queste istituzioni

Riflessioni in materia di diritto pubblico del bilancio alla luce del convegno A.I.C. di Torino del 10/11 ottobre 2025 riguardo «L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana»

Enrica Olla

Numero 3/2026
14 ottobre 2026

Riflessioni in materia di diritto pubblico del bilancio alla luce del convegno A.I.C. di Torino del 10/11 ottobre 2025 riguardo «L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana»

di Enrica Olla*

Sommario

1. Premessa introduttiva. – 2. Dalle teorie economiche al diritto pubblico del bilancio. La costituzionalizzazione del documento di bilancio. – 3. Il bilancio nelle norme costituzionali: dalla "Costituzione finanziaria" al riconoscimento di bene pubblico. – 4. Il diritto del bilancio e il diritto al bilancio – 5. Diritto del bilancio e diritto al bilancio: l'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana. – 6. Riflessioni conclusive.

Sintesi

Il presente lavoro contiene alcune riflessioni che prendono spunto dai lavori del convegno A.I.C. svoltosi a Torino il 10/11 ottobre 2025, dal titolo «L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana».
La riflessione condotta si pone l'obiettivo di rispondere all'interrogativo se esista un diritto pubblico del bilancio come disciplina autonoma ed indipendente dalle scienze economiche. Le considerazioni svolte fungeranno da corollario per ulteriori valutazioni circa l'esistenza di un diritto del bilancio eurounitario fondato su norme sovraordinate rispetto a quelle di diritto interno, per chiarire se il loro campo d'azione sia circoscritto solo alla materia fiscale in senso stretto o se, come avviene all'interno della nostra Costituzione, vi siano anche delle disposizioni di più ampio respiro che vanno al di là del solo rispetto dei parametri finanziari.

Abstract

This work draws on the work of the A.I.C. conference held in Turin on October 10-11, 2025, entitled "The European Union Compared with the Constitution of the Italian Republic". The aim of this discussion is to answer the question of whether public budget law exists as an autonomous discipline independent of economics. These reflections will serve as a corollary to further considerations regarding the existence of a European budget law, with rules that supersede those of domestic law, to clarify whether their scope is limited to "fiscal" matters in the strict sense or whether, as occurs within our Constitution, there are also broader provisions that go beyond mere compliance with financial parameters.

Parole chiave

Costituzione, bilancio, diritto del bilancio, diritto al bilancio, diritto europeo del bilancio.

Keywords

Constitution, budget, budget law, right to the budget, European budget law.

* Segretario comunale, cultrice della materia di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Perugia.

1. Premessa introduttiva

Per affrontare in maniera esaustiva la disamina sul diritto pubblico del bilancio è necessario in primo luogo rispondere all'interrogativo se questo esista come disciplina autonoma ed indipendente dalle scienze economiche.

La risposta è ben lungi dall'apparire scontata anche in ragione della difficile allocazione dell'argomento in parola nel solo alveo del diritto e dei fenomeni giuridici e date le strettissime interconnessioni con i fatti di carattere strettamente economico.

A ben vedere se si propendesse per la risposta negativa allora bisognerebbe accettare l'idea che non si debba parlare di diritto pubblico del bilancio, bensì di una disciplina della contabilità in cui il diritto svolge unicamente funzione regolatoria.

Tuttavia, la derivazione del termine economia dal greco "οἶκος" casa e "νόμος" regola contribuisce a sottolineare che l'aspetto gestorio e quello regolatorio sono sempre andati di pari passo[1].

Per tali ragioni ad avviso di chi scrive pur se l'argomento in parola si caratterizza proprio per le forti interrelazioni tra la materia strettamente giuridica e quella economica, non vi è dubbio che lo stesso ricada a pieno titolo nelle discipline pubblicistiche e tra queste si riservi uno spazio *ad hoc*, quello del diritto pubblico del bilancio appunto, le cui radici si rinvengono nella giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento e nelle origini della Scuola italiana di Diritto pubblico[2].

Nel prosieguo del presente lavoro ove non si può prescindere dallo svolgimento di una breve analisi storica, si indagherà se l'autonomia del diritto del bilancio rispetto al diritto al bilancio, a quali soggetti appartenga la titolarità del diritto in parola e se questo abbia o meno rango costituzionale, inoltre, tali riflessioni fungeranno da corollario per ulteriori considerazioni circa l'esistenza delle categorie sopra menzionate in ambito eurounitario, il corrispondente campo d'azione per giungere a comprendere se in parallelo a quanto accade nella nostra Costituzione, siano rinvenibili delle disposizioni di più ampio respiro che vanno al di là del solo rispetto dei parametri finanziari.

---

[1] Senofonte nella sua opera «*Economico*» sottolinea l'importanza dell'aspetto economico nella gestione di realtà collettive, quali le aziende e lo stato, ed. Rizzoli. Nel testo Socrate spiega al suo allievo Critobulo i rudimenti della gestione patrimoniale.

[2] G. RIVOSECCHI, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Ue, stato e autonomie*, in Diritto&Conti Bilancio Comunità Persona, n. 1/2021.

2. Dalle teorie economiche al diritto pubblico del bilancio. La costituzionalizzazione del documento di bilancio.

L'esigenza degli stati di darsi un ordinamento contabile ha origini risalenti nel tempo ed è tipica di tutte le comunità organizzate[3].

Gli autori che si sono dedicati a ricostruire la contabilità pubblica alla luce dei percorsi storico – evolutivi sono giunti ad affermare che si tratti di un fenomeno remoto preesistente alla stessa nozione di Stato.

Il tema è piuttosto affascinante e costituisce una tentazione a indugiare sulla storia della contabilità in un'ottica spazio temporale oltre che comparatistica.

Il diritto contabile, se così lo vogliamo definire usando un'espressione in certo qual modo ristretta, ha accompagnato la nascita dei grandi stati moderni, influenzandone la forma e garantendo attraverso le scelte di politica finanziaria le condizioni di governabilità.

Si evidenzia che l'espressione diritto contabile non è esattamente coincidente con il diritto pubblico del bilancio.

Infatti, la prima si riferisce alla disciplina che regola le tecniche e le norme per la registrazione, il controllo e la presentazione dei fatti economici e finanziari di un'entità, sia essa pubblica o privata[4].

