

Il controllo legislativo del bilancio

A convincersi dell'importanza che ha per gli uomini politici e per l'organizzazione di un buon controllo finanziario, la conoscenza del modo come il sindacato legislativo delle finanze funziona presso i vari Stati, ci soccorre il ricordo del Cobden Club di Londra, che alcuni anni fa, sotto l'ispirazione dell'illustre suo presidente Bright, inviava a molti membri stranieri una serie di questioni relative ai mezzi adottati negli altri paesi per la critica e il controllo parlamentare delle spese pubbliche proposte dal governo.

Si può dire in generale che i differenti metodi, sotto cui trovasi organizzato il controllo legislativo delle finanze, riduconsi a tre: l'inglese, l'americano e il francese.

In Inghilterra, la Camera dei Comuni esamina il bilancio nella seduta in Comitato, la quale, a differenza delle altre, ha carattere affatto familiare ed intimo; in essa si discute, quasi in forma di conversazione, ma da esperti finanziaieri, il bilancio proposto dal governo. Ciascun intervenuto può prendere la parola due volte, mentre, nelle altre sedute, non è concessa che per una sol volta. Possono intervenire tutti i membri dei Comuni, ma, in fatto, non vi prendono parte che i più competenti in materia finanziaria.

Vi sono due comitati: quello dei sussidi o delle spese (*committee of supply*) e quello delle entrate (*committee of ways and means*). Ciascuno di questi è diretto, non già dallo *speaker*, ch'è il presidente abituale della Camera, ma da un *chairmann* o presidente particolare eletto dal comitato, il quale, a differenza dello *speaker*, può prendere parte alla discussione. Dopo la chiusura dei suoi lavori, il *chairmann* presenta alla Camera, in seduta pubblica, una relazione particolareggiata sul progetto del bilancio. Onde la Camera inglese, a differenza di quelle del continente, non riceve comunicazioni dall'insieme del bilancio, ma soltanto l'esposizione orale che ne fa il cancelliere dello scacchiere.

Essa vota il bilancio articolo per articolo; poscia lo passa alla Camera alta o dei Lords, ma per pura formalità, perché quest'ultima o lo accetta nel suo insieme come è stato votato dalla Camera dei Comuni, o lo rigetta in blocco.

In Inghilterra, il controllo legislativo non si estende a tutte le entrate e a tutte le spese, giacché esse son divise in due categorie: in una trovan posto quelle che hanno un carattere permanente e le imposte che vi debbono provve-

dere; l'altra comprende le spese la cui misura è essenzialmente variabile e le tasse necessarie a portare l'equilibrio nel bilancio. Sono soltanto le spese e le entrate di questa seconda categoria che vengono sottoposte al voto del Parlamento. Le imposte permanenti formano il cosiddetto *fondo consolidato*, e sono le più numerose e produttive; le spese consolidate, poi, sono quelle assolutamente necessarie a mantenere invariata l'attuale organizzazione politica della nazione, cioè gl'interessi del debito pubblico, la lista civile, gli emolumenti dei magistrati e del corpo diplomatico, le pensioni, ecc. Tutte queste spese hanno un carattere permanente e invariabile; e senza una legge speciale non si può nè aumentarle, nè diminuirle, nè sopprimerle.

Nella costituzione inglese il potere delle Camere è meno esteso in materia finanziaria che in qualsiasi altra materia. Come principio generale, il diritto d'iniziativa dei Comuni e dei Lords è illimitato, ma questo principio comporta un'eccezione: le Camere possono proporre tutto ciò che vogliono, eccetto una spesa o un aumento di imposta. Solo il Governo ha l'iniziativa delle proposte delle spese. Senza il consenso del Parlamento, esso non può nè riscuotere una imposta, nè fare una spesa; ma il Parlamento, dalla sua parte, non può votare nè un'imposta nè una spesa senza una precedente formale proposta del Governo. Ben lungi di temere queste prerogative finanziarie del potere esecutivo, la Camera inglese ha rinunciato financo a qualche privilegio che precedentemente aveva.

