

SOCIETÀ ITALIANA  
DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA

CREDITO E SVILUPPO  
ECONOMICO IN ITALIA  
DAL MEDIO EVO  
ALL'ETÀ CONTEMPORANEA

ATTI DEL PRIMO CONVEGNO NAZIONALE

4 - 6 GIUGNO 1987

VERONA - 1988

NICOLA LA MARCA

## IL CONTROLLO DEI MUTUI AGLI ENTI LOCALI NEL SETTECENTO ROMANO

La pratica costante dei comuni dello Stato pontificio di ricorrere a prestiti fu, senza dubbio, una delle tante cause, anche se non determinante, della loro progressiva rovina finanziaria, nel corso del Settecento.

Molti dei motivi per cui si indebitavano sono identici a quelli che assillano al presente i comuni italiani, come, ad esempio, l'impossibilità di far fronte con le loro entrate alle spese di ordinaria amministrazione o a quelle necessarie per realizzare indispensabili opere infrastrutturali. Altri, invece, appaiono tipici dei tempi passati, in quanto, spesso, i documenti testimoniano che erano costretti ad indebitarsi per fronteggiare eventi bellici oppure ricorrenti, rovinose carestie o, addirittura, per pagare le tasse.

Quest'ultimo motivo, fra l'altro, è pressoché costante e non sono rari – fra l'altro – casi di comuni che, per tale ragione, risultano oberati da mutui d'importo superiore ai 500 scudi romani, come, per citare alcuni esempi, Gallese, Anguillara, Bagnaia, Poli, Monte Leone<sup>1</sup>.

I comuni, d'altronde, ricorrevano spesso a prestiti, non solo per pagare le tasse di loro spettanza, ma anche quelle che avrebbe dovuto versare il feudatario locale. Ed a ciò erano spinti non certo per alto senso civico, ma per il timore di dover subire le incursioni dei famigerati «Commissari cavalcanti», ossia dei funzionari statali incaricati di andare a riscuotere le imposte non versate.

Questi ultimi, infatti, nonostante precise disposizioni del governo

---

<sup>1</sup> I contenuti della comunicazione sono il risultato di indagini effettuate presso l'Archivio di Stato di Roma (A.S.R.) che contiene anche tutta la documentazione relativa all'attività svolta per più di due secoli dalla «Congregazione del Buon Governo», che, com'è noto, fu l'organismo del governo centrale dello Stato pontificio preposto al controllo degli enti locali.

Detta documentazione, ordinata e catalogata da E. LODOLINI (cfr. dello stesso *L'archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo 1592-1847*, Roma, 1956), concerne anche le ispezioni che, a più riprese, furono effettuate, nel corso del Settecento, da funzionari della Congregazione del Buon Governo in tutti i comuni dello Stato.

Più in particolare, quanto espresso nella comunicazione è, prevalentemente, la sintesi delle risultanze acquisite, per quel che concerne il tema trattato, dopo aver esaminato le relazioni finali di ispezioni attuate fra il 1704 ed il 1793 in cinquantasette comuni baronali, quasi tutti situati nelle vecchie circoscrizioni territoriali dello Stato della Chiesa denominate «Patrimonio» e «Campagna», che coincidevano, sostanzialmente, con gli attuali territori del Lazio settentrionale e meridionale.

Circa i primi comuni citati, cfr.: per Gallese, A.S.R., Archivio «Buon Governo» (B.G.), Serie IV, Volumi, 333, 968, 977, 978; per Anguillara, Volumi, 34, 35, 951; per Bagnaia, Volume 969; per Poli, Volume 627; per Monte Leone, Volumi 954, 955.

centrale, compivano vere e proprie angherie, facendo sopportare, fra l'altro, alle popolazioni locali, le spese relative alle loro missioni, che non dovevano costare poco se Cori, ad esempio, in una sua relazione, denuncia che «sempre da queste esigenze inesatte deriva il danno di scudi 141 per scavalchi dei Commissari»<sup>2</sup>.

A chi ricorrevano i comuni per ottenere prestiti? Gli archivi – a conferma di quanto già si è appurato circa l'arretratezza sociale, nel Settecento, delle province meridionali dello Stato della Chiesa – rivelano che solo di rado sono dei borghesi, dato che, quasi sempre, concedono mutui esponenti dei ceti privilegiati dell'epoca: baroni ed enti ecclesiastici.