Al contrario, il diritto pubblico del bilancio, come si cercherà di chiarire con la presente riflessione, ha un contenuto certamente più ampio e si spinge ben oltre le disposizioni afferenti alla registrazione dei fatti contabili, assumendo finanche aspetti differenti in relazione ai contesti e ai documenti contabili di volta in volta presi in considerazione.

Nel nostro paese il cammino del diritto pubblico del bilancio è stato fortemente influenzato dalla frammentazione dovuta alla presenza di molteplici stati preunitari, ciascuno col proprio sistema di regole.

Del resto, la fase di unificazione si è caratterizzata per la mera estensione a tutto il nuovo territorio nazionale dell'impalcatura finanziaria del Regno Sardo-Piemontese[5].

Tuttavia, la struttura fiscale preesistente si mostrò immediatamente inadeguata soprattutto in ragione delle risorse stanziate, che si rivelarono del tutto insufficienti[6].

Per dirla come Quintino Sella in un famoso discorso del 1865 «Alcuni [...] ed erano i più paurosi [...] hanno potuto credere che si potesse mettere una specie di spegnitoio sopra il bisogno prepotente di lavoro, di movimento sorto in tutto il Regno, sopra questa spontanea necessità di nuova vita, e si dovessero continuare le spese in corrispondenza alle piccole risorse

[3] P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica,* Giappichelli, 2024.

[4] G. STRAMPELLI, *Il diritto contabile,* Giappichelli, 2025.

[5] G. MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'unità alla crisi di fine secolo*, Firenze 2010.

[6] A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna, H Mulino, 1997, p. 27 sgg.; C. GHISALBERTI, La codificazione 'del diritto in Italia 1865-1942, Bari, Laterza, 1985.

che avevano gli antichi Stati, e che finalmente non occorresse affrettare tanto l'unificazione, ma convenisse andare avanti lemme lemme, adagino, con tutto il nostro comodo. Noi abbiamo scelto una via diametralmente opposta; noi ci siamo gettati animosamente a soddisfare i bisogni di civiltà, di progresso che traspiravano da tutte le parti della popolazione italiana [...] L'Italia dunque, a parer mio, ha fatto benissimo a gettarsi animosamente in tutte queste spese per provvedere ai bisogni dell'incivilimento e del progresso[7]».

Quanto, invece, all'ordinamento contabile, il nuovo Stato era caratterizzato da grandi difformità, come sostenuto dallo stesso Minghetti[8] «L'Italia in materia di ordini finanziari era forse più che in ogni altra parte della cosa pubblica dissimile, e quasi direi pugnante in sé medesima [...] Se si prendono in esame le leggi di imposta che vigevano nei vari Stati innanzi il 1859, si vedrà quanto diversificassero fra loro tranne un solo punto, cioè l'imposta prediale, ma questa medesima fondata su catasti o sopra indicazioni diverse era riscossa in diverse misure e con diverse forme. Se poi si parla delle imposte dirette su redditi non fondiari, queste in talune Provincie erano molteplici e svariatissime: in altre neppure esistevano. La stessa varietà si riscontrava nella tassa sugli affari. E quanto al dazio consumo, qui presentavasi sotto forma di canone gabellario, là sotto forma di tassa personale o focatico, in taluni luoghi apparteneva al Comune, in altri al Governo, o ad entrambi con varie proporzioni [...] Che se nelle imposte vi era varietà, e talora contraddizione, non meno diversi erano i sistemi, gli ordinamenti che alla finanza appartenevano. Amministrazioni autonome o, dove pur riunite, uffici aventi attribuzioni le più disparate fra loro, contabilità diverse, diversi metodi di percezione, Corti di conti molteplici e procedenti con criteri disformi. In particolare, le difformità più gravi erano esistite nel Regno delle Due Sicilie, dove le entrate fiscali all'unificazione erano ferme dagli anni 1830 e derivavano solo dall'imposta fondiaria (1/3), dalle dogane (1/3), dai dazi consumo della città di Napoli, da qualche privativa e da qualche imposta di registro e bollo, e in Sicilia dalla tassa sul macinato. Del tutto inesistenti erano le imposte sul commercio, le professioni, le rendite finanziarie e le successioni».

In tale quadro la finanza locale registrava un grado di decentramento amministrativo fortemente disomogeneo[9] in cui alcuni stati avevano conservato una tradizione di notevole

[7] Q. SELLA, *Discorsi parlamentari di Q. Sella*, Tipografia della Camera1886/1890.
[8] M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari di M. Minghetti*, Tipografia della Camera1888/1890.
[9] M. CINI, *Antico Regime e finanza pubblica: gli Stati italiani preunitari*, a cura di, in Studi dell'Istituzione dei Cavalieri di Santo Stefano; C. ARENA, *Finanza Pubblica*, Torino, 1963.

autonomia[10], mentre altri erano caratterizzati da un regime più accentrato[11] con una differenza di livelli impositivi locali parallela a quella dei tributi statali[12].

Nel 1859, dopo l'annessione della Lombardia, fu emanato un decreto da Rattazzi che in sostanza sposava l'opzione centralista del Regno di Sardegna, pur concedendo una maggiore rappresentatività democratica al governo comunale, configurandosi come un compromesso tra la tradizione piemontese e quella lombarda. Tale decreto venne poi esteso alle altre aree che man mano si aggiungevano al nuovo Regno e portò significativi cambiamenti, con particolare riguardo alle aree dell'ex Regno delle Due Sicilie, dove i comuni si trovarono improvvisamente a dover far fronte a una serie di compiti mai prima affrontati[13]. Ben presto si rese necessaria una riforma più radicale delle autonomie locali, con la presentazione di un progetto di regionalizzazione del paese, realizzato con legge n. 2248 del 20 marzo 1865[14].

Il 4 marzo 1848 fu emanato lo Statuto Albertino che divenne, il 17 marzo 1861, con la proclamazione del Regno d'Italia, la Carta fondamentale dell'Italia unita.

La disposizione statutaria dispone in materia di imposizione tributaria all'art. 30[15], mentre, l'art. 31 si occupa del debito pubblico e impegna lo Stato verso i suoi creditori.

