cfr. KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, pag. 18-86 e 99.

loro numero, si restituisce il capitale da essi prestato, ed il Comune si procura i mezzi a ciò occorrenti colla stipulazione di un nuovo prestito, che ha luogo mercè l'emissione di nuove obbligazioni: si ha, qui, in tal guisa il fatto della *trasformazione*, cioè la sostituzione di un debito nuovo ad un antico, contratto a condizioni più onerose.

Così notiamo, in via di esempio, la conversione, operata nel 1898 dalla città di Parigi, del prestito contratto nel 1886.

Essa, avvalendosi del diritto riservatosi di rimborsare con anticipo i titoli emessi nel 1886, emise nel 1898, in sostituzione delle obbligazioni del 1886, che portavano un interesse di 12 franchi per ogni obbligazione rimborsabile a 400 franchi, nuove obbligazioni rimborsabili a 500 franchi con l'interesse annuo di 10 franchi, ed ai portatori del titolo del 1886 concesse un diritto esclusivo di sottoscrizione pel periodo dal 15 settembre al 15 dicembre 1898, scorso il quale periodo si misero in vendita le obbligazioni non sottoscritte da essi (1).

Questa unione dei due fatti (conversione e trasformazione) in unica operazione serve anche a distinguere e differenziare essenzialmente le conversioni operate dallo stato da quelle operate dai Comuni.

Poichè lo Stato opera la conversione del suo consolidato, quando le condizioni generali del mercato dei capitali, lo stato della pubblica finanza ed altre speciali circostanze fanno ritenere con molto fondamento che i possessori del titolo che si vuole convertire si sottometteranno alla riduzione degli inte-

(1) Cfr. LETOURNEUR, *La dette municipale à Paris* — Da questa operazione, scrive il LETOURNEUR, Parigi trasse un guadagno di circa venti milioni.

ressi, e non si presenteranno ad esigere il rimborso del loro capitale; laonde una conversione, che provocasse un notevole rimborso di capitale, sarebbe una operazione mal riuscita, che eserciterebbe una sinistra influenza nelle condizioni delle finanze dello Stato.

Invece nel caso della *conversione* operata dai Comuni, la quale è in pari tempo *trasformazione* dei prestiti comunali, non è necessario per la buona riuscita della operazione che i portatori del titolo che si vuol convertire non si presentino al rimborso. Per quelli che non si presentano si verifica la *conversione*; a quelli poi che si presentano al rimborso si restituisce senza danno o difficoltà il capitale, poichè il Comune si procura i mezzi a ciò occorrenti mediante la stipulazione di un nuovo prestito, che ha luogo colla emissione di nuovi titoli, portanti un interesse minore. Onde, mentre nel caso dello Stato il numero maggiore o minore dei possessori di rendita che non si acconciano alla riduzione degli interessi e chiedono il rimborso del capitale esercita una influenza notevole e decisiva per le sorti delle finanze dello stato, nel caso dei Comuni, qualunque sia il numero dei possessori di titoli che si presentano pel rimborso anticipato del capitale, nessuna influenza nociva ne risentiranno le finanze comunali, poichè in sostituzione si emettono altri titoli, che sono collocati presso altre persone, e che forniscono ai Comuni i mezzi per pagare i loro antichi creditori.

Naturalmente, però, i Comuni possono operare la conversione, cioè la emissione di nuovi titoli portanti un interesse minore in sostituzione di altri, che si ritirano, portanti un interesse maggiore quando le condizioni generali del mercato dei capitali, il saggio degli interessi che si ritraggono da altri investimenti pubblici e privati, la fiducia, il credito mag-

giore o minore di cui godono i Comuni emittenti facciano prevedere che le nuove obbligazioni, emesse ad un saggio di interesse minore, possano essere tutte collocate, in guisa che sia possibile al Comune estinguere le precedenti obbligazioni, e possano avvantaggiarsene le finanze comunali.

§ 3. — Come è stato accennato, la conversione dei prestiti comunali può aver luogo in quelle forme che sono anche proprie dei prestiti dello Stato, così nella emissione delle obbligazioni. Invece per tutte quelle forme, che più si avvicinano alle forme proprie del credito privato, la diminuzione di aggravio delle finanze comunali, la diminuzione nel saggio degli interessi può aver luogo mercè la *trasformazione*, cioè la creazione di un nuovo debito ad un saggio di interesse minore e la estinzione correlativa di uno o più debiti antichi, contratti ad un saggio di interesse maggiore.

Come pel caso della conversione, anche per quello della trasformazione, trattandosi sempre di debiti redimibili, nei quali è pattuito un termine pel rimborso, è necessaria una legge speciale, che autorizzi la restituzione anticipata nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto contrario.

In *Italia*, come è stato accennato, mentre l'articolo 1832 del Cod. Civile stabilisce che il debitore può sempre dopo cinque anni dal contratto restituire le somme portanti un interesse maggiore della misura legale nonostante qualsiasi patto contrario, il successivo articolo 1833 dichiara che tali disposizioni non sono applicabili ai contratti che stabiliscono la restituzione per via di annualità comprendenti gli interessi ed una quota destinata alla restituzione progressiva del capitale, nè a qualunque altra specie di debito contratto dallo stato, dai Comuni o da

altri corpi morali colle autorizzazioni richieste dalle leggi.

Tuttavia, questa eccezione introdotta dalle leggi civili pei prestiti ammortizzabili periodicamente e specialmente pei prestiti comunali si ravvisò ingiustificata, poichè, si disse, la facoltà conferita al debitore privato nell'interesse privato dello stesso deve *a fortiori* applicarsi nell'interesse pubblico a debiti contratti da semplici rappresentanti degli enti collettivi (1).

Già la legge del 24 dicembre 1896 sui debiti delle isole (art. 4) e quella del 1898 (art. 2 comma 2) derogarono alle disposizioni della legge civile, concedendo ai Comuni la facoltà del riscatto, malgrado il patto contrario, dei debiti già contratti, limitando tuttavia questa facoltà ad un quinquennio dalla pubblicazione della legge.

Tale facoltà venne poi estesa dalla legge 17 maggio 1900, n. 173, la quale all'art. 1 rese applicabile ai prestiti comunali senza restrizione l'art. 1832 del Cod. Civile, abrogando espressamente il secondo comma dell'art. 1833, nonchè il comma primo nella parte relativa ai contratti che stabiliscono la restituzione per via di annualità, quando l'interesse calcolato nelle annualità di rimborso superi la misura legale.

Sicchè in virtù della legge del 1900 i Comuni possono procedere in modo più completo alla *trasformazione* dei loro debiti, liberandosi da pesi troppo onerosi.

(1) Cfr. la *Relazione della Giunta Generale del Bilancio sul disegno di legge sulle modificazioni della legge 24 aprile 1898, n. 132 sui provvedimenti del credito comunale e provinciale* (in *Atti Parlamentari, Legislatura XX, 2ª Sess., 1898-99, N. 101*).



In *Inghilterra*, egualmente, i corpi locali hanno il cosiddetto « *right of reborrowing* », cioè il diritto di rivolgere un nuovo prestito alla estinzione di una precedente emissione.

Anche pei prestiti comunali che assumono le forme proprie dei mutui privati si potrebbe concepire la possibilità della *conversione*, in quanto il Comune, valendosi della facoltà di rimborso anticipato, derivantegli o da patto speciale o dalla legge potrebbe offrire al suo o ai suoi creditori l'alternativa o di rimborsare il capitale o di pagare un interesse minore; e qualora i creditori o il creditore accettassero l'interesse minore rimarrebbe in vita il debito antico a condizioni mutate; si avrebbe una forma di *conversione*.

Ma ciò non si verifica, di ordinario, nella pratica, poichè le leggi che autorizzano i Comuni al rimborso anticipato espressamente dispongono che siano *estinti* i debiti precedenti e creato il nuovo debito con un nuovo periodo di ammortamento, che si inizia dal giorno della trasformazione: esse provvedono ai mezzi coi quali i Comuni possono far fronte al rimborso: mezzi che sono generalmente forniti da istituti pubblici a ciò specialmente destinati, e che abbiamo passato in rassegna nel capitolo precedente.

Di tal guisa i Comuni si rivolgono a questi istituti, e pertanto i creditori antichi vengono completamente rimborsati; non si offre loro quella alternativa, ma si restituisce puramente e semplicemente il capitale da essi mutuato, mentre si crea in pari tempo un nuovo mutuo con un altro creditore, che è il pubblico istituto: si ha, così, il fenomeno della *trasformazione* nel suo significato più genuino.

La *trasformazione*, invece, che si è detto convenire alle forme dei prestiti comunali che più si avvi-

cinano a quelle proprie dei mutui privati, può operarsi anche in quelle forme dei prestiti, che si avvicinano alle forme proprie dei prestiti dello stato: così possono essere trasformati anche i prestiti contratti mercè l'emissione di obbligazioni, in quanto si può procedere al rimborso anticipato di tali obbligazioni, provvedendo a tale rimborso per mezzo di un nuovo mutuo, il quale può contrarsi a condizioni più vantaggiose con un istituto pubblico.

Manca, in tal caso, l'elemento della conversione, appunto perchè, non avendo luogo altra emissione di nuove obbligazioni da parte del Comune, nessuno dei portatori delle antiche obbligazioni può rimanere creditore del comune: tutti vengono rimborsati, il debito antico viene completamente estinto, ed in sua vece si crea un nuovo debito con un unico creditore, diverso dai creditori precedenti.

Talvolta il nuovo debito può contrarsi dal comune con un istituto pubblico, il quale si procura i mezzi occorrenti a provvedere ai bisogni di credito del comune mercè l'emissione di obbligazioni (come fa in Italia la sezione di credito comunale e provinciale); ed in tal caso si ha, in ultima analisi, la sostituzione ad obbligazioni, già emesse dal comune, di nuove obbligazioni, che vengono emesse dal pubblico istituto. Ma neanche in tal caso può dirsi che si verifichi il fatto dalla conversione, perchè le obbligazioni emesse dal comune vengono tutte rimborsate, onde il debito verso i portatori di esse si estingue completamente; mentre, d'altra parte, le nuove obbligazioni vengono emesse in nome proprio dal pubblico istituto, il quale è debitore diretto verso coloro che acquisteranno le nuove obbligazioni, essendo, d'altra parte, in pari tempo creditore del Comune, a cui vien concesso il nuovo prestito.

Così in Italia la già citata legge del 24 aprile 1898, n. 132 creò la sezione di credito comunale e provinciale allo scopo della trasformazione dei prestiti comunali, autorizzandola a provvedere a ciò mercè la emissione di obbligazioni: e tra i prestiti che possono essere trasformati son compresi quelli costituiti da obbligazioni al portatore, per la trasformazione dei quali sono stabilite formalità speciali (1).

La trasformazione dei prestiti comunali può avere come fine non solamente la diminuzione del saggio degli interessi, ma talora anche ed esclusivamente lo allungamento del periodo di ammortamento. Anche in questa forma si ha tuttavia il fine di alleviare le finanze del Comune, poichè, stabilendosi un periodo di ammortamento più lungo, diventa in proporzione minore la somma annua che il Comune deve pagare come quota di ammortamento.

Questa specie di trasformazione ha luogo quando nei prestiti precedenti sia stato stabilito un periodo di ammortamento inferiore a quello, che lo stato autorizza i Comuni di fissare pei nuovi prestiti, e che pertanto vien considerato come periodo normale. Essa in sostanza ha lo scopo di stabilire in tal modo una certa uniformità nelle condizioni dei prestiti comunali.

Così la nostra legge 24 aprile 1898 stabilì pei prestiti da concedersi dalla sezione di credito comunale e provinciale un periodo di ammortamento massimo di cinquanta anni, e come conseguenza, per quel criterio di uniformità, autorizzò la Cassa Depositi e Prestiti a trasformare i mutui di favore, da essa concessi in base a leggi speciali a determinati Co-

(1) Cfr. il cit. regolam. 31 dicembre 1899 per l'esecuzione della legge sudetta, art. 26, 41, 74.

muni e Provincie, in altri mutui ammortizzabili in cinquanta anni dal giorno della trasformazione, mantenendo fermi i saggi e le altre condizioni della concessione originaria (1): disposizione questa che si trova già nella legge 24 dicembre 1896, n. 55 sulla unificazione dei debiti di Sicilia, Sardegna ed isola d'Elba (2).