Tanto per citare alcuni esempi, Cantalupo risulta aver contratto un mutuo per 250 scudi con il suo feudatario, Marchese Nunes, Stabbia con il Principe Borghese per 600 scudi, Mazzano per ben 1000 scudi con il Principe Ruspoli, Mentana, con il proprio feudatario, per 50 scudi<sup>3</sup>.

Quanto poi, agli enti ecclesiastici, si citano qui di seguito alcuni casi riscontrati nei primi decenni del Settecento, quando cioè ancora non era stata emanata da Benedetto XIV la bolla «Vix pervenit» del 1° novembre 1745, a seguito della quale, come è noto, si cessò di condannare l'usura come peccato mortale<sup>4</sup>.

Rocca del Veccio, ad esempio, ha ottenuto un prestito di 25 scudi dalla Compagnia del Santissimo Rosario; Bomarzo, da parte sua, ha ottenuto un mutuo di 100 scudi dalle Monache del Convento di S. Maria di Loreto; Gallese, infine, risulta indebitato con «un censo creato l'otto ottobre 1688 di 350 sc. a 4% a favore della Compagnia del Rosario e l'altro di 150 sc. in due censi parimenti a 4% a favore del Capitolo e Collegiata di Gallese»<sup>5</sup>.

I tassi di interesse che, comunque, venivano richiesti, come è confermato anche da un provvedimento di Benedetto XIV, al quale si accennerà in seguito, risultano variare da un minimo del 4% ad un massimo del 9%. Tassi, come si può rilevare, sorprendentemente bassi, se si considera che, avendo Innocenzo XI abolito il 30 settembre del 1682 i banchi dei giudei che, da secoli, prestavano al tasso ufficiale del 18%, gli interessi sui prestiti che continuavano ad essere praticati clandestinamente da ebrei e da cristiani, nei primi decenni del XVIII secolo, variavano dal 20 al 47%<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. per Cori, A.S.R., Archivio B.G., Vol. 1001.

<sup>3</sup> Cfr. per Cantalupo, A.S.R., Archivio B.G., Vol. 941; per Stabbia, Voll. 977-978; per Mazzano, Voll. 977-978; per Mentana, Vol. 941.

<sup>4</sup> Cfr. A.S.R., Biblioteca, «Bullarium» Benedetto XIV.

<sup>5</sup> Cfr. per Rocca del Veccio, A.S.R., Archivio B.G., Voll. 977-978; per Bomarzo, Voll. 977-978; per Gallese, Vol. 333.

<sup>6</sup> Cfr. A.S.R., Biblioteca, «Bullarium» Innocenzo XI, nonché V. Franchini, «La Congregazione de Usuris in Roma», estratto della Rivista Economica, Vol. VIII, n. 5, Anno X, Roma 1931.

Con ogni probabilità, la circostanza che il contraente era un ente pubblico e che, quindi, i prestiti dovevano risultare in atti ufficiali, costringevano i prestatori ad essere molto prudenti, tanto più che Innocenzo XI, evidentemente consapevole delle nefaste conseguenze del suo provvedimento del 1682, si era già premurato, per mettere quanto meno al riparo gli enti locali, di confermare la validità della costituzione «Qua ad sublevationem» del 1° maggio 1592 di Clemente VIII, con la quale si era disposto che gli interessi passivi di mutui contratti dai comuni non potessero superare il 7%<sup>7</sup>.

D'altra parte, i potenziali prestatori dovevano rendersi ben conto che un formidabile concorrente nell'offerta di denaro ad interesse era proprio il governo centrale, in quanto, già agli inizi del Seicento, lo stesso Clemente VIII aveva provveduto, con la costituzione «Ad sublime Apostolicae dignitatis» del 24 maggio 1603, ad erigere il primo Monte destinato esclusivamente a beneficio dei comuni dello Stato pontificio.

Fu questo il Monte della Comunità di prima erezione, al tasso del 5,20%, al quale i comuni erano ammessi, fra l'altro, per estinguere i mutui accessi ad interesse più alto.

Un Monte della Comunità di seconda erezione ad interesse più basso, del 4,50%, fu poi eretto da Paolo V, cui fece seguito quello di terza erezione, istituito da Urbano VIII nel 1635.

Innocenzo XI, infine, estinse quest'ultimo nel 1685, istituendo un Nuovo Monte delle Comunità al tasso del 3%, al quale, come per i precedenti, i comuni erano ammessi per estinguere i debiti contratti a condizioni più onerose<sup>8</sup>.

