



3 DICEMBRE 2025

Legge di bilancio e indirizzo politico
economico alla luce delle recenti
tendenze decisionali delle Camere: il
consolidamento di un parlamentarismo
vincolato

di Paolo Longo

Cultore della materia in Diritto pubblico dell'economia
LUISS Guido Carli



Legge di bilancio e indirizzo politico economico alla luce delle recenti tendenze decisionali delle Camere: il consolidamento di un parlamentarismo vincolato*

di Paolo Longo

Cultore della materia in Diritto pubblico dell'economia
LUISS Guido Carli

Abstract [It]: Il saggio approfondisce l'esame parlamentare delle decisioni di bilancio nella XIX legislatura, al fine di coglierne gli aspetti che più hanno influenzato i margini di discrezionalità e di intervento che oggi possono riconoscersi, in concreto, al Parlamento. In tale contesto, la cornice normativa della nuova *governance* economica europea pone le basi per un cambiamento di prospettiva in relazione alla disciplina nazionale della contabilità pubblica, che necessita soprattutto di rimettere al centro il ruolo del Parlamento nel ciclo di bilancio, e non solo, e segnare una doverosa inversione di tendenza rispetto a consolidate prassi parlamentari.

Title: Budget law and political-economic address in light of recent decision-making trends in the Parliament: the consolidation of a constrained parliamentarism

Abstract [En]: This essay delves into the parliamentary scrutiny of budgetary decisions in the 19th legislature, aiming to identify the aspects that most influenced the margins of discretion and intervention that Parliament can now effectively exercise. In this context, the regulatory framework of the new European economic governance lays the foundation for a shift in perspective regarding national public accounting regulations. This shift requires, above all, refocusing Parliament's role on the budget cycle, and beyond, and marking a necessary reversal of established parliamentary practices.

Parole chiave: legge di bilancio; indirizzo politico economico; ruolo delle Camere; finanza pubblica; Riforma della governance economica europea

Keywords: budget law; political-economic address; role of Parliament; public finance; Reform of European economic governance

Sommario: 1. L'alterazione dei rapporti tra Governo e Parlamento fra procedure di bilancio e abuso dei decreti-legge: considerazioni introduttive. 2. Il Parlamento e le decisioni di finanza pubblica nella XIX legislatura. 3. L'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio 2025 e il confermato ricorso alla risalente prassi della cd. "legge mancia". 4. Riflessioni conclusive.

1. L'alterazione dei rapporti tra Governo e Parlamento fra procedure di bilancio e abuso dei decreti-legge: considerazioni introduttive

La marginalizzazione del ruolo del Parlamento nella sua capacità legislativa e nello svolgimento delle proprie funzioni di controllo, valutazione e indirizzo delle politiche pubbliche rappresenta un tema assai

* Articolo sottoposto a referaggio.

risalente e riconducibile a un'espansione dei poteri normativi e di indirizzo politico del Governo, principalmente in relazione alla decretazione d'urgenza come nelle decisioni di finanza pubblica¹.

Nel presente contributo si intende approfondire l'esame parlamentare delle decisioni di bilancio nella XIX legislatura, al fine di coglierne gli aspetti che più hanno influenzato i margini di discrezionalità e di intervento che oggi possono riconoscersi, in concreto, al Parlamento². Con specifico riferimento alle decisioni di natura finanziaria, infatti, le Camere risultano ormai sempre più marginalizzate, limitandosi meramente a ratificare l'operato dell'Esecutivo in sede di approvazione del bilancio di previsione³, talvolta in esclusivo corrispettivo dell'inserimento di norme di natura localistica o microsettoriale⁴, come anche in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo (rendiconto)⁵ e dell'esame parlamentare dei documenti di finanza pubblica.

Nel bilanciamento tra attuazione dell'indirizzo politico finanziario da parte del Governo ed espressione della funzione legislativa parlamentare, pur quasi sostanzialmente residuale e compromessa⁶, il punto di

¹ Si offre in questa sede una rassegna bibliografica selezionata in relazione ai temi delle presenti riflessioni. Tra i contributi in materia si segnalano: D. CABRAS, *La nuova sessione di bilancio: gli effetti sull'attività del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2010, pp. 1-10; F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 630-635; A. CELOTTO, *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, X, Roma, 2002; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, pp. 741 e ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri - Quaderno 2010*, 2010, pp. 81-134; C. FASONE, *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C. CORRADO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, 203-227, Il Mulino, 2020; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020; G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione, Enc. dir.*, Milano 2023; F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2024, p. vi; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e «monocameralismo alternato» nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2024, p. 9.

² Cfr. A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 70. Sul punto, cfr. anche quanto già osservato in precedenza da G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2011, p. 12, che fa riferimento “ad una sostanziale esautorazione delle Camere, specie attraverso corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre finanziarie attuate mediante decreti-legge, generalmente presentati in primavera-estate, su cui viene posta la questione di fiducia al fine di garantirne la tempestiva approvazione” e prosegue descrivendo “esempi significativi della tendenza ad eludere il controllo parlamentare sulle politiche sostanziali, scorporandone buona parte dei contenuti che vengono “blindati” attraverso l'uso combinato della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, con l'aggravante che si tratta spesso di atti normativi che, dietro titoli ad effetto mediatico [...], esprimono tanto consistenti quanto disomogenei interventi sulle finanze pubbliche, sull'economia nazionale, sull'organizzazione fiscale e sui procedimenti amministrativi nei settori più disparati delle pubbliche amministrazioni”.

³ Cfr. M. ROMA, *Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico nell'ordinamento nazionale costruire controlimiti a salvaguardia dell'identità costituzionale*, Tesi di dottorato discussa il 16 novembre 2023 all'Università di Genova, p. 137, la quale sottolinea altresì che: “Altrettanto distorta è la prassi di presentare un numero di emendamenti esorbitanti, non risolta dalla limitazione dell'esame ai soli emendamenti “segnalati” dai gruppi”.

⁴ Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2020, p. 19. Sull'ammissibilità delle proposte emendative, l'esigenza di salvaguardia del “contenuto proprio” nella legge finanziaria e le alterazioni procedurali discendenti dalla posizione della questione di fiducia, cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 167-270.

⁵ Sulla “mancata (dovuta) attenzione al Rendiconto dello Stato” cfr. A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., p. 70.

⁶ Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, 2020, p. 5.

equilibrio viene di fatto raggiunto, con il consenso politico sulle singole proposte⁷, nella sovente forzatura dei limiti di contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio, in virtù dei quali è – perlomeno formalmente – esclusa la possibilità di inserirvi norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, interventi di natura localistica o microsettoriale⁸, a pena di inammissibilità ai sensi di quanto previsto dai regolamenti parlamentari⁹.

Un dato sintomatico del ruolo coartato delle Camere¹⁰ è rinvenibile, a titolo esemplificativo, con riferimento alle tempistiche di approvazione degli ultimi tre disegni di legge di bilancio, che inevitabilmente confermano la prassi del ‘monocameralismo sostanziale imperfetto’¹¹. L’esame del disegno di legge di bilancio, infatti, si svolge ormai – come, del resto, avviene anche nell’*iter* di conversione dei decreti-legge – soltanto in un ramo del Parlamento, laddove l’altra Camera esegue spesso un vaglio circoscritto a quanto già elaborato e approvato in prima lettura, sebbene dal punto di vista formale sia Camera che Senato approvino i singoli articoli e procedano alla relativa votazione finale. Per tali motivi, il concetto di monocameralismo assume un carattere sostanziale, non potendosi ritenere perfezionato in virtù dell’assenza di una relativa previsione costituzionale. E, dal momento che formalmente l’esame parlamentare dei disegni di legge continua ancora a interessare entrambi i rami del Parlamento, pur non in senso paritario, tale fenomeno di monocameralismo può definirsi anche ‘imperfetto’¹². In termini numerici, il tempo complessivo di esame in Parlamento è stato rispettivamente di 24 giorni (19 alla Camera e 3 al Senato) per il disegno di legge di bilancio 2023, 46 giorni (39 al Senato e 7 alla Camera) per il disegno di legge di bilancio 2024 e 54 giorni (46 alla Camera e 6 al Senato) per il disegno di legge di bilancio 2025¹³. Con riferimento al numero degli emendamenti, invece, è evidente una netta differenza tra l’imponente quantità di proposte presentate (3.024 al ddl di bilancio 2023¹⁴, 2.800 al ddl di bilancio 2024 e 4.511 al ddl di bilancio 2025¹⁵) e il totale degli emendamenti approvati, sempre esclusivamente in

⁷ Cfr. M. ROMA, *Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico nell’ordinamento nazionale costruire controlimiti a salvaguardia dell’identità costituzionale*, cit., p. 137.

⁸ V. articolo 21, comma 1-*quinquies*, della legge n. 196 del 2009, in attuazione dell’articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

⁹ V. articolo 128 del Regolamento del Senato della Repubblica e articolo 121 del Regolamento della Camera dei deputati.

¹⁰ Sul completo controllo sulle procedure di bilancio da parte del Governo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, n. 1-2, 2019, pp. 78-105.

¹¹ Sul punto, sia consentito un rinvio a P. LONGO, *La decretazione d’urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all’epoca del Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2022, pp. 60 e 77-78.

¹² *Ibid.*

¹³ Cfr. Tabella sulle “*Leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione)*”, rispetto ai tempi di approvazione delle leggi al 13 febbraio 2025, disponibile sul sito della [Camera dei deputati](#).

¹⁴ V. resoconto del 10 dicembre 2022 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati.

¹⁵ V. resoconto del 15 novembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati.

prima lettura (202 al ddl di bilancio 2023, 45 al ddl di bilancio 2024 e 217 al ddl di bilancio 2025)¹⁶. Peraltro, va sottolineato che proprio la maggiore differenza numerica tra emendamenti presentati e approvati al disegno di legge di bilancio 2024 è sintomatica della richiesta di “inemendabilità”, poi accolta, del Governo alla maggioranza di non presentare emendamenti¹⁷. Sull’approvazione di tutte e tre le leggi di bilancio, inoltre, è stata posta la questione di fiducia, anche se sulla legge di bilancio 2024 solo nel corso dell’*iter* al Senato, mentre negli altri due casi in entrambi i rami del Parlamento¹⁸.

Anche in relazione ai decreti-legge, il tempo di esame medio è stato di 43 giorni (34 giorni in prima lettura e 6 giorni in seconda lettura) e, in sede di conversione, sono stati complessivamente approvati 2.134 emendamenti, sempre e soltanto in prima lettura. Peraltro, per più della metà dei decreti-legge convertiti (42 su 71) il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 30 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento¹⁹.

Pertanto, anche dalla reiterata, financo sistematica, posizione della questione di fiducia sia nel corso dell’approvazione delle leggi di bilancio sia in sede di conversione di decreti-legge, specificamente di carattere economico, discendono la compressione della discussione parlamentare e l’autolimitazione del ruolo delle Camere²⁰, che abbandonano l’esame di merito delle decisioni di bilancio, a fronte del perdurante rafforzamento dell’Esecutivo, conseguito attraverso la prevalenza del diritto parlamentare non scritto e il progressivo consolidamento di prassi alquanto discutibili fondate sul “precedente”²¹.

