

Il bilancio bene pubblico
Per i settant'anni della Corte costituzionale

Roberto Bin

1. Nel vasto mare della giurisprudenza costituzionale in tema di finanza e contabilità pubblica - mare che conosco poco e in cui ho una certa difficoltà a navigare - ho pensato di individuare un punto eminente a cui orientare la mia rotta per svolgere queste brevi considerazioni. Si tratta di un tema che appare assai innovativo e di grande capacità "sistemica": quello del bilancio come "bene pubblico". Tema già ampiamente illustrato per altro nello studio del giudice Buscema.

Inaugurato dalla sent. 184/2016 (red. Carosi), e poi ripreso da numerose pronunce della Corte, il tema colloca il bilancio pubblico al centro del sistema costituzionale. È un "bene pubblico" perché è uno "strumento" chiave che va ben al di là degli aspetti contabili. È lo strumento che traccia il quadro di sintesi in cui si riassumono gli obietti e i progetti annunciati dal protagonista politico, e si pongono in evidenza le risorse predisposte per la loro realizzazione: così che si rende poi possibile – uso le parole della sent. 184 – il «confronto tra il programmato ed il realizzato». «Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo» - così si esprime ancora la sent. 184 – fa sì che alla mancata approvazione dei bilanci «l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica» e quindi l'obbligo di dimissioni dell'esecutivo.

Perciò il bilancio "bene pubblico" è – cito una sentenza di poco successiva (80/2017, red. Carosi) - «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato».

2. Il tema è ripreso in molte sentenze successive, anche piuttosto recenti (si veda per es. la sent. 91/2025, red. Buscema: non presente nella raccolta perché di rigetto): e si è arricchito di molte implicazioni.

a) La prima implicazione è l'esigenza che nella formazione dei bilanci «il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza» (sent. 247/2017, red. Carosi, non presente nella raccolta perché di rigetto "interpretativo"). Ciò comporta che sono necessarie «esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sent. 80/2017, red. Carosi).

Il tema è ripreso anche dalla giurisprudenza più recente, che sollecita «il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale... a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa» (sent. 168/2022, red. Antonini).

b) Resta poi fermo che «una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come “bene pubblico”» (sent. 51/2019, red. Antonini, non presente nella raccolta perché di inammissibilità; idem sent. 190/2023). All'opposto, meccanismi comportanti una “lunghissima dilazione temporale” sono «difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica» (sent. 51/2019 cit.).

c) La terza implicazione colpisce la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno «stillicidio normativo di rinvii»: perché così si finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento del bilancio, «in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale» (sent. 18/2019, red. Carosi). Si apre così una prospettiva di grande importanza, che lega le politiche di bilancio e del debito pubblico alla considerazione degli interessi delle generazioni future. «L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo» (sempre sent. 18/2019). La prospettiva degli interessi delle generazioni future era in precedenza comparsa nella giurisprudenza costituzionale esclusivamente in connessione con i temi della protezione del patrimonio ambientale e culturale, tutelato dalla Convenzione UNESCO (si veda tra le prime la sent. 22/2016, red. Coraggio), delle norme di tutela delle risorse idriche (a partire dalla sent. 259/1996, red. Chieppa) e della legge quadro per la caccia (si veda la sent. 1002/1988, red. Cheli). Diventa però centrale nella giurisprudenza in tema di bilancio e contabilità a partire (dopo un primo accenno nella sent. 88/2014, red. Coraggio) dalla sent. 18/2019, già citata.

3. La dottrina del “bilancio-bene pubblico” è stata inaugurata dalla giurisprudenza costituzionale con esclusivo riferimento ai bilanci delle regioni e degli enti locali: e tuttavia, proprio per l'elevato tenore dei principi e dei corollari che essa esprime, essi non possono non essere applicati anche al bilancio dello Stato. Con però una diversità di fondo, che deriva dalle possibilità di impugnazione della legge di bilancio e soprattutto dalle conseguenze di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto sottoposto a giudizio.

Le questioni sottoposte al giudizio della Corte, citate in precedenza, sono sorte o per impugnazione diretta delle leggi regionali da parte di Governo, oppure per iniziativa della Corte dei conti, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione; talvolta è stata la regione a sollevare conflitto di attribuzione contro lo Stato per contrastare l'operato della Corte dei conti (sent. 184/2022, red. Sciarra), oppure per opporsi a qualche specifica disposizione della legge di bilancio dello Stato che si riteneva incidesse negativamente sull'autonomia finanziaria regionale.

In nessun caso, però, è entrata in gioco la dottrina del "bilancio-bene pubblico" quando la Corte ha discusso del bilancio dello Stato. Non tanto perché tale dottrina non si possa applicare anche al bilancio dello Stato, tutt'altro: penetrando nei gangli più profondi della teoria democratica la sua applicabilità al bilancio dello Stato si dovrebbe dare per scontata. L'ostacolo sta altrove.