Il meccanismo predisposto per venire incontro alle esigenze finanziarie degli enti locali, se si prescinde dalla sua indubbia azione calmieratrice sugli interessi, non comportò, comunque, dei risultati soddisfacenti. In effetti, gran parte dei comuni continuò a rivolgersi a prestatori locali, spinti a ciò da urgenze del momento, dal timore conseguente delle lungaggini burocratiche per accedere al Monte delle Comunità, da interessi e combutte varie e, soprattutto, dal desiderio di sfuggire al ferreo sistema di controllo che lo Stato aveva posto in atto sin dalla fine del Cinquecento per controllare la finanza locale.

È noto, infatti, che il già citato Clemente VIII, con la bolla «Pro Commissa» del 15 gosto 1592<sup>9</sup>, più nota con il nome di «De Bono Regimine»

<sup>7</sup> Cfr. A.S.R., Biblioteca, «Bullarium» Clemente VIII.

<sup>8</sup> Cfr. in particolare A. LODOLINI, *I Monti camerali nel sistema della finanza pontificia*, in *Archivi storici delle aziende di credito*, Vol. I, Roma 1956. Circa, poi, le fonti archivistiche relative ai vari monti, Cfr. A.S.R., «Archivio Camerale», Parte II.

<sup>9</sup> Cfr. A.S.R., Biblioteca, «Bullarium» Clemente VIII nonché i due seguenti, significativi commenti

– oltre ad istituire la Congregazione del Buon Governo, che, per più di due secoli, ebbe il compito di controllare gli enti locali – stabilì una serie di procedure per attuare una razionale gestione finanziaria di detti enti, regolata nei minimi particolari dagli organi centrali. Fra l'altro, specifiche norme furono sancite anche per i mutui contratti dai comuni, che dovevano essere preventivamente approvati da Roma, dopo aver acquisito doverose, dettagliate informazioni sulla necessità dei mutui stessi e sui relativi tassi di interesse.

Anche queste ultime disposizioni, comunque, furono, non di rado, trascurate, come ebbe modo di rilevare la stessa Congregazione del Buon Governo allorché, nel Settecento, prima in modo sporadico, poi, sempre più capillarmente e a tappeto, iniziò ad inviare suoi incaricati per effettuare sopralluoghi nei singoli comuni.

Nella documentazione di archivio relativa a questi sopralluoghi risulta, infatti, che i funzionari inviati dal centro trovavano, quasi sempre, una situazione caotica, in quanto, spesso, dei mutui contratti, oltre a non essere stata chiesta la preventiva autorizzazione, non si era in grado neanche di dimostrare il motivo per cui erano stati assunti e, quindi, l'utilizzo che degli stessi si era fatto.

Le relazioni dei «visitatori apostolici» rivelano quale fu il comportamento adottato dal governo, nella prima metà del Settecento, per cercare di reagire a questo stato di cose.

Si procedeva, anzitutto, alla verifica dell'esistenza della «licenza» della Congregazione del Buon Governo, per, poi, appurare quale era stato l'effettivo uso della somma per la quale ci si era indebitati.

I visitatori non esitavano a sospendere il pagamento dei frutti, non solo quando mancava la «licenza», ma anche allorché non si riusciva a dimostrare che il denaro era stato speso per un utile servizio sociale.

Di fronte ad un tasso passivo considerato troppo alto, si ordinava, poi, al comune di chiedere al creditore una riduzione dello stesso, molto al di sotto del tetto del 7%, fissato a suo tempo da Clemente VIII, e cioè al 3,20%, che era, quindi, di poco superiore a quello del 3%, praticato, all'epoca, dal Monte Comunità operante a Roma.

In caso di rifiuto da parte del creditore e, qualora non era possibile

---

dei contenuti della «De Bono Regimine» elaborati nei secoli successivi. J. COTELLI, *De Bono Regimine rerum ad Universitates spectantium in Bullam X Clementis Papae Commentaria, Romae MDCLVI*; P.A. DE VECCHIS, *De Bono Regimine*, Roma 1734. Per una valutazione sintetica dell'operato della Congregazione del Buon Governo si rimanda, infine, all'opera di A. LODOLINI, dal titolo *L'amministrazione pontificia del Buon Governo*, in «Gli archivi italiani», Anno V, n. 4 (1919), nonché Anno VI, nn. 1 e 2 (1920).

ottenere da altri analogo mutuo, sempre al tasso del 3,20%, si ordinava al comune di presentare istanza per essere ammesso al Monte delle Comunità, onde estinguere il vecchio censo troppo oneroso.

