

16097

GIUSEPPE BIANCHINI



I PRESTITI ALL'ESTERO DEI COMUNI
E IL CONTROLLO GOVERNATIVO
IN GERMANIA

Dalla NUOVA ANTOLOGIA

1° aprile 1927



SOC. NUOVA ANTOLOGIA
PIAZZA DI SPAGNA N. 3
(S. SEBASTIANO)

ROMA

CASA EDITRICE D'ARTE
BESTETTI E TUMMINELLI
MILANO-ROMA

I.

Nell'immediato dopoguerra, anche in Germania, le amministrazioni comunali si trovarono bisognose di capitali per lo sviluppo dei servizi pubblici e in genere per fare fronte alle cresciute esigenze della collettività.

Data la impossibilità di sopperire a questi bisogni mediante disponibilità interne, sorse la preoccupazione che i Comuni potessero troppo largamente attingere al credito estero, col doppio danno di creare una concorrenza ai bisogni di capitale egualmente sentiti dalle imprese private e di aggravarsi di debiti per spese non produttive o almeno non indispensabili.

Perciò il Governo germanico, sollecitato anche dalla Reichsbank (la quale si era preoccupata delle ripercussioni di un ricorso disordinato al credito estero sulla stabilità della moneta), emanò una serie di disposizioni dirette a regolare i prestiti esteri da parte dei Comuni e delle altre entità territoriali.

Un primo decreto del Presidente della Repubblica, del novembre 1924, subordinò la facoltà di ricorrere a crediti esteri al consenso del Ministro delle Finanze. Questo decreto urgente venne poi sostituito nel gennaio 1925 da un accordo fra Governo e Stati, che portarono alla emanazione di « Norme direttive per la concessione agli Stati, Comuni e Associazioni di Comuni, di crediti esteri », norme le quali furono confermate dalla legge 21 marzo 1925. Tale legge allargò la portata del controllo, poichè si estese non solo all'esame delle condizioni per la facoltà di assumere il prestito estero, ma altresì al controllo delle condizioni del prestito e specialmente per quanto concerne la costituzione di garanzie, la durata, i riscatti, ecc.

La legge del 21 marzo e l'accordo sulle direttive sono tuttora in vigore: le direttive vengono prorogate di tre in tre mesi e sono

obbligatorie, se non interviene una denuncia da parte di qualche Stato, quattro settimane avanti la scadenza. Secondo la legge il Ministro delle Finanze dell'Impero può delegare ai Governi degli Stati l'esercizio della funzione di controllo, ed in pratica tale delega venne largamente esercitata, ma i Governi delegati debbono attenersi alle direttive sopra menzionate. Nel caso di dubbio i Governi debbono sentire il parere dello speciale « Ufficio consultivo pei crediti esteri ».

Questo Ufficio si è trovato di fronte a speciali difficoltà nel caso di prestiti comunali collettivi ed ha provocato delle modifiche alle norme direttive nel febbraio 1926: queste modifiche furono approvate in una Conferenza degli Stati del 10 febbraio 1926, e sono tuttora in vigore.

Quindi, o i crediti richiesti dai Comuni corrispondono alle condizioni nettamente prevedute e il Governo dello Stato può dare il consenso: oppure esorbitano dai casi preveduti e si rende necessario il ricorso all'Ufficio consultivo.

II.

In Italia la materia è regolata dal R. D. 10 dicembre 1925, n. 2162 che sottopone alla autorizzazione del Ministro delle Finanze i prestiti all'estero di qualunque natura, contratti tanto da privati quanto da Enti pubblici, quando la durata sia superiore ad un anno.

In Germania non venne prescritta l'autorizzazione pei prestiti privati per delle ragioni di principio; perchè non si volle — dopo la stabilizzazione della moneta — ristabilire delle misure che avrebbero costituito un ritorno alle cosiddette bardature di guerra. Però un certo controllo venne egualmente esercitato dal Ministro delle Finanze del Reich pel fatto che in certi casi sono prevedute agevolazioni fiscali pei prestiti all'estero, e tali agevolazioni vengono concesse soltanto con espressa autorizzazione ministeriale.