Non è fuorviante allora vedere nelle norme sopra citate i primi semi del diritto pubblico del bilancio, come confermato dai contributi scientifici della dottrina italiana dei primi del '900, che iniziano a studiare i rapporti tra Governo e Parlamento e la natura della legge di bilancio[16].

3. Il bilancio nelle norme costituzionali: dalla "Costituzione finanziaria" al riconoscimento di bene pubblico.

Il diritto del bilancio nasce e si sviluppa come disciplina autonoma a seguito della entrata in vigore della Costituzione ed in particolare a quell'insieme di norme che nel complesso vengono

[10] È il caso del Lombardo-Veneto e Toscana.

[11] Il sistema impositivo accentrato era adottato Regno di Sardegna, nei territori dell'ex Stato pontificio e nel Regno delle Due Sicilie.

[12] P. BATTILANI, *Decentramento o accentramento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l'Unità del paese*, Rivista di Storia Economica, 2001, 17, pp. 313-357; S. BATTILOSSI, *Annali*, in Storia economica d'Italia, 2° vol., Laterza, Roma-Bari 1999.

[13] A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, 1° vol., Dal 1861 al 1876, premesso un cenno sulla finanza del regno Subalpino, Roux e Frassati, Torino 1899.

[14] La norma basava il bilancio dei comuni sul dazio di consumo e sulle sovraimposte alle imposte dirette (oltre a qualche imposta locale) e quello delle province solo sulle sovraimposte, senza avere il coraggio, a causa delle difficoltà della finanza statale, di assegnare ai comuni l'intero provento dei dazi di consumo, che venivano invece condivisi con lo Stato.

[15] Art. 30 St. Alb. «*Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re*».

[16] In particolare si veda G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, Officine tipografiche italiane, 1910.

descritte da alcuni autori con la locuzione di «Costituzione finanziaria[17]», riferendosi con tale espressione all'insieme delle disposizioni di portata precettiva quali l'art. 81e l'art. 97[18].

Per dovere di completezza si evidenzia che le disposizioni riguardanti le posizioni e le relazioni degli individui, quali soggetti economici ed in particolare quelle sui rapporti economici, sul fisco e sulla moneta, rientrano invece nella c.d. «Costituzione economica»[19].

L'art. 81 Cost.[20] nella sua formulazione originaria recava «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale».

---

[17] F. SAITTO, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in Riv. AIC n. 1/2017, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/francesco-saitto/costituzione-finanziaria-ed-effettivit-dei-diritti-sociali-nel-passaggio-dallo-stato-fiscale-allo-stato-debitore. V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 475 ss. e S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in Enc. dir., vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, spec. 389 ss. L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in Astrid, 2011; M. PANEBIANCO, *Il Parlamento fra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, Roma, Aracne, 2014, 40 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, cit., spec. 151 ss. e 620-621.

[18] O CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli 2016.

[19] S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1995; P. BILANCIA, *Costituzione economica integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in Federalismi.it, novembre 2019; G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. per un costituzionalismo non keynesiano*, in Federalismi.it, novembre 2019; C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano 1981; C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI - T. TREU (cur.), La Costituzione economica: Italia, Europa, Bologna, 2010, p. 33; P. MADDALENA, *Costituzione economica: privatizzazioni e proprietà pubblica demaniale*, in AmbienteDiritto n- 3/2023; P. PILUSO, *Alcune considerazioni critiche intorno alla genealogia teorica della "nuova" costituzione economica*, in AmbienteDiritto n- 3/2023; P. PILUSO, *Costituzione economica" e teoria della Costituzione materiale*, in Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online 2/2023; O. CHESSA, *Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in Diritto Costituzionale n. 1/2021; F. Saitto, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in DPCE online, n. 1/2020; R. MICCÙ, *Forme di mercato e innovazione della costituzione economica;* Università degli studi di Roma La Sapienza, Dipartimento di diritto dell'economia, 1996.

[20] N. LUPO, Art. 81, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, Artt. 55-100, Utet, Torino, 2006, p. 1580, che ricorda come l'art. 81 fu approntato, nell'ambito della Commissione dei 75, dalla II Sottocommissione, nel quadro della disciplina relativa al procedimento legislativo. E osserva come «*estremamente rapido fu l'esame relativo ai primi tre commi*», mentre «*più approfondita fu la discussione*» in merito a quello che era destinato a diventare il quarto comma dell'articolo.

Dalla lettura delle relazioni dei lavori preparatori appare evidente come la norma in questione abbia avuto un iter piuttosto veloce, non si rilevano, infatti, discussioni di merito, ad eccezione dell'emendamento Bertone, che volle eliminare il riferimento alla possibilità di approvare l'esercizio provvisorio per una sola volta[21].

L'attenzione quindi è concentrata sul bilancio in quanto legge dello Stato e sulla competenza a legiferare in materia[22].

Una prospettiva questa che si ritrova anche nella Costituzione spagnola che dedica un intero titolo, il VII, alla materia, disciplinando l'imposizione tributaria[23], l'approvazione del bilancio[24], gli organi competenti in materia di conti pubblici[25].

L'analisi testuale dell'art. 81 Cost. mette in luce il carattere composito e multiforme della norma, che si mostra nel contempo disposizione procedurale, ossia una regola regole, per ciò che attiene ai suoi primi tre commi, laddove vengono fissate competenze e procedure per la determinazione della legge di bilancio, e sostanziale, ovvero di contenuto, nel quarto comma, ove si stabilisce il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Pertanto, se con l'espressione diritto del bilancio ci si riferisce al procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio, non vi è dubbio che la richiamata disposizione ne costituisca indubitabilmente il fondamento.

Un procedimento che vede la partecipazione necessaria di due soggetti: Parlamento e Governo.

---

[21] La storia della nostra Costituzione, Senato della Repubblica.

[22] D. CABRAS, *L'art. 81 della Costituzione*, in La magistratura, riv. a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, 26 luglio 2022.

[23] Art. 133 Cost. spagnola. «*La potestà primaria di stabilire tributi spetta esclusivamente allo stato tramite legge. Le Comunità Autonome e gli Enti locali potranno stabilire ed esigere tributi in accordo con la Costituzione e le leggi. Ogni esenzione fiscale che interessi i tributi statali dovrà determinarsi in base alla legge. Le pubbliche Amministrazioni potranno contrarre obbligazioni finanziarie e procedere a spese soltanto in dipendenza di leggi*».