Sino al 1886, difatti, era essa che determinava, riunita in comitato speciale, le somme da impegnarsi per la spesa della milizia, ma rinunciò anche a questo diritto, perché ritenne che esso avesse il difetto « *di confondere le responsabilità nella preparazione del bilancio* ».

Il metodo americano è quello delle commissioni parlamentari chiuse e permanenti, elette nel proprio seno, dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato.

Tali commissioni sono: quella delle *vie e mezzi*, eletta dal Senato, e che conta 26 membri, e quella delle *pubbliche spese*, eletta dai rappresentanti, che ne conta 43. Esse danno il loro parere su tutte le proposte di finanza fatte durante la sessione. Questo metodo è conforme alla natura democratica della costituzione Americana, in cui la preparazione del bilancio non è opera del Gabinetto, ma della Camera. Si può

discutere se sia bene o male sottrarre la preparazione del bilancio al potere esecutivo; ma, una volta sottratta, il metodo di esame preliminare non può essere che quello su accennato.

Diverso dal metodo inglese e dall'americano è il *francese*. In Francia le due Camere si dividono in uffici, dei quali alcuni contano nove, altri undici, altri quindici membri: essi esaminano i vari progetti di legge, e poscia ciascuno nomina, nel proprio seno, uno o due membri, per costituire una commissione chiusa, la quale esamina il progetto di legge e ne fa rapporto all'assemblea. Pel bilancio, che è una legge annuale, si segue l'istesso sistema. Oggi, la Commissione francese del bilancio è di trentatré membri, ed è divisa in sottocommissioni, delle quali ognuna esamina uno o due bilanci speciali. Ogni cosa è studiata nei suoi dettagli, e quando occorra, la Commissione del bilancio chiede informazione al ministro delle finanze. Allorchè ha finito il suo lavoro, presenta le sue conclusioni alla Camera che vengono stampate e distribuite. Segue la discussione del bilancio in seduta pubblica, in cui ogni articolo di spesa è votato a parte e ciascun deputato ha diritto di proporre emendamenti. Il Senato procede nella stessa guisa; ma la sua commissione di finanza non ha che dieci membri.

Tanto la Commissione della Camera, che quella del Senato, godono la più intera libertà e autorità nel disimpegno delle loro mansioni.

Si scorge da ciò che il metodo francese dà modo di esercitare un controllo dei più efficaci sulle spese e su tutto il piano finanziario del Governo.

Nel *Belgio*, nell'*Olanda* e nella *Danimarca*, i metodi variano alquanto, accostandosi in parte al francese ed in parte all'americano.

Ed in vero, nel *Belgio*, al cominciare della sessione, la Camera dei deputati si divide in sei comitati, di cui ciascuno esamina esclusivamente le materie che gli competono, ed elegge poi, pel bilancio, un relatore: tutti questi relatori, riuniti, formano una Commissione centrale. Questo metodo, come si vede, partecipa del francese e dell'americano. Vuolsi però notare che, dietro preavviso, la Commissione centrale, si mette in relazione diretta coi ministri, discutendo, a voce e per iscritto, qualunque questione cui abbia dato luogo l'esame preliminare del bilancio.

Nell'*Olanda* e nella *Danimarca*, si procede quasi allo stesso modo, eccetto che il rapporto preparatorio della Commissione centrale si fa sempre per iscritto.

In *Prussia*, la Commissione parlamentare non è un organo essenziale nella procedura del bilancio. Può essere nominata dal Presidente della Camera, ed il numero dei suoi membri

varia da 14 a 35. Non esamina l'intero bilancio, ma le parti più importanti di esso, discutendole con i delegati dei ministri; ne fa rapporto orale alla Camera, o scritto, nei casi di questioni difficili e gravi. La ristrettezza di tali attribuzioni, si coordina colà alla idea dominante, che il bilancio sia principalmente l'opera del Governo e che non possa essere impedito dal voto di una sola Camera.