In Italia i prestiti all'estero fruiscono delle larghe esenzioni fiscali stabilite dal R. D. 16 dicembre 1922, n. 1634, ampliate dal successivo R. D. L. 10 settembre 1925, n. 1635, che concedono la esenzione dall'imposta di R. M., dalla tassa di registro degli atti costitutivi del prestito, dalla tassa di bollo per le cambiali di copertura, dalle tasse ipotecarie, dalle tasse di quietanza e di negoziazione. Tali esenzioni sono però concesse subordinatamente a determinate condizioni circa l'impiego dei prestiti, e la natura delle aziende pei quali il prestito deve servire: le norme per la concessione delle esenzioni sono contenute nel Regolamento Ministeriale 16 febbraio

1923, e le decisioni sono precedute dall'esame di uno speciale Comitato presieduto dal Ministro delle Finanze e composto dal Direttore generale del Tesoro e dal Direttore generale delle Imposte Dirette.

Rammentiamo anche che col R. D. 14 novembre 1926, n. 1973, per facilitare le operazioni di credito all'estero nei confronti di imprese di nazionalità italiana la cui produttività interessi notevolmente la situazione del lavoro e l'attività economica del Paese, il Ministro delle Finanze fu autorizzato ad acquistare fino alla concorrenza di 100 milioni di dollari, il ricavato in valuta estera proveniente da prestiti effettuati all'estero, ed autorizzato altresì a decretare che il R. Tesoro si impegni a garantire alle aziende mutuatarie lo stesso corso di cambio al quale furono rilevate le valute mutate per la divisa estera ad esse occorrenti per pagare la quota di ammortamento e gli interessi relativi alle operazioni di mutuo.

In Germania — come si è detto — le restrizioni agli indebitamenti all'estero furono più particolarmente sanzionate a carico degli Stati, Comuni e Associazioni di Comuni, per i prestiti contratti all'estero tanto in valuta estera, quanto in valuta nazionale. Inoltre venne ritenuta necessaria l'autorizzazione non solo pei prestiti diretti, ma anche per quelli indiretti, per esempio nel caso che un Comune intervenisse a garantire un prestito.

È interessante esaminare quale è il contenuto delle direttive applicate.

III.

In alcuni casi gli Stati possono concedere le autorizzazioni senza ricorrere all'Ufficio consultivo. Tali casi riguardano:

a) i crediti all'estero a corto termine, cioè non superiori ad un anno;

b) pei crediti a lungo termine quando la scadenza sia almeno di dieci anni e purchè sia preveduta la possibilità di riscatto da parte del debitore al massimo dopo cinque anni.

La durata superiore ai dieci anni (che però non deve superare i trenta) si richiede per non gravare troppo con la quota di ammortamento: si ritiene che un ammortamento ripartito su un lungo numero di anni allevia il carico annuale, e ciò rende meno oneroso il prestito. Del pari si esige la clausola del riscatto almeno dopo cinque anni poichè si vuole assicurare al debitore la possibilità di approfittare di una eventuale non improbabile tendenza al ribasso dei tassi d'interesse;

c) il prestito non deve oltrepassare per l'interesse il tasso massimo fissato periodicamente dall'Ufficio consultivo. Al principio del 1925 tale tasso era dell'8 %, ma in seguito si è attenuato, soprattutto dopo la abolizione del divieto da parte del Governo inglese di concedere prestiti all'estero. Da quel momento è cessato il monopolio dell'America, e l'Ufficio consultivo al principio del 1926 ridusse il tasso massimo al 7 %;

d) altra delle condizioni sostanziali è lo scopo del prestito. È assolutamente vietato ai Comuni, come agli Stati, di assumere prestiti per sovvenire aziende private. Inoltre il prestito deve essere riservato a *scopi produttivi*. Il significato del termine «scopi produttivi» è definito nel senso che i capitali devono essere destinati alla creazione o sviluppo di impianti produttivi capaci coi loro proventi di assicurare il servizio degli interessi e dell'ammortamento del prestito, senza che ne derivi un onere per il Comune assuntore. Inoltre si esige che i fini di produttività non rispondano soltanto a interessi locali, ma costituiscano un interesse consono allo sviluppo della economia generale del Reich. Infine si esige che le spese abbiano un carattere di necessità, cioè che non possano essere rimate ad epoca posteriore, quando può ritenersi che si sarebbero potute compiere con le risorse interne;