Naturalmente non potrebbe operarsi una trasformazione di questa specie quando il periodo di ammortamento fosse quello che vien ritenuto come *normale* per tutti i prestiti comunali; poichè un periodo più lungo si tradurrebbe in gravi inconvenienti per gli esercizi finanziari futuri dei Comuni, che sarebbero così più a lungo gravati del peso del debito; e per questo motivo essa non è permessa, generalmente, dallo stato, la cui vigilanza si esplica anche nell'impedire che sia fissato nei prestiti comunali un periodo di ammortamento troppo lungo.

La trasformazione del prestito, per la quale sia variato il solo periodo di ammortamento, mentre restino immutate tutte le altre condizioni del contratto, può importare che al precedente o ai precedenti creditori ne sia sostituito uno diverso.

Essa però può essere anche operata in confronto *allo stesso creditore*, ciò che ha luogo p. es. in Italia nei riguardi della Cassa Depositi e Prestiti in virtù della ricordata disposizione dell'art. 23 della legge 24 aprile 1898.

Or in quest'ultimo caso si potrebbe pensare che, più che una trasformazione, nel suo vero significato, si abbia una *conversione*, in quanto il creditore non sarebbe rimborsato del suo capitale, ma si adatte-

(1) Cfr. art. 22 legge cit.

(2) Cfr. art. 23 della legge citata.

rebbe a condizioni diverse per l'impiego di esso nel prestito comunale.

Tuttavia bisogna considerare che nel caso esaminato, che riguarda pubblici istituti, a cui lo stato dà la facoltà di procedere a quella specie di trasformazione, manca l'*alternativa*, che costituisce l'elemento essenziale della conversione nel suo significato proprio: quegli istituti trasformano puramente e semplicemente i prestiti da essi concessi, concedendo un periodo di ammortamento maggiore, il quale comincia a decorrere *ex-novo* dal giorno della trasformazione. Si tratta, insomma, di un caso speciale, che non si applica a tutti i creditori dei Comuni, ed in cui non si possono ravvisare gli elementi della *conversione*, che si applica ai portatori di titoli pubblici, cui si dà la scelta o di riceversi il capitale o di acconciarsi alle nuove condizioni fissate.

In *Italia* varie leggi, alle quali abbiamo già accennato, hanno dato ai comuni la facoltà di procedere alla trasformazione dei loro debiti, allo scopo di alleggerirli del peso di debiti contratti a condizioni troppo onerose: così prima la legge del 24 dicembre 1896 sulla unificazione dei debiti di Sicilia, Sardegna ed isola d'Elba; poi la legge del 24 aprile 1898, e successivamente quelle del 17 maggio 1900; del 19 maggio 1904, n. 185, del 29 dicembre 1904, n. 676; del 13 luglio 1905, n. 400, del 19 luglio 1906, n. 364.

Per effetto delle trasformazioni operate in esecuzione di queste leggi ed anche delle condizioni sempre più favorevoli concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti pei nuovi mutui fatti ai comuni si è manifestato in Italia il confortante fenomeno del graduale abbassamento del saggio degli interessi dei prestiti comunali.

Così nel 1900 risultava che la più gran parte dei debiti comunali portava un interesse non eccedente il 5%. Infatti i mutui ad interesse non eccedente il 5% ammontavano a L. 549, 639, 760; quelli ad interesse non eccedente il 6% ammontavano a L. 71, 269, 084; quelli sino al 7% ammontavano a L. 14, 533, 432; quelli al disopra del 7% ammontavano a sole L. 3, 524, 746 (1).

Come si vede l'ammontare dei debiti comunali è in rapporto inverso della misura degli interessi.

Ed è notevole che, mentre nel 1885 i debiti comunali ad interesse inferiore al 5% ammontavano a sole L. 196, 253, 696, nel 1900 raggiungevano la cifra sopra indicata di L. 549, 639, 760; aumento, questo, che è di gran lunga maggiore dell'aumento totale dei debiti comunali, e che non ha con esso alcun rapporto, poichè a tale aumento corrisponde una correlativa diminuzione dell'ammontare dei debiti contratti ad interesse maggiore (2).

La diminuzione nel saggio degli interessi dei debiti comunali, del resto, è un fenomeno che si manifesta, oltre che in Italia, in tutte le principali nazioni, così in Inghilterra, in Francia, in Germania, etc.

In Francia il saggio degli interessi dei prestiti concessi dalla *Caisse des dépôts et consignations* era nel 1877 del 5%; ma fu successivamente ridotto al 4½, al 4, al 4¼, e quello del *Crédit Foncier* dal 5.50% fu ridotto nel 1875 al 4.50; in Germania i prestiti del *Fondo degli invalidi* sono concessi all'interesse dal 4 al 4½%; in Inghilterra i *Public Works Loan Commissioners* prestano al saggio di interesse

(1) Cfr. *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre degli anni 1896, 1899, 1900*, pag. XVII.

(2) Cfr. *Statistica cit.* — Vedi anche l'*Annuario Stat. Ital.*, 1905-07.

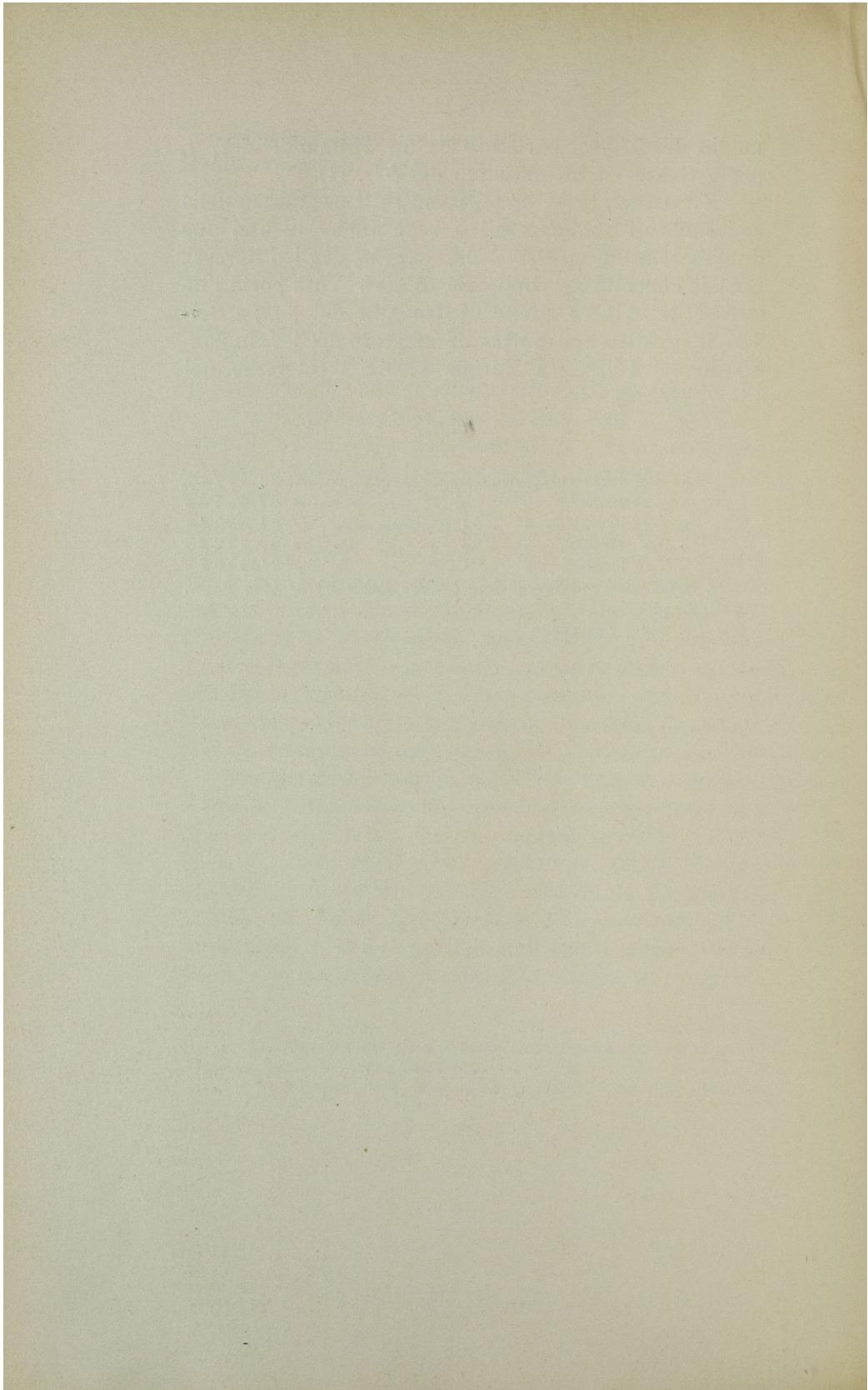
medio del  $3\frac{1}{2}\%$ , partendo da un minimo del  $2\frac{3}{4}\%$  per arrivare ad un massimo del  $4\frac{1}{4}\%$  (1).

E guardando ai prestiti contratti per mezzo della emissione di obbligazioni, si vede anche in essi una diminuzione progressiva del saggio degli interessi. Così il consolidato comunale di New York porta l'interesse del  $2\frac{1}{2}\%$ ; quello di Brooklin del  $3\%$ ; a Berlino il prestito che portava l'interesse del  $4\%$  fu convertito nel  $3\frac{1}{2}\%$ ; a Zurigo vi ha l'interesse del  $3\frac{1}{2}\%$  etc. (2).

(1) Essi nel 1901-02 prestarono ad un saggio medio di	3	1	3	s	7	d	%
» » 1902-03	»	»	»	»	»	»	3 1 5 s 1 d »
» » 1903-04	»	»	»	»	»	»	» 3 1 5 s 9 d »
» » 1904-05	»	»	»	»	»	»	» 3 1 9 s 2 d »
» » 1905-06	»	»	»	»	»	»	» 3 1 13 s 0 d »

Cfr. il *Thirty-second annual Report of the Public Works Loan Board*, 1906-07, London.

(2) Cfr. СОНН, *Finanzw.*





---

## CAPITOLO IV.

---

### Ammortamento dei debiti comunali

§ 1. — La questione dell'ammortamento è stata discussa a lungo pei prestiti dello stato, e generalmente si è riconosciuta la opportunità di esso, per la ragione che, attenuandosi in tal modo la cifra dei debiti, si rialza il credito pubblico, si migliorano le condizioni della finanza, e si agevola la via alla stipulazione di nuovi prestiti in momenti di bisogno (1).

È noto come siano stati proposti vari metodi per effettuare l'ammortamento, e tra essi il più antico sia quello comunemente attribuito al Gould e al Price, consistente nella istituzione di una cassa autonoma di ammortamento, dotata di un fondo intangibile che, destinato alla compra dei titoli e rafforzato dalla effi-

(1) Cfr. RICCA SALERNO, *Scienza delle finanze*, pag. 252-53. Sulla necessità dell'ammortamento, vedi p. es., NEBENIUS, *Ueber die Herabsetzung der Zinsen der öffentlichen Schulden*, Stuttgart, 1837 — Cfr. anche MESSADAGLIA, *Dei prestiti pubblici*, etc, pag. 17.

cacia dell'interesse composto, dovrebbe compiere il riscatto della rendita (1).

Oggi gli errori che si nascondono nel concetto del Price appaiono a tutti evidenti; ma, in ogni modo, non è il caso d'intrattenerci su di essi, nè di dire intorno agli altri sistemi proposti per l'ammortamento dei debiti dello stato.

Quel che invece è bene rilevare è che gli scrittori hanno ritenuto che, pur essendo opportuno l'ammortamento, lo stato non debba legarsi in modo assoluto le mani colla scelta di determinate forme di debito e coll'assumere obblighi di ammortamento precisi; poichè vi possono essere delle circostanze, per le quali non sia necessario e nemmeno conveniente l'ammortamento, in quanto esso richiederebbe, p. es. la creazione di nuovi debiti (2).

Per queste ragioni sono preferite dallo stato le forme di debito pubblico irredimibile, e per queste ragioni l'ammortamento dei prestiti dello stato è sempre libero, volontario, non legato ad alcun piano speciale, non vincolato ad alcun obbligo determinato (3).