In *Austria* la Camera sceglie nel suo seno 36 deputati per formare la commissione di finanza. Questa divide le spese in tanti capitoli, quanti sono i rami principali dei servizi pubblici, e poscia ripartisce tra i suoi membri lo studio particolare di ciascuno di questi capitoli. Ogni capitolo è votato dalla maggioranza della Commissione, la quale infine presenta il bilancio alla Camera. Questa ha il diritto di accettare o respingere le proposte della Commissione, ma di solito l'accetta. Ciascun membro del Reichsrath può assistere alla seduta della Commissione di finanza.

Le decisioni di questa non sono sottomesse alla revisione del governo; tuttavia ciascun ministro difende e spiega innanzi la commissione il bilancio del suo ministero.

Una commissione permanente di controllo del debito pubblico, eletta ha i membri delle due Camere, vigila la distribuzione delle spese dello Stato durante le vacanze parlamentari.

Interessante è conoscere come funziona in *Svezia* il controllo legislativo delle finanze.

I ministri debbono presentare, all'apertura di ciascun « *Riksdag* » ordinario, innanzi alle due Camere, le proposte relative alla situazione del tesoro e riguardanti le spese dell'anno seguente; e quelle attinenti ai mezzi come ottenere i fondi necessari. Ciascuna proposta del Governo è accompagnata da un'esposizione dei motivi che la giustificano. L'iniziativa, nelle questioni di bilancio, è d'ordinario della Corona, ma è anche un dritto del *Riksdag*: questa, però, l'usa soltanto in via eccezionale.

Nessuna proposta in materia d'imposta può essere presa in considerazione dalla Camera prima che la Commissione delle finanze — *Staats Utskottet* — non abbia dato il suo parere. Questa Commissione si compone di 24 membri, dei quali una metà è eletta nel proprio seno da ciascuna delle due Camere. La Commissione ha il dritto di consultare tutti i conti e tutti i libri del Governo, e quando ha fatto ciò, presenta le sue conclusioni alle Camere.

Nondimeno, allo scopo di risparmiare tempo ed assicurare l'ordine del lavoro, la Commissione, a misura che avanza nello esame delle proposte governative, comunica alle Camere il suo parere sulle differenti spese d'imposta e spese. Però, verso la fine della sessione, essa indirizza,

e sottometta all'esame generale delle Camere, il bilancio delle vie e dei mezzi, detto colà *Finans Betankandet*, ove sono indicate tutte le domande governative, e tutti le risoluzioni definitive prese dal *Riksdag* durante la discussione del bilancio. Le Camere discutono nuovamente, e prendono le ultime decisioni sul bilancio dello Stato. I membri del governo hanno il dritto di difendere le loro proposte innanzi le Camere, ma le decisioni sulle spese dipendono esclusivamente dal *Riksdag*, con questa sola restrizione: che le riduzioni sulle spese di già esistente per delle istituzioni pubbliche, se queste riduzioni dovessero rendere impossibile l'azione continua dei corpi pubblici, dipendono dal consenso del Re. — I crediti accettati dalle due Camere costituiscono la decisione del *Riksdag*.

Veniamo, ora, a dare qualche idea sommaria sul controllo finanziario legislativo in Italia. Nel mese di novembre di ogni anno il Ministro del tesoro presenta alla Camera il bilancio preventivo dell'anno finanziario successivo, che comincia il 10 luglio. Questo progetto di bilancio è diviso in undici parti, che comprendono i bilanci dei diversi ministeri e quella dell'entrata. Ciascun bilancio speciale deve essere approvato dalle due Camere e sanzionato dal Re. Ogni parte del bilancio è preceduta da una esposizione dei mutamenti subiti d'anno in anno.