e) l'ultima condizione per detti prestiti è che non siano assistiti da alcuna forma speciale di garanzia, e che non si colleghino con altre operazioni, come, ad esempio, l'acquisto di macchinari, o la vendita dei proventi delle aziende sovvenute, ecc.

IV.

Se le condizioni menzionate in precedenza non sono completamente soddisfatte, per stipulare il prestito occorre ricorrere all'Ufficio consultivo, il quale è composto di cinque periti nominati dal Ministero delle Finanze e dell'Economia Nazionale del Reich, dal Direttore della Reichsbank, e due dagli Stati. Nel Comitato interviene il rappresentante dello Stato richiedente. Presiede il perito designato dal Ministro delle Finanze del Reich, e l'Ufficio risiede al Ministero delle Finanze.

È anche preveduto l'appello contro le decisioni del Comitato consultivo, ad un Comitato superiore composto dei rappresentanti di tutti gli Stati, che votano disponendo di un numero di voti eguale a quello stabilito pel Reichsrat: ma in pratica non si è mai verificato alcun appello.

Il totale dei prestiti esteri richiesti, consentiti ed emessi su parere del Comitato consultivo dal gennaio 1925 alla fine settembre 1926 è il seguente:

	Domandati	Autorizzati	Emessi
1) prestiti comunali . . . RM.	891.178.420	461.365.200	459.828.000
2) prestiti degli Stati	464.508.000	409.200.000	409.200.000
3) prestiti agricoli	115.000.000	115.000.000	115.000.000
4) prestiti per imprese industriali	238.500.000	213.300.000	213.330.000

Le domande di prestiti comunali, che sono state le più importanti, vennero quindi ridotte del 48 % circa. I prestiti comunali si riferiscono per 277 milioni al 1925 e per 184 milioni al 1926. I prestiti degli Stati per 138 milioni sono del 1925 e per 271 milioni del 1926.

V.

Le caratteristiche dei prestiti autorizzati, in base alle direttive dell'Ufficio consultivo, sono le seguenti:

Durata del prestito. — Da un minimo di 10 a un massimo di 30 anni. In generale la durata è di 20 o 25 anni. Considerando che, essendo i prestiti emessi sotto la pari, la durata influisce sul carico del prestito (per effetto della ripartizione del disagio su un periodo corrispondente), si sarebbe dovuto dare la preferenza a prestiti a lunga scadenza. Però l'Ufficio ha osservato che non esiste alcuna sicurezza che in effetto il prestito non sia riscattato avanti la scadenza, e ciò tanto più in vista di possibili attenuazioni del tasso d'interesse che renderebbero conveniente tale riscatto. Per questa ragione l'Ufficio ha ritenuto che la base normale della durata dovesse aggirarsi fra i venti-venticinque anni.

Possibilità di rimborso anticipato. — Non vi è prestito che possa essere riscattato prima di cinque anni. Qualche prestito contempla il riscatto solo dopo dieci anni. L'Ufficio ha sempre richiesto che esistesse la clausola di riscatto.

Oneri speciali. — L'esame dei contratti ha rilevato che spesso contenevano oneri speciali pel debitore che l'Ufficio ritenne non convenienti, e perciò ne fu richiesta la soppressione o la modifica. Fra questi oneri accessori non approvati vi sono i seguenti: l'impegno di acquistare merci; l'impegno di vendere i prodotti; l'impegno di ricorrere al medesimo prestatore per eventuali ulteriori prestiti (questo impegno venne riconosciuto solo entro certi limiti di tempo, tali da non compromettere la libertà del debitore).