Si scorge in conseguenza come anche pel fatto dell'ammortamento i prestiti comunali si differenzino dai prestiti dello stato.

Poichè, mentre in questi l'ammortamento è libero,

(1) Cfr. sul riguardo, p. es., MAC CULLOCH, *A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation*, etc, P. II, cap. 3°, pag. 446 e seg. — CUCHEVAL-CLARIGNY, *Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'États*, Paris, 1886, cap. I.

(2) WAGNER, *Ordinamento della Economia finanziaria*, etc, pag. 482 e seg. — LEROY BEAULIEU, *Scienza delle Finanze*, pag. 964 e seg. — PFEIFFER, *Die Staatseinnahmen*, vol. II, Stuttgart, 1886, X Theil, cap. 3°, pag. 582-83.

(3) Lo stato — dice lo STEIN (*Lehrbuch*, pag. 350) ha il diritto, non il dovere di ammortizzare i propri debiti.

volontario, in quelli è coatto, obbligatorio: i Comuni non possono contrarre debiti irredimibili, e, come è stato già accennato, il controllo dello stato si esplica anche nel vigilare perchè i Comuni, quando stipulano un prestito, stabiliscano il periodo di ammortamento, entro il quale tale prestito dovrà essere estinto.

La ragione di tale distinzione è stata da noi già accennata altrove. Guardando la cosa da un punto di vista astratto, potrebbe invero ritenersi che le stesse ragioni, per le quali non si ritiene conveniente che lo stato si leghi a tassativi obblighi di ammortamento, militino in favore dei Comuni, potendo supporre che in determinate circostanze il peso dell'estinzione del debito riesca troppo grave per i contribuenti del Comune.

Ma, ove si guardi alla natura e alle condizioni speciali della finanza locale, che si trova confinata entro limiti relativamente angusti, si scorge il motivo pel quale si reputa necessario l'ammortamento obbligatorio. Questo, infatti, se impone un maggior peso che grava sugli esercizi finanziari più vicini alla stipulazione del prestito, permette che gli esercizi futuri siano completamente liberi da tal peso, e permette così che le risorse del Comune, relativamente limitate, possano in futuro in misura maggiore destinarsi alla soddisfazione dei bisogni collettivi aumentati di numero e di estensione.

Si tratta, in sostanza, anche qui dell'applicazione del principio della utilità comparativa, che, come presiede alla stipulazione del prestito, cioè al trasferimento della ricchezza dai capitalisti ai contribuenti, determina la estinzione di esso, cioè il trasferimento della ricchezza dai contribuenti ai capitalisti.

I contribuenti, infatti, preferiscono destinare oggi

una somma maggiore al servizio del prestito — che contiene in sè, oltre agli interessi, una quota di rimborso di capitale — ; poichè, data la quantità di ricchezza, relativamente limitata, che essi posson destinare alla soddisfazione dei bisogni collettivi, cui deve provvedere il Comune, possono oggi provvedere alla soddisfazione di tali bisogni, e potranno in futuro, estinto il debito e avendo così un margine maggiore, soddisfare i bisogni collettivi divenuti più estesi ; mentre, ove oggi destinassero pel prestito una somma minore (sufficiente pei soli interessi), sarebbe, sì, assicurata la soddisfazione dei bisogni collettivi presenti, ma rimarrebbe incerta, dubbia la completa soddisfazione dei bisogni collettivi futuri, ovvero, per tale soddisfazione, sarebbe necessario un aggravio tributario corrispondentemente maggiore e, pertanto, troppo oneroso.

Così l'utilità relativa dei contribuenti spiega l'obbligatorietà dell'ammortamento dei prestiti comunali: si tratta, in sostanza, del confronto tra l'aggravio tributario presente e l'aggravio futuro ; e si procede al rimborso graduale e progressivo, perchè, ove così non si facesse, i contribuenti dovrebbero sopportare nel futuro un aggravio tributario corrispondentemente aumentato: aggravio che essi valutano troppo oneroso.

§ 2. — Fin qui nel considerare il fatto dell'ammortamento ci siamo riferiti esclusivamente ai prestiti comunali che importano un aggravio ai contribuenti, a quelli che abbiám chiamato prestiti di natura pubblica. Ma, come è stato già esaminato, vi è tutta una categoria di prestiti comunali, che si differenzia essenzialmente da questi, in quanto non importa alcun aggravio ai contribuenti : sono quelli che abbiám chiamato prestiti di natura privata.

Or è evidente che, a seconda che si tratti del-

l'una o dell'altra categoria di prestiti comunali, ne derivano conseguenze diverse nei riguardi dell'ammortamento, appunto per la ragione che le somme occorrenti a tale ammortamento, così come quelle necessarie al servizio degli interessi, nel primo caso gravano sui contribuenti, mentre nel secondo caso gravano sulle imprese, cui i prestiti medesimi son destinati.

Ora questa distinzione ha delle conseguenze importanti sia nei riguardi della questione fondamentale della necessità od opportunità dell'ammortamento obbligatorio, sia anche nei riguardi delle modalità, della durata, delle forme dell'ammortamento medesimo.

Per quanto si riferisce alla questione della necessità od opportunità dello ammortamento obbligatorio, le ragioni che abbiamo sopra esposto giustificano tale necessità od opportunità nei riguardi dei prestiti comunali di natura pubblica, ma tali ragioni non potrebbero evidentemente avere applicazione in riguardo ai prestiti comunali di natura privata, nei quali si provvede col prodotto delle imprese al servizio degli interessi e dell'ammortamento.

Per quest'ultima categoria di prestiti l'ammortamento può sembrare meno necessario per la ragione che alla passività del debito, rappresentata dall'ammontare degli interessi che bisogna pagare per esso corrisponde una attività, rappresentata dal prodotto delle imprese cui il prestito è stato destinato; in conseguenza può pensarsi che nessun danno possa derivare in futuro per effetto del prestito ai contribuenti, i quali sono completamente estranei ad esso. Nè, d'altra parte, si potrebbe ancora pensare, la persistenza del debito potrebbe ravvisarsi pericolosa per alcuno, per la ragione che gli interessi troverebbero sempre il loro riscontro nel prodotto; al loro paga-

mento non dovrebbe mai provvedersi col ricorrere ad altre fonti di reddito.

Tuttavia, nonostante queste ragioni, anche nei prestiti comunali di natura privata, anche nei prestiti impiegati a scopo produttivo ha luogo l'ammortamento obbligatorio.

La necessità dell'ammortamento, qui, dipende direttamente dalla natura speciale dei prestiti. Essi sono prestiti di natura privata, sono — come abbiamo altrove accennato — prestiti propri della impresa comunale, e pertanto l'ammortamento deve aver luogo come ha luogo pei prestiti investiti da privati nelle industrie private: le stesse ragioni militano nell'un caso e nell'altro.

Il capitale investito nelle imprese viene direttamente ammortizzato dal prodotto, che da esse si ottiene, e quindi, in corrispondenza, una parte del prodotto lordo si detrae per la quota di ammortamento.

La vita delle imprese non è eterna, per quanto possa avere una durata indefinita, e le sorti di essa possono mutare col variar dei tempi; donde la necessità, da parte dell'imprenditore, sia esso un privato cittadino, sia il Comune, di restituire il capitale preso a prestito, via via che si riproduce, insieme cogli interessi, nel prodotto.

Mentre dunque nel caso dei prestiti comunali di natura pubblica l'ammortamento si spiega in base all'utilità relativa dei contribuenti, in base alla loro valutazione comparativa dell'aggravio presente e del futuro; nel caso dei prestiti comunali di natura privata si spiega come conseguenza necessaria dell'investimento produttivo del capitale: investimento che riproduce cogli interessi la quota di capitale, che in corrispondenza si ammortizza.

§ 3. — Esposti i concetti generali intorno all'ammortamento dei prestiti comunali, in riguardo anche alle due specie di essi, conviene ora dire brevemente dei principi, in base ai quali vien determinata la durata del periodo di ammortamento; e anche qui bisogna aver riguardo separatamente, alle due specie di prestiti comunali, sia a quelli di natura pubblica che a quelli di natura privata.

La questione della durata del periodo di ammortamento dei prestiti di natura pubblica ha dato luogo a molte discussioni. Si è detto, infatti, che, se questo periodo è troppo breve, per quanto possa ammettersi che tale brevità tende ad arrestare l'aumento dei debiti (1), non può negarsi che i contribuenti vengono ad essere gravati immediatamente in maniera eccessiva, mentre i loro successori dopo pochi anni saranno liberi ed esenti da ogni peso (2), godendo, così, gratuitamente dei vantaggi prodotti dai sacrifici dei contribuenti del passato (3); se, al contrario, il periodo di ammortamento è troppo lungo, si verificano inconvenienti opposti: si viene a far gravare, cioè, sui contribuenti futuri il peso di una spesa che è andata a vantaggio dei contribuenti presenti, e di cui i futuri non si avvantaggeranno forse che in piccola parte; e nello stesso tempo si arresta o si ostacola il progresso del Comune, la cui azione viene inceppata dal peso del debito, e finalmente si incoraggia la prodigalità dei corpi locali, i quali più facilmente si abbandonano a spese stravaganti, quando conoscono che ne supporteranno il peso solamente in piccola

(1) Cfr. KERSHAW, (in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Q. 28—ELLIS, (ivi, Q. 2078).

(2) Cfr. BASTABLE, op. cit., Lib. V, cap. VIII.

(3) TAYLOR, (in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Q. 3136).

parte (1). Ove poi si tratti di prestiti comunali di natura privata, un troppo breve periodo di rimborso sarebbe dannoso, in quanto richiederebbe una maggiore quota annua per l'ammortamento e gli interessi del prestito che arrecando un aumento delle spese di produzione, provocherebbe in ultima analisi un aumento di prezzi, il quale si potrebbe tradurre in una restrizione di consumo a danno dell'impresa, e, d'altra parte, in un danno dei consumatori.

In sostanza, considerando la questione da un punto di vista più preciso, avuto riguardo ai prestiti di natura pubblica e alla natura delle finanze locali, può dirsi che, quando il periodo del rimborso fosse troppo breve, dovrebbe esser sottratta periodicamente in quel periodo una parte rilevante delle risorse del Comune pel servizio del prestito, in guisa che riuscirebbe poi difficile provvedere alla soddisfazione degli altri bisogni collettivi senza un ulteriore aggravio tributario — ulteriore aggravio che lo Stato non consentirebbe ai Comuni di imporre. Quando, invece, il periodo del rimborso fosse troppo lungo, il servizio del prestito graverebbe a lungo nel futuro nei bilanci comunali, ed i contribuenti futuri, pertanto, sarebbero costretti a destinare sempre pel servizio del prestito una parte della loro quota di ricchezza impiegata alla soddisfazione dei bisogni pubblici, cui deve provvedere il Comune, mentre si trovano di fronte a nuovi, più intensi bisogni collettivi, cui quella quota di ricchezza potrebbe destinarsi

(1) Cfr. PHILIPPS, op. cit. « It is this latter feature — scrive il Philipps, riferendosi alla spinta alla prodigalità esercitata da un lungo periodo di ammortamento — probably more than any other, which account for the enormous indebtedness of local authorities ».



ove il prestito fosse già stato completamente ammortizzato, fosse estinto (1).

In conseguenza nei prestiti comunali di natura pubblica la durata del periodo di ammortamento deve essere fissata in tal misura che siano conciliati gli interessi dei contribuenti presenti e dei contribuenti futuri (2).

Per queste considerazioni si ritiene da molti che il periodo del rimborso non debba eccedere una generazione (calcolando come una generazione un numero di anni da *trenta* a *quaranta*) per la ragione che è probabile che alla fine di questo periodo le autorità locali si troveranno in presenza di nuovi, più estesi bisogni, onde è opportuno che i debiti siano estinti dentro questo periodo. (3). Da altri si stabilisce invece come limite massimo il periodo corrispondente a due generazioni (4).

Bisogna tuttavia considerare che i prestiti pubblici dei Comuni sono spesso impiegati in lavori pubblici, nella creazione di opere pubbliche improduttive di reddito. In questo caso la durata del rimborso di essi vien determinata in base a due principî distinti: da una parte il principio che il rimborso del prestito non debba protrarsi al di là del tempo, nel quale si manifestano gli effetti utili dell'opera pubblica, che, cioè, tale periodo debba approssimativamente corrispondere alla durata della vita utile dell'opera medesima, e dall'altra parte il principio di evitare sia un

(1) Cfr. *Report on Repaym.*, pag. IV, n. 6.