[24] Art. 134 Cost. spagnola «*Spetta al Governo la predisposizione del Bilancio generale di previsione dello Stato e alle Cortes Generali il suo esame, modifica e approvazione. Il Bilancio Generale di previsione dello Stato sarà annuale, comprenderà la totalità delle spese e entrate del settore pubblico statale, e in esso sarà indicato l'importo delle agevolazioni fiscali che interessino i tributi statali. Il Governo dovrà presentare al Congresso dei Deputati il Bilancio Generale di previsione dello Stato almeno tre mesi prima della scadenza di quello dell'anno precedente. Ove la Legge di Bilancio non venga approvata anteriormente al primo giorno del corrispondente esercizio economico, si considererà automaticamente prorogato il Bilancio dell'esercizio precedente fino all'approvazione del nuovo. Approvato il Bilancio Generale dello Stato, il Governo potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio. Ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà per aver corso l'accettazione del Governo. La Legge di Bilancio non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda*».

[25] Art. 136 Cost. spagnola «*Il Tribunale dei Conti è il supremo organo di controllo della contabilità e gestione economica dello Stato così come del settore pubblico. Dipenderà direttamente dalle Cortes Generali e svolgerà le sue funzioni per loro delega nell'esame e riscontro del Rendiconto Generale dello Stato. 2. I Rendiconti dello Stato e del settore pubblico statale saranno trasmessi al Tribunale dei Conti e saranno da questo verificati. Il Tribunale dei Conti, senza pregiudizio della propria giurisdizione, trasmetterà alle Cortes Generali una relazione annuale in cui, ove necessario, comunicherà le infrazioni o responsabilità che a suo giudizio si siano verificate. 3. I membri del Tribunale dei Conti godranno della stessa indipendenza e inamovibilità e saranno sottoposti alle stesse incompatibilità dei giudici. 4. Una legge organica disciplinerà la composizione, organizzazione e funzione del Tribunale dei Conti*».

L'obbligo imposto dall'art. 81 Cost. di farsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi, se di regola compete al Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa, grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge[26].

In aggiunta a quanto detto, l'esperienza storica ha dimostrato come il diritto del bilancio possa essere altresì declinato quale diritto alla partecipazione da parte della rappresentanza politica alla determinazione del bilancio dello Stato e, come tale, costituisce la pietra angolare e base di tutti i diritti della rappresentanza del popolo.

In tal senso, quindi, si impone con un significato differente quale insieme di regole e rapporti che gestiscono il formarsi delle principali scelte di finanza pubblica, nel rapporto tra le Istituzioni ed i cittadini.

Questo rapporto dialettico risulta maggiormente pregnante con riguardo ai bilanci degli enti locali, ove la distanza che separa governanti e governati è inferiore, addirittura quasi inesistente nelle piccole comunità.

Non può passare inosservato, inoltre, che il nucleo del diritto pubblico del bilancio, poggia oltre che sulla già citata disposizione costituzionale che insieme ad altre norme dettano i principi della materia, sulle molteplici pronunce della Consulta[27].

Quest'ultima si è pronunciata non solo sulle formalità connesse all'approvazione della legge di bilancio, ma anche sul rapporto tra i vincoli in materia di finanza pubblica e l'esercizio del mandato elettivo, fino a giungere con la nota sentenza n. 184 del 2016 a dichiarare la natura di bene pubblico del bilancio.

Ne è conseguita, la necessità per gli studiosi e gli operatori di spostare il campo di analisi al rapporto esistente tra le scelte di politica economica e finanziaria e gli autori delle medesime, in particolare sulla modalità di svolgimento del mandato elettorale[28].

---

[26] Corte cost. 20 dicembre 2019 n. 288.

[27] E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in Diritto & Conti, n. 1, 2019; E. CATERINI, *Il sistema giuridico del bilancio nella legalità costituzionale*, in Rivista di diritto dell'impresa, Napoli, 2021, 155-164 ; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzie dei diritti*, in Rivista AIC, 2017, n. 4, 18.

[28] C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa,* in Costituzionalismo.it, n. 2/2018; M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico, potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato,* Roma, 2017; G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost., in Il Diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria, Atti del Convegno 16-17 marzo 2017*, dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2019, 381-388; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 31 gennaio 2018, n. 1, 15 ss.

Pur non potendo indugiare sul tema della vincolatività del mandato inteso in senso generale, non si può certamente sorvolare sul fatto che questo "vincolo" emerge con maggiore forza proprio nelle decisioni attinenti alle politiche economiche[29].

Si evidenzia a tale riguardo che gli interventi della Corte costituzionale sono stati numerosi e hanno contribuito a palesare che il sistema come concepito svolge certamente una funzione di responsabilizzazione degli eletti o decisori a qualsiasi livello alla programmazione efficace degli interventi, monitorandone l'effettiva realizzazione e rendicontandone i risultati[30].

Quindi non solo i vizi strettamente riconducibili alla formazione e approvazione dei bilanci, ivi compresi la loro mancata e formale condivisione o l'incuria del loro equilibrio strutturale concretano la violazione del legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza degli eletti verso gli elettori, anche potenziali[31].

Ciò in quanto la peculiarità di anzidetto legame trova la ragione della sua esistenza nel principio costituente il presupposto del mandato elettivo posto a salvaguardia, statica e dinamica, degli equilibri finanziari.

L'interrogativo di fondo, allora, riguarda il grado di libertà che gli eletti conservano in relazione a decisioni per lo più obbligate o condizionate da vincoli e limiti finanziari via via sempre più stringenti[32].

Tale considerazione è ancora più appropriata se si fa riferimento al bilancio degli enti locali, ove da un lato la recente introduzione del bilancio "tecnico"[33] limita fortemente le scelte in ordine all'allocazione delle risorse e dall'altro, paradossalmente, proprio le difficoltà di programmazione conducono spesso alla tardiva approvazione dei documenti contabili[34].