Garanzie reali. — In genere l'Ufficio si è mostrato contrario alla concessione di garanzie reali, quando non si trattasse di prestiti

aventi un carattere industriale o agricolo. Fu quindi rifiutata nei prestiti comunali sembrando inconciliabile con la qualità di ente pubblico del Comune il vincolo di particolari proprietà per un prestito estero. Inoltre parve meno opportuno di creare una concorrenza a danno delle imprese private concedendo ai Comuni la possibilità di accordare garanzie ipotecarie che naturalmente avrebbe influito nel dare una preferenza assoluta ai prestiti comunali rispetto agli altri. Fu però ammessa la clausola che assicura al prestito la garanzia reale nel caso che venisse concessa ad un altro successivo prestito.

Carico del prestito. — L'Ufficio consultivo si è sempre preoccupato di stabilire esattamente quale fosse la ripercussione finanziaria del prestito. Il calcolo del carico totale è fatto dall'Ufficio sulla base delle formule per il calcolo degli interessi composti e delle rendite con l'aiuto delle tavole Spitzer. Questa precisione fa sì che il carico calcolato dall'Ufficio è quasi sempre superiore a quello calcolato dai prestatori sulla base delle tavole americane. Inoltre l'Ufficio tiene conto di tutti gli elementi accessori, quali la perdita di interessi nei versamenti anticipati ai banchieri incaricati del servizio, l'onere del servizio semestrale, ecc.

Sino alla fine del 1925 l'onere totale (interessi e ammortamento) si è aggirato fra l'8.5 % e il 9 %. Successivamente l'onere massimo è stato ridotto all'8 %. Negli ultimi mesi si è verificato un ulteriore miglioramento tanto che gli ultimi prestiti furono conclusi a circa il 7.5 % di onere totale. Il prestito della città di Amburgo del settembre 1926 porta un carico del 7.24 %.

Utilizzazione dei crediti esteri. — L'Ufficio ha come altro dei compiti importanti quello di stabilire se i prestiti rispondono per il loro scopo alle direttive prestabilite. Vennero in massima tenute presenti le seguenti norme:

1) Per regola vennero rifiutati i prestiti richiesti da Comuni per sovvenire industrie o aziende private. Vennero invece ammessi, ma non senza prudenti indagini, i prestiti dei Comuni per fornire capitali a imprese per la totalità o la quasi totalità di proprietà del Comune (tramvie, gas, impianti elettrici, panifici, ecc.), considerando che l'intervento del Comune poteva assicurare questi finanziamenti, per scopi produttivi, a condizioni più vantaggiose.

2) Per regola i prestiti devono servire a investimenti capaci di creare, per l'esportazione o per i bisogni indispensabili interni, attività corrispondenti all'onere del prestito in valuta estera. In questo modo il prestito estero non avrebbe influenzata la situazione monetaria aggravando il bisogno di valuta estera per l'avvenire. Questo fine si può ottenere direttamente quando si tratti di prestiti che

favoriscono la esportazione o il commercio internazionale (es. sviluppo dei porti di Amburgo e di Brema), o lo sviluppo di industrie sostitutive di importazioni (es. industria idro-elettrica per un paese povero di carbone), od anche per lo sviluppo agricolo in quanto abbia un riflesso nel ridurre importazioni. Vennero invece rifiutati i prestiti diretti unicamente a sviluppare interessi locali, quali l'esecuzione di piani regolatori o altre opere edilizie non produttive da un punto di vista nazionale. Si concessero dei prestiti invece per le officine elettriche, pel gas, per impianti d'acqua e simili. Caratteristica dell'attività svolta dall'Ufficio consultivo è il fatto che non vennero considerati i prestiti richiesti soltanto da grandi città, ma appoggiati anche prestiti di piccoli Comuni, quando, essendo centro di importanti nuclei industriali, si riconobbe utile ad un interesse generale e nazionale di facilitare l'adempimento di impianti reclamati per la vita e lo sviluppo dell'attività industriale di questi centri.