Risulta, quindi, evidente un sempre più accentuato allontanamento sostanziale dal principio del bicameralismo paritario che caratterizza il procedimento legislativo²² e, soprattutto nelle procedure di

¹⁶ Cfr. Tabella sul “*Riepilogo emendamenti approvati alle leggi di iniziativa governativa al 13 febbraio 2025*”, disponibile sul sito della [Camera dei deputati](#).

¹⁷ Si precisa che il numero degli emendamenti presentati al disegno di legge di bilancio 2024 è riferito alle proposte dei gruppi di opposizione, cui devono aggiungersi alcuni emendamenti sia del Governo sia dei Relatori; v. resoconto del 23 novembre 2023 della 5ª Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica.

¹⁸ Cfr. Dossier Servizio Studi della Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, XIX Legislatura, 13 aprile 2025, p. 5.

¹⁹ *Ivi*, pp. 9-10. Sugli andamenti della produzione legislativa, cfr. anche Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea. Rapporto 2024–2025*. Sullo stato della legislazione, cfr. L. BARTOLUCCI, *Le recenti tendenze della legislazione nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2025, pp. 285-287.

²⁰ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, 2007, p. 40 e ss.

²¹ G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2020, p. 21. Sul punto, cfr. anche la curatela di N. LUPO, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, 2013.

²² Sul punto, cfr. già D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 9, secondo il quale: “[...] l’ampio ricorso all’accoppiata maxiemendamento-questione di fiducia consente di operare una sistematica deviazione rispetto all’assetto bicamerale perfetto del procedimento legislativo disegnato dalla Costituzione [...]” e “[...] si registra la sempre più frequente tendenza ad istruire i provvedimenti (in particolare, e non casualmente, quelli di carattere economico-finanziario e le leggi di conversione dei decreti-legge) e a determinarne i relativi contenuti nell’ambito della Camera che li esamina in prima istanza, per poi sottoporli ad una mera ratifica “a scatola chiusa” della Camera che interviene per seconda, grazie alla presentazione del maxiemendamento e alla posizione della fiducia”.

bilancio, una profonda alterazione del rapporto costituzionalmente previsto tra Governo e Parlamento, nella direzione di un “decisionismo non trasparente”²³ nella gestione delle risorse pubbliche e di un indirizzo politico economico quasi unilaterale e governativamente accentrato.

In questa prospettiva, un simile procedimento legislativo sostanzialmente monocamerale e blindato, già al termine dell’esame in sede referente della Commissione della Camera che agisce in prima lettura, determina una contrazione della capacità emendativa dei componenti di entrambi i rami del Parlamento, dando vita a una ‘*sede redigente rafforzata e atipica*’²⁴, e contestualmente porta la Camera che esamina il progetto di legge in seconda lettura ad assumersi la corresponsabilità politica dell’approvazione di un atto legislativo che non ha concorso a definire nei suoi contenuti²⁵.

2. Il Parlamento e le decisioni di finanza pubblica nella XIX legislatura

Dall’inizio della XIX legislatura sono state approvate dalle Camere, per l’appunto, tre leggi di bilancio²⁶, ognuna caratterizzata da alcune peculiarità di merito e di metodo in relazione al procedimento legislativo e all’attuazione dell’indirizzo politico economico del Governo²⁷, nonché – con specifico riferimento alla più recente legge di bilancio 2025 – successivamente all’entrata in vigore delle nuove regole europee di bilancio²⁸.

²³ L’espressione è di G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 20-21, che altresì afferma: “*Le prassi degenerative delle manovre di bilancio dimostrano invece che la questione del bilancio è progressivamente slittata dall’area governata dal diritto costituzionale a quella rivolta ad assicurare il rispetto del vincolo finanziario: sono state escogitate soluzioni tecniche sempre più articolate per il governo dei conti pubblici per assicurare gli obiettivi contingenti di finanza pubblica, ma che non sono affatto neutrali sul piano delle scelte politiche, arrivando ad alterare i rapporti tra Governo e Parlamento*”.

²⁴ Audizione del 16 gennaio 2024 svolta dal Cons. V. DI PORTO nel corso dell’Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*” presso i Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, seduta n. 2.

²⁵ Audizione del 18 marzo 2024 svolta dal Prof. N. LUPO nel corso dell’Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*” presso i Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, seduta n. 8.

²⁶ V. legge 29 dicembre 2022, n. 197 (cd. “legge di bilancio 2023”), legge 30 dicembre 2023, n. 213 (cd. “legge di bilancio 2024”) e legge 30 dicembre 2024, n. 207 (cd. “legge di bilancio 2025”).

²⁷ Sul punto, cfr. N. LONGOBARDI, *Indirizzo politico e regolazione economica*, in *Amministrazione in cammino*, 2006, p. 2: “*L’indirizzo politico è costituzionalmente previsto in capo al solo governo, è funzione specifica di quest’organo indicata dall’art. 95 Cost. e ad esso circoscritta, da non confondere con la direzione politica che inerisce allo Stato nella sua complessità ed investe il parlamento, il governo con la pubblica amministrazione e, benché in maniera diversa, anche gli altri organi costituzionali, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*”.

²⁸ Com’è noto, la riforma del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri dell’Unione europea (cd. riforma della *governance* economica europea), entrata in vigore il 30 aprile 2024, si compone di tre atti legislativi: il Regolamento (UE) 1263/2024 (cd. “braccio preventivo”), il Regolamento (UE) 1264/2024 (cd. “braccio correttivo”) e la direttiva (UE) 2024/1265. La riforma ha modificato gli strumenti e le procedure del coordinamento delle politiche di bilancio europee, introducendo un documento di programmazione pluriennale, il Piano strutturale di bilancio di medio termine, e la spesa primaria netta come indicatore operativo unico, ancorato alla sostenibilità del debito. Il 27 settembre 2024, il Governo ha trasmesso alle Camere la proposta di Piano strutturale di bilancio a medio termine per l’Italia per il periodo 2025-2029, per le conseguenti deliberazioni parlamentari avvenute il successivo 9 ottobre e preliminari alla presentazione alle istituzioni europee (si vedano rispettivamente la risoluzione n. 6-00110 Liris, Borghi Claudio, Damiani e Borghese, approvata dal Senato della Repubblica con 95 voti favorevoli, 66 contrari e 4 astenuti, e la risoluzione n. 6-00132 Lucaselli, Comaroli, Pella e Romano, approvata dalla Camera dei deputati con 183 voti favorevoli, 118 contrari e

Il procedimento di formazione delle decisioni di finanza pubblica nell'attuale legislatura denota, come sopra rilevato, un progressivo consolidamento di alcune prassi rispetto all'effettivo coinvolgimento del Parlamento nella definizione delle scelte di politica economica nazionale di ormai sostanziale prerogativa dell'Esecutivo²⁹, soprattutto nella cornice normativa della nuova *governance* economica europea³⁰.

In tal senso, si colloca anche l'esame parlamentare dei principali documenti di programmazione economico-finanziaria previsti dalla legge di contabilità e finanza pubblica, che peraltro non tiene ancora conto del Piano strutturale di bilancio di medio termine³¹ e della relativa Relazione annuale sullo stato di attuazione introdotti proprio dalle nuove regole europee di bilancio³².

In primo luogo, alla trasmissione della NADEF 2022 alle Camere in pieno regime di *prorogatio*³³, peraltro preceduta da un fulmineo e poco approfondito dibattito parlamentare sulla Relazione contenente la richiesta di autorizzazione al maggiore indebitamento³⁴, non è seguita l'approvazione del consueto atto

2 astenuti). Successivamente, il 16 ottobre 2024, il Governo ha trasmesso alle Camere l'Appendice VI, che riporta gli impegni relativi all'insieme di riforme e investimenti descritti nel Capitolo III del Piano di strutturale di bilancio di medio termine, ivi inclusi anche quelli rispetto ai quali la Commissione europea ha espresso l'assenso ai fini della proroga, da quattro a sette anni, del periodo di aggiustamento di cui all'articolo 14 del Regolamento UE 2024/1263.

²⁹ Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 31, 2023, p. vi. Sull'arretramento del Parlamento e la primazia del Governo sulle scelte di politica economico-finanziaria, cfr. anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 97.

³⁰ Sul punto, cfr. *inter alia*: R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2024, pp. 49-74; C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024, pp. 442-447; S. SILEONI, *La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2024, pp. 280-311; O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2024, pp. 52-68; L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025, pp. 425-441; P. MASALA, *Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della governance economica alla solidarietà post-pandemica: quid novi?*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2025, pp. 79-111.

³¹ Sul punto, cfr. L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2025, pp. 97-127.

³² Nel merito, si rammenta l'ampio dibattito, da aprile a settembre dello scorso anno, svoltosi presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), nell'ambito dell'"*Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea*". *Inter alia*, si veda l'audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 7 maggio 2024, che ha osservato quanto segue: "[...] è necessaria una riflessione sull'opportunità di modificare il contenuto e la struttura del DEF e della NADEF al fine di rendere tali documenti programmatici funzionali agli adempimenti previsti dalla nuova governance europea. A questo proposito si ritiene che il PSB dovrà essere introdotto nel ciclo di bilancio nazionale come un documento programmatico nuovo da presentare entro fine aprile ogni cinque anni in linea con la durata della legislatura".

³³ Approvata dal Consiglio dei Ministri n. 96, il 28 settembre 2022, e trasmessa due giorni dopo al Parlamento, la NADEF 2022 predisposta dal Governo Draghi si limitava a delineare lo scenario a legislazione vigente senza definire gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il triennio 2023-2025, in considerazione dello scioglimento anticipato delle Camere avvenuto il precedente 21 luglio e prodromico all'avvio della XIX legislatura e alla formazione del nuovo esecutivo.

³⁴ La richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento è stata approvata con le risoluzioni di maggioranza rispettivamente n. 6-00232 Manca e altri del Senato della Repubblica, il 13 settembre 2022, e n. 6-00229 Molinari e altri della Camera dei deputati, il 15 settembre 2022. Le risorse finanziarie rese disponibili dall'autorizzazione parlamentare al maggiore indebitamento sono state impiegate per il finanziamento delle misure volte a contrastare gli effetti su famiglie, imprese ed enti dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici, a sostenere gli enti territoriali, compresa la

di indirizzo della maggioranza, bensì la presentazione inevitabilmente tardiva di un documento integrativo da parte del Governo Meloni, appena insediatosi, e recante anche lo scenario macroeconomico programmatico per il triennio 2023-2025³⁵. L'esame della NADEF così rivista e integrata è stato oggetto, infatti, di una sola seduta, il 9 novembre 2022, in sede referente presso le due Commissioni speciali di Camera e Senato sugli atti urgenti del Governo, costituite all'inizio della legislatura ai sensi dei rispettivi regolamenti parlamentari³⁶. Nella medesima giornata, le due Assemblee parlamentari hanno approvato le risoluzioni di maggioranza riferite alla nuova Relazione presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 e alla NADEF con relativa integrazione e connessi allegati³⁷, impiegando pertanto solo un'unica giornata per esaminare e approvare il primo documento di programmazione economica e di bilancio dell'attuale legislatura³⁸. Si tratta un fatto atipico, e senza nessun precedente almeno nelle ultime due legislature, dal momento che di norma le risoluzioni alla NADEF vengono votate dal Parlamento prima dell'avvio in autunno della sessione di bilancio, il cui tardivo e inevitabile avvio nel caso di specie risale al successivo 29 novembre.