4. Il diritto del bilancio e il diritto al bilancio.

A questo punto della nostra riflessione è possibile affermare che l'inserimento delle norme nel testo

---

[29] L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 268; Cfr. anche le riflessioni di G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in Enc. dir., Milano, 1988, 1341 ss. e di G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica,* in Dig. disc. pubbl., XII, Torino, 1997, p. 289 ss.

[30] Corte cost., sent. 14 giugno 2016, n. 188, in Giur. Cost., 2016, pp. 1378 ss.

[31] Corte cost. sent. 25 ottobre 2012, n. 228.

[32] A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. Pubbl. Eur. (Rassegna online)*, gennaio 2015, p. 6; F. JORIO, *Dal bilancio come «bene pubblico» all'abuso di bilancio,* in riv. Il diritto dell'Economia, n. 3/2023*;* A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale",* in riv. Diritto & Conti, Bilancio Comunità Persona, n. 1/2022.

[33] Il Decreto MEF del 25.07.2023 emanato in attuazione dell'art. 16, comma 9 ter D.l. 9 agosto 2022 n.115, c.d. "Decreto aiuti ter", ha modificato l'All. 4.1 del D.lgs. 23 giugno 2011 n. 118.

[34] L. SAMBUCCI, *La Corte, il bilancio e il mandato elettivo negli enti locali: le lacune di una sentenza "di ripasso". Note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2025*, in Osservatorio Costituzionale n. 5/2025; L. SAMBUCCI, L*a (in)giustiziabilità del principio di tempestività del bilancio degli enti locali, in Amministrativ@mente*, 2/2024, 620.

costituzionale e le molteplici pronunce della Corte costituzionali sono sufficienti da sole a rispondere all'interrogativo circa l'esistenza di un autonomo diritto pubblico del bilancio.

Resta tuttavia aperta la questione circa l'esistenza di un diritto al bilancio autonomo e separato dal primo.

Con riguardo alla sua natura si potrebbe certamente sostenere che il diritto al bilancio possa essere inteso come riconoscimento a ciascun cittadino del potere di conoscere e valutare la bontà delle scelte allocative delle risorse pubbliche e di potersi esprimere in ordine ad esse, sebbene si debba evidenziare che nella Carta costituzionale non vi sia traccia di una codificazione come diritto primario, soggettivo e generale.

Tuttavia, l'analisi esegetica e teleologica dell'art. 81, in combinato disposto con gli articoli 23 e 53, degli artt. 71, 72, 76 e 77, che regolano la produzione normativa ordinaria e straordinaria, e dell'articolo 75 che statuisce sullo strumento referendario, ci consente di rinvenire le basi del diritto in parola.

L'individuazione di un autonomo diritto al bilancio costringe lo studioso del diritto a misurarsi doverosamente anche con il concetto di trasparenza[35].

Questo termine è entrato nell'uso comune ad opera dell'ordinamento europeo benché le sue potenzialità in termini sostanziali siano rimaste circoscritte più che altro nel recinto dell'accesso alla documentazione amministrativa[36].

---

[35] Sul tema se si vuole si veda E. OLLA, *Trasparenza ed informazione nei bilanci pubblici*, in Astrid rassegna n. 3/2025.

[36] F. MERLONI, *La trasparenza come diritto, come risultato e come strumento*, in La trasparenza amministrativa, Giuffrè 2008. L'autore ritiene in modo condivisibile che la trasparenza sia un diritto che ancorché non presente in modo esplicito nel testo costituzionale, il medesimo sia tuttavia ricavabile in via interpretativa dal principio democratico o da altri principi democratici (imparzialità, pluralismo). F. MERLONI, *La trasparenza come metafora della distribuzione del potere*, in La trasparenza amministrativa, Giuffrè 2008.

R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in Dir. proc. amm., 1989, 416 ss. Sul tema si vedano: R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in La disciplina generale del procedimento amministrativo. Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, 15; G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive*, in op. ult. cit., 29 ss. e in Dir. proc. amm., 1987, 528; R. LASCHENA - A. PAJNO, *Trasparenza e riservatezza nel processo amministrativo, in* Dir. proc. amm., 1990, 5 ss.; S. AGRIFOGLIO, *La trasparenza dell'azione amministrativa e il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo, i*n Dir. proc. amm., 1991, 46 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in Enc. giur., XXXI agg., Roma 1995*;* Id., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico, Milano, 2006, 5945 ss.;* G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema,* in Aa.Vv., L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione - Varenna 1989, Milano, 1991, 13 ss.; G. VIRGA, *Trasparenza della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale,* ivi, 353 ss.; F. M. NICOSIA, *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso,* Napoli, 1992; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza, i*n L'amministrazione pubblica italiana, a cura di S. CASSESE e C. FRANCHINI, Bologna, 1994, 101 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione,* in Dir. econ., 1994, 613 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *A proposito di tutela della riservatezza e trasparenza amministrativa,* in Dir. proc. amm., 1999, 725 ss*;* F. TRIMARCHI BANFI, *In tema di trasparenza amministrativa e di diritto alla riservatezza,* in Aa.Vv., Studi in onore di E. Casetta, I, Napoli, 2001, 343 ss.*;* M.P. CHITI - G. PALMA (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa,* Napoli, 2006, con scritti di M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa,* D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance*

Ad ogni buon conto, il controllo democratico non dovrebbe prescindere dalla conoscibilità delle risorse e dei costi delle politiche di bilancio. Conoscibilità che non può essere limitata alle previsioni macroeconomiche, ma dovrebbe estendersi ai programmi delle singole amministrazioni che compongono la finanza pubblica allargata, alle metodologie di stima delle risorse e dei costi, alla tempistica degli interventi, ai rischi e alle interrelazioni funzionali che caratterizzano tali processi[37].

Ancor più evidente è il collegamento che il principio di trasparenza consente tra l'armonizzazione dei conti pubblici e l'*accountability* di coloro che esercitano il mandato elettorale.

Guardando al contesto eurounitario è agevole riscontrare che «l'esistenza di pratiche complete e affidabili in materia di contabilità pubblica per tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica è una condizione preliminare per la produzione di statistiche di elevata qualità che siano comparabili da uno Stato membro all'altro»[38].

Balza subito agli occhi come il tema del diritto al bilancio si mostri di grande complessità poiché racchiude in sé una congerie di caratteristiche che toccano diversi punti sensibili.