(2) Cfr. BAKER, (in *Report on Repaym.*, *Min. of Evid.*, Q. 2638).

(3) Cfr. KERSHAW, in *Report on Repaym.*, *Min. of Evid.*, Q. 12.

(4) Cfr. S. H. TURNER, *Depreciation and Sinking Funds in Municipal Undertakings* (in *Economic Journal*, march 1904).

soverchio aggravio dei contribuenti presenti, sia un indebito aggravio dei contribuenti futuri (1).

E precisamente in base al concetto di evitare un indebito aggravio ai contribuenti futuri il periodo di rimborso dei prestiti pubblici comunali è generalmente più breve di quello stabilito per i prestiti di natura privata, che, come tali, non importano alcun aggravio ai contribuenti (2).

Accennato ai criteri in base ai quali va determinato il periodo di ammortamento dei prestiti comunali di natura pubblica, occorre dire dei criteri che regolano il periodo di ammortamento di quelli di natura privata.

Considerando che questi non importano aggravio ai contribuenti, si comprende facilmente che non possa qui imperare il principio di evitare un soverchio od indebito aggravio sia ai contribuenti del presente, sia a quelli del futuro. Eliminato questo principio, rimane l'altro, cui si è sopra accennato, e che ha qui piena e quasi esclusiva applicazione: il principio, cioè, che la durata del prestito deve esser corrispondente alla durata degli effetti utili, alla durata della vita della impresa produttiva, in cui il prestito medesimo è stato investito (3). Questo criterio trova il suo fondamento nel fatto che l'ammortamento del debito av-

(1) Cfr. *Report on Repaym.*, etc, pag. IV, n. 6 — Vedi anche KERSHAW, (ivi, Quest. 299 e seg.) — ROBINSON, (ivi, Quest. 1115 e 1248).

(2) Cfr. LEE, (in *Report on Repaym.*, *Min of Evid.*, Q. 2238 e 2289).

(3) Si veggia sul riguardo ADAMS, *Public Debts*, P. III, cap. I, pag. 314 — Cfr. anche TURNER, *Depreciation and Sinking Funds* etc — JEEVES, (in *Report on Municipal Trading, 1900*, *Min of Evid.*, Q. 3139 — WATERLOW, (ivi, Quest. 3703-03) — WELTON, (in *Report on Municipal Trading, 1903*, *Min of Evid.*, Quest. 456 e seg — CARVER, (ivi, Quest. 3081 e 3139) — KERSHAW, (in *Report on Repaym.*, *Min. of Evid.*, Quest. 12 e 280 e seg. — ELLIS, (ivi, Quest. 2125) — LAWSON, (ivi, Quest. 3042).

viene col prodotto delle industrie medesime; e perciò, se dal prodotto si deve trarre la quota di rimborso di capitale, è necessario che, quando è venuta meno la vita delle imprese, il debito sia già stato estinto, poichè in caso diverso si dovrebbe provvedere al rimborso delle ulteriori rate di capitale non ancora pagate colle contribuzioni generali dei cittadini: sarebbero, così, gravati tutti i contribuenti non per la soddisfazione di bisogni collettivi, ma per la soddisfazione di bisogni individuali, di bisogni speciali di singoli consumatori (1).

In conseguenza il periodo di ammortamento dei prestiti comunali di natura privata può essere più o meno lungo, a seconda che la durata della impresa sia più o meno lunga, ma, generalmente, esso è più lungo del periodo di rimborso dei prestiti comunali di natura pubblica, nei quali entra come criterio determinante l'altro principio di evitare un soverchio aggravio ai contribuenti presenti e ai futuri.

I criteri in base ai quali si determina anticipatamente la durata probabile della vita della impresa per stabilire la durata del periodo di ammortamento del prestito variano da industria ad industria; e generalmente l'autorità che autorizza la stipulazione del prestito si vale dei risultati dell'esperienza di casi simili, del parere di tecnici, etc.

Naturalmente, si tratta sempre di un calcolo di probabilità, che talora può fallire; onde qualche volta si è verificato il caso di imprese che non siano du-

(1) L'ADAMS (*Public Debts*, pag. 315-314) scrive che i debiti comunali per scopi produttivi devono rimborsarsi sollecitamente, ma che il rimborso deve essere tanto sollecito quanto lo possano sopportare gli interessi dei consumatori.

rate pel periodo di tempo pel quale è stato stabilito l'ammortamento del prestito (1).

Tuttavia questa eventualità, di carattere eccezionale, è difficile che accada quando nelle imprese produttive sia stabilito e detratto dal prodotto lordo, oltre al fondo di ammortamento, il fondo di riserva per la ricostituzione del capitale d'impianto e di esercizio, il cosiddetto *Depreciation Fund*.

Il *Depreciation Fund* è stato talora confuso col *Sinking Fund*, e pertanto non sarà inutile dire brevemente della sua natura e della sua funzione nelle imprese produttive di reddito.

La distinzione è chiara: il *Depreciation Fund* è quel fondo di riserva occorrente alla ricostituzione del capitale di impianto e di esercizio (macchine, etc.) che si logora, che va posto fuori uso per l'introduzione di nuovi metodi più perfezionati etc.; mentre il *Sinking Fund* è il fondo che serve per rimborsare il capitale, che è stato preso a prestito per l'avviamento e l'esercizio della impresa (2).

I municipi inglesi, che in misura maggiore dei municipi di altre nazioni hanno assunto l'esercizio di imprese produttive di reddito, non tutti detraggono dal prodotto lordo e costituiscono, oltre del fondo di ammortamento del capitale prestato, il *Depreciation Fund*, il quale non è obbligatoriamente imposto dalle autorità, che autorizzano i prestiti (3).

(1) Cfr. KERSHAW, in *Report on Repaym., Min of Evid.*, Quest. 18.

(2) Cfr. FELLO, (in *Report on Mun. Trad., 1903, Min of Evid.*, Q. 3329 — CARVER (ivi, Quest. 3390) — ELLIS, (in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Quest. 2122).

(3) Occorre però notare che fra i suggerimenti dati dal *Select Committee on Repayment of Loans* del 1902 vi ha quello che sia imposta come condizione di autorizzazione dei prestiti il *Depreciation Fund* — Cfr. il *Report on Repaym.*, pag. XXII, n. 4 — Vedi anche sul riguardo JOHN HOLT SCHOOLING, *London County Council Finance*, Sect. VI, pag. 122.

I municipi che non hanno il *Depreciation Fund* ragionano in base a questo concetto: che, poichè la vita della impresa è l'elemento essenziale che determina il *Sinking Fund*, in conseguenza il *Sinking Fund* è il *Depreciation Fund* (1).

Se si dovessero stabilire e l'uno e l'altro, essi dicono, la vita della impresa sarebbe posta in calcolo due volte, e i contribuenti presenti e futuri sarebbero posti in condizione di grande diseguaglianza, perchè, mentre i primi avrebbero il peso dei due *fondi*, i secondi sopporterebbero solo il peso del *Depreciation Fund*.

Quelli che, invece, oltre del *Sinking Fund* hanno il *Depreciation Fund*, dicono che questo è necessario, poichè, ove non fosse stabilito, quando per effetto del *Sinking Fund* il prestito fosse stato rimborsato, sarebbe contemporaneamente logorato il capitale investito nella impresa sotto forma di macchine, etc.; e pertanto per la continuazione dell'impresa sarebbe necessario prendere a prestito un nuovo capitale: il che importerebbe perpetuare i prestiti comunali a scopo produttivo, trasformarli da prestiti temporanei in prestiti perpetui (2).

È facile rilevare come in sostanza le prime argomentazioni non abbiano fondamento, in quanto, specialmente trattandosi di imprese produttive di reddito, non è il caso di parlare di aggravio dei contribuenti, per la ragione che il *Sinking Fund* e il *Depreciation Fund* sono tratti dal prodotto della impresa, e possono tradursi, se mai, in aumento di costo del

(1) Cfr. FELS, (in *Report on Mun. Trad.*, 1903, *Min. of Ecid.*, Quest. 3511) — BATESON (ivi, Quest. 2667-82).

(2) Cfr. TURNER, *Depreciation and Sinking Funds* — PERCY ASHLEY, *Municipal Policy and State Control*,

prodotto, e quindi in un aggravio, non dei contribuenti tutti, ma dei consumatori.

Bisogna d'altra parte considerare che, ove si stabilisca il *Depreciation Fund*, la vita della impresa viene ad avere una durata che può dirsi indefinita, in quanto il capitale di impianto e di esercizio si rinnova continuamente, a misura che va logorandosi.

Ciò esercita una influenza notevole sulla durata del periodo di rimborso del prestito; poichè, se la durata della impresa viene ad allungarsi, può corrispondentemente allungarsi il periodo di rimborso, in base al criterio fondamentale che tale periodo viene determinato dalla durata della vita della impresa (1).

E, per effetto di questo allungamento presso che indefinito della vita della impresa, viene a rendersi quasi impossibile quella eventualità cui sopra accennavamo: che, cioè, il periodo del rimborso del prestito venga per circostanze imprevedute ad eccedere la durata della vita della impresa.

Ed è chiaro, in conseguenza, che il *Sinking Fund* non deve necessariamente corrispondere, per la durata, col *Depreciation Fund*, poichè il primo può estendersi per una durata maggiore ed esser pagato, perciò, non già solamente dalla prima generazione, ma anche dalla successiva (2), il che fa venir meno quella disequaglianza tra contribuenti presenti e futuri supposta da coloro che negano la necessità del *Depreciation Fund*.

Naturalmente, in certe imprese, in cui il logoro del capitale è minimo e può esser riparato colle spese

(1) Cfr. CHRISHOLM, (in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Q. 2711 e seg. e 2731).

(2) Cfr. TURNER, *Depreciation and Sinking Funds*.

ordinarie di manutenzione, vien meno la necessità del *Depreciation Fund*; ma in ogni altro caso esso è necessario, in quanto impedisce che i prestiti comunali, di lor natura temporanei, si trasformino in prestiti perpetui (1).

Quando esso esiste accanto al *Sinking Fund*, la vita della impresa, che viene così ad avere una durata indefinita, costituisce, ben si comprende, il limite massimo della durata del prestito; ma a tale limite non si giunge per ragioni di opportunità, e, sebbene il periodo del rimborso possa essere, e non di rado è, più lungo di quello stabilito per i prestiti comunali di natura pubblica, tuttavia generalmente si fa corrispondere ad un numero di anni comprendente in sé due generazioni (calcolata — come sopra accennammo — ogni generazione in trenta o quaranta anni).

Dall'esame, così compiuto, dei criteri, in base ai quali va determinata la durata del periodo di rimborso dei prestiti comunali a seconda che siano di natura pubblica o privata, si rileva chiaramente che nell'un caso ha, in sostanza, applicazione un criterio di carattere *finanziario* (evitare un soverchio od ingiusto aggravio ai contribuenti attuali e ai futuri), nell'altro caso ha applicazione un criterio di carat-

(1) Sulla necessità del *Depreciation Fund* cfr. anche SCHOOLING, *London County Council Finance*, Sect. VI, pag. 122 e seg. e Sect. VII, pag. 140 — BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre*, P. III, cap. IV, pag. 547 e seg.

Nel regolamento per l'esecuzione della legge italiana 29 marzo 1903, n. 103 sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, approvato con R. D. 10 marzo 1904, n. 108, all'art. 63 è stabilito che fra gli elementi del costo del servizio deve comprendersi anche « una quota per la costituzione di un fondo di ammortamento per la rinnovazione e ricostituzione del capitale d'impianto, quota che deve risultare da aliquote percentuali del costo dei singoli beni costituenti il capitale d'impianto.

tere *economico* (la correlazione della durata del prestito colla durata della vita della impresa): criteri diversi, i quali si spiegano come necessaria conseguenza della diversa natura delle due specie di prestiti.

§ 4. — Occorre ora dire brevemente dell'applicazione pratica, che di questi criteri è stata fatta da parte delle autorità, che esercitano la vigilanza, il controllo sulla stipulazione dei prestiti comunali.

