

# IL RIGETTO DEL BILANCIO

## NOTA

Il voto del 18 maggio 1893, con cui la nostra Camera dei Deputati rigettava, nella votazione complessiva a scrutinio segreto, il bilancio di grazia e giustizia, ha fatto di ventare realtà un'ipotesi che — come tale — è stata lungamente discussa dagli scrittori di diritto costituzionale, ogni qual volta si sono chiesti: — può il parlamento respingere il bilancio?

A vero dire, come bene osservava il direttore di questo periodico nel precedente numero, quello che è accaduto in Italia non costituisce il caso *tipico* di rigetto del bilancio, quale è stato — sempre in ipotesi — previsto dalla scuola.

Non solo si è respinto il singolo bilancio di un solo ramo di pubblica amministrazione e non tutto intero il bilancio dello Stato; ma le ragioni stesse del voto della Camera si sono informate ad una politica troppo particolare (se non forse personale), per potersi dire che siamo nel caso di un conflitto fra il parlamento ed il Governo: conflitto in cui il rigetto del bilancio debba presentarsi come il più efficace *mezzo di resistenza* e l'ultimo spediente da usarsi, prima di uscire dalla legalità. Evidentemente nessun confronto è a farsi col conflitto prussiano del 1862-65, quando gravissimi interessi erano in giuoco e contrastavansi criterii di governo diametralmente opposti.

Tuttavia, poichè il fatto — in Italia mai visto e dovunque poco prevedibile — della non approvazione di un bilancio si è verificato, conviene discorrerne, anche senza tener conto delle cause che lo hanno determinato. Astrazione fatta da ogni giudizio politico, rimane sempre, al fatto in sè, una considerevole importanza scientifica.

Non ho mai creduto seriamente importante la questione se il parlamento — in tesi generale di diritto — possa o no respingere il bilancio. Malgrado l'opinione della scuola dominante in Germania, ritengo che un tale diritto sia indiscutibile. È chiaro, dapprima, che dal momento in cui si ha il diritto di approvare, debba aversi anche quello di respingere. Sarebbe un diritto ben singolare quello che implicherebbe la potestà di dir *sì* e non mai *no*. È un caso identico — comechè in iscala più larga — a quello della potestà che hanno le due Camere di esaminare i titoli di validità per l'ammissione dei rispettivi componenti. Questa potestà è amplissima e consente, a chi ne è investito, di servirsene con latitudine di imperio.

Ma, a parte questa considerazione, che avrebbe un semplice valore logico, credo che anche entrando nel merito della questione sull'*indole giuridica* del bilancio, debba trarsi conforto al principio delle più larghe potestà del parlamento.

Come è noto, gli scrittori germanici distinguono — quasi tutti — le leggi *materiali* dalle *formali* attribuendo alle prime un contenuto prettamente *giuridico* ed alle seconde uno meramente *amministrativo*. Il direttore di questo periodico si è ispirato ad un concetto presso a poco analogo, nella sua ben nota distinzione fra leggi *proprie* ed *improprie*. La legge del bilancio essendo la più importante fra codeste leggi formali o improprie, ne conseguirebbe che in lei il carattere amministrativo prevalga sul giuridico ed il parlamento non possa pregiudicare, togliendo occasioni da essa, l'*ordine giuridico preesistente*.

Il quesito interessante della questione sarebbe precisamente questo. Tutte le leggi di entrata e di spese non possono essere praticamente attuate; non si possono, cioè, esigere i tributi e far procedere i pubblici servizi senza la periodica approvazione del bilancio, anno per anno. Ora, siccome tutto ciò che forma obbietto di entrata o di spesa, è regolato dalle leggi anteriori a quella del bilancio — e questa non fa altro che, secondo le mutevoli esigenze contabili e finanziarie, distribuire diversamente, o

piuttosto *proporzionare* le entrate e le spese; sorge il quesito: — quelle leggi anteriori sono *subordinate* al bilancio? Respingendo il bilancio, non si verrebbe alla conseguenza di negare efficacia, di annullare (nei loro effetti pratici) una serie di leggi già sanzionate e promulgate? E sarebbe ciò ammissibile, quando il bilancio non avesse che un'importanza meramente amministrativa?