Perentori e minacciosi erano, oltretutto, i termini di questi ordini, come si evince dalla parte finale, che qui di seguito si riporta, della relazione stesa a proposito del debito contratto dal Comune di Cantalupo con il Marchese Nunes: «si è ordinato ai Priori che nel termine di 15 giorni abbiano d'aver fatto l'istanza in S.C. per essere ammessa al Monte Comunità e mancando saranno tenuti del proprio a tutti li danni che possa la comunità patire nel pagamento dei frutti»<sup>10</sup>.

Nonostante la categoricità degli ordini, le evasioni alle disposizioni emanate furono pressoché costanti, per cui Benedetto XIV, con uno specifico Motu Proprio del 7 settembre 1745<sup>11</sup>, prima ancora, quindi, della già ricordata Bolla «Vix pervenit», emanò nuove norme, sancendo, fra l'altro, che alle stesse dovevano adeguarsi tutti i creditori «ancorché siano Persone costituite in qualunque dignità Ecclesiastica, o Secolare, Privilegiate e Privilegiatissime ... E molto più se fossero (Lo che però Noi non vogliamo credere) Chiese, Monasteri e Luoghi Pii ..., rispetto à quali li suddetti Contratti sarebbero anche più ingiusti e vergognosi».

Più in particolare, il Pontefice, dopo aver ricordato che non pochi suoi sudditi «non hanno avuto rossore di opprimere le Comunità con usure esorbitanti di cinque, sei, sette, e ancora otto, e nove per cento», stabilì l'illegalità di tutti i mutui contratti dai comuni con sudditi pontifici che avessero un tasso passivo superiore al 4% e, quindi, il diritto automatico da parte dei comuni di ridurlo essi stessi, qualora i creditori non si fossero spontaneamente adeguati.

La contraddizione del tasso ufficiale fissato da Benedetto XIV con quello che veniva richiesto dai visitatori apostolici nei primi decenni del secolo, che, come è stato già accennato, era del 3,20%, è solo apparente. Con ogni probabilità, il Governo, rendendosi conto della portata di queste sue nuove drastiche e generalizzate disposizioni, ne volle attenuare le conseguenze, elevando di poco il tasso passivo precedentemente ammesso per i comuni.

Comunque sia, le preoccupazioni di Roma per gli effetti di questi suoi nuovi provvedimenti furono eccessive, se non altro perché anche questi ultimi dovettero essere prevalentemente elusi, se si fu costretti, di nuovo, dieci anni dopo, a tornare a trattare la materia e, questa volta, con un provvedimento ancora più deciso e capillare.

<sup>10</sup> Cfr. sempre, per Cantalupo, A.S.R., Archivio B.G., Vol. 941.

<sup>11</sup> Cfr. A.S.R., Biblioteca, «Bullarium», Benedetto XIV.

Il 22 febbraio del 1755, infatti, il Cardinale Doria, Prefetto della Congregazione del Buon Governo, emanò un editto<sup>12</sup> che, dopo aver ricordato le precedenti statuizioni del Pontefice allora regnante, dispose, non solo la riduzione del tasso passivo ammesso per gli enti locali dal 4 al 3%, ma anche l'applicazione delle nuove norme nei confronti di cittadini stranieri che avessero eventualmente prestato a comuni dello Stato pontificio.

Nello stesso provvedimento furono anche stabiliti termini perentori perché quanto sancito fosse in breve tempo ed automaticamente eseguito. Si ordinò, infatti, che, entro due mesi dal giorno della pubblicazione dell'editto, i creditori non propensi ad accettare la riduzione dei loro tassi attivi, dovessero dichiararlo, affinché i comuni con gli stessi indebitati, provvedessero, entro il termine di altri due mesi, a restituire la somma ricevuta in prestito.

Circa i creditori, poi, che non avessero ottemperato a quanto disposto, il provvedimento è molto conciso, limitandosi a dichiarare che: «gli stessi si reputeranno come se tacitamente avessero accettata la riduzione, e da indi in poi correranno i frutti a loro favore al tre per cento, e non più».

Nella parte conclusiva del provvedimento, infine, ci si premurò di precisare che quanto contemplato «la Sacra Congregazione vuole, e dichiara, che abbia forza, e vigore di vera, e reale disdetta intimata personalmente, non dovranno, né potranno le Comunità pagare a coloro, che non avranno dichiarato, maggior frutto del tre per cento, né si ammetterà scusa alcuna d'ignoranza».