Intanto, la questione della trasparenza come strumento di controllo delle scelte pubbliche sulla spendita delle risorse deve essere affrontata non solo sul piano della quantità ma soprattutto della qualità.

Non si assolverebbe infatti all'obbligo di informazione con la mera pubblicazione di dati sia pure integrali, se questi non fossero leggibili o fruibili da parte dei cittadini.

Del resto un'informazione non esaustiva o incompleta produce lo stesso risultato di una sovrabbondante ma incomprensibile, perché compromette il diritto alla conoscibilità ledendo nel contempo il diritto alla consapevolezza dei cittadini.

---

amministrativa nel diritto europeo, F. PINTO, *Trasparenza e responsabilità politica,* V. VENEZIANO, *La trasparenza dell'azione amministrativa tra tutela del diritto di accesso e tutela del diritto alla riservatezza: alla ricerca di un equilibrio;* F. MERLONI - G. ARENA - G. CORSO - G. GARDINI - C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa,* Milano, 2008.

[37] A. ORSI BATTAGLINI (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Bologna, 1980; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in AIC 3/2018; T. TESSARO, *Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive*, in Riv. Corte conti 06/2021.

[38] Considerato n. 3 della direttiva 2011/85/UE «1. *Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente. 2. Gli Stati membri assicurano che i dati di bilancio di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente come stabilito dal regolamento (CE) n. 2223/96. Gli Stati membri pubblicano in particolare: a) i dati sulla contabilità di cassa (o dati equivalenti della contabilità pubblica se i dati sulla contabilità di cassa non sono disponibili) con le seguenti frequenze: — mensile e prima della fine del mese seguente per quanto riguarda i sottosettori amministrazione centrale, amministrazioni di Stati federati ed enti di previdenza e assistenza sociale, e — trimestrale e prima della fine del trimestre seguente per quanto riguarda il sottosettore amministrazioni locali; b) una tabella di riconciliazione dettagliata in cui figurano la metodologia di transizione tra i dati sulla contabilità di cassa (o dati equivalenti della contabilità pubblica se i dati sulla contabilità di cassa non sono disponibili) e i dati basati sulle norme SEC 95».*

Certo non può essere ignorato il fatto che dal punto di vista dei governanti l'attività di programmazione delle scelte e di rendicontazione dei risultati raggiunti comportino una certa fatica.

Si badi bene che la condivisione degli obiettivi e la rendicontazione sono concetti distinti e profondamente diversi dalla propaganda e finanche dalla comunicazione politica[39].

Il fine della trasparenza non è quello di acquisire il favore dei cittadini, ma al contrario, quello di renderli consapevoli.

In una visione "etica" del diritto di voto, quale dovere civico di ogni cittadino così come espresso nell'art. 48 Cost., si potrebbe addirittura giungere a vedere nella mancanza di consapevolezza una sua limitazione in senso lato.

Atteso che il voto deve essere libero, l'interrogativo che si pone al giurista è se tale possa considerarsi quello espresso in assoluta mancanza delle informazioni o al contrario quando pur essendoci queste siano frutto di manipolazione.

Inoltre, in un contesto economico quale quello attuale caratterizzato dalla crisi energetica e dall'aumento dei costi dei fattori produttivi quale conseguenza dei conflitti bellici in atto[40] e della situazione post pandemica, risulta maggiormente determinante la circolazione delle informazioni sulle scelte finanziarie da attuarsi.

A maggior ragione quando le decisioni di oggi rischiano di avere un peso sulle generazioni future e sulle reali possibilità dei futuri cittadini di soddisfare i propri bisogni o di realizzare i propri obiettivi.

In tale ottica allora l'attuazione di politiche finanziarie imprudenti potrebbe pregiudicare la piena e concreta realizzazione di tutti i diritti sociali.

Si prenda come esempio il diritto all'istruzione sancito dall'art. 34 della Costituzione e a quale possibilità possano avere i capaci e i meritevoli di accedervi senza fondi per il diritto allo studio in misura sufficiente a garantire la scolarità[41].

Ancora si pensi al futuro delle zone svantaggiate del nostro territorio, come è il caso dei

---

[39] C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità,* in Federalismi.it, n. 14/2025; S. FURLANI, *Propaganda elettorale*, in Noviss. dig. it., XIV, Torino, 1967, pp. 92 ss.; A.A. ROMANO, voce Propaganda elettorale, in Enc. giur. Treccani, XXIV. Roma, 1991; M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997, p. 69; G. SANI, voce *Propaganda*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino 2016; F. MEOLA, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in Costituzionalismo.it., 1/2020; M. MONTI, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino*, in DPCE Online, 50/2021, pp. 1269 ss.

[40] Ci si riferisce alla guerra tra Russia e Ucraina e al conflitto israelo-palestinese.

[41] A. M. POGGI, *Commento all'art. 34 della Costituzione,* in La magistratura del 13.06.2022, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://lamagistratura.it/primo-piano/lart-34-della-costituzione/. Della medesima autrice si veda anche *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Cedam, Padova, 1969, *Diritto allo studio*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, 1974.

territori montani verso i quali lo Stato si è impegnato, anche di recente con una legge *ad hoc* a destinare apposite risorse[42] in favore delle zone montane come previsto dall'art. 44 Cost[43].

Non può non cogliersi il rischio fatale di un aumento del divario di sviluppo tra i territori del nostro Paese e della distanza economica tra cittadini, in un sistema in cui a pagare le conseguenze sarebbero certamente i più fragili, ovvero paradossalmente proprio coloro che dovrebbero essere destinatari di maggiore attenzione e tutele rinforzate.

Un discorso per certi versi similare potrebbe condursi con riguardo, ad esempio, alle politiche ambientali ed in particolare alla giustizia climatica, che hanno assunto via via importanza sempre maggiore, al punto da aver determinato il legislatore ad una modifica costituzionale.

Ci si aspetterebbe a tale proposito investimenti massicci volti a dare attuazione in concreto alle dichiarazioni di principio, laddove al contrario, si assiste da un lato a interventi a singhiozzo con un effetto

Si consideri quale impatto possono avere le politiche europee in determinati settori quali la sostenibilità ambientale e la riduzione dell'inquinamento o la produzione energetica da fonti rinnovabili[44] e i riflessi di queste in ottica intergenerazionale.