A questa prima tappa è seguita poi, in rapida successione, l'approvazione definitiva della legge di bilancio per l'anno 2023, esattamente trenta giorni dopo la trasmissione in Parlamento³⁹ e con una netta differenza

sanità, e a prolungare la sterilizzazione dei prezzi dei carburanti, nonché ad attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza, contenute nel decreto-legge n. 144/2022 (cd. "Decreto Aiuti-ter").

³⁵ A legislatura appena avviata, dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri n. 3 del 4 novembre 2022 la NADEF è stata poi trasmessa il giorno successivo in Parlamento rivista e integrata con lo scenario programmatico, ben trentanove giorni dopo il termine ordinario di presentazione (27 settembre di ogni anno) previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica.

³⁶ Ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 24 del Regolamento del Senato della Repubblica, possono essere costituite Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi. L'esigenza di costituire una Commissione speciale all'inizio di una nuova legislatura deriva dalla necessità di portare a termine in maniera rapida l'esame di atti urgenti, come i decreti-legge, che non sono stati approvati dal Parlamento alla fine della legislatura, prima dello scioglimento delle Camere. In tal caso, infatti, i decreti-legge devono essere ripresentati al nuovo Parlamento e possono essere approvati con un *iter* accelerato. La costituzione di questo tipo di commissioni a carattere temporaneo avviene in attesa dell'istituzione di quelle permanenti. Le Commissioni speciali costituite all'inizio della XIX legislatura da entrambe le Camere per l'esame del decreto-legge n. 144/2022 e della NADEF sono state sciolte dopo meno di un mese. Tuttavia, anche all'inizio delle legislature precedenti a partire dalla XIV (2001-2006) erano stati istituiti organi simili, a conferma di una prassi risalente e ormai pressoché consolidata.

³⁷ Si vedano rispettivamente le seguenti risoluzioni: alla Camera, Foti, Molinari, Cattaneo e Lupi n. 6-00005, riferita alla Relazione approvata con 357 voti favorevoli e 12 contrari, e Foti, Molinari, Cattaneo e Lupi n. 6-00006, riferita alla NADEF e approvata con 218 voti favorevoli, 129 contrari e 23 astenuti sulla NADEF; al Senato, Malan, Romeo, Ronzulli, De Poli n. 6-00001, riferita alla Relazione e approvata con 183 voti favorevoli, 4 contrari e 5 astenuti, Emendamento Malan, Romeo, Ronzulli, De Poli n. 5.1, modificativo della proposta di risoluzione n. 6-00001, approvato con 111 voti favorevoli, 71 contrari e 12 astenuti, e Malan, Romeo, Ronzulli, De Poli n. 6-00006, riferita alla NADEF e approvata con 111 voti favorevoli, 69 contrari e 13 astenuti.

³⁸ Cfr. resoconti del 9 novembre 2022 delle Commissioni speciali per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo e delle Assemblee di Camera e Senato.

³⁹ Per completezza, si sottolinea che alla presentazione alla Camera del disegno di legge di bilancio è seguita la consueta procedura dello stralcio disposto dal Presidente, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 1° dicembre 2022.

rispetto alle tempistiche di esame in prima e seconda lettura pari a diciotto giorni alla Camera e cinque al Senato⁴⁰.

Ma non v'è dubbio che il caso più eclatante sia rinvenibile nella mancata approvazione alla Camera dei deputati, il 27 aprile 2023, del primo scostamento di bilancio della XIX legislatura, cui è seguita una rapida corsa ai ripari per evitare anche la variazione dei saldi di finanza pubblica riportati nel DEF 2023. Trattasi di un involontario “incidente” di percorso⁴¹, risolto con una tempestiva e *pseudo-formale* modifica da parte del Governo delle finalità della Relazione per la richiesta di autorizzazione al predetto scostamento, poi nuovamente trasmessa alle Camere per la relativa approvazione⁴².

Tuttavia, ai fini della presente analisi, assume rilevanza anche la successiva sessione di bilancio 2024, che rappresenta un caso senza precedenti per quanto concerne l'esame parlamentare del relativo disegno di legge. Sebbene, infatti, fosse già passato un anno dall'inizio della legislatura, il mantenimento di un approccio decisamente prudenziale da parte del Governo nella programmazione economica nazionale ha influenzato le modalità e le tempistiche di analisi delle Camere, con l'invito politico alla maggioranza, poi accolto, a non presentare emendamenti, nonostante siano comunque state apportate alcune modifiche nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento⁴³. È pur vero, infatti, che questa peculiare circostanza non ha limitato o annullato le prerogative dei singoli parlamentari, considerata la presentazione di 2.800 proposte emendative da parte dei gruppi di opposizione e anche di alcuni emendamenti del Governo e dei Relatori⁴⁴.

A tal proposito, però, è opportuno svolgere una riflessione su quelle istanze parlamentari della maggioranza che hanno trovato accoglimento nella diversa forma degli ordini del giorno, al fine di indirizzare l'attività dell'esecutivo al finanziamento di interventi in materia di investimenti, infrastrutture e trasporti, nonché di provvedimenti legislativi⁴⁵. Trattasi del primo ricorso, in questa legislatura, alla risalente prassi della cd. “legge mancia”⁴⁶, che ha normativamente delimitato – mediante l'istituzione di

⁴⁰ Il disegno di legge recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*” è stato presentato il 29 novembre 2022 alla Camera dei deputati, che ne ha concluso l'esame il successivo 24 dicembre, trasmettendolo poi al Senato della Repubblica per l'approvazione definitiva avvenuta il 29 dicembre.

⁴¹ Cfr. L. BARTOLUCCI, *La prima “bocciatura” di uno “scostamento” di bilancio*, in *Rassegna trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2024, pp. 32-58.

⁴² Sul punto, sia consentito un rinvio a P. LONGO, *L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024, pp. 91-92.

⁴³ *Ivi*, pp. 94-95.

⁴⁴ Cfr. resoconti 5^a Commissione (Bilancio) del Senato della Repubblica, sedute n. 154, 156, 161, 169, 176, rispettivamente del 23 e 29 novembre 2023 e del 5, 13 e 18 dicembre 2023.

⁴⁵ Il riferimento è agli ordini del giorno G/926/110/5 e G/926/110/5 dei Relatori accolti al Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge di bilancio 2024.

⁴⁶ Com'è noto, tale espressione è comunemente utilizzata in Italia per indicare una prassi legislativa che, su iniziativa di singoli parlamentari, prevede il finanziamento di specifici progetti localistici di sviluppo economico e sociale, al fine di venire incontro in particolar modo alle richieste delle realtà amministrative locali più piccole. Sull'analisi generale dell'eterogeneità degli interventi legislativi in legge di bilancio, cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., p. 15: “*L'abitudine a collocare in sessione di bilancio, a partire dal disegno di legge governativo,*

appositi fondi – la modalità di finanziamento e l’ammontare di risorse per i citati interventi, successivamente individuati *pro casu* con specifici atti di indirizzo delle Camere nell’ambito del medesimo provvedimento.

In particolare, è in puntuali ordini del giorno che è stata individuata la formula per accogliere svariate richieste di carattere finanziario su iniziativa parlamentare nell’ambito del disegno di legge di bilancio 2024, sostituendo alla più immediata efficacia normativa delle modifiche in forma di emendamenti l’impegno *pro futuro* al Governo a destinare apposite risorse di parte corrente e in conto capitale per finanziare misure di carattere localistico.

Durante l’esame in sede referente al Senato, con l’approvazione dell’emendamento 89.0.500 (testo 2) dei Relatori⁴⁷, sono stati introdotti nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze due fondi, uno di parte corrente e uno di conto capitale, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ciascuno dei quali con una dotazione di circa 4,7 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026⁴⁸. Nello specifico, il fondo di parte corrente è stato destinato all’attuazione di misure per gli enti locali, in materia sociale, di infrastrutture, sport e cultura, mentre il fondo di parte capitale è finalizzato a investimenti in materia di infrastrutture, di mobilità e di riqualificazione ambientale. Analogamente, rileva anche l’approvazione degli emendamenti 11.500 (testo 2) dei Relatori e 86.100 del Governo, due disposizioni relative rispettivamente al finanziamento di interventi in materia di investimenti, infrastrutture e trasporti, nonché dei provvedimenti legislativi da approvare nel triennio di bilancio di riferimento⁴⁹. Nello specifico, si tratta di fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione di 7,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti di riqualificazione, ristrutturazione, ammodernamento, ampliamento di strutture e infrastrutture

una serie di interventi legislativi – considerati come classici interventi “da finanziaria”, come ancora si dice – e□ evidentemente difficile da superare. E i Presidenti delle Camere, pur continuando ad esercitare le proprie delicate prerogative nella valutazione dell’ammissibilità degli emendamenti, paiono aver implicitamente accettato la presenza di un tasso elevato di norme ordinamentali, localistiche e microsettoriali; e complessivamente aver perso il “governo” del processo decisionale in sessione di bilancio. Il controllo dei saldi – la cui tenuta e□ evidentemente essenziale anche in chiave europea – e□ rimasto, com’è□ del resto naturale, in mano al Governo, e in particolare al Ministero dell’Economia e delle Finanze; e anche i tempi e i contenuti normativi della sessione hanno finito, per effetto della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti, per essere sostanzialmente determinati dal Governo, in grado in questo modo di chiamare a raccolta, al costo di limitati compromessi, la sua maggioranza”.

⁴⁷ V. commi 551-553 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, e s.m.i.

⁴⁸ Per gli interventi di conto capitale oggetto di finanziamento sono stati previsti l’identificazione mediante il Codice Unico di Progetto (CUP) e il monitoraggio ai sensi del decreto legislativo n. 229 del 2011 (recante le norme di attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti).

⁴⁹ V. commi 302 e 514 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

pubbliche⁵⁰, e delle entità dei fondi speciali determinati dalle Tabelle A e B, allegate alla legge di bilancio 2024⁵¹.

Questa generale cornice normativa ha stabilito la tipologia e l'ammontare di risorse finanziarie disponibili per le istanze territoriali dei parlamentari di maggioranza, rinviando – anche in termini oggettivi di tempistiche – a una fonte secondaria del diritto di natura governativa, ossia un DPCM e altri successivi decreti ministeriali, l'assegnazione delle predette risorse, proprio sulla base degli indirizzi forniti in sede parlamentare in seguito all'accoglimento degli ordini del giorno G/926/110/5 e G/926/111/5 dei Relatori⁵².

In secondo luogo, con riferimento alle tempistiche di esame parlamentare, il disegno di legge di bilancio 2024 è stato approvato definitivamente in seconda lettura il 29 dicembre 2023 dalla Camera dei deputati, a seguito di un *iter* legislativo solo formale durato appena sette giorni rispetto alla prolungata trattazione di merito esclusivamente al Senato⁵³, a conferma di un ormai sempre più consolidato 'monocameralismo sostanziale imperfetto'⁵⁴.