In *Inghilterra* il periodo fissato dal Parlamento, entro il quale devono rimborsarsi i debiti comunali, varia generalmente da un minimo di *dieci* anni (1) ad un massimo di *sessanta* anni (2).

Alle scopo, anzi, di impedire che le autorità ottenessero, per mezzo di *private bills*, prestiti rimborsabili entro un periodo di tempo eccessivamente lungo (3) fu votato nel 1882 uno *Standing order* (173 A.), il quale dispose che non potesse concedersi un termine di rimborso eccedente i 60 anni, o sproporzionato alla durata dell'opera, cui dovesse destinarsi il prestito (4).

Il termine massimo di 60 anni trovasi stabilito nel *Public Health Act* del 1875 (5); tuttavia altre leggi successive stabiliscono un limite diverso: così il *Municipal Corporations Act* del 1882 stabilisce un pe-

(1) Il limite massimo di *dieci* anni si trova nella legge dei poveri del 1834, e riguarda le somme che potevano essere prese a prestito dagli *overseers* o dai *guardians*. Tale limite fu, tuttavia, esteso da leggi successive, così esso fu portato a *trenta* anni dal *Poor Law Amendment Act* del 1838 e dall'*Union Loans Act* 1869 (32 e 33 Viet c. 45).

(2) Cfr. KERSHAW, in *Rep. on Repaym., Min. of Evid.*, Quest. 5.

(3) Cfr. sul riguardo PHILIPPS, op. cit. — Vedi anche LITHBY in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Quest. 628.

(4) Cfr. FELLOES, in *Report on Mun. Trad. 1903, Min. of Evid.*, Q. 3337.

(5) Il *Public Health Act* del 1848, invece, stabiliva pei prestiti un limite massimo di rimborso di *trenta* anni.



riodo massimo di 30 anni (1), egualmente il *Local Government Act* 1888 (2).

Nel caso poi di prestiti concessi dai *Public Works Loans Commissioners* il termine massimo è più breve: esso è fissato in *cinquanta anni*. Ove nessun termine sia fissato dallo *special Act* relativo al prestito che i *Commissioners* possono concedere, il periodo massimo, in virtù del *Public Works Loans* 1875, modificato dal *Public Works Loans Act* 1890 (62 e 65 Vict cap. 54), è fissato in *trenta anni* (3). A seconda poi che il termine sia maggiore o minore è diverso il saggio degli interessi. Così, quando il periodo di rimborso non eccede i 30 anni, il saggio degli interessi è del  $3\frac{1}{4}\%$ ; quando non eccede i 40 anni, il saggio è del  $3\frac{1}{2}\%$ ; quando non eccede i 50 anni, il saggio è del  $3\frac{3}{4}\%$ . Con un tal sistema, naturalmente, si cerca di abbreviare il periodo del rimborso dei prestiti, concedendo tanto più bassi saggi di interesse, quanto più breve è il periodo.

Entro questi limiti massimi, poi, che abbiamo indicato, viene di volta in volta stabilita una diversità di periodo a seconda della diversità degli scopi cui sono rivolti i prestiti; e generalmente vien fatta una triplice distinzione: a) prestiti rivolti all'acquisto di terra; b) prestiti investiti in imprese produttive di reddito; c) prestiti rivolti a scopi improduttivi.

Pei prestiti della prima categoria è stabilito il limite massimo di *sessanta anni* (4), e da alcuni si

(1) Cfr. *Report on Repaym.*, etc, Appendix n. 1 A, pag. 268 e seg.

(2) Cfr. BERTOLINI, op. cit., vol. II, pag. 227.

(3) Cfr. *Report on Repaym.*, Appendix 32. L' *Act* del 1875 fissava questo periodo in venti anni.

(4) Cfr. KERSHAW, in *Report on Repaym.*, *Min. of Evid.*, Q. 172 e seg.

sostiene anche che tale limite potrebbe anche essere esteso e portato sino a *cento* anni (1); pei prestiti della seconda categoria, che son quelli da noi chiamati di *natura privata*, tenendo per base il principio della vita utile della impresa, si tien fermo il limite di sessanta anni, limite che, specialmente per quanto si riferisce ai prestiti per la costruzione di case operaie, si ritiene da alcuni dovrebbe, egualmente, essere esteso a cento anni, data la natura speciale dei prestiti, che non arrecano alcun aggravio ai contribuenti (2); ma esso è poi variato a seconda delle diverse imprese; così è generalmente di 60 anni per la impresa dell'acqua, di *trenta* per l'impresa del gas e dei tramways (3), di 30 anni per la luce elettrica, etc. (4); finalmente, pei prestiti della terza categoria, che son quelli da noi detti di natura pubblica, si sostiene da taluno che debba esser fissato un periodo massimo più breve in base al concetto dello aggravio dei contribuenti futuri, e cioè un periodo massimo di *quaranta anni* (5); tuttavia è stabilito un periodo diverso a seconda dei vari scopi, così per fognature 60 anni, per miglioramenti stradali da 40

(1) Cfr. BUTTERWORTH, in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Quest. 2470 — LEE, (ivi, Quest. 2233) — Anche l'ADAMS, (*Public Debts*, pag. 314-315) riteneva che per questa speciale categoria di prestiti potesse stabilirsi un periodo di rimborso più lungo, principalmente pel motivo che si tratta di investimenti nei quali non vi ha deprezzamento.

(2) Cfr. lo *Statement of M.r HAWARD*, (in *Report on Repaym.*, Appendix 17, pag. 367 e seg.) — Vedi anche ivi l'Appendix N. 20 (*Working Class Dwellings*), pag. 377-78, e WATERLOW, (in *Report on Man. Trad.*, 1900, *Min. of Evid.*, Quest. 3708-09).

(3) In base al *Tramways Act 1870* (Sect. 20), il periodo massimo dei prestiti per la costruzione di linee tramviarie è di *trenta* anni. Cfr. JEKILL, *Memorandum, etc* (in *Report on Repaym.*, Appendix N. 2).

(4) Cfr. LEE, (in *Report on Repaym.*, *Min. of Evid.*, Quest. 2235-35) — BUTTERWORTH, (ivi, Quest. 2472).

(5) Cfr. LEE, (ivi, Quest. 2238).

a 60 anni, per costruzione di edifici, ospedali etc. 60 anni (1) etc.

Per la *Scozia* le varie leggi fissano generalmente il periodo di *trenta* anni, salvo alcune speciali eccezioni; nell'*Irlanda* sono stabiliti gli stessi periodi fissati per l'Inghilterra.

Sicchè, in sostanza, nel Regno Unito i prestiti comunali non possono essere contratti per un periodo eccedente i sessanta anni; ed è notevole che la commissione nominata nel 1902 per indagare e riferire sulle condizioni del rimborso dei prestiti comunali propose nelle sue conclusioni che il limite massimo di trenta anni, fissato dal *Municipal Corporations Act 1882*, dal *Local Government Act 1888* e dal *Municipal Corporations (Ireland) Act 1843*, fosse portato a *sessanta anni*, secondo è stabilito dal *Public Health Act* del 1875 (2).

In *Francia* il periodo di ammortamento dei prestiti comunali è generalmente fissato in *trenta anni*, specie quando essi siano concessi o direttamente dallo stato o dai pubblici istituti da esso creati a questo scopo: talora è limitato a dodici anni (3). Così pei prestiti speciali concessi dalla *Caisse des chemins vicinaux* e dalla *Caisse des lycées collèges et écoles primaires* era fissato il termine di trenta anni.

Per un periodo maggiore, è necessario un decreto speciale di autorizzazione del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato (4).

(1) Cfr. BUTTERWORTH, (ivi, Quest. 2473).

(2) Cfr. *Report on Repaym.*, pag. XXII.

(3) Cfr. EHEBERG, op. cit. — REITZENSTEIN, *Finanze locali*, pag. 901 — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 468 e seg.

(4) Secondo la legge 24 luglio 1866 il limite massimo era dodici anni, e per un periodo maggiore occorreva un decreto del capo dello Stato, sentito il Consiglio di Stato. Questo periodo fu allungato fino a trenta anni dalla legge 5 aprile 1884 e da quella del 7 aprile 1902.

In *Prussia* è fissata per l'ammortamento una quota annua percentuale sulla somma costituente il prestito, la quale varia dall'1 all'1½ /<sub>100</sub> (1).

In *Italia* il termine massimo di ammortamento è generalmente di *cinquanta anni*.

La legge 17 maggio 1863 sulla Cassa Depositi e Prestiti fissava il periodo di rimborso dei prestiti in 25 anni; e la successiva legge 27 maggio 1875 estendeva tale periodo a *trenta anni*, quando si trattasse di prestiti fatti a comuni rurali per la costruzione di strade comunali obbligatorie (2).

La legge del 24 dicembre 1896 sulla unificazione dei debiti di Sicilia, Sardegna ed isola d'Elba stabiliva infine per l'ammortamento quello che è oggi il periodo normale, cioè *cinquanta anni*. Tale è infatti il periodo fissato dalle successive leggi 24 aprile 1898 sulla istituzione della sezione di Credito Comunale e Provinciale (3); 17 maggio 1900 (4), 19 maggio 1904 (5); 13 luglio 1905, n. 400, e 19 luglio 1906, n. 364.

Pei prestiti contratti per scopi speciali e autorizzati da leggi speciali, così quelli per la costruzione di opere di igiene e quelli per la costruzione di edifici scolastici, è stabilito un periodo più breve, e cioè di *trentacinque anni* (6).

(1) Cfr. REITZENSTEIN, *Finanze locali*, — KAEHLER, *Die preussische Kommunalanleihen*, pag. 15 e seg. — KAUFMANN, *Die Kommunal финанzen*, II, pag. 478 e seg.

(2) Cfr. art. 18 legge cit.

(3) Cfr. art. 7 legge cit.

(4) Cfr. art. 4 legge cit.

(5) Cfr. art. 5 legge cit.

(6) Cfr. art. 1 legge 8 febbraio 1900, n. 50 e art. 1 legge 13 luglio 1905, n. 399 sui mutui di favore per opere igieniche comunali, ed art. 2 legge 15 giugno 1900, n. 260 sui prestiti per la costruzione di edifici scolastici — Per l'art. 3 della legge 13 luglio 1905 il periodo di rimborso nei casi di *assoluta necessità* può essere esteso a *cinquanta anni*.

La ragione della maggiore brevità del periodo di rimborso si comprende facilmente ove si pensi che nei mutui concessi per questi scopi speciali lo stato partecipa all'onere finanziario, arrecato dal servizio dei prestiti; e pertanto le finanze comunali possono sopportare il maggiore aggravio, prodotto dalla maggiore brevità del periodo di ammortamento.

Notiamo, infine, che pei prestiti concessi dalla *Cassa di soccorso per le opere pubbliche in Sicilia* è stabilito, in virtù della legge 31 maggio 1883, n. 1353, il termine speciale di 20 anni.

Bisogna rilevare però che, nonostante in Italia il periodo massimo di rimborso sia di *cinquanta anni*, la maggior parte dei prestiti è stata, specie in questi ultimi anni, autorizzata a condizione che il rimborso debba effettuarsi entro il periodo di *35 anni* (1).

§ 5. — Per completare l'argomento che si riferisce al rimborso dei prestiti comunali occorre dire brevemente dei vari sistemi di rimborso.

Il rimborso dei prestiti comunali può aver luogo, generalmente nelle tre forme seguenti:

1° o col pagamento annuo di una quota costante di capitale coll'aggiunta degli interessi sulla somma che rimane dovuta; il che importa il pagamento di una somma via via decrescente;

2° o col pagamento di una somma annua complessiva costante, che abbraccia in sè una quota di capitale via via aumentante e gli interessi sulla somma che rimane ancora dovuta;

3° o, finalmente, colla costituzione di uno speciale fondo di ammortamento, via via accrescentesi col sistema degli interessi composti.

(1) Cfr. *Relazione della Comm. Reale pel Cred. Com. e Prov. pel triennio 1905-07*, Allegati 1, 2 e 3.

Tutte e tre le forme suindicate si trovano in *Inghilterra*, dove la prima riceve il nome di *instalment system*; la seconda il nome di *annuity system*; la terza infine riceve il nome di *Sinking Fund* (1).