Proprio perché si doveva dare all'editto la massima pubblicità, lo stesso, riprodotto a stampa, fu diffuso in tutto il territorio dello Stato con una circolare della Congregazione del Buon Governo, sempre del 22 febbraio 1755, nella quale si davano le seguenti disposizioni ai competenti funzionari di ciascun comune: trasmettere a Roma l'elenco dei creditori che avrebbero dichiarato di non accettare la riduzione dei loro tassi attivi; comunicare l'importo delle somme che agli stessi avrebbero dovuto essere restituite; adoperarsi subito per cercare di contrarre un nuovo prestito al tasso non maggiore del 3% per le debite restituzioni ai vecchi creditori e, se fosse risultato necessario, iniziare le pratiche per ottenere i capitali necessari dal Monte della Comunità.

La circolare in questione, infine, si conclude perfino con una esplicita promessa di ricompensa alle autorità locali risultate zelanti nell'eseguire le

---

<sup>12</sup> Cfr., anche per i documenti della Congregazione del Buon Governo, ai quali successivamente si accenna, consistenti nell'Editto del Cardinale Lante del 1760, nelle due circolari del 1755 e del 1760, nonché nelle due istruzioni generali del 1760 e del 1771, A.S.R., Biblioteca, «Bandi», Busta 347.

disposizioni del centro, dato che «si ricorda al Governatore d'invigilare per la sollecita ed esatta esecuzione de' suddetti ordini, affinché nella relazione da farsi a Nostro Signore de' buoni effetti, che avranno prodotti, possa rendersi la dovuta retribuzione alla di Lui diligenza».

Evidentemente, né la minaccia del bastone, né la promessa della carota potevano facilitare il conseguimento degli obiettivi che ci si era posti. I risultati dell'editto del Cardinale Doria, infatti, non dovettero essere molto soddisfacenti se gli stessi organi centrali furono costretti ad ammetterlo esplicitamente, cinque anni dopo, allorché avvertirono la necessità di statuire di nuovo sul tema dei prestiti agli enti locali.

In effetti, in uno specifico editto del 7 maggio 1760, il nuovo Prefetto della Congregazione del Buon Governo, Cardinale Lante, dopo aver ricordato le precedenti disposizioni ed aver confermato, fra l'altro, che lo Stato, nonostante le sue difficoltà finanziarie, aveva prontamente restituito le somme ai creditori che non avevano accettato la riduzione dei loro tassi attivi, così si esprime a proposito delle risultanze del precedente provvedimento del 1755: «Ciò nonostante si è osservato nella revisione delle Tabelle di alcune Comunità, che per ignoranza, o indulgenza de' Comunisti, o per soverchia avidità de' Creditori, che non fecero a tempo debito la prescritta dichiarazione si è continuato a pagare i frutti de' Censi, o Cambi, ed altri Contratti alla primiera convenuta ragione maggiore del tre per cento sotto il pretesto o dell'ignoranza dell'Editto, o della stipolazione degli istromenti de' medesimi Censi e Cambi seguita qui in Roma, o in altri luoghi fuori del Territorio della Comunità debitrice».

Quale fu la reazione concreta del potere centrale nel constatare queste palesi evasioni a sue chiare e precise disposizioni? La risposta non poteva essere che una sola e, in effetti, nell'Editto del Cardinale Lante, dopo il suaccennato preambolo, si provvede a stabilire il diritto dei Comuni di farsi risarcire dai creditori ai quali si era continuato a pagare un tasso superiore a quello del 3%.

Più in particolare, venne stabilito al riguardo che «La Sag. Congregazione..., per i termini de' frutti decorsi dopo il dì 22 aprile 1755, in cui terminava il bimestre prescritto ai Creditori a fare l'indicata dichiarazione, ordina, e vuole, che tutte le somme così pagate più del tre per cento, e che si pagassero per l'avvenire debbono imputarsi, e calcolarsi in diminuzione della sorte (ossia del capitale dato in prestito) de' Cambi o altri simili Crediti, e che solamente a proporzione delle sorti così diminuite si debbono per l'avvenire pagare i frutti ai rispettivi Creditori sempre alla detta ragione del tre per cento, e non più».

Nello stesso provvedimento non si trascurò neanche l'eventualità che i mutui pagati ad un interesse superiore a quello disposto fossero stati nel



frattempo integralmente restituiti. In tal caso, era chiaro cosa occorre fare per risarcire i comuni del danno subito. A ciò avrebbero dovuto provvedere le autorità locali che avevano autorizzato i prestiti in questione.