Più di recente, invece, sempre in relazione alla funzione di indirizzo del Parlamento sull'attività del Governo in materia di programmazione economico-finanziaria, si segnala l'approvazione, il 24 aprile 2024, delle risoluzioni di maggioranza riferite al DEF 2024 da parte delle Camere, con l'impegno per l'esecutivo “*a presentare quanto prima il quadro programmatico, nell'ambito del Piano fiscale e strutturale di medio periodo*”⁵⁵. Difatti, in tal caso per via della fase di transizione verso le nuove regole di *governance* economica

⁵⁰ Come per gli interventi di conto capitale, anche per le opere infrastrutturali e□ stata prevista, a fini di monitoraggio, l'identificazione di ogni intervento mediante un codice unico di progetto (CUP) e un cronoprogramma relativo alla procedura e alla realizzazione dell'intervento medesimo.

⁵¹ Il riferimento e□ agli strumenti contabili, di parte corrente e conto capitale, mediante i quali si determinano le disponibilità per la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.

⁵² Si veda il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2024, cui hanno fatto seguito, ad esempio, il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 20 novembre 2024 (recante “*Assegnazione delle risorse, per l'annualità 2024, del Fondo, di cui all'articolo 1, comma 302, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, denominato «Fondo per gli interventi urgenti di riqualificazione, ristrutturazione, ammodernamento e ampliamento di strutture infrastrutture pubbliche, finalizzati al riequilibrio socioeconomico e allo sviluppo dei territori»*) e il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 29 novembre 2024 (recante “*Assegnazione di risorse a favore di associazioni, fondazioni ed enti operanti sul territorio, al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 553, della legge 30 dicembre 2023, n. 213*”).

⁵³ Si ricorda che il disegno di legge di bilancio 2024, presentato il 30 ottobre 2023 in Senato (con dieci giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 20 ottobre), è stato approvato in prima lettura il successivo 22 dicembre, prima della trasmissione alla Camera.

⁵⁴ Sul punto, cfr. P. LONGO, *La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19*, cit., pp. 55-81.

⁵⁵ Si vedano rispettivamente la risoluzione n. 6-00098 Malan, Romeo, Gasparri, Biancofiore, approvata dal Senato della repubblica con 96 voti favorevoli, 66 contrari e 2 astenuti, e la risoluzione n. 6-00108 Foti, Molinari, Barelli, Lupi, approvata dalla Camera dei deputati con 197 voti favorevoli, 126 contrari e 3 astenuti.

europea⁵⁶, il principale documento di programmazione economica e finanziaria nazionale per il 2024 riportava solo il quadro macroeconomico tendenziale, ossia lo scenario a legislazione vigente⁵⁷, integrando un'ulteriore fattispecie di assenza del quadro programmatico in un documento di programmazione economica e di finanza pubblica predisposto dal Governo e soprattutto sul quale il Parlamento si è espresso⁵⁸, pur ormai con un peso decisionale di mera ratifica⁵⁹.

Anche l'esame parlamentare del primo Piano strutturale di bilancio di medio termine italiano dimostra una sempre più drastica marginalizzazione del ruolo delle Camere nello svolgimento della propria funzione di controllo sulla finanza pubblica⁶⁰. L'attività conoscitiva preliminare all'esame del Piano, infatti, si è svolta in sole tre giornate nelle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento in sede referente, fino alla successiva trattazione da parte delle rispettive Assemblee, che in meno di ventiquattro ore hanno approvato le risoluzioni di maggioranza relative al citato Piano⁶¹.

Ebbene, pur trattandosi di un inedito documento di pianificazione economica e finanziaria, esaminato dalle Camere in base a un regime procedurale inevitabilmente transitorio e fondato su un'applicazione

⁵⁶ Per l'appunto, le norme sul nuovo Patto di stabilità e crescita (PSC) sono entrate ufficialmente in vigore il 30 aprile 2024.

⁵⁷ Cfr. P. LONGO, *L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, cit., p. 81.

⁵⁸ Oltre al già citato caso della NADEF 2022 presentata dal Governo Draghi quasi al termine della XVIII legislatura, può citarsi, infatti, un altro esempio meno recente, ravvisabile nel DEF 2018, presentato dal dimissionario Governo Gentiloni in un momento di transizione caratterizzato dall'avvio dei lavori della XVIII legislatura. Anche in tal caso, infatti, la predisposizione del solo quadro tendenziale di finanza pubblica è stata la conseguenza di un contingente mutamento, all'epoca, però, dello scenario politico dovuta alla fine della XVII legislatura. Sul punto, cfr. L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 ottobre 2018.

⁵⁹ Opportunamente, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit., p. 101, sottolinea che "il Governo ha assunto una posizione dominante rispetto a quella che la Costituzione gli aveva destinato nell'attuazione dell'indirizzo politico economico del Paese: il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo [...] ha trasformato la forma di governo parlamentare riducendo il ruolo del Parlamento a quello (uso un gioco di parole che nasconde una sostanza davvero poco edificante) di un ratificatore dell'esecutore delle decisioni sovranazionali". Sulla necessità dell'ampio coinvolgimento del Parlamento nazionale nella programmazione delle politiche economiche e di bilancio e sui contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili nazionali, già G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, cit.

⁶⁰ Sul punto, cfr. già C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Rivista AIC*, fasc.1, 2021, p. 229. In tema di marginalizzazione delle Camere in ambito di allocazione delle risorse finanziarie, cfr.: S. ROTOLO, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano: tra disfunzioni ed opportunità di riforma*, in *Nuove Autonomie*, numero speciale 1, 2025, p. 560; L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, cit., pp. 97 e ss.

⁶¹ Le Commissioni Bilancio di Camera e Senato hanno svolto un ciclo di audizioni sul Piano strutturale nelle giornate del 3, 7 e 8 ottobre 2024, terminato, previa audizione del Ministro dell'economia e delle finanze e pervenuti i pareri in sede consultiva delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con la deliberazione di conferire ai Relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul citato documento. Il successivo 9 ottobre si è svolta nelle Aule di Camera e Senato la discussione sul Piano, al termine della quale sono state approvate le seguenti risoluzioni di maggioranza: Lucaselli, Comaroli, Pella, Romano n. 6-00132, con 183 voti favorevoli, 118 contrari e 2 astenuti; Liris, Borghi Claudio, Damiani e Borghese n. 6-00110, con 95 voti favorevoli, 66 contrari e 4 astenuti.

analogica delle attuali procedure parlamentari previste per l'esame del DEF⁶², emerge ancora una volta una sostanziale brevità delle tempistiche volte, almeno nelle iniziali intenzioni delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, a “consentire un adeguato esame parlamentare”⁶³ di un documento di finanza pubblica, che peraltro proprio nel caso del Piano strutturale di medio termine reca un nuovo orizzonte quinquennale di previsione del bilancio, al pari della durata naturale della legislatura nazionale, ed è basato sull'andamento di un nuovo e unico indicatore economico di riferimento, la spesa primaria netta⁶⁴.

L'individuazione della traiettoria di spesa primaria netta come strumento operativo di programmazione e monitoraggio, rispetto alla precedente definizione degli obiettivi programmatici in termini di saldo strutturale, rappresenta una delle novità più rilevanti nel riformato assetto di *governance* europea, tale da orientare una nuova impostazione della politica fiscale e di bilancio, degli strumenti di finanza pubblica da impiegare e delle modalità di coordinamento tra tutti gli attori istituzionali coinvolti⁶⁵.

Tuttavia, emerge una funzione di indirizzo delle scelte di politica economica nazionali potenzialmente eccessiva⁶⁶, soprattutto tenendo conto anche della correlazione tra investimenti e programmazione di medio periodo. Il grado di azione degli Stati membri nelle scelte di programmazione economica e finanziaria, come definito dalla riforma della *governance* europea, diventa misurabile, infatti, non solo su base quantitativa, bensì anche in termini contenutistici, che rischiano di condizionare il volume e la qualità degli investimenti nazionali e della spesa⁶⁷.

⁶² In attuazione di quanto previsto dall'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica e dall'articolo 118-bis del Regolamento della Camera dei deputati. Sul punto, cfr. resoconti sommari del 25 settembre 2024 delle Commissioni 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), nell'ambito dell'”Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea”: v. Allegato “Documento conclusivo approvato”.

⁶³ *Ivi*, pp. 58-59.

⁶⁴ Il riferimento è alla traiettoria pluriennale della spesa netta, come definita dall'articolo 2, numero 3), del Regolamento (UE) 2024/1263, individuata dalla Commissione europea e trasmessa a tutti gli Stati membri con un livello di debito pubblico superiore al 60% del prodotto interno lordo (PIL) o in cui il disavanzo pubblico è superiore al 3% del PIL ai fini dell'elaborazione dei loro piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine.

⁶⁵ In questo senso, si considerino le riflessioni emerse nel corso dell'audizione del Ragioniere generale dello Stato presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), tenutasi il 22 maggio 2024 nell'ambito dell'”Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea”.

⁶⁶ Si veda, già in questi termini prim'ancora dell'adozione definitiva del pacchetto legislativo sulla riforma della governance economica europea, F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022.

⁶⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio a P. LONGO, *L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, cit., pp. 91-92. Così anche F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta Online*, fasc. II, 2024, p. 853. Sul punto, si veda anche L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al “vecchio” Patto)*, in *Diritti Comparati*, 8 gennaio 2024, p. 7, secondo cui non risulta chiaro “il senso dell'analisi sulla sostenibilità del debito nel momento in cui vengono reintrodotte soglie rigide, specialmente nel caso in cui tale analisi dovesse dare risultati contrastanti con le altre regole. E, soprattutto, si torna ai problemi legati alle grandezze strutturali, cioè aggiustate per il ciclo, in quanto basate sull'output gap, cioè una variabile non osservabile e il cui processo di stima

La necessità di raggiungere gli obiettivi di bilancio individuati dal nuovo quadro di *governance* economica europea, in un'ottica di marcato contenimento della spesa pubblica e di rispetto del vincolo di spesa primaria netta, assume verosimilmente un rapporto di proporzionalità indiretta con l'opportunità, o più propriamente l'esigenza, di realizzare investimenti pubblici significativi per sostenere la crescita nazionale⁶⁸.

Anche ai fini delle prossime leggi di bilancio, l'utilizzo di tale indicatore come principale parametro operativo di finanza pubblica richiederà un aggiornamento della disciplina degli scostamenti temporanei dall'obiettivo programmatico strutturale, che tenga conto delle fattispecie di deviazione dalla traiettoria della spesa netta previste dal nuovo quadro europeo⁶⁹, nonché un adeguamento delle regole di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi⁷⁰.

3. L'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio 2025 e il confermato ricorso alla risalente prassi della cd. "legge mancia"

La legge di bilancio per l'anno 2025, entrata in vigore il 1° gennaio scorso, rappresenta il primo provvedimento legislativo di bilancio approvato dal Parlamento nell'iniziale fase di attuazione della riforma della *governance* economica europea, entrata in vigore il 30 aprile 2024, ma ancora in assenza di un conseguente adeguamento del quadro normativo contabile nazionale⁷¹.

⁶⁸ *instabile e poco noto*". Sull'analisi generale del sistema di condizionalità, si rinvia anche a quanto afferma sempre L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 359-360, che descrive come la traiettoria della *governance* economica europea abbia posto "sempre maggiore attenzione al dato qualitativo di coordinamento delle riforme e delle politiche economiche" e, con specifico riferimento a un altro importante strumento di programmazione economica, il PNRR, rileva come quest'ultimo comporti "un modo nuovo di intendere le condizionalità europee, non più individuabili solo in vincoli quantitativi sui bilanci, ma al contrario in grado di incentivare gli Stati verso obiettivi qualitativi, inseriti in un ampio quadro di programmazione economica".