In tanto è postulabile la concezione del bilancio come "bene pubblico", strumento fondamentale del corretto funzionamento del circuito politico-rappresentativo, in quanto venga seguito per la sua approvazione un procedimento pienamente democratico, in cui sia coinvolta la massima istanza rappresentativa del Paese, cioè il Parlamento: la Costituzione è molto attenta a circondare l'approvazione del bilancio dalle opportune garanzie, a partire dalla c.d. "riserva di assemblea" (art. 72, u.c.). Però da ormai trent'anni le procedure parlamentari di approvazione del bilancio preventivo, attentamente disciplinate dai regolamenti parlamentari, sono sconvolte e derogate: ogni anno che passa le garanzie costituzionali e regolamentari vengono ulteriormente compresse ed eluse, in nome dell'urgenza del provvedere nei tempi prestabiliti. È appena il caso di sottolineare che i tempi del ciclo di bilancio sono dettati dal Governo; e che è sempre il Governo ad agitare lo spettro della scadenza del 31 dicembre, oltre la quale si apre il rischio di ricorrere all'esercizio provvisorio. È una ipotesi le cui conseguenze negative sono forse eccessivamente esagerate. In passato, negli anni della c.d. Prima Repubblica, all'esercizio provvisorio si è fatto ricorso decine e decine di volte (33 volte, a quanto mi risulta); ed è comunque un'ipotesi prevista dall'art. 81.5 Cost., rimasta indenne anche dopo la riforma costituzionale del 2012. La conseguenza negativa del ricorso all'esercizio provvisorio è principalmente la brutta figura che fa il Governo, soprattutto nei confronti dei mercati finanziari. Ma se la sanzione "morale" colpisce il Governo (e la sua maggioranza), appare incongruo che a farne le spese sia invece il Parlamento e la "sacralità" delle sue procedure.

Di ciò la Corte costituzionale è pienamente avvertita, come emerge in tutta chiarezza dall'ord. 17/2019 (red. Cartabia). Con essa la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da un gruppo parlamentare di opposizione contro la procedura seguita per l'approvazione del bilancio di quell'anno, in brutale deroga alle regole costituzionali e regolamentari. La Corte riprende il tema del "bilancio-bene pubblico", sottolineando che la procedura a cui fa riferimento l'art. 81 Cost. rappresenta «il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin

dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»; ma poi non fa il passo fatale di accogliere il ricorso e sanzionare modalità di approvazione che «hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia», quasi giustificandole in ragione del fatto che si tratta di una prassi che «si è consolidata nel tempo», e di cui si è fatto «frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

Il consolidarsi di una prassi deforme, però, non basta certo a giustificare la deroga sistematica a principi e regole costituzionali. E, d'altra parte, va aggiunto che l'ordinanza citata non intende chiudere definitivamente la porta a successive future censure dirette a invalidare tali procedure: «nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». Il nodo che però appare difficile sciogliere è come censurare violazioni plateali – e difficilmente giustificabili - delle garanzie procedurali nella fase di approvazione del bilancio senza che ciò comporti la dichiarazione di illegittimità della stessa legge di bilancio, che avrebbe conseguenze clamorose. Prudentemente i ricorrenti – come la stessa ordinanza sottolinea (punto 9 del *fatto*) – non avevano richiesto l'annullamento degli atti né della legge di bilancio. Ma è davvero difficile immaginare che si possa salvare il frutto di un procedimento viziato.

4. Se è lecito proporre una conclusione, a me sembra evidente che una strada andrà aperta per consentire di reagire a prassi che stravolgono l'assetto costituzionale dei poteri e non hanno altra giustificazione se non la programmazione dei tempi compiuta dal Governo in carica e sostenuta dalla “sua” maggioranza. Il dato saliente è che il *continuum* tra il Governo e la “sua” maggioranza in Parlamento ha ormai fatto sbiadire lo schema classico della divisione dei poteri tra Governo e Parlamento – lo schema ottocentesco su cui si impernia anche la nostra Costituzione.

È un problema di cui la Corte costituzionale è ben avvertita, come mostra con chiarezza quando si deve occupare di un analogo caso di “fuga” dalle procedure costituzionali, in un ambito che non c'entra con le procedure di bilancio, ma riguarda la decretazione d'urgenza. Anche in questo campo è evidente e preoccupante il rischio che l'interpretazione troppo accondiscendente dei «casi straordinari di necessità e urgenza» conduca a «sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione» (sent. 146/2024, red. Pitruzzella). La differenza è che nel caso dell'abuso della decretazione d'urgenza la censura pronunciata dalla Corte può provocare effetti limitati, sicuramente meno impattanti dell'eventuale censura che colpisce la legge di bilancio dello Stato. Tuttavia la salvaguardia della disciplina costituzionale delle procedure con cui annualmente si approva il “bilancio-bene pubblico” richiede ogni sforzo per individuare soluzioni adeguate a proteggere lo strumento «in cui si

concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare» (ord. 17/2019, citata). Non possono esserci parole migliori per concludere questo mio breve intervento.