La Camera dei deputati nomina, al principio della sessione, una Commissione composta di trenta membri, coll'incarico di esaminare il bilancio in tutti i suoi dettagli. Questa può proporre degli aumenti o delle riduzioni dei singoli assegnamenti, ma è sempre la Camera che ne decide definitivamente.

Una volta approvato dalla Camera, il bilancio passa al Senato, che nomina una *Commissione di finanza* con quindici membri. Il Senato, che ha delle prerogative eguali a quelle della Camera, vota il bilancio; in caso di dissenso tra le due Camere, il progetto del bilancio è rinviato all'una o all'altra di esse, a seconda delle circostanze. La Commissione del bilancio ha una completa libertà d'azione; essa può interrogare i ministri e domandare tutti i documenti necessari, e funziona presso a poco come in Francia.

Diciamo ora qualche parola sul merito di ciascuna degli accennati metodi secondo cui è fatto il controllo legislativo della finanza.

Secondo noi, a tutti è preferibile il metodo inglese. Esso ha tutti i vantaggi delle Commissioni chiuse, senza averne i difetti: nessun uomo competente viene da esso eliminato; mentre che con gli altri metodi, e specialmente col francese e coll'italiano, sia per ragioni politiche, sia perchè si trovino in un medesimo ufficio parecchi uomini competenti, spesso degli uomini forniti di speciali cognizioni e di singolare esperienza

non entrano a formare parte della Commissione del bilancio.

Col metodo inglese, inoltre, la discussione della Camera in seduta pubblica viene di molto accorciata, giacchè chiunque avea a fare delle osservazioni a delle proposte speciali su qualche capitolo ha già avuto l'agio di esporle in Comitato e quivi sostenere le proprie idee; e, se queste sono state accolte, non vi è più ragione di ripeterle nella pubblica discussione fatta in seno ai Comuni. La celerità dei lavori parlamentare del bilancio, e specialmente la prontezza con cui questo viene votato, dipendono in gran parte dal metodo adottato dalla Camera per studiare il bilancio.

Quanto alla nostra condizione particolare, deve dirsi che il metodo che si segue lascia alquanto a desiderare, non tanto nella legge, quanto nella pratica. La Camera non ha mostrato pressoché mai di appassionarsi alle questioni finanziarie: i bilanci si discutono fra l'apatia generale e fra un numero scarso di deputati. Benché talora uomini competenti si facciano ad esaminare la generale politica finanziaria del Gabinetto, in relazione allo stato economico del paese, il più delle volte avviene che ciascun deputato, invece di guardare al bilancio nel suo complesso, cioè di studiare le questioni finanziarie dal punto di vista dell'interesse generale, si limiti a tener conto e preoccuparsi soltanto di quelle parti di esso, che si connettono agli interessi particolari del suo collegio. Ciò, si dirà, è una conseguenza del sistema parlamentare; ma è pur vero che questo difetto finisce per togliere ogni efficacia al sindacato legislativo delle finanze, e col lasciare libero il potere esecutivo di fare annualmente progredire la complessiva spesa dello Stato. E difatti, uno dei fini del controllo parlamentare delle finanze, sarebbe lo impedire che il Governo chieda ed ottenga dei crediti sproporzionati alla potenzialità economica del paese. Ora, quando si perde d'occhio il complesso del bilancio per trattarsi sui suoi dettagli, o quando — ciò che torna lo stesso — ogni deputato non ha a chiedere che per sé, non solo sfugge ogni mezzo per potere impedire che la spesa pubblica soverchi le forze economiche della nazione, ma si va fatalmente diritti alla legge della progressione dei bilanci. Cosicché si può ben dire, senza tema di essere smentiti, che una delle cause del moderno progredire della spesa di bilancio, sta precisamente nel modo inadeguato ed inefficace con cui si esercita il controllo finanziario legislativo, nel poco interesse che vi prendono le Camere, nella sopraffazione che gli interessi particolari esercitano su quelli più importanti e generali.