Esse furono autorizzate dal *Public Health Act*; ed i corpi locali hanno piena libertà di scelta, non avendo il *Local Government Board* il potere di imporre l'uno o l'altro dei tre sistemi, e potendo, anzi, i corpi locali nel corso del periodo di rimborso mutar sistema (1).

I tre sistemi importano effetti diversi circa l'aggravio dei contribuenti.

Il primo (*instalment system*) importa un aggravio maggiore ai contribuenti presenti, in quanto la somma annua complessiva che si paga è via via decrescente: contro questo sistema si infrangerebbe l'obiezione che i prestiti ammortizzabili in periodi lunghi importano un indebito aggravio ai contribuenti futuri, poichè con esso la maggior parte del prestito è rimborsata da quelli che contraggono il prestito (2).

E appunto per la ragione che l'*instalment system* arreca un maggiore aggravio ai contribuenti presenti, generalmente in *Inghilterra* si preferisce l'*annuity system*, che importa un aggravio egualmente distribuito di anno in anno, o anche il *Sinking Fund* (2).

Tuttavia si osserva che l'*annuity system* è un sistema molto più costoso dell'*instalment*, in quanto durante tutto il periodo del prestito importa una mag-

(50) Cfr. *Report on Repaym.*, pag. VIII — Vedi anche SCHOOLING, *London County Council Finance*, Sect. VI, pag. 113-114 — HATSHECK, op. cit., § 230, pag. 478-79 — BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre* P. III, cap. 3°, pag. 499.

(51) Cfr. KERSHAW, (in *Report on Repaym.*, *Min. of Evd.*, Quest. 215, 216, 245).

(52) Cfr. KERSKAW, (ivi, Quest. 258) — J. HOY (ivi, Quest. 1753).

(53) Cfr. KERSHAW, (ivi, Quest. 216).

giore spesa totale (1). La ragione, come facilmente si scorge, è che con quel sistema il capitale si ammortizza più lentamente, e pertanto in tutto il periodo si paga una somma maggiore di interessi.

Lo Schooling afferma che, qualunque dei tre metodi si adotti, il costo reale di ciascuno di essi è identico: sia il debito che gli interessi debbono essere pagati, e il metodo adottato non altera in realtà il costo del debito, per quanto possa sembrare, ove si guardi la cosa superficialmente, che la alterazione vi sia.

P. es., continua lo Schooling, l'*instalment system* importa un pagamento totale minore che ciascuno degli altri due sistemi (*annuity system* e *sinking fund*); ma i pagamenti totali annuali con quel metodo variano e diminuiscono di anno in anno, e importano perciò nei primi anni un aggravio maggiore di quello arrecato dagli altri due sistemi. E chiunque abbia una elementare conoscenza dei principi dell'interesse conosce che i maggiori pagamenti fatti prima, aggiunti ai minori pagamenti fatti dopo in un periodo, sono eguali, da un punto di vista finanziario, a pagamenti uniformi fatti nello stesso periodo (1).

Questo concetto dello Schooling non ci sembra si possa riconoscere come assolutamente esatto, poichè nulla ci dimostra la perfetta e precisa eguaglianza, dal punto di vista dei contribuenti, del costo dei pagamenti decrescenti fatti in un periodo e del costo dei pagamenti uniformi, fatti nello stesso periodo. È certo infatti che, a parità di lunghezza di periodo nel quale ha luogo il rimborso, i contribuenti pagano una *somma maggiore* (per capitale ed interessi) coll'*an-*

(1) Cf. SCHOOLING, *London County Council Finance*, pag. 114.

*nuity system* che non coll'*instalment system*. In conseguenza, ove si guardi unicamente all'*aggravio tributario*, è certo che esso in quel periodo è maggiore coll'un sistema, minore coll'altro.

Bisogna tuttavia rilevare che la maggiore spesa totale arrecata dall'*annuity system* per effetto della maggior somma di interessi che si paga durante tutto il periodo non corrisponde già sempre ad un danno economico dei contribuenti, poichè bisogna pensare che vi ha una somma maggiore di interessi per la ragione che i primi contribuenti pagano pel rimborso del capitale una somma minore di quella che pagano coll'altro sistema; e questa somma differenziale, che essi risparmiano, se impiegata produttivamente, viene a dare loro un reddito supplementare, che li compensa della maggior somma, che essi pagano per interessi.

In questo caso, dal punto di vista delle economie individuali dei contribuenti, l'effetto dell'*instalment system* e dell'*annuity system* è identico, in quanto al maggior aggravio tributario per effetto dell'un sistema di rimborso corrisponde un maggior reddito, e, rispettivamente, al minor aggravio tributario per effetto dell'altro sistema di rimborso corrisponde un minor reddito, ciò che stabilisce l'eguaglianza degli effetti economici dei due sistemi; ed in questo caso, pertanto, da questo punto di vista, può ritenersi esatto il concetto dello *Schooling*.

Ben s'intende, perciò, che tale eguaglianza di effetti ha luogo quando quell'impiego produttivo, cui sopra accenniamo, si verifica, e quando il reddito, che da esso si ottiene, sia perfettamente corrispondente al maggiore aggravio tributario arrecato dall'un sistema.

Ove però la ricchezza risparmiata dai contribuenti



per effetto del pagamento di una somma minore in virtù dell'adozione dell'*annuity system* non venga impiegata produttivamente, ma destinata al fondo di consumo, non può aver luogo l'incremento di reddito, che compensi il maggiore aggravio tributario; e pertanto rimane sempre la disparità di effetti dei due sistemi dal punto di vista delle economie dei singoli contribuenti.

Tuttavia, mentre in Inghilterra vien generalmente preferito pei corpi locali l'*annuity system* perchè fa gravare meno il peso del prestito sui primi contribuenti (2), molti preferiscono l'*instalment system*, sia perchè importa una minore spesa totale per capitale ed interessi, sia anche perchè, nel caso che i prestiti siano investiti in opere pubbliche, se i contribuenti presenti sopportano, pel fatto del rimborso del prestito, un aggravio maggiore, d'altra parte il minor aggravio dei contribuenti futuri è compensato dal costo di mantenimento dell'opera, che è sempre aumentante (3).

In sostanza, la verità è che l'adozione dell'uno o dell'altro dei due sistemi dipende principalmente dalle condizioni della finanza comunale. Quando questa si trova in condizioni tali da permettere di destinare subito una somma maggiore pel servizio del prestito, si adotta l'*instalment system*; quando invece le condizioni della finanza non consentano ciò, si adotta l'*annuity system*, che importa immediatamente un minore onere finanziario.

(1) Cfr. STEVENSON, (ivi, Quest. 992) — Vedi anche la tavola inserita a pag. VIII del *Report on Repaym., etc.*

(2) Cfr. STEVENSON, (ivi, Quest. 990-995) — Vedi anche LORD WELBY, (ivi, Quest., 4036, 4039).

(3) Cfr. JEEVES, (in *Report on Mun. Trad., 1903., Min. of Evid.*, Quest. 1242 e seg.)

In Italia generalmente le varie leggi relative al credito comunale stabiliscono per il rimborso il sistema dell'annualità costante, l'*annuity system*; tuttavia la legge 19 maggio 1904, n. 185 all'art. 1 stabilisce per i prestiti i due tipi: l'annualità costante, comprensiva degli interessi e del rimborso, e l'annualità decrescente, comprensiva di rimborso in somma costante e di interessi degressivi.

Ma, appunto perchè la seconda forma (che corrisponde all'*instalment system*) importa un maggior onere immediato, la legge stabilisce che essa potrà applicarsi quando la potenzialità finanziaria ed economica del Comune lo consenta.

Rimane ora a dire dell'ultimo dei tre sistemi di rimborso: l'istituzione del *fondo di ammortamento*, cioè l'accumulazione periodica di una somma, che per mezzo degli interessi composti aumenta progressivamente, e serve poi alle estinzione del debito.

Un tal sistema di rimborso è specialmente adoperato per i prestiti comunali di natura privata, per quelli investiti nelle pubbliche imprese: per ognuna di esse generalmente è stabilito uno speciale fondo di ammortamento, cui si provvede coi proventi della industria, e che serve per l'estinzione del debito.

Il fondo di ammortamento, detto in Inghilterra *Sinking Fund*, (1) è stato ritenuto molto efficace per

(1) Non bisogna confondere il *Sinking Fund* col *Loans Fund* e col *Redemption Fund* — Il *Loans Fund* è un fondo destinato al rimborso delle obbligazioni emesse, e comprende in sé e gli interessi e l'ammortamento del capitale; il *Redemption Fund* è un fondo speciale che le autorità locali inglesi devono creare per riscatto dei titoli emessi in virtù della parte V del *Public Health Acts Amendment*, 1890, mentre invece il *Sinking Fund* è il termine generale con cui si designa il fondo destinato allo ammortamento del capitale dei debiti. — Cfr. sul riguardo BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre*, P. III, cap. 3° pag. 532-533.

la estinzione del debito, in quanto si è detto che, tenuto conto della durata ordinaria dei prestiti, il  $2\frac{1}{2}\%$  della somma di essi stabilita come fondo di ammortamento è sufficiente alla estinzione del debito durante la vita dell'opera, per cui esso è stato contratto; e giova più del  $5\%$  stabilito come fondo di deprezzamento, per la ragione che nell'un caso spiegano la loro azione potente gli interessi composti; nel secondo caso no (1).

Il sistema del *Sinking Fund* è stato fatto segno a critiche varie, in quanto si è detto che esso, lasciando grandi somme a disposizione del debitore, gli permette di disporre a suo modo, di fare dei prestiti ad altre corporazioni municipali o di servirsene per nuove spese (2).

La questione dell'investimento del *Sinking Fund* sia in prestiti ad altre corporazioni municipali sia in altre imprese produttive fu molto dibattuta nella inchiesta inglese del 1903 sul *Municipal Trading*.

La maggior parte dei testi, che furono chiamati a deporre su questa questione, si pronunziarono favorevolmente a tale investimento, nel quale ritenevano non fosse alcun inconveniente.

Un tal sistema fu per la prima volta inaugurato dal *Metropolitan Board of Works*, il quale fu prima autorizzato ad investire somme del *Sinking Fund* in prestiti alle autorità locali, ed in seguito fu anche autorizzato ad impiegare i propri *Sinking Funds* in

(1) Cfr. WILSON, (in *Report on Mun. Trad., 1903, Min of Evid.*, Q. 1149-50 e 1392-400).

(2) Cfr. SCHOOLING, *London County Council Finance*, Sect. III e VI — BOVERAT, op. cit., P. III, cap. 3°, pag. 535 e seg. — A. RAFFALOVICH, *Les finances du Conseil de Comté de Londre* (in *Journ. des Econ.*, 1907, S. VI, vol. XV).

nuovi investimenti di capitale, risparmiando, così, le spese di un nuovo prestito, che altrimenti sarebbe stato necessario.

Il sistema fu poi seguito da vari municipi, che, col consenso del *Local Government Board*, cominciarono ad investire nel modo suindicato le somme del *Sinking Fund* (1); ed è noto che specialmente il *London County Council* investe in larga misura le somme dei propri *Sinking Funds* in prestiti alle varie autorità locali (2).

Coloro che non vedono alcun inconveniente in siffatti investimenti del *Sinking Fund* argomentano in tal guisa: i Municipi sono obbligati ad impiegare le somme, che vanno a costituire il fondo di ammortamento, in quelli che son chiamati impieghi sicuri, in *trust securities*; ora non è dubbio che tra tali impieghi si comprendono anche i prestiti fatti ad altre corporazioni.

Nè solamente in questo caso, si dice, ma anche nel caso di impiego di somme del *Sinking Fund* in imprese appartenenti alla stessa corporazione non vi è alcun inconveniente, poichè evitare di contrarre un nuovo debito è lo stesso che pagare un debito antico. Se, p. es., una corporazione ha come *Sinking Fund*, suppongasi, mezzo milione, e dovrebbe contrarre un prestito di un milione per una nuova impresa, essa può bene prendere in prestito solamente mezzo milione e destinare alla nuova impresa il mezzo milione del fondo di ammortamento. In tal guisa si evitano le spese di un nuovo prestito, mentre si ha lo stesso effetto: se il Comune ha già un milione di

(1) Cfr. HAWARD, (in *Report on Mun. Trad., 1903, Min. of Evid., Quest. 1930, 1961*).