⁶⁸ Così L. BARTOLUCCI, *La prima "bocciatura" di uno "scostamento" di bilancio*, cit., pp. 32-58.

⁶⁹ In tal senso, cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Diritto&Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2024, p. 177.

⁷⁰ Sulle ricadute della regola della spesa rispetto all'applicazione dell'obbligo di copertura finanziaria, si veda anche C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2023, pp. 235-236.

⁷¹ Sul punto, cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, cit., pp. 170-184.

Le misure previste dal bilancio 2025 si inseriscono, infatti, tra le principali politiche pubbliche del Governo volte al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica stabiliti nel Piano strutturale di bilancio⁷² e in coerenza con le annesse deliberazioni parlamentari⁷³.

A differenza dei precedenti due disegni di legge di bilancio, quello per il 2025 è stato presentato alla Camera solo tre giorni dopo il termine previsto dalla legge di contabilità⁷⁴, sebbene anche in questo caso il vero esame del provvedimento sia iniziato in un momento successivo in ragione di ritardi ormai sistematici sul piano dell'andamento dei lavori parlamentari⁷⁵.

Il 29 ottobre 2024, dopo le comunicazioni del Presidente sul contenuto proprio del disegno di legge di bilancio e sullo stralcio delle disposizioni a esso estranee ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, il provvedimento è stato assegnato alla Commissione Bilancio, in sede referente, con il parere di tutte le altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁷⁶.

⁷² Il Piano prevede l'impegno di seguire il percorso della spesa netta, corrispondente a una crescita media del suddetto indicatore economico dell'1,6% negli anni 2025-2029. Come riporta lo scenario programmatico delineato dal Piano (p. 45): *“Il rispetto del sentiero di crescita della spesa netta concordato con la Commissione europea definisce, nel corso dell'orizzonte di previsione del Piano, lo spazio di bilancio disponibile per perseguire gli obiettivi di politica economica e fiscale del Governo, attraverso l'introduzione di misure sia dal lato della spesa sia delle entrate. All'interno di questo perimetro, il Governo intende continuare a sostenere la domanda interna e i redditi medio bassi, rendendo strutturali gli effetti del cuneo fiscale, attualmente in vigore fino alla fine del 2024”*. Ai fini dell'aggiustamento di bilancio nell'arco di sette anni (2025-2031), è poi prevista la realizzazione di riforme e investimenti con una crescita media della spesa netta pari all'1,5%, per il conseguimento della piena attuazione del PNRR entro il 2026 e, negli anni successivi, per il consolidamento e ulteriore sviluppo dei risultati raggiunti. Dopo il 2026, il Piano prevede ulteriori interventi strutturali volti a migliorare la qualità delle istituzioni e l'ambiente imprenditoriale con interventi in cinque ambiti: giustizia; amministrazione fiscale; gestione responsabile della spesa pubblica; supporto alle imprese e promozione della concorrenza; pubblica amministrazione.

⁷³ Cfr. le risoluzioni di maggioranza Lucaselli, Comaroli, Pella e Romano n. 6-00132 e Liris, Borghi Claudio, Damiani e Borghese n. 6-00110, approvate il 9 ottobre 2024 rispettivamente dalla Camera dei deputati e della Senato della Repubblica.

⁷⁴ Dopo l'approvazione in Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2024, il disegno di legge di bilancio 2025 è stato presentato alla Camera dei deputati il successivo 23 ottobre.

⁷⁵ Sul punto, molto efficace C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 6: *“l'approdo del provvedimento presso il ramo del Parlamento a cui spetta la prima lettura non significa che l'esame inizi davvero: sebbene il disegno di legge venga subito assegnato alla Commissione Bilancio in sede referente, dai resoconti emerge chiaramente come quest'ultima, poi, trascorra la maggior parte del tempo a disposizione in attesa del testo “vero”. Quella licenziata dal Consiglio dei Ministri non rappresenta mai, infatti, la reale manovra economica che l'esecutivo intende approvare, costituendo semmai una prima bozza su cui – come puntualmente segnalato anche dalla stampa parlamentare – si aprono le trattative interne alla maggioranza; ed è solo quando tale dibattito interno raggiunge un punto di almeno relativa maturazione che il testo “vero” viene trasmesso alla Commissione bilancio. Ciò è avvenuto, nella migliore delle ipotesi, qualche giorno prima della data fissata per la conclusione dell'esame istruttorio (solitamente, due o tre giorni prima della chiusura dei lavori); ma è accaduto anche che il testo sia stato trasmesso la sera dell'ultimo giorno utile”*.

⁷⁶ A seguito del parere espresso nella medesima data dalla V Commissione (Bilancio), gli articoli 83, 84, commi 2 e 3, e 89, comma 2, del disegno di legge n. 2112 sono stati considerati estranei all'oggetto del disegno di legge di bilancio, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, e, dunque, sono stati stralciati dal medesimo disegno di legge (v. resoconto del 29 ottobre 2024 dell'Assemblea della Camera dei deputati).

Terminato l'esame preliminare del provvedimento⁷⁷, il sostanziale avvio della sessione di bilancio 2025 è da individuarsi, quindi, nella data del successivo 15 novembre, ove nel corso della seduta di Commissione il Presidente ha annunciato la presentazione di 4.511 proposte emendative, per poi procedere subito dopo a elencare – in ragione dei precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio – le inevitabilmente numerose dichiarazioni di inammissibilità⁷⁸, fino a giungere alla vera discussione sugli emendamenti prodromica al conferimento del mandato ai Relatori a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento come modificato, deliberato il 17 dicembre⁷⁹.

Complessivamente, l'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio 2025 ha avuto una durata pari a 54 giorni (46 alla Camera e 6 al Senato), con l'approvazione di 217 emendamenti solo in prima lettura alla Camera⁸⁰ (*rectius*, in Commissione V Bilancio della Camera) e la posizione della questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento⁸¹, confermandosi ancora una volta un sistematico *modus operandi* in termini di analisi di merito e gestione delle tempistiche proprio anche delle precedenti sessioni di bilancio⁸². Dal punto di vista procedurale, intanto, si registra un passaggio che si ritiene meritevole di menzione: ci si riferisce all'approvazione degli emendamenti in Commissione nel ristretto arco temporale di due sedute sostanzialmente consecutive, alternate da frequenti sospensioni (sette in totale)⁸³. In sostanza, a seguito della presentazione di una corposa serie di riformulazioni da parte del Governo e di un'animata discussione sugli emendamenti dei Relatori e governativi di cui si tratterà più avanti, le deliberazioni in senso favorevole sono state concentrate esclusivamente nelle sedute del 16 e del 17 dicembre 2024, per una durata complessiva dei lavori pari a circa trentaquattro ore. Invero, la “notturna” concentrazione temporale delle votazioni (*rectius*, dell'approvazione delle modifiche) in sede referente rappresenta, anche solo con riferimento al disegno di legge di bilancio, una prassi ormai comune, come dimostra, a titolo

⁷⁷ Il riferimento è allo svolgimento del ciclo di audizioni e della successiva relazione introduttiva dei Relatori e del Governo (cfr. resoconti del 4-7 novembre 2024 della Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati).

⁷⁸ V. resoconto del 15 novembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati. Per un'analisi meramente comparativa riferita ai lavori parlamentari in sessione di bilancio, cfr., ad esempio, C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, cit., pp. 218 e ss.

⁷⁹ V. resoconto del 17 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati.

⁸⁰ Cfr. Tabella sulle “*Leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione)*”, rispetto ai tempi di approvazione delle leggi al 13 febbraio 2025, disponibile sul sito della [Camera dei deputati](#).

⁸¹ Cfr. Dossier Servizio Studi della Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, XIX Legislatura, cit., p. 5.

⁸² Sul punto, cfr. C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, cit., pp. 1-22.

⁸³ Va segnalato che la seduta del 16 dicembre 2024 è iniziata alle ore 13 ed è terminata alle ore 1.05 (con sospensioni dalle ore 14 alle ore 15.15, dalle ore 16.35 alle ore 17.25, dalle ore 21.40 alle ore 23.35 e dalle ore 23.40 alle ore 1.00), mentre la successiva seduta del 17 dicembre, iniziata alle ore 2.30, si è conclusa con il conferimento del mandato ai relatori alle ore 23.30 (con sospensioni dalle ore 8 alle ore 8.50, dalle ore 17.25 alle ore 17.35, dalle ore 18.40 alle ore 19.15 e dalle ore 22.50 alle ore 23.05).

esemplificativo, l'esame della manovra finanziaria per l'anno 2023 sempre alla Camera, durante il quale sono stati approvati emendamenti soltanto nella seduta del 20 dicembre 2022⁸⁴.

Ai fini della presente trattazione, quindi, pare opportuno soffermarsi su alcune peculiarità di merito e di metodo in relazione al procedimento legislativo e all'attuazione dell'indirizzo politico economico del Governo che hanno caratterizzato l'esame parlamentare del citato disegno di legge di bilancio.

In primo luogo, a differenza degli anni precedenti e seguendo una prassi sempre più anticipatoria e blindata⁸⁵, sono stati presentati in Commissione Bilancio alla Camera sei emendamenti del Governo⁸⁶, in luogo del più consueto e unico maxiemendamento depositato direttamente in Assemblea⁸⁷, ai quali devono sommarsi anche i ben trentasette emendamenti dei Relatori⁸⁸.

Rispetto a precedenti sessioni di bilancio, infatti, ove il deposito del maxiemendamento⁸⁹ avveniva di consueto in Assemblea e su tale proposta di modifica veniva contestualmente posta la questione di

⁸⁴ Si ricorda che il termine della seduta, avviata alle ore 23.30 del 20 dicembre 2022 e alternata da quattro sospensioni, risale alle ore 6.50 del giorno successivo: v. resoconto del 20 dicembre 2022 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati).

⁸⁵ Sul punto, cfr. già D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, cit., p. , secondo il quale: “[...] l'ampio ricorso all'accoppiata maxiemendamento-questione di fiducia consente di operare una sistematica deviazione rispetto all'assetto bicamerale perfetto del procedimento legislativo disegnato dalla Costituzione [...]” e “[...] si registra la sempre più frequente tendenza ad istruire i provvedimenti (in particolare, e non casualmente, quelli di carattere economico-finanziario e le leggi di conversione dei decreti-legge) e a determinarne i relativi contenuti nell'ambito della Camera che li esamina in prima istanza, per poi sottoporli ad una mera ratifica “a scatola chiusa” della Camera che interviene per seconda, grazie alla presentazione del maxiemendamento e alla posizione della fiducia”.

⁸⁶ Il riferimento è alla proposta emendativa Tab.14.1 del Governo, presentata il 4 dicembre 2024, nonché agli ulteriori emendamenti 15.8, 21.2, 38.097, 119.15 e Tab.2.4 del Governo, depositate il successivo 13 dicembre (v. resoconti del 4 e del 13 dicembre 2024 della Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati).