Se è pur vero che si tratta di interventi finanziati da programmi europei di sviluppo, è altresì innegabile che attingere a tali fonti di finanziamento comporta comunque delle scelte e dei costi anche per i cittadini che diventano allora inconsapevoli attori delle decisioni già assunte e che spesso vivono queste scelte come delle imposizioni inutili e costose[45].

Sebbene non sia possibile affrontare in questa sede la disamina puntuale del calo del consenso o della crisi di credibilità che colpiscono in questo momento le istituzioni a tutti livelli, non può tacersi che gran parte dei fenomeni cui si è appena fatto cenno, risiedano certamente nella mancanza di condivisione delle scelte programmatiche e nella scarsa o totale assenza di diffusione dei risultati conseguiti.

Ne discende un concetto certamente più ampio che va oltre il semplice diritto alla conoscenza numerica delle entrate e delle spese e che assume sempre più la forma "clausola generale" similmente a quanto avvenuto per la buona fede, trovando il proprio fondamento

---

[42] Legge 12 settembre 2025 n. 131, recante «Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane», pubblicata sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2025.

[43] Si veda per un approfondimento sui territori montani e sul diritto delle zone montane il testo di A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari "ad alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*. editoriale Scientifica Italiana 2025.

[44] D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, 2009; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, 2018.

[45] Si pensi al forte impatto avuto presso l'opinione pubblica dell'intervento volto a vietare il commercio di automobili con carburante diesel e benzina a partire dal 2035.

nell'art. 3 della Costituzione ed in particolare nel diritto di uguaglianza sostanziale[46].

In tal senso si potrebbe persino giungere a ravvisare nella mancanza di informazione consapevole un ostacolo di ordine economico e sociale da rimuovere al fine di assicurare la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e la piena partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

5. Diritto del bilancio e diritto al bilancio: l'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana.

Il confronto tra l'Unione europea e la Costituzione italiana che ha costituito il *fil rouge* del convegno dell'A.I.C. 2025 del 10/11 ottobre, costituisce il banco di prova su cui verificare se in ambito eurounitario siano rinvenibili delle disposizioni riconducibili ad un autonomo e sovraordinato diritto del bilancio e in che rapporto queste si pongano con il nostro diritto interno.

A tale proposito non vi è dubbio che le disposizioni sull'armonizzazione dei bilanci, i parametri di stabilità, il deficit, così come il sistema dei controlli, già contribuiscano a dare una prima risposta in senso affermativo.

Se però si travalica il tematismo strettamente contabile la situazione si presenta decisamente più complessa, evidenziando che «un'osservazione generale deve guidare l'analisi che si intraprende. La particolare essenza dell'ordinamento eurounitario è tale per cui tutte le decisioni – siano esse di politica sociale, della concorrenza, dei bilanci, ambientale e commerciale, per richiamare le emergenze più attuali; e infine, se vi si arriverà, di politica per la difesa – difficilmente sono imputabili alle istituzioni sovranazionali, considerate come organismi capaci di esprimere un indirizzo politico autonomo. Nell'alternarsi del metodo comunitario con quello intergovernativo, predominante nel cammino dell'Europa è stata la dinamica delle interazioni tra i Paesi membri»[47].

Questa considerazione rende perfettamente la difficoltà dell'indagine che si sta compiendo.

Se torniamo per un attimo alle riflessioni iniziali, ove abbiamo definito il diritto del bilancio

---

[46] G. SILVESTRI, *Commento all'art. 3 della Costituzione italiana*, in La magistratura del 3.05.2022, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://lamagistratura.it/commentario/lart-3-della-costituzione/; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio "sconfinato"*, in Rivista AIC, n. 4/22021; M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, in Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida, Giuffrè, Milano 2011; F. PEDRINI, *Clausole generali e costituzione. una (prima) mappa concettuale*, in Forum di quaderni costituzionali, 19/11/2009; G. ZAGREBELSKY, *Uguaglianza e giustizia nella giurisprudenza costituzionale*, in Corte costituzionale e principio di eguaglianza, CEDAM, Padova 2002; G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Atti del XIII Convegno Annuale. Trieste, 17-18 dicembre 1998, CEDAM, Padova 1999.

[47] C. BUZZACCHI, *La dimensione sociale dell'unione europea,* relazione al convegno A.I.C., Torino, ottobre 2025 reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnuali AIC/2025 _Torino/ Camilla_Buzzacchi.pdf.

quale insieme di regole e rapporti che gestiscono il formarsi delle principali scelte di finanza pubblica, nel rapporto tra le Istituzioni ed i cittadini, possiamo rinvenire nelle disposizioni europee un analogo sistema di regole che possano costituire il nucleo del diritto europeo del bilancio? Evidentemente la risposta sarà fortemente condizionata proprio dal rapporto tra istituzione e cittadini, un rapporto che nel caso dell'istituzione europea non è diretto, bensì mediato, passando per le scelte degli stati nazionali[48].

Si tenga inoltre presente che l'Unione Europea non è nemmeno uno Stato e sebbene abbia adottato una moneta comune, l'Euro, ha al suo interno stati membri che hanno continuato a mantenere la propria valuta.

Ancora, come è stato autorevolmente rilevato «La materia fiscale non è entrata nel diritto europeo, e tale scelta è stata confermata – e in parte anche innovata – per effetto dell'Atto unico europeo; non è mai stata sconfessata e rivista nel corso delle molteplici revisioni dei Trattati, fino a giungere a quella di Lisbona, che non offre alcuna nuova prospettiva. Fin dal 1957 gli Stati fondatori hanno ritenuto di non cedere sovranità sul terreno della fiscalità, per le rilevanti ricadute politiche dell'uso di tale funzione, e ancora oggi conservano gelosamente l'attribuzione, sulla quale accettano però da anni forme di coordinamento e di armonizzazione. La decisione sul fisco assicura allo Stato un ruolo esclusivo ai fini del superamento delle sempre più diffuse disuguaglianze – a conferma del conflitto sociale come radice dei meccanismi di welfare – e ciò spiega perché i Paesi dell'Unione hanno sempre riservato per sé detto ruolo[49]».