Da noi, il debole interesse che il Parlamento prende al sindacato finanziario si rivela anche

nel controllo *sussequente*. La Corte dei Conti ogni anno manda alla Camera l'elenco dei decreti registrati con riserva, indicando i motivi per cui essa ne rifiutò la registrazione pura e semplice. Ora, l'esame di questi decreti, da parte della Camera, generalmente non si fa con quella cura che il caso meriterebbe; tanto è vero che difficilmente essa non convalida qualcuna delle registrazioni con riserva. Inoltre, la relazione annuale della Corte dei Conti non è presa in quella considerazione che meriterebbe, e molti ignorano persino che essa esista; e gli scopi che si propone; mentre, se essa fosse seriamente considerata, potrebbe illuminare il parlamento sulle maggiori questioni finanziarie, molto più e meglio che non lo faccia il conto consuntivo e la esposizione finanziaria del ministro del tesoro.

E' poi invalsa l'abitudine, presso i nostri uomini politici, di limitare il controllo finanziario alla discussione dei bilanci preventivi, e di credere che il *conto del tesoro* sia di nessuna importanza. Ora, in questa guisa, il sindacato finanziario parlamentare si riduce ad una

pura parvenza, perchè la storia dei singoli capitoli di spesa e di entrata la si ha dal *conto del tesoro*, e non dal *preventivo*, e perchè la Camera viene così a rinunciare ad ogni controllo su quella parte del bilancio, che è puro bilancio *di cassa*. Nè è giusto che ella si disinteressi da tutte quelle questioni che sono attinenti al pareggiamento del conto annuale del tesoro, ai bisogni temporanei della cassa ed ai mezzi che il governo escogita per farvi fronte, perchè questi mezzi spesso si collegano ai maggiori problemi dell'economia nazionale.

E' nostra fiducia che il progredire della educazione politica del paese e l'abitudine alla vita costituzionale faran sì che le nostre Camere prendano in avvenire più a cuore l'esercizio del controllo finanziario. Bisogna convincersi che solo in questo modo acquistan stabilità gli ordinamenti politici, e si potrà stabilire la sperata armonia fra il sistema tributario e l'economia nazionale.

V. TANGORRA.

Documenti per la Storia del Risorgimento Italiano



EPISTOLARIO INEDITO DI GIUSEPPE MAZZINI

Progetti d'azione — Carlo Alberto congiurato — Le durezze dell'esilio

10 giugno 1838.

Caro Nicola

Rispondo — ma breve — perchè m'è necessario profittare d'un'occasione dacchè una lettera che partisse da qui direttamente mi costerebbe cinque o sei scellini e non li ho — alle tue sino a quella che mi recava tre giorni sono il sig Pietro Ad altra occasione ti scriverò più a lungo; per oggi contentati così, e d'altra parte il laconismo aiuta ad intendersi. Rimanga, dici tu, ben conchiuso tra noi, che a circostanze eguali a quelle che furono in Spagna, mesi addietro, non lasceremo fuggir l'occasione. Sia pure; ma concedi ch'io rifiuti i rimproveri che destramente mi vibri su questo punto. — M'avvedo che in fatto d'azione, se avessi mezzi, mi troverei anch'oggi, sfiibrato come sono, fisicamente e moralmente, più ardito e intraprendente di voi. Che? Eravate convinti di poter trasportare il reggimento sulle coste d'Italia e non l'avete fatto? L'avreste fatto se aveste saputo le cose che stavano preparandosi in Sicilia? Avevate bisogno d'una cospirazione all'interno per questo? S'io avessi modo di trasportare un nocciolo s'ffatto, armato e organizzato all'interno, mi porrei a bordo lo stesso giorno, lasciando dietro me poche lettere e un proclama da mandarsi contemporaneamente in Italia;