⁸⁷ Per E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 4, dicembre 2005, pp. 807-808, con l'espressione “maxi-emendamento” “[...] si intende la presentazione, nel corso dell'esame in Assemblea, di una proposta di modifica del testo del provvedimento da approvare che ne altera radicalmente l'impianto normativo, venendo contemporaneamente ad incidere su più articoli della proposta. Tecnicamente, i maxi-emendamenti sono strutturati come emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o a larga parte del medesimo)”.

⁸⁸ Si tratta delle seguenti proposte emendative dei Relatori: 8.0159, 45.4, 45.01, 49.21, 52.07, 80.0104, 82.0220, 91.032, 104.121, 114.1, Tab.A.17, Tab.A.18 e Tab.13.3, presentate il 12 dicembre 2024; 7.039, 20.11, 30.0119, 43.4, 57.7, 59.12, 64.06, 79.51, 79.092, 80.0105, 80.0106, 89.031, 93.118, 93.119, 93.044, 110.125, 111.04 e 113.4, presentate il 13 dicembre 2024; 2.62, 8.0160, 44.3, 72.033, 80.0107 e 123.032, presentate il 14 dicembre 2024 (v. resoconti del 12, 13 e 14 dicembre 2024 della Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati).

⁸⁹ Sulla definizione generale di “maxiemendamento”, cfr. Documento conclusivo approvato dai Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, il 7 maggio 2025, al termine dell'Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*”: “Con l'espressione “maxi-emendamento” si continua quindi a indicare, in modo atecnico, la prassi del voto in blocco su un intero provvedimento, o su una sua parte particolarmente ampia, che può avvenire, nel caso dei decreti-legge, con la questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione e nel caso del disegno di legge di bilancio, presso la Camera dei deputati con l'accorpamento, per la parte attinente alla prima sezione, in un unico articolo del testo – come risultante dalle proposte emendative approvate in Commissione bilancio al termine dell'esame in sede referente – su cui deliberare il conferimento del mandato ai relatori e su cui porre la questione di fiducia in Assemblea. Per la prima sezione del disegno di legge di bilancio al Senato, invece, si continua a fare ricorso [...] alla presentazione di un emendamento governativo su cui viene posta la fiducia in Aula, ma tale emendamento assume anch'esso la sola funzione di “compattare il testo in un solo articolo, senza introdurre modifiche al lavoro della Commissione bilancio””.

fiducia⁹⁰, durante l'esame del disegno di legge di bilancio 2025 sono stati presentati alcuni cd. 'mini-maxiemendamenti'⁹¹ in una fase antecedente della procedura legislativa parlamentare, ossia nel corso dell'esame della Commissione in sede referente, che hanno avuto un notevole impatto sul piano dell'istruttoria legislativa.

La presentazione di un numero così elevato di emendamenti alquanto eterogenei nel contenuto e di diretta espressione governativa e della maggioranza, a distanza di circa una settimana dalla data in cui si è poi concluso l'esame in Commissione del disegno di legge di bilancio, non solo ha determinato una forzata compressione della durata complessiva del procedimento legislativo⁹², soprattutto in relazione al grado di approfondimento nel merito di tanto ampie ed eterogenee modifiche al testo del provvedimento, nonché una maggior protezione dei contenuti dei provvedimenti⁹³, ma ha condizionato fortemente anche la definizione delle scelte di politica economica nazionale, ancora una volta trasferendone *de facto* la sostanziale prerogativa al Governo⁹⁴.

Le modifiche contenute in soli due emendamenti governativi⁹⁵ e uno dei Relatori⁹⁶, infatti, hanno interessato una parte molto consistente del testo originario del disegno di legge di bilancio, spaziando da misure di sostegno a imprese e lavoratori a disposizioni in materia di sanità, disabilità, affari sociali, infrastrutture, fiscalità, scuola e università.

⁹⁰ Sul punto, R. DICKMANN, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2008, pp.4-5; si veda anche L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII Legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, pp. 37 e ss.

⁹¹ Si tratta di un'espressione adottata nel lessico giornalistico: cfr. *inter alia* Pagella Politica, "Il maxiemendamento è morto. Viva il maxiemendamento", 20 dicembre 2024, disponibile sul sito di [Pagellapolitica.it](https://www.pagellapolitica.it).

⁹² L'approdo a un'istruttoria presumibilmente matura, supportata almeno formalmente da un concitato deposito delle riformulazioni, e, di conseguenza, le votazioni della Commissione sugli emendamenti risalgono solo alle ultime due sedute del 16 e 17 dicembre 2024 (in un arco temporale di circa trentasei ore, calcolando anche i periodi di sospensione e termine dei lavori), pur avendo preso avvio i lavori sul complesso delle proposte emendative segnalate già nella precedente seduta del 4 dicembre.

⁹³ Sul punto, già D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, *cit.*, p. 9.

⁹⁴ Sul punto, già C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 1, marzo 2011, p. 44, e M. RUBECCHI, *La sessione di bilancio in parlamento: governi in fuga*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, pp. 14-15.

⁹⁵ Più nel dettaglio, le modifiche contenute nell'emendamento 15.8 del Governo hanno riguardato le seguenti tematiche: quota di compartecipazione familiare dei frontalieri; risorse finanziarie comuni di frontiera; Fondo garanzia prima casa e Imposta di registro cambio prima casa; Fondo di garanzia PMI; premio aggiuntivo a carico dei soggetti finanziatori sul volume complessivo garanzie del Fondo PMI; misure per l'internazionalizzazione delle imprese italiane; limiti massimi degli impegni assumibili su garanzie dello Stato. Le modifiche contenute nell'emendamento 21.1 del Governo hanno, invece, interessato le seguenti tematiche: visite revisione soggetti con patologie oncologiche; semplificazione dei procedimenti di accertamento sanitario per l'invalidità e l'inabilità; semplificazione dei controlli per l'erogazione delle prestazioni assistenziali dell'INPS; disposizioni in materia di decontribuzione lavoratrici madri; rifinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale; riduzione del *boarding* di Pronto soccorso; misure in materia di diritti d'imbarco per voli verso destinazioni extra UE; obbligo di PEC per amministratori di società.

⁹⁶ Il riferimento è all'emendamento 2.62 dei Relatori, che ha sostanzialmente riscritto un'ampia parte del disegno di legge di bilancio, intervenendo su materie molto eterogenee, quali fisco, sanità, previdenza e politiche sociali, agricoltura e istruzione.

Tale modalità emendativa è stata nettamente stigmatizzata, durante l'esame in Commissione, dai gruppi di opposizione con l'invio di una lettera al Presidente della Camera recante l'espressa richiesta di modificare la valutazione di ammissibilità sull'emendamento presentato dai Relatori, in ragione dell'eterogeneità del testo recante una pluralità di disposizioni su materie diverse, impegnando i proponenti a suddividere l'emendamento in proposte distinte e omogenee, al fine di consentire un esame più trasparente e dettagliato ed evitare una pronuncia unitaria della Commissione su un testo molto articolato⁹⁷.

Un ulteriore aspetto meritevole di menzione dal punto di vista procedurale attiene alle modalità di approfondimento in Commissione dei profili di natura finanziaria ascritti ai citati emendamenti. Invero, già nella fase di esame preliminare del disegno di legge di bilancio era stata sollevata una richiesta di chiarimento da parte del gruppo del Partito Democratico su taluni passaggi della relazione tecnica allegata al provvedimento in specifico riferimento alla disciplina in materia di riordino del regime delle detrazioni fiscali, rispetto al quale era poi stata depositata agli atti della Commissione una tabella illustrativa da parte del rappresentante del Governo⁹⁸. A tale richiesta di approfondimento su profili di carattere finanziario, infatti, ne è seguita un'altra, sempre sollevata da parte dei gruppi di opposizione dapprima in Commissione e poi rivolta al Presidente della Camera con la già citata lettera di cui sopra, manifestando la necessità di disporre di adeguate relazioni tecniche correlate alle proposte emendative presentate dai Relatori⁹⁹.

Più nel dettaglio, nella seduta di Commissione del 14 dicembre scorso, i capigruppo di opposizione hanno criticato l'assenza di specifiche informazioni tecniche in ordine a emendamenti così complessi ed eterogenei, anche rispetto alla conseguente possibilità di formulare i subemendamenti¹⁰⁰. Ne è scaturito un acceso dibattito sulla necessità di relazione tecnica ai fini della procedibilità delle proposte emendative dei Relatori, diversamente qualificata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, invece, solo come *“doverosa cortesia istituzionale”*¹⁰¹ in virtù di un implicito principio di non obbligatorietà desumibile dalla

⁹⁷ La richiesta al Presidente della Camera Lorenzo Fontana, inoltrata tramite mail a firma dei Capigruppo dei partiti di opposizione in Commissione Bilancio Pagano, Torto, Grimaldi e Del Barba, rappresentava *“alcune rilevanti criticità”* relative all'emendamento 2.62 dei Relatori, presentato il 14 dicembre 2024 e riferito al disegno di legge di bilancio, ai fini di una valutazione di inammissibilità nonché in relazione ai profili di natura finanziaria del predetto emendamento.

⁹⁸ Nello specifico, la richiesta concerneva, in primo luogo, le disposizioni di cui al comma 9 dell'articolo 2 del disegno di legge di bilancio, che introducevano l'articolo 16-ter nel Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, il quale, nel recare una disciplina in materia di riordino del regime delle detrazioni, prevedeva, per i contribuenti con un reddito superiore a 75.000 euro, limiti agli oneri e alle spese che possono dare luogo a una detrazione fiscale; sul punto, v. resoconto del 5 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati).

⁹⁹ V. resoconto del 14 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 8.

¹⁰¹ *Ibid.*

vigente normativa contabile, che richiede una relazione tecnica solo a corredo dei disegni di legge, degli schemi di decreto legislativo e degli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie.

Ad ogni modo, nell’ottica di mantenere la correttezza dei rapporti istituzionali tra Governo, maggioranza e opposizione, nella successiva seduta del 16 dicembre i Relatori hanno provveduto al deposito di dettagliate relazioni tecniche correlate agli emendamenti 2.62, 8.0160 e 72.033, con la rassicurazione da parte del rappresentante del Governo sulla “*perfetta tenuta dell’impianto complessivo della manovra, [...] anche attraverso la predisposizione della relazione tecnica di passaggio*”¹⁰² nella successiva fase di esame del disegno di legge di bilancio in Assemblea.

Sui rilievi formulati dai gruppi politici di opposizione in merito all’ammissibilità degli emendamenti dei Relatori, il giorno seguente, con una lettera di risposta il Presidente della Camera¹⁰³, citando anche un precedente riferito alla sessione di bilancio 2022¹⁰⁴, ha ritenuto tali proposte emendative e anche gli emendamenti governativi conformi ai criteri di ammissibilità degli emendamenti dei Relatori e del Governo stabiliti dalla prassi con riferimento al disegno di legge di bilancio, confermando la valutazione già operata dal Presidente della Commissione Bilancio e tenendo conto della regola di inammissibilità in Commissione di un unico maxiemendamento interamente o in gran parte sostitutivo del testo di un provvedimento, come, per l’appunto, il disegno di legge di bilancio¹⁰⁵.