Fu, in effetti, sancito che: «Nel caso poi, che l'imputazione suddetta non potesse avere il suo effetto, o perché i Censi già fossero stati estinti in questo frattempo, o per altri simili motivi, in tal caso l'istessa Sagra Congregazione ordina, e comanda, che i Priori, Anziani, ed altri Ufficiali, che avranno ordinati questi pagamenti debbano nel termine di due mesi da computarsi dal giorno della pubblicazione del presente Editto reintegrare, ed avere effettivamente reintegrate le rispettive Comunità di tutti i danni loro venuti per l'eccesso di tali pagamenti; spirato il qual termine si procederà contro di Essi, ed in sussidio contro i Sindicatori, che ne' sindacati avranno approvate queste partite, all'esecuzione della Mano regia, riservato però alli suddetti Magistrati, e Sindicatori il gius d'agire per la repetizione dell'indebito contro quelli, che avranno esatto il di più del tre per cento per i frutti, come sopra decorsi dopo il 22 aprile 1755».

Come si può rilevare, una notevole tenacia dimostrava ormai il potere centrale nel perseguire il suo obiettivo a proposito dei mutui contratti dai comuni e tale tenacia la si riscontra anche in un'altra circolare che la Congregazione del Buon Governo emanò il 22 giugno del 1765, evidentemente per correre ai ripari dopo che una disastrosa carestia, verificatasi nel 1764, l'aveva costretta ad autorizzare non pochi comuni a contrarre prestiti con interessi superiori al 3%.

Questa breve circolare, infatti, così recita nelle sue poche, concise righe: «Attese le angustie, nelle quali per causa dell'ultima Carestia trovaronsi diverse Comunità, furono queste costrette di prender danaro a Censo o a Cambio ad usura maggiore del tre per cento, e ne fu anche loro concessa espressamente dalla Sagra Congregazione l'opportuna licenza. Quando perciò codesta Comunità in detta circostanza avesse legittimamente creati simili Censi o Cambj a ragione maggiore del tre per cento, dovrete ordinare agli esercenti Priori d'intimare a' Creditori di tali Contratti, che se dentro il termine di un mese non dichiareranno di non voler ridurre i loro Censi, o Cambj all'annuo frutto del tre per Cento, si reputerà aver Essi accettata questa riduzione, e però in avvenire si pagherà loro il solo tre per Cento. Se poi dentro detto termine dichiarassero di non acconsentire alla stessa riduzione, in questo caso la medesima Comunità dovrà subito trasmettere i necessari documenti per ottenere l'ammissione a' Luoghi di Monte ad effetto di estinguere tali Censi, o Cambj, intendendo però la Sag. Congregazione, che restino nel loro pieno vigore, ed osservanza gli Editti pubblicati li 22 Febrajo 1755, e 7 Maggio 1760, sopra de' Censi, e Cambi, che si trovano fin d'allora creati a maggior usura del tre per cento».

La costanza della Congregazione del Buon Governo nel perseguire l'obiettivo che si era prefissato è confermata altresì dalle sue due «istruzioni generali», diramate nel 1760 e nel 1771, circa i comportamenti che dovevano adottare i suoi funzionari in occasione delle loro visite ispettive nei singoli comuni.

Nella prima di dette istruzioni, elaborata dallo stesso surricordato Cardinale Lante il 15 maggio del 1760, così si dispose, infatti, a proposito dei mutui contratti dai comuni: «dove vi siano debiti in capitale di Censi, Cambi, Luoghi di Monte, e simili, si dovranno tener pronte le prove dell'origine di essi. E perché talvolta succede, che un debito sia stato contratto per estinguere altro preesistente, la di cui sorte cedette in estinzione d'altri debiti ancora più vecchi, così le diligenze dei Deputati dovranno innonamente procurare di mettere in chiaro la prima causa di ciaschedun debito e riferirla con gli opportuni recapiti nella suddetta Informazione».

Più in generale, in un'altra parte della stessa istruzione, si raccomandò, poi, ai futuri ispettori di controllare se i singoli comuni avessero rispettato le disposizioni governative e quelle eventuali, espresse da funzionari statali in occasione di precedenti visite, stabilendo che «poiché riguarda in grave danno, e pregiudizio dei pubblici interessi il differire l'esecuzione degli ordini, dovranno perciò indagare le visite fatte altre volte, e decreti di esse, esprimendo nell'Informazione, se siasi adempito tuttociò, che è stato dagli altri visitatori ordinato, ne per qual motivo non l'abbiano eseguita».