Ne deriva che da un lato l'autonomia finanziaria dell'Unione europea risulta fortemente limitata e circoscritta alle sole entrate derivanti dai trasferimenti dei bilanci nazionali degli stati membri, dall'altro eventuali interventi a sostegno o supporto dell'economia degli stati nazionali sono sviluppati da questi ultimi i quali rispondono in termini di rendicontazione all'istituzione erogante.

Come si vede siamo in un ambito ben diverso rispetto al diritto del bilancio per come lo abbiamo descritto nelle riflessioni condotte con riguardo al diritto interno.

In quest'ottica l'ambito giuridico del quale si sta disquisendo sarebbe circoscritto alle sole regole finanziarie in senso stretto, venendo a mancare del tutto quel controllo da parte dei destinatari delle risorse (in questo caso gli stati nazionali) che anzi risultano essere vincolati essi stessi a monte e controllati nell'impiego delle somme ricevute.

---

[48] C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?* In Diritto&Conti Bilancio Comunità Persona, 4 marzo 2022, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://dirittoeconti.it/news-anticipazioni/le-condizionalita-finanziarie-a-salvaguardia-dello-stato-di-diritto o-il-rule-of-law-a-protezione-del-bilancio/.

[49] C. BUZZACCHI, *La dimensione sociale dell'unione europea,* relazione al convegno A.I.C., Torino, ottobre 2025, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnuali AIC/2025_Torino/Camilla_Buzzacchi.pdf.

Si tenga inoltre presente che le ragioni di politica del diritto, in questo caso di politica del diritto del bilancio si aggiunga pure europeo poggiano su presupposti completamente differenti.

Considerazioni analoghe possono svolgersi per ciò che concerne il diritto al bilancio, con la differenza che nel contesto europeo si potrebbe addirittura ravvisare una duplice anzi addirittura triplice titolarità di questo: in capo all'Unione, in capo agli stati nazionali e infine ai cittadini di questi.

Ciascuna di queste titolarità conserva proprie peculiarità che per la particolarità del contesto, in un caso che probabilmente costituisce *unicum* giuridico, esiste e acquista pienezza in connessione alle altre.

Così l'Unione è fonte di distribuzione delle risorse, dettando le linee di intervento con le politiche di crescita e coesione, gli stati membri sono destinatari delle risorse che a loro volta possono distribuire ai cittadini e questi ultimi diventano fruitori, e titolari perciò dell'obbligo di rendicontazione e del rispetto delle regole di finanziamento.

Vi sarebbe allora da chiedersi su chi grava l'obbligo di trasparenza, a chi compete la condivisione delle scelte di programmazione e dei risultati raggiunti e quale ruolo giochino in questo sistema la rappresentanza politica e il controllo democratico.

Quanto alla trasparenza è evidente che Unione europea e stati nazionali siano contitolari dell'obbligo e che questo debba essere assolto da entrambi, pur con le opportune differenze dovute alle peculiarità di ciascuno.

Si badi che quando si parla di stati nazionali si usa un'espressione per così dire complessiva ossia riguardante, come ad esempio nel caso dell'Italia l'intero sistema della pubblica amministrazione.

Quindi l'obbligo di trasparenza con riguardo allo "stato" riguarda anche gli altri destinatari pubblici delle risorse europee che con la periodicità stabilita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione avranno cura di pubblicare tutti i dati.

Analogamente la rendicontazione dei risultati raggiunti grava sull'Unione, sugli stati (rimandando a tale proposito alla considerazione già svolta nelle righe precedenti) ed eventualmente sui destinatari finali dei finanziamenti.

È con riferimento al tema della rappresentanza e del controllo democratico che il sistema descritto mostra la sua particolarità.

Certamente non è ipotizzabile un controllo degli stati nazionali sull'Unione, perlomeno non nel senso di quello descritto con riguardo al rapporto governanti-cittadini.

È sul rapporto dialettico tra cittadini e istituzione europea che dovrebbe farsi qualche ulteriore considerazione.

Un rapporto che si presenta non diretto bensì mediato dai governi nazionali, che mostra la sua importanza determinante a fronte di scelte impegnative e "costose" in termini di rilevanza e

di sostenibilità nel tempo e pone un dovere di informazione ulteriore a carico delle istituzioni nazionali.

6. Riflessioni conclusive.

Il diritto del bilancio e il diritto al bilancio hanno un innegabile tratto in comune che si fonda principalmente sulla conoscenza delle scelte finanziarie e sulla responsabilità di diffusione e condivisione di tale conoscenza.

Nel diritto del bilancio la conoscenza dei numeri diventa il presupposto per l'adozione di documenti contabili contrassegnati da correttezza e veridicità e implica un dovere di correttezza e diligenza da parte dei decisori politici che riguarda oltre al rispetto delle regole, anche la condivisione delle scelte e la diffusione degli obiettivi prefissati e raggiunti.

Il diritto al bilancio si pone in posizione complementare, come diritto dei destinatari all'adozione di buone politiche, di decisioni consapevoli e condivise.

L'analisi comparatistica condotta rispetto al diritto eurounitario ha permesso di rinvenire l'esistenza delle due figure sopra richiamate anche nel diritto eurounitario.

Assunta la complessità dei temi affrontati, non si ha certamente la pretesa di rispondere in questa sede agli interrogativi affrontati in maniera definitiva, al contrario, le osservazioni proposte si offrono come contributo allo sviluppo di ulteriori riflessioni.

Certamente il gran numero di pronunce della Corte costituzionale evidenzia, semmai ve ne fosse il bisogno che l'argomento è centrale e tocca diversi versanti della vita istituzionale.

Centrale diventa non solo il formale rispetto delle regole, la cui verifica compete principalmente alla Corte dei Conti e agli altri organi di controllo, ma altresì il rispetto di ciò che si potrebbe definire "patto democratico" che lega i decisori e i destinatari di quelle decisioni.

Si badi però che in un sistema in cui come abbiamo detto più volte, la consapevolezza è centrale, deve essere ripensato anche il ruolo dei cittadini.

A questi ultimi, per usare la metafora cara a M.S. Giannini spetta sempre di più il compito di tenere pulito il «vetro» della «casa» e di osservare all'interno di essa con attenzione costante.