Nell’individuare una procedura parlamentare, definibile anche come una soluzione di economia procedurale¹⁰⁶, idonea a evitare l’espressione di un voto unitario della Commissione su un intero emendamento dei Relatori, il Presidente della Camera ha indicato, oltre alla presentazione e alla votazione dei subemendamenti, l’impiego della votazione per parti separate, modalità di voto poi effettivamente adottata dalla Commissione Bilancio per le proposte emendative 2.62 e 72.033 dei Relatori¹⁰⁷.

¹⁰² V. resoconto del 16 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati, p. 4.

¹⁰³ Il testo integrale della lettera di risposta del Presidente della Camera è consultabile sul sito di [Agenpar.it](https://www.agenpar.it).

¹⁰⁴ Il riferimento è ai precedenti degli emendamenti presentati dal Governo in Commissione Bilancio il 18 e 19 dicembre 2022 (questi ultimi anch’essi derivati dallo “spacchettamento”, su indicazione della Presidenza della Camera, di un originario maxiemendamento). Tali emendamenti, riferiti a più articoli del testo o aggiuntivi di più disposizioni, pur se eterogenei, erano stati ritenuti di estensione materiale compatibile con la natura fisiologicamente eterogenea e comprensiva di interventi su vaste e svariate materie propria della legge di bilancio e tenuto conto dell’inammissibilità di un unico maxiemendamento volto a intervenire contestualmente sulla totalità o sulla gran parte del testo del disegno di legge di bilancio. Sulla prassi dei maxiemendamenti e la mancanza di una “codificazione” dei precedenti parlamentari, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 1-6.

¹⁰⁵ Sulle prassi dei lavori parlamentari in Commissione e Assemblea riferite alla presentazione del maxiemendamento, cfr. C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, cit., p. 6.

¹⁰⁶ R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, cit., p. viii.

¹⁰⁷ V. resoconto del 17 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati, pp. 65 e 71.

In secondo luogo, per la valutazione dei profili di carattere finanziario correlati alle citate proposte emendative, il Presidente della Camera ha rinviato al meccanismo procedurale previsto dall'articolo 79, commi 5 e 6, del Regolamento, in forza del quale, nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche, al fine di acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo di un progetto di legge. In altri termini, la citata previsione regolamentare assume la funzione di superare l'unicità della relazione tecnica quale strumento di approfondimento durante l'esame parlamentare di un provvedimento, pur dovendosi tenere conto della fase in cui le richieste informative vengono formulate e dei tempi previsti per la conclusione dell'esame in sede referente¹⁰⁸.

Tuttavia, pur in formale aderenza alle regole del diritto parlamentare, la presentazione di proposte emendative, in assenza di espressi limiti testuali, tanto corpose ed eterogenee da riscrivere fulmineamente gran parte del disegno di legge di bilancio ha comunque scavalcato le proposte di iniziativa parlamentare e la loro completa istruttoria legislativa, riflettendo esigenze di governabilità¹⁰⁹ e, parimenti, l'imprescindibile necessità di attenersi alle tempistiche di esame costituzionalmente garantite di atti contenutisticamente complessi, proprio come le manovre di bilancio, ma anche i disegni di legge di conversione dei decreti-legge¹¹⁰, nel perdurante contesto di un monocameralismo alternato funzionale con maggiore probabilità alla conclusione dell'*iter* legislativo entro i termini di decadenza¹¹¹.

Rispetto a molte istanze parlamentari della maggioranza, nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge di bilancio 2025 è stato adottato lo stesso *modus operandi* prescelto anche lo scorso anno al Senato sempre durante la sessione di bilancio¹¹², configurandosi di fatto la sostanziale applicazione di un vero e

¹⁰⁸ Sul punto, la lettera di risposta del Presidente della Camera rinvia espressamente a una precedente comunicazione del 30 novembre 2020.

¹⁰⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019. In tale pronuncia, la Corte, con un rimando alla precedente sentenza n. 32 del 2014, segnala “*gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo [...]*”, osservando quanto segue: “[...] *per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo [...]. Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne 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. Tale prassi aveva trovato, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate*”.

¹¹⁰ Cfr., Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*” presso i Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato: sul punto, Prof. P. CARNEVALE, audizione dell’8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof. E. CHELLI, audizione dell’8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof. S. STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10. Sulle prassi decisionali nelle procedure di bilancio, cfr. F. BIONDI e C. PANZERA, *La sessione di bilancio. Decisione e procedure di bilancio*, in *Lettera AIC* n. 02, 2023.

¹¹¹ Documento conclusivo approvato dai Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, il 7 maggio 2025, al termine dell’Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*”, p. 75.

¹¹² *Supra*, paragrafo 2.

proprio precedente e, quindi, ancora una volta il ricorso alla prassi della cd. “legge mancia”. Nello specifico, con l’approvazione dell’emendamento 123.032 dei Relatori¹¹³, sono stati istituiti due diversi fondi in favore degli enti locali, finalizzati al finanziamento di quelle istanze parlamentari della maggioranza provenienti dal territorio¹¹⁴. Anche in questo caso, infatti, la definizione dei criteri e delle destinazioni delle risorse è stata demandata ad atti di indirizzo delle Camere¹¹⁵, mentre a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stata rinviata la ripartizione direttamente tra le Amministrazioni competenti, individuate in considerazione dei rispettivi ambiti di competenza in relazione alle destinazioni previste con gli specifici atti di indirizzo già citati¹¹⁶.

La scelta reiterata di individuare *ex lege* le fonti di finanziamento e l’ammontare complessivo delle risorse da destinare agli interventi sui territori, definiti mediante ordini del giorno, sembrerebbe finalizzata a una maggiore coerenza, almeno formale, rispetto ai limiti di ammissibilità previsti in relazione all’inserimento, *in specie*, di numerose norme di spesa localistiche o microsettoriali nel disegno di legge di bilancio. La successiva individuazione *pro casu*, con specifici atti di indirizzo delle Camere e fuori da un perimetro

¹¹³ V. resoconto del 17 dicembre 2024 della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati.

¹¹⁴ Si tratta dei due fondi in favore degli enti locali, il primo di parte corrente e conto capitale, mentre il secondo con risorse da trasferire alla Provincia autonoma di Trento, costituiti in favore degli enti locali dai commi 898-901 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio per l’anno 2025), poi modificati dall’articolo 10, comma 4-bis, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 201 (cd. “Decreto cultura”) e dall’articolo 12, comma 15, lettere b), c) e d), del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (cd. “Decreto PA”), e affidati alla gestione diretta del Ministero dell’economia e delle finanze. Le risorse del primo Fondo, con una dotazione attuale pari a 36.967.000,00 euro nel 2025, 70.460.000,00 euro nel 2026 e 59.780.000,00 euro nel 2027, sono destinate a misure in favore degli enti locali, alla realizzazione di interventi in materia sociale e socio-sanitaria assistenziale, di infrastrutture, di sport e di cultura da parte di associazioni, fondazioni ed enti operanti nel territorio, di recupero, conservazione e mantenimento del patrimonio storico, artistico e architettonico nonché all’attuazione di investimenti in materia di infrastrutture stradali, sportive, scolastiche, ospedaliere, di mobilità e di riqualificazione ambientale e di interventi riguardanti la messa in sicurezza del territorio, il sostegno economico, il turismo, la celebrazione di eventi, la ricerca e il digitale. Il secondo Fondo, invece, reca stanziamenti pari a 150.000 euro per il 2025 e 600.000 euro per il 2026 ed è destinato alla gestione diretta della Provincia autonoma di Trento per finalità di attuazione di misure collegate alla sicurezza del territorio, alla conciliazione dei tempi di cura della famiglia e dei tempi di lavoro, all’acquisto di arredi per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado nonché al recupero e al mantenimento del patrimonio storico, artistico e architettonico.

¹¹⁵ Il 20 dicembre 2024, nel corso dell’esame in Assemblea alla Camera dei deputati (seduta n. 402) sono stati approvati o accolti i seguenti ordini del giorno: 9/2112-bis-A/146 (riformulato); 9/2112-bis-A/168 (riformulato); 9/2112-bis-A/189; 9/2112-bis-A/211 (riformulato); 9/2112-bis-A/213 (riformulato); 9/2112-bis-A/223 (riformulato); 9/2112-bis-A/235 (riformulato); 9/2112-bis-A/239 (riformulato); 9/2112-bis-A/241 (riformulato). Sull’incremento esponenziale dell’uso degli ordini del giorno volti a dare spazio alle istanze dei parlamentari, nel corso dell’esame di provvedimenti sui quali viene posta la questione di fiducia da parte del Governo, cfr. L. IALONGO, *La Camera dei deputati fa marcia indietro sulla votazione degli ordini del giorno (di istruzione al Governo) nel caso in cui il presentatore ne abbia accettato l’accoglimento come raccomandazione*, in *Osservatoriosullefonti.it. Interna corporis degli organi costituzionali*, n. 1, 2024.

¹¹⁶ Per la consultazione integrale del testo del DPCM del 30 maggio 2025, si rinvia al sito del [Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri](#). Nel merito, è molto interessante quanto evidenziato nelle osservazioni al citato decreto formulate dalla Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità: “[...] l’utilizzo delle ingenti risorse del fondo di cui al comma 898 con astratte finalizzazioni promiscue, perché affidato a una pluralità di ordini del giorno parlamentari, adottati singolarmente dalle Camere e senza altri criteri normativi di riferimento, sia sfociato in decisioni di designazione eterogenee, quanto a natura delle previste erogazioni (contributi correnti o per investimenti), a soggetti beneficiari (pubblici e privati) ed a tipologie di attività finanziate (generico potenziamento o specifici interventi), senza emersione in atti di motivazioni e/o di connotazioni che l’attività finanziata deve assumere nel rispetto del corretto impiego delle risorse erogabili per finalità di interesse pubblico [...]”.

strettamente normativo, di interventi alquanto eterogenei appare parimenti funzionale anche a facilitare la gestione diretta delle risorse da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e, di conseguenza, la necessaria flessibilità contabile nella ripartizione delle stesse tra le Amministrazioni competenti¹¹⁷.

Peraltro, sempre nell'ambito delle decisioni di bilancio, ove per prassi ormai consolidata non è affatto infrequente anche l'introduzione – per l'appunto – di disposizioni di carattere localistico o microsettoriale inserite mediante una forzatura politica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio¹¹⁸, è ravvisabile un altro e più risalente caso di ricorso alla cd. “legge mancia”. In particolare, è con la legge di stabilità del 2012¹¹⁹, ultimo provvedimento approvato dal Governo Berlusconi IV, che è stato previsto anche il finanziamento di interventi urgenti di riequilibrio socio-economico, di sviluppo dei territori e di promozione di attività sportive, culturali e sociali, impiegando quella perifrasi normativa che notoriamente caratterizza il sostanziale finanziamento di interventi di natura localistica su iniziativa di singoli parlamentari, per poi rimandare a un successivo decreto ministeriale la ripartizione delle risorse e l'individuazione dei beneficiari dei citati interventi, “*in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario*”¹²⁰.