3) Altro dei requisiti considerati dall'Ufficio consultivo per concedere i prestiti è quello della necessità e della impossibilità di rinviare le opere ad un'epoca avvenire. Appunto per questa ragione l'Ufficio si è in genere mostrato contrario ai prestiti per costruzioni di case; ai prestiti per la navigazione interna, salvo il caso che si trattasse di opere capaci di influenzare il traffico internazionale; anche per la costruzione di strade in genere l'Ufficio si è mostrato contrario. Sarebbe difficile seguire tutte le decisioni rese caso per caso, con ampia motivazione, ma il principio informatore, seguito con molto rigore, è stato quello di impedire che la facilità relativa di ottenere danaro dovesse spingere i Comuni a compiere opere non strettamente necessarie e capaci di un conveniente reddito, costituendo così una fonte di aggravio pei contribuenti e in definitiva influenzando i costi di produzione, e d'altra parte aggravando per effetto dell'indebitamento verso l'estero le difficoltà per il mantenimento della stabilità monetaria.

VI.

Malgrado i criteri non certo eccessivamente larghi seguiti dall'Ufficio consultivo nella esplicazione della sua attività, non sono mancate le critiche per non avere con sufficiente rigidità contrastata la tendenza dei Comuni ad assumere debiti all'estero. Specialmente nel caso di prestiti collettivi domandati dai Comuni di certe regioni queste critiche si sono manifestate in modo abbastanza aspro. Nel 1925 furono richiesti quattro prestiti collettivi da parte dei Comuni del Wurtemberg, del Baden, della Hesse, della Turingia, e nel 1926

altri ne furono richiesti per la Renania e la Vestfalia e la Unione delle Casse di Risparmio dei Comuni. Nel complesso le domande di prestito di origine comunale presentate all'Ufficio sommarono a più di 600 e ciò spiega come, nonostante le indagini rigorose, i prestiti in definitiva consentiti siano ascisi a somma importante.

Va rilevato il fatto che le accurate indagini compiute dall'Ufficio consultivo costituirono un elemento apprezzato dagli stessi prestatori esteri, i quali hanno considerato il consenso dell'Ufficio come un elemento importante per la serietà e la sicurezza del prestito, contribuendo in tale guisa a facilitare ed a migliorare le condizioni dei prestiti.

Attualmente il mercato interno ha avuto in Germania una sensibile ripresa: molte emissioni, anche importanti, sono state da ultimo assorbite dal risparmio nazionale, e quindi il bisogno di prestiti esteri si va gradatamente riducendo. D'altra parte, specialmente per l'intervento della Reichsbank, si tende a limitare sempre più l'assorbimento dei capitali esteri, guidati dalla prudente preoccupazione di non turbare l'equilibrio monetario su cui riposa la ripresa sempre crescente della attività economica della Germania.

Se queste preoccupazioni sembrano giustificate in Germania, paese a valuta aurea, tanto più gravi ed urgenti dovrebbero essere nei paesi a valuta debole. In questi l'accensione di debiti all'estero deve essere controllata poichè può rappresentare una operazione non pericolosa se lo Stato ritira la divisa per servirsene per propri pagamenti già impegnati verso l'estero, o per costituire delle riserve di valuta pregiata, ma oltre questi limiti costituisce un impegno che da un lato accresce i bisogni futuri di divisa, e dall'altro esaurisce le risorse avvenire.

Se il provento dei prestiti esteri, direttamente o pel tramite del Tesoro, viene messo sul mercato, è ovvio che la situazione monetaria si presenterà più difficile quando, esaurite le possibilità di accendere debiti, verrà meno l'effetto di queste iniezioni auree, e resterà il peso del debito da pagare. Queste conseguenze depressive solo possono essere evitate in quanto l'investimento del prestito serva a produrre un incremento nelle esportazioni, o una riduzione nelle importazioni, corrispondente alle somme necessarie pel servizio del prestito. Questo è il principio fondamentale affermato dalle norme adottate in Germania, e per questo si è talvolta criticato l'Ufficio dei prestiti esteri per non averne compiuta una rigorosa applicazione. Questo anche spiega perchè si siano considerati con particolare sfavore i prestiti domandati dai Comuni, o dagli Stati particolari, per scopi non chiaramente e sicuramente produttivi.