La questione si riporta dapprima alla distinzione generale fra le leggi proprie e improprie, che io non credo abbia importanza pratica, dal momento che in tutte le leggi è necessario l'eguale concorso formale dei tre organi legislativi e la legge, quando è fornita regolarmente, ha sempre per contenuto un precetto universalmente obbligatorio. Quanto all'indole speciale del bilancio, credo di dover ripetere una formula da me usata altra volta; che cioè il bilancio « comincia con l'essere un atto del potere governativo, nella forma del sindacato e finisce con l'essere un atto del potere legislativo, in quanto autorizza il Governo ad applicare, anno per anno, le leggi finanziarie ».

Il primo scopo del bilancio è realmente quello amministrativo, cioè la proporzione per le entrate e le spese, secondo le esigenze politiche. Una tale proporzione ha tanta importanza in sè, che non può essere stabilita dal solo Governo, ma occorre il consenso del parlamento. Il quale avendo, oltre del potere legislativo, anche il sindacato su quello governativo, un tale sindacato esplica in ispecial modo a proposito del bilancio, nel quale tratta l'amministrazione dello Stato si riversa e sul quale esplicansi tutti i criterii di governo.

Senonchè è così interessante un tale sindacato ed ha tale importanza nel regime parlamentare che, per renderlo veramente efficace, gli si dà la forma di una vera e propria *concessione* al governo di esigere le entrate e di smaltire le spese. In altri termini (malgrado che la formola dispiaccia a Gneist e soprattutto a Laband) è proprio vero che tutte le leggi finanziarie sono *subordinate* alla periodica approvazione annuale del bilancio. Il quale,

appunto perciò, finisce di essere un semplice atto amministrativo e diventa un vero atto del potere legislativo.

Da queste considerazioni traesi l'illazione che il parlamento abbia il diritto di rifiutare il bilancio; non già allo scopo di arrestare la vita dello Stato — chè sarebbe supposizione anarchica e logicamente assurda — ma per esprimere *in casi estremi* la propria sfiducia al governo, nel modo più energico e quando altre vie di salvezza non sembrino potersi adoperare. Il che vuol dire che, una volta respinto, in tale ipotesi, il bilancio, non si arresta la vita dello Stato; ma continua *per via di fatto*, salvo a legalizzare con *bill di indennità* tutto ciò che nel frattempo siasi fatto, dopo che siasi risolta la crisi politica che a quel grave fatto ha dato origine.

Come vedesi — e mi piace ripeterlo — questo, che è il *caso tipico* del rigetto del bilancio, non ha niente a che fare col voto della Camera italiana (certamente deplorabilissimo) che respingeva il solo bilancio di grazia e giustizia.

A tale voto, costituzionalmente, non può darsi altra importanza che quella di una sfiducia, se non personale al guardasigilli, al gabinetto. Il metodo è scorretto; ma il fatto resta sempre nei suoi limiti proprii.

Una questione più speciale si è sollevata in Italia sul proposito. Essendosi respinto il bilancio e prescrivendo l'art. 56 dello Statuto che i disegni di legge respinti non possono essere ripresentati nella stessa sessione, *quid agendum?*

Nessuno vorrà sostenere che per il 1893-94 si dovrà fare a meno dai servizi dipendenti dal Ministero di Grazia e Giustizia! La soluzione unicamente corretta sarebbe stata quella di chiudere entro il giugno 1893 la sessione, riaprirla, ed entro lo stesso termine fare approvare un nuovo bilancio. È noto infatti che l'anno finanziario nuovo, per la legge di contabilità, comincia il 1° luglio.

Il Ministero invece pare abbia seguito un'altra via, che io ebbi occasione di indicare in giornali politici tempo addietro, non dandole però che il semplice valore di una

*subordinata*. Sembra che si voglia chiedere l'esercizio provvisorio, sulla base, non già del nuovo bilancio 1893-94, che già è stato respinto, ma del precedente 1892-93.

Un simile provvedimento sarebbe giustificato (sempre come subordinata, ossia come spedito) dalla considerazione che non si infrange l'art. 56 dello Statuto, perchè altra cosa è un esercizio provvisorio, altro uno definitivo. Vi ha differenza *quantitativa* per il tempo e *qualitativa* per la stessa fiducia politica che dal governo si chiede in modo precario, per le sole esigenze dei pubblici servizi. Aggiungasi che l'esercizio provvisorio dell'esercizio passato significa *continuazione* dello stesso esercizio; si impone perciò, anche come necessità pratica, in virtù della *legge di inerzia*. Altrimenti dovrebbe arrestarsi la vita dello Stato: soluzione che, ripeto, sarebbe anarchicamente assurda.

Catania 23 giugno 1893.

Angelo Majorana.