(2) Cfr. SCHOOLING, op. cit.

debito, e, d'altra parte, mezzo milione come fondo di ammortamento di esso, e se deve poi contrarre un nuovo debito di un milione per una nuova impresa, o il primo debito è ammortizzato per metà, e si ha così un residuale debito antico di mezzo milione più un nuovo debito di un milione, cioè, in tutto, un debito complessivo di un milione e mezzo; ovvero si destina il fondo di ammortamento alla nuova impresa, contraindo il nuovo debito per metà, cioè per mezzo milione, e si ha lo stesso risultato finale, cioè un debito complessivo di un milione e mezzo.

Si aggiunga poi che la garanzia dell'impiego delle somme del *Sinking Fund* è data da un canto dalla impresa, cui esse sono destinate, e d'altro canto dalle *rates* dei contribuenti, poichè, ove tale impresa fosse in perdita, i contribuenti provvederebbero a riparare a tale perdita (1).

Bisogna ancora notare una forma speciale di investimento del *Sinking Fund* nelle nuove imprese del Comune.

E cioè, invece di aversi una specie di prestito puro e semplice, che una impresa fa ad un'altra dello stesso comune, può aversi un *trasferimento* di debito, una cessione: il *Sinking Fund* di una impresa viene investito in un'altra; ma, per effetto di tale investimento, il debito della prima viene diminuito di tutto l'ammontare investito nella seconda, e questa assume l'obbligazione corrispondente verso il creditore in luogo della prima (2).

(1) Cfr. per questi concetti CARVER, (in *Report on Mun. Trad.*, 1903, *Min of Evid.*, Quest. 3113-3118) — JEEVES, *ivi*, Quest. 3502 e seg.) — WILSON, (*ivi*, Quest. 1065 e seg.).

(2) Cfr. BARROW, (in *Report on Mun. Trad.*, 1903, *Min. of Evid.*, Quest. 1571-72 e 1714).

Questo sistema, tuttavia, è ritenuto pericoloso, e ad esso vien preferito quello dell'investimento diretto (1).

Gli argomenti favorevoli addotti per l'investimento del *Sinking Fund* non riescono a distruggere le gravi obiezioni, che si muovono contro di esso.

E gli inconvenienti diventano tanto più gravi, quando le autorità locali spendono e non reinvestono gli interessi che ottengono dall'investimento del loro *Sinking Fund*, come si pratica dal *London County Council*. È questo un sistema pieno di pericoli e poco regolare, poichè, in base ai principî che regolano il funzionamento del *Sinking Fund*, non è permesso di toccare gli interessi delle accumulazioni di esso: interessi che devono egualmente capitalizzarsi ed impiegarsi (2).

Già nella inchiesta inglese del 1902 sul rimborso dei prestiti delle autorità locali era stato da qualche teste mostrato che il sistema dello investimento del *Sinking Fund* sia in prestiti ad altre autorità locali, sia nelle imprese dello stesso Comune, è pieno di inconvenienti, ed esso porta, in ultima analisi, alla perpetuità dei prestiti, poichè, quando le somme destinate al rimborso del prestito sono distratte per altri scopi, sono investite in altre imprese del Comune, il debito, venuta la scadenza, non può essere estinto, e deve essere rinnovato (3). In conseguenza si era manifestato l'avviso che il *Sinking Fund* dovrebbe essere investito unicamente in titoli dello

(1) Cfr. BARROW, (ivi, Quest. 1574).

(2) Cfr. SCHOOLING, op. cit., Sect. II, pag. 53-4; Sect. VI, pag. 116 e seguenti.

(3) Cfr. HENDERSON, (in *Report on Repaym., Min. of Evid.*, Q. 4507 e seg.; 4550 e seg.).

Stato, poichè in tal modo può essere assicurato il regolare rimborso del prestito.

Ed, a parte queste considerazioni, bisogna notare che il sistema dello investimento del *Sinking Fund* nelle imprese dello stesso Comune o in prestiti ad altri Comuni contravviene al principio fondamentale della separazione del servizio dei singoli prestiti comunali. Avviene, per effetto di esso, un intreccio complicato tra i fondi di ammortamento delle varie imprese; ognuno di essi dipende dagli altri, e quindi, in ultima analisi, si perviene alla conclusione che il debito comunale cessa di esser debito temporaneo, rimborsabile entro un periodo di tempo determinato, e si trasforma in un debito a durata indefinita, in un debito presso che perpetuo; poichè si ha una serie di debiti, di cui l'uno si riattacca all'altro, e di cui, pertanto, il primo non può essere rimborsato, ove non sia rimborsato l'ultimo.

Ed, oltre a ciò, è certo che, perchè sia assicurato il regolare rimborso del prestito, è necessario che esso sia investito in impieghi sicuri e facilmente realizzabili, in guisa che, alla scadenza del termine del prestito, possa aver luogo il rimborso. Da ciò sorge che, a preferanza degli investimenti nelle imprese comunali, il fondo di ammortamento debba essere investito in titoli solidi, p. es. in titoli dello stato o equivalenti. Poichè nel primo caso il fondo di ammortamento corre i rischi della impresa, e quindi è soggetto ad un'alea che non esiste nel secondo caso.

In sostanza, mentre nel primo caso l'ammortamento del prestito dipende unicamente dalla buona riuscita della impresa, in cui esso è investito, nel secondo caso dipende e dalla buona riuscita della impresa in cui è investito il prestito e dalla buona riuscita delle altre imprese in cui il *Sinking Fund*

della prima è investito; onde la cattiva riuscita delle seconde può neutralizzare la buona riuscita della prima.

Da ciò deriva che con tale intreccio complicato di interessi tra le varie imprese la rovina di una può trar seco la rovina di un'altra, che da sola si sarebbe sostenuta; e più facilmente può verificarsi il caso anormale che i contribuenti tutti siano costretti a pagare in tutto o in parte il costo di un servizio speciale, reso a singoli cittadini.

Riassumendo, dunque, da tutto quanto abbiamo esposto sorge chiaro che il sistema di rimborso dei prestiti comunali per mezzo del *Sinking Fund* dà luogo a notevoli inconvenienti, pei quali deve darsi la preferenza agli altri due metodi, di cui si è più sopra discusso.

Il sistema del *Sinking Fund*, che in Inghilterra prevale pei prestiti investiti nelle pubbliche imprese assunte dai Comuni, non ha applicazione in *Italia*. In virtù della legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazioni (art. 28) i mutui, che i Comuni possono contrarre colla Cassa Depositi e Prestiti, sono regolati dalle disposizioni della legge 17 maggio 1900, n. 183; sono, cioè, rimborsabili col sistema dell'annualità.

Sono state così esposte le varie forme dell'ammortamento dei debiti comunali. Ed è chiaro che, qualunque sia la forma scelta, il normale funzionamento del rimborso dei debiti comunali di natura pubblica si connette intimamente, e dipende anzi, dalle buone condizioni della finanza comunale. Poichè, ove questa versi in condizioni cattive, si manifestano i casi di insolvenza, che richiamano l'attenzione del legislatore: sorge la impossibilità, da parte del Comune, di provvedere al rimborso. Ciò che con-

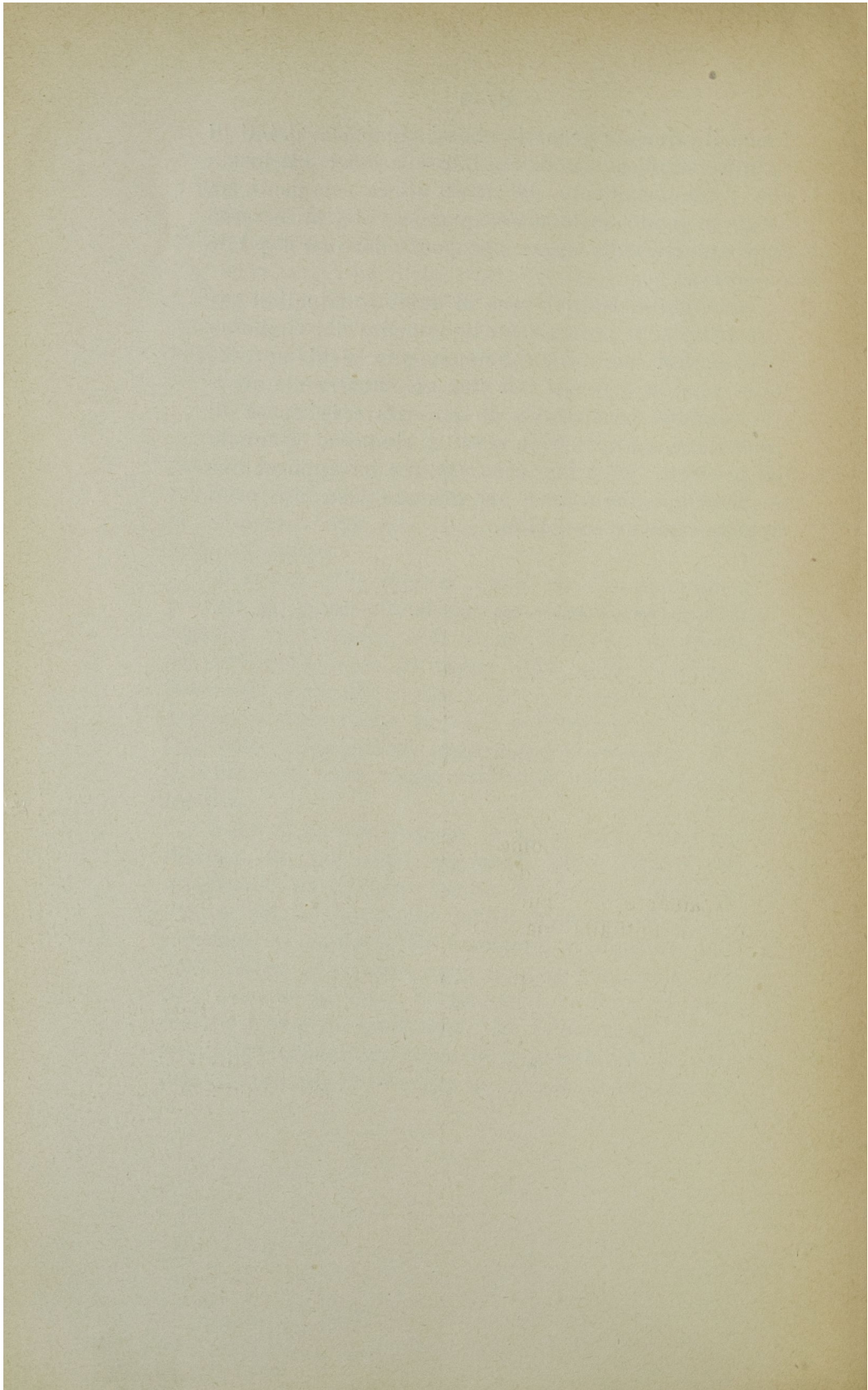


ferma il principio generale che si applica ai debiti di natura pubblica sia dello stato che dei corpi locali, che l'ammortamento dei debiti allora solamente ha luogo in modo sostanziale, quando vi ha un eccesso delle entrate sulle spese, che possa destinarsi a tale scopo (1).

Quando si tratti invece di debiti comunali di natura privata, il normale funzionamento del rimborso dipende dal normale funzionamento dell'impresa, dalla vendita a prezzi tali che, combinati colla quantità venduta, permettano di reintegrare le spese di produzione, compreso in esse il rimborso graduale del prestito. Nel primo caso dunque ha applicazione un principio *finanziario*, nel secondo caso un principio puramente *economico*.

---

(1) Cfr. CUCHEVAL CLABIGNY, op. cit., Cap. III e Cap. X, pag. 158.



---

## CONCLUSIONE

---

Da tutto quel che siamo venuti esponendo nel presente lavoro sorge che i prestiti comunali non possono riguardarsi, nella loro natura, nei loro effetti, nelle loro forme, come simili sempre e completamente ai prestiti dello Stato: ciò che giustifica la necessità di un esame speciale di essi.

Le due specie dei prestiti comunali — quelli di natura pubblica e quelli di natura privata — si distinguono anche essenzialmente fra di loro; e tale distinzione, pertanto, occorre tener presente, ove si esaminino in sè il fenomeno del debito comunale.