È chiaro il motivo per cui si formulava quest'ultima raccomandazione. Roma, infatti, era ben conscia della sua debolezza e, quindi, della relativa facilità con la quale potevano essere eluse le sue disposizioni, per cui il controllo, durante le visite agli enti locali, dell'effettiva esecuzione di quanto precedentemente ordinato, era di capitale importanza.

È per questa ragione che anche la seconda «istruzione generale» ai «visitatori», diramata nel 1771, fu particolarmente incisiva nel formulare questa stessa raccomandazione, senza trascurare, ovviamente, di dare utili suggerimenti, a proposito dei mutui contratti dai comuni, identici nella sostanza a quelli già illustrati, trattando della prima «istruzione generale».

Lo zelo del Governo nel raccomandare ai suoi funzionari di controllare l'esecuzione di ordini dati in precedenza era più che giustificato dato che, dai documenti di archivio relativi alle visite effettuate negli ultimi decenni del Settecento, diffusa risulta l'abulia degli amministratori locali nell'adeguare i loro comportamenti alle determinazioni di Roma, fatte loro conoscere con editti e circolari. E questa indifferenza la si può riscontrare non di rado anche per quel che concerne le azioni che avrebbero dovuto svolgere per ridurre i tassi attivi dei creditori.

Sintomatico è, ad esempio, il brano che, qui di seguito, si riporta, della

relazione inviata a Roma da Monsignor D'Adda Salvaterra, a seguito della sua visita fatta ad Anguillara nel 1764: «Tutto che la S.C. con editto pubblicato nel 1755 e rinnovato nel 1760 abbia espressamente proibito alla Comunità il pagare i frutti dei Censi di più del tre per cento ... nulla di meno con molta mia ammirazione abbiamo riconosciuto essersi finora proseguiti i pagamenti dei frutti per i Censi di questa Comunità al quattro per cento, e che alcuni dei Padroni dei Capitali ritenuti a Censo ricusi di accettare il pagamento al tre per cento»<sup>13</sup>.

In definitiva, l'azione del potere centrale dello Stato pontificio, per cercare di controllare la pratica sempre più diffusa dei suoi comuni di contrarre prestiti e, soprattutto, di ridurre al minimo il costo degli stessi, se riuscì indubbiamente a contenere in parte abusi e tassi di interesse, non conseguì in concreto dei risultati soddisfacenti.

Quali le ragioni di questo parziale fallimento?

È innanzitutto da considerare che gli interessi dei mutui in questione, oscillando – come si è già rilevato – dal 4 al 9%, erano già bassi, per cui una loro riduzione al tre per cento significava andare contro le leggi immutabili che regolano la domanda e l'offerta di un bene.

Con ogni probabilità, non pochi amministratori comunali, assillati dalle urgenze, dalla necessità di reperire in fretta i mezzi per affrontare degli impegni improrogabili, ritenevano più utile rivolgersi a creditori privati del posto, oppure consideravano più pratico non avvalersi del sistema stabilito da Roma per ridurre i tassi passivi dei mutui assunti, rivolgendosi al Monte delle Comunità. E ciò in considerazione delle vischiosità e delle lungaggini che sistematicamente contrassegnavano ogni procedura che avesse a che fare con la lenta burocrazia statale di Roma.

È in effetti da rilevare, a quest'ultimo proposito, che i provvedimenti adottati dai «Visitatori Apostolici», a conclusione delle loro ispezioni, divenivano operanti soltanto dopo la loro approvazione da parte della Congregazione del Buon Governo, tanto è vero che quasi tutti i «visitatori» scrivevano in apertura dei loro decreti «Provvedimenti proposti». E Roma, purtroppo, si esprimeva sulle loro proposte con estrema lentezza.

Questa particolare circostanza si ha avuto modo di appurarla perché numerose relazioni, stese a conclusione delle visite ispettive, contengono anche allegate le determinazioni prese dal centro su quanto nelle stesse suggerito con, ovviamente, l'indicazione dell'anno nel quale venivano formalmente adottate.

---

<sup>13</sup> Cfr. A.S.R., Archivio «Buon Governo», Serie IV, Vol. 978.

Ebbene, dalla lettura di questi documenti, solo di rado risulta che il Governo centrale rispondeva nello stesso anno in cui la relazione perveniva a Roma, mentre, quasi sempre, si esprimeva dopo due, tre ed anche quattro anni dopo l'emanazione dei cosiddetti decreti dei «visitatori».

È facile intuire che coloro che avevano un sia pur minimo interesse a non eseguire quanto disposto dal centro confidavano proprio in questa sua lentezza, per cui i comuni dello Stato pontificio, alla fine del Settecento, rappresentavano un vero paese di Bengodi per gli amministratori locali, indifferenti al bene comune e senza alcun «timore dello Stato».