Tale fenomeno, del resto, non può riguardarsi isolatamente, non può staccarsi da tutti i fatti e rapporti inerenti alla finanza locale; poichè altrimenti non ci si potrebbe su di esso formare un criterio esatto.

E dalla fatta distinzione tra le due specie di prestiti comunali si trae la conseguenza che diversamente si debba giudicare intorno all'importanza di quel fenomeno a seconda che si tratti di prestiti di natura pubblica ovvero di prestiti di natura privata.

I primi, infatti, che arrecano un aggravio ai contribuenti tutti, vanno considerati in relazione alla pressione tributaria dei contribuenti del Comune: dal che segue che abbiano una importanza diversa a seconda che si tratti di Comuni dotati di scarse o rilevanti entrate di Comuni con pressione tributaria grave o lieve e a seconda che tale pressione sia o no perequata.

I secondi invece, che non arrecano alcun aggravio ai contribuenti, vanno giudicati solo in relazione al funzionamento delle imprese in cui sono investiti, e perlanto non bisogna preoccuparsi del loro ammontare in sè considerato, ma solo di ciò che essi si investano in quelle imprese in cui il rischio sia minore e la probabilità di guadagnare, o, almeno, di evitare perdite maggiore.

Sicchè il fenomeno dei prestiti comunali va giudicato tenendo conto di due serie diverse di relazioni; e da questa diversità di relazioni non si può prescindere; chè altrimenti sfuggirebbe la essenza, la portata vera del fenomeno.

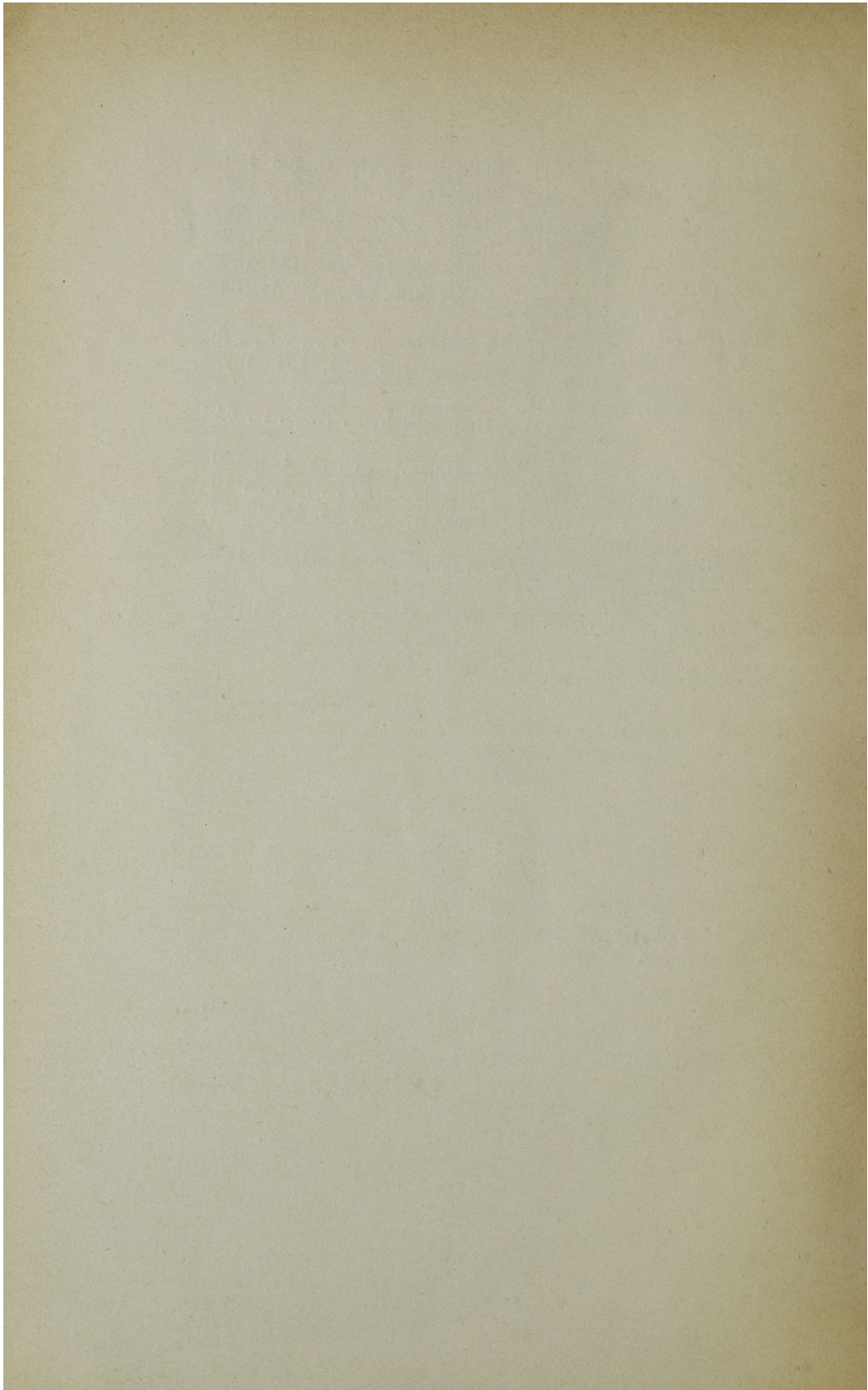
---

## INDICE DEGLI AUTORI CITATI

<i>Pag.</i>	<i>Pag.</i>
Adams, 89, 169, 170, 194, 195, 202 Alessio. . . . . 60, 66 Allix, 2, 6, 24, 48, 52, 125, 133, 138, 150 Armitage-Smith. . . . . 52 Ashley (Percy), 11, 15, 62, 108, 109, 197 Avebury, 2, 17, 98, 99, 112.  Bastable, 1, 14, 21, 24, 34, 41, 48, 52, 60, 61, 66, 99, 130, 191 Baumstark. . . . . 36 Berkeley. . . . . 23 Bertolini, 124, 142, 153, 154, 201 Bianchini . . . . . 36 Bielfeld . . . . . 28, 51 Blunden . . . . . 76 Borghht (van der), 7, 120, 133, 134	Boncard et Jèze, 24, 48, 52, 133 Boverat, 98, 108, 199, 206, 210, 211 Cabiati . . . . . 89 Cadoux . . . . . 133, 145 Cargill . . . . . 10, 124 Chalmers . . . . . 34, 44 Cöhn . . . . . 24, 33, 61, 86, 183 Conigliani . . . . . 3 Conrad. . . . . 49, 66, 133, 136 Cossa. . . . . 49, 52 Cucheval-Clarigny. . 186, 217 Culloc (Mc) . . . . . 36, 186 Darwin . . . . . 98, 99, 101, 115 Davies . . . . . 12, 17, 88, 108 De Viti De Marco . . . . . 47 Dietzel . . . . . 37, 44 Donald, 17, 60, 98, 99, 101, 141 Durand Dana . . . . . 90

	<i>Pag.</i>		<i>Pag.</i>
Eheberg, 6, 7, 21, 48, 52, 120,		La Cava . . . . .	9, 127
129, 132, 148, 203		Lee . . . . .	100
Ellena . . . . .	2	Lefèvre . . . . .	74
Errera . . . . .	8	Leroy-Beaulieu, 8, 23, 24, 48,	
Ferguson . . . . .	29	52, 64, 69, 135, 136, 137,	
Ferraris (C. F.). . . . .	123	138, 186	
Flora . . . . .	1, 2, 3	Letourneur . . . . .	6, 133, 173
Fowler . . . . .	10, 17, 88	Levi . . . . .	172
Garnier . . . . .	25, 30, 60, 135	Loening . . . . .	172
Geffken . . . . .	2, 8	Loria, 45, 46, 50, 60, 73, 76	
Gildemeister . . . . .	45	Magliani . . . . .	129
Goy (de) . . . . .	2, 6	Masé Dari . . . . .	3
Graziani, 2, 24, 36, 40, 135,		Mélon . . . . .	23
138, 141, 169		Messadaglia, 52, 138, 141, 165,	
Greef (de) . . . . .	6, 14, 49, 135	185	
Gualtieri (Duca di) . . . . .	11, 98	Montemartini . . . . .	64, 80, 104
Hamilton . . . . .	24, 28, 29	Montesquieu . . . . .	24, 28, 29
Hatschek . . . . .	123, 140, 206	Morpurgo . . . . .	9
Heckel (Max von), 21, 120,		Nasse . . . . .	41, 45
129, 133, 148		Nebenius, 33, 135, 136, 141,	
Hock . . . . .	135	185	
Hume . . . . .	23, 24	Necker . . . . .	15, 24, 28, 51
Jacob . . . . .	31	Nestler-Tricoche . . . . .	8
Jamieson . . . . .	60, 88	Nicholson . . . . .	4, 52
Jastrow, 130, 139, 140, 146,		Nitti . . . . .	1, 2, 24, 49, 52
147, 151		O' Shaughnessy . . . . .	11
Jéze (et Boucard), 25, 48, 52,		Pantaleoni . . . . .	47
133		Pfeiffer . . . . .	133, 135, 136, 186
Jenks . . . . .	125	Philipps, 10, 15, 80, 123, 124,	
Justi . . . . .	31	153, 154, 192, 200	
Kähler, 139, 140, 146, 147,		Pinto . . . . .	23
150, 151, 172, 204		Plehn . . . . .	20, 141
Kaufmann, 53, 64, 120, 121,		Porter (G. R.) . . . . .	2
125, 130, 139, 140, 142,		Porter (R. P.), 8, 13, 98, 99	
146, 150, 172, 203, 204		Probyn . . . . .	10
Küske . . . . .	65, 122, 141		

	<i>Pag.</i>		<i>Pag.</i>
Raffalovich . . . . .	211	Shaw . . . . .	98, 108, 109
Reitzenstein, 63, 121, 125, 147, 148, 149, 150, 155, 203, 204		Sieveking . . . . .	122
Ricardo . . . . .	35	Sinclair . . . . .	22, 26, 27, 28
Ricca Salerno, 4, 22, 24, 33, 38, 40, 41, 42, 44, 46, 52, 64, 81, 121, 129, 148, 165, 185		Smith. . . . .	32
Roscher, 5, 8, 24, 52, 125, 131, 141		Stein, 38, 132, 133, 136, 186	
Salandra . . . . .	2	Stuart Mill . . . . .	34, 36
Say . . . . .	23, 29, 30	Testera . . . . .	6
Schmalz. . . . .	31	Turner, 100, 193, 194, 197, 198	
Schooling (John Holt), 16, 98, 99, 140, 196, 199, 206, 207, 211, 212, 214		Umpfenbach. . . . .	54
Segner . . . . .	57	Vauthier . . . . .	123, 140
		Virgili. . . . .	10
		Vöcke . . . . .	33, 44, 48, 57
		Wagner, 40, 44, 52, 132, 136, 186	
		Wirth (Max) . . . . .	37





PALERMO — ORAZIO FIORENZA — EDITORE

GIUSEPPE INGHILLERI MANTIA

**Carattere Giuridico**  
**e funzioni economiche dello Istitore**

L. 2

*Dello stesso Autore:*

**DEL RIPOORTO**

L. 1,50

TOMMASO CHIAZZESE

**Natura e competenza**  
**della riunione dei presidenti**  
**nelle elezioni amministrative**

L. 2

FABRIZIO NATOLI

**Studi sugli effetti economici dell'Imposta**

L. 3

CARMELO SCUTO

**LA MORA DEL CREDITORE**

L. 5

PALERMO — ORAZIO FIORENZA — EDITORE

\* COLLEZIONE DI OPERE GIURIDICHE E SOCIALI \*

N. 1. G. NOTO-SARDEGNA

**LE SOCIETÀ ANONIME**

Un volume in 8° L. 12.

N. 2. F. P. TUCCIO

**Il Giudice sospetto nel processo civile italiano**

Un volume in 8° L. 5.

N. 3. P. FEDOZZI

**L'arbitrato  
nel diritto processuale civile internazionale**

Un volume in 8° L. 6.

N. 4. FABRIZIO NATOLI

**L'imposta sull'incremento di valore  
del suolo urbano**

Un volume in 8° L. 8.

N. 5. CARMELO SCUTO

**IL MODUS nel diritto Civile Italiano**

L. 8.

Prezzo del presente volume L. 6.