In definitiva, le «misere comunità», anche per l'indebolimento sopravvenuto del potere baronale, erano ormai divenute triste ed inerme scenario delle malefatte di una intrigante, corrotta piccola burocrazia, principale protagonista, delle malefatte e dei ritardi che sono stati descritti.

D'altra parte, se i baroni si erano indeboliti ed il potere politico non era più una loro diretta emanazione, gli stessi avevano ancora un prestigio enorme, specie nei loro feudi, per cui lo Stato era ancora di fronte a loro debole e, soprattutto, lontano, dato che, solo con le visite periodiche dei suoi funzionari, queste distanze venivano, sia pure di poco, attenuate. E, se si tiene presente quanto si è già accennato, e cioè che i creditori delle comunità erano spesso proprio i baroni, è facile intuire quale peso determinante debbano aver avuto anche i loro interessi per la parziale inattuazione dei provvedimenti illustrati.

È, infine, da tener presente che questi interessi locali erano fittamente intrecciati con quelli di esponenti della burocrazia statale del centro, determinando ulteriori combutte e, quindi, ritardi. Un solo illuminante esempio, è più che sufficiente a dimostrare l'esistenza di questo intreccio. Nella seconda metà del Settecento ricopriva, a Roma, la carica di Esattore Generale delle Comunità, con conseguente gestione della cassa di tutti i comuni dello Stato, un certo Santi Jaquet. Ebbene, nel 1782, allorché la Congregazione del Buon Governo gli ordinò di rendere conto delle ultime riscossioni, risultò un ammanco di quasi 10.000 scudi!

In definitiva, un complesso di circostanze fece sì che lo Stato pontificio conseguisse soltanto dei risultati parziali circa la sua costante azione, svolta nell'arco di due secoli, per cercare di combattere il ricorso al credito da parte dei comuni e, soprattutto, di ridurre i relativi tassi di interesse.

D'altronde, anche se questo obiettivo fosse stato pienamente raggiunto, lo stesso si sarebbe concretizzato, in definitiva, soltanto nella generale e diffusa riduzione di due o tre punti di detti tassi, consentendo, di conseguenza, un beneficio molto relativo alle esauste finanze comunali.

Ben altre, infatti, furono le cause determinanti della totale rovina finanziaria degli enti locali, alla fine del Settecento, per cui Pio VII, nel 1801, fu costretto a decretare la vendita di tutte le proprietà immobiliari comunali per soddisfare i loro creditori<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Già durante la Repubblica Romana del 1798-99, i beni delle comunità erano stati incamerati dall'Erario e, successivamente, in parte, venduti come «Beni Nazionali». Peraltro, occupata Roma dalle truppe napoletane, gli atti precedentemente promulgati furono abrogati con la conseguenza che, il primo aprile del 1800, le terre già vendute furono restituite alle comunità con specifico ordine emanato dal Tenente Generale Naselli in nome di Ferdinando IV.

Tuttavia, Pio VII, dopo aver dichiarati, inizialmente nulli gli acquisti dei «Beni Nazionali», fu costretto con il Moto Proprio del marzo 1801, ad acconsentire alla vendita dei beni comunali, per soddisfare i creditori dei comuni.

Con successivo Moto proprio del 14 luglio 1803 si revocarono, però, le disposizioni del 1801, affidandosi i beni rimasti invenduti all'amministrazione della Congregazione del Buon Governo.

Comunque sia, il destino delle terre comuni era ormai segnato, tenuto conto, fra l'altro, che, nel corso del decennio compreso tra il 1810 e il 1819, la situazione debitoria delle comunità aveva continuato, progressivamente, a deteriorarsi, per cui il loro debito complessivo era giunto a oltre due milioni di scudi.

Di fronte a tale situazione, e nonostante il parere contrario del Buon Governo, Pio VII fu costretto ad emanare, il 7 dicembre del 1820, un Moto Proprio che stabilì la vendita dei beni comunali, ad esclusione dei diritti di pascolo e di legnatico.

Nel 1823 il Cardinale Albani, Prefetto del Buon Governo, chiese ed ottenne dal Pontefice l'interruzione della vendita, anche se, ormai, gran parte delle terre erano state vendute, stabilendosi, con successivo Editto dell'11 Aprile 1826, che i creditori delle comunità sarebbero stati soddisfatti con l'aggiudicazione dei canoni e censi attivi sui beni urbani.