¹¹⁷ È utile riportare le recenti modifiche normative intervenute nel merito per accelerare il procedimento di assegnazione delle risorse: la lettera b) dell'articolo 12, comma 15, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (cd. “Decreto PA”) prevede che i due fondi costituiti in favore degli enti locali dalla legge di bilancio per il 2025 (v. articolo 1, commi 898 e 899, della legge 30 dicembre 2024, n. 207), affidati dalla disposizione previgente alla gestione diretta della Presidenza del Consiglio sul proprio bilancio autonomo, siano ora affidati alla gestione diretta del Ministero dell'economia e delle finanze. La successiva lettera d) del citato articolo 12, comma 15, prevede ora che le risorse siano assegnate ai Ministeri competenti per l'effettuazione dei singoli interventi come identificati dagli specifici atti di indirizzo delle Camere.

¹¹⁸ Sul punto, cfr. Documento conclusivo approvato dai Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, il 7 maggio 2025, al termine dell'Indagine conoscitiva “*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*”, p. 10. Si veda anche A. VERNATA, *I Presidenti delle Camere e l'indirizzo politico. Alfieri del cambiamento o argini del sistema istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2024, p. 170, che descrive come “[...] il processo di “eterogeneizzazione” dei provvedimenti da parte delle Camere costituisca la rappresentazione plastica dell'insofferenza di singoli parlamentari sempre più marginalizzati dai moti di produzione legislativa appare evidente e rappresenta un diretto effetto delle sedimentazioni di “altre” e note patologie che attengono ai moti di produzione normativa. Da questo punto di vista dovrebbe sarebbe opportuno spostare la “stigmatizzazione degli effetti” anche sulle loro cause, altrimenti diviene concreto il rischio di sclerotizzare anche queste ultime a esclusivo detrimento dell'organo parlamentare, anziché in un'ottica di riequilibrio”.

¹¹⁹ Il 12 novembre 2011, la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva e con distinte votazioni la Legge di stabilità 2012 (“*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” – A.C. 4773, con 380 voti favorevoli, 26 contrari e 2 astenuti) e la Legge di bilancio (“*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014 e relativa nota di variazioni*” – A.C. 4774, con 379 voti favorevoli, 26 contrari e 2 astenuti). La legge 12 novembre 2011, n. 183, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”, è stata poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del successivo 14 novembre. Durante la discussione del provvedimento in Assemblea, sia al Senato che alla Camera, sono stati fatti alcuni richiami espressi alla prassi della cd. “legge mancia”: v. resoconto stenografico dell'Assemblea del Senato, seduta n. 636 del 11 novembre 2011, pp. 51 e 75, e resoconto stenografico dell'Assemblea della Camera, seduta n. 549 di sabato 12 novembre 2011, pp. 15 e ss. Lo stesso 12 novembre, in un contesto di piena crisi dovuta all'innalzamento del tasso di interesse per il rinnovo del debito pubblico e alla mancanza di fiducia dei mercati internazionali sulla capacità dell'Italia di ripianare il proprio debito pubblico, il Presidente Berlusconi rassegnò le dimissioni del suo governo per consentire la formazione del governo tecnico guidato dall'appena senatore a vita Mario Monti e che restò in carica dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013.

¹²⁰ V. articolo 33, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che al finanziamento della cd. “legge mancia” ha destinato per l'anno 2012 una quota pari a 100 milioni di euro del Fondo esigenze urgenti ed indifferibili.

Pur in un contesto normativo della contabilità pubblica nazionale profondamente diverso da quello attuale¹²¹, emerge, pertanto, un altro esempio che conferma le risalenti origini di una prassi legislativa accompagnata dal quasi costante ricorso al maxiemendamento finale in sessione di bilancio combinato alla questione di fiducia sulla legge finanziaria¹²². Parte, quindi, da lontano quel percorso di erosione del rapporto paritario tra Parlamento e Governo nel procedimento di determinazione delle decisioni di bilancio e attuazione dell'indirizzo politico economico¹²³, che, unitamente alle esigenze di celerità procedurale dovute al rischio di incorrere nell'esercizio provvisorio, fonda i propri presupposti sul ricorso al maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia e, più in generale, sulla prevalenza del potere normativo del Governo rispetto alla capacità legislativa dell'Assemblea parlamentare¹²⁴.

La consolidata integrazione di tale prassi nel procedimento legislativo, anche applicata nella fase di conversione dei decreti-legge, ne evidenzia, in primo luogo, un'irrinunciabile funzionalità politica in relazione a quelle esigenze di governabilità insite nelle deliberazioni parlamentari su provvedimenti di ampia portata, soprattutto economica, e significativi per la realizzazione del programma di governo¹²⁵. Sul piano procedurale, invece, il binomio maxiemendamento-questione di fiducia nella prassi parlamentare riflette una sostanziale alterazione dell'*iter* ordinario di produzione normativa, per effetto di quello che la giurisprudenza costituzionale ha definito con la locuzione di "voto bloccato"¹²⁶. In altri termini, si tratta della procedura di voto unico impiegata, in chiara funzione di accelerazione delle tempistiche legislative, in seguito alla posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un singolo articolo o dell'articolo unico di un disegno di legge, spesso preceduta dalla presentazione del

¹²¹ Il riferimento è alla legge di bilancio e alla legge di stabilità□ previste dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, prima che, per effetto delle modifiche normative apportate a quest'ultima dalla successiva legge 4 agosto 2016, n. 163, venissero a formare un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio, riferita a un periodo annuale e triennale e articolata in due sezioni.

¹²² F. ANDREONI, *Stabilità□ economico-finanziaria e strumenti giuridici di governo. Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità□*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2016, p. 8. Sul punto, cfr. anche F. SCIOLA, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità□*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2010, p. 10.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Documento conclusivo approvato dai Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, il 7 maggio 2025, al termine dell'Indagine conoscitiva "*Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*", p. 70.

¹²⁶ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019. Sugli effetti distorsivi dell'impropria commistione tra istruttoria governativa e istruttoria parlamentare nella produzione normativa, cfr. G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, *cit.*, p. 83.

maxiemendamento¹²⁷. La questione di fiducia si qualifica, in tal senso, come una “fiducia tecnica”¹²⁸, che non oltrepassa la formale applicazione delle prescrizioni regolamentari, sebbene vi siano concreti dubbi di compatibilità costituzionale con il dettato dell’articolo 72, comma 1¹²⁹. Ne consegue un’effettiva restrizione della libertà di voto dei singoli parlamentari e, prim’ancora, del loro potere di emendamento¹³⁰, rendendo il procedimento legislativo affetto dalla prassi del maxiemendamento “ostaggio della questione di fiducia”¹³¹ e configurando uno strumento che da □ forma giuridica alla “subordinazione del Parlamento al Governo”¹³² sul piano normativo e dell’indirizzo politico.

4. Riflessioni conclusive

La cornice normativa della nuova *governance* economica europea pone le basi per un cambiamento di prospettiva in relazione alla disciplina nazionale della contabilità pubblica, che necessita soprattutto di rimettere al centro il ruolo del Parlamento nel ciclo di bilancio, e non solo, e segnare una doverosa inversione di tendenza rispetto alle consolidate prassi parlamentari sopra esaminate¹³³. In altri termini, l’individuazione del parametro della spesa primaria netta, alla base del nuovo documento programmatico del PBS, impone l’esigenza di un adeguamento delle norme di contabilità e finanza pubblica e delle correlate procedure legislative e d’indirizzo previste dai regolamenti parlamentari, che nell’attività di pianificazione economica deve porre in primo piano la responsabilità politica e costituzionale delle

¹²⁷ Sul punto, si veda anche quanto già evidenziato da R. DICKMANN, in *Legge finanziaria e qualità della normazione*, cit., p. 5, con riferimento alla complessità dell’esame parlamentare della legge finanziaria: “[...] i tempi ristretti di esame impongono modalità più informali nel rapporto tra relatore, maggioranza, opposizione e Governo presso la commissione che procede in sede referente [...], che, se da un lato agevola la possibilità di raggiungere un accordo, dall’altro consente di uscire dall’impasse derivante dalla massa degli emendamenti presentati solo per effetto di un compromesso sugli emendamenti da approvare, che porta a considerare respinti tutti gli altri senza che siano effettivamente esaminati. Non è tuttavia raro che, non raggiungendosi alcun accordo, tutti gli emendamenti siano considerati respinti in Commissione, in modo da consentirne la ripresentazione in Assemblea, con la conseguenza di ingolfarla irrimediabilmente e di costringere il Governo a presentare maxiemendamenti sui quali porre la fiducia”.

¹²⁸ Audizione del 5 febbraio 2024 svolta dal Prof. V. LIPPOLIS nel corso dell’Indagine conoscitiva “Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione” presso i Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, seduta n. 4.

¹²⁹ I. G. VELTRI, *Decretazione d’urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, p. 9.

¹³⁰ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 8-13. Sul potere di emendamento nella prassi parlamentare e, più nel dettaglio, la “problematica prassi” del cd. maxiemendamento, cfr. anche A. CARDONE, P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI, *Il potere di emendamento, Un’indagine comparativa*, Ricerca svolta nel 2022 nell’ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», pp. 54-63.

¹³¹ Cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 31-94.

¹³² A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con “voto bloccato” nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2711 e ss.

¹³³ Sul punto, cfr. R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, cit., p. 71, che osserva: “Data la rilevanza vincolante della perimetrazione dell’effetto finanziario della manovra operata in sede europea e data la conseguente esclusiva responsabilizzazione del Governo nazionale verso Bruxelles, appare evidente come in linea di principio il coinvolgimento delle Camere, almeno per quanto concerne la manovra annuale, non possa che avere la propria massima espressione sul piano dell’indirizzo politico [...]”.

Camere rispetto al rapporto di fiducia con il Governo e conservare la titolarità delle scelte democratiche nazionali.

Seguendo l'ordine cronologico che ha caratterizzato l'analisi, nei precedenti paragrafi, delle decisioni di finanza pubblica nella XIX legislatura, si rendono necessarie anche alcune riflessioni a margine del più recente esame del Documento di finanza pubblica (DFP) 2025 e delle mozioni sulla riforma della legge di contabilità e sugli strumenti del ciclo di bilancio.

Il nuovo documento di programmazione economica, infatti, segue all'approvazione in sede parlamentare di due risoluzioni della maggioranza nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, che hanno impegnato il Governo a “*trasmettere alle Camere, entro il 10 aprile 2025, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari, in luogo del Documento di economia e finanza*”¹³⁴ un documento nazionale di finanza pubblica che tenesse conto delle innovazioni introdotte dalle nuove regole di *governance* economica europea.

Ed è in coerenza con i citati atti di indirizzo approvati dalle Camere che il Governo ha così predisposto il DFP¹³⁵, per le cui successive deliberazioni parlamentari¹³⁶ hanno poi trovato applicazione analogica le procedure attualmente previste dai regolamenti per l'esame del DEF e già adottate una prima volta anche in sede di esame del Piano strutturale di bilancio¹³⁷.

Un ulteriore momento di confronto parlamentare, sempre precedente alla revisione della disciplina in materia di contabilità pubblica, è avvenuto a maggio scorso al Senato in sede di esame delle mozioni sulla riforma della legge di contabilità e sugli strumenti del ciclo di bilancio¹³⁸. Al termine della discussione in Assemblea, il Senato ha approvato la mozione della maggioranza, che ha impegnato il Governo “*a garantire*

¹³⁴ Si vedano la risoluzione in commissione Lucaselli, Comaroli, Pella, Romano n. 7-00289 alla Camera e la risoluzione in commissione Liris, Damiani, Borghi Claudio, Salvitti n. 7-00020 al Senato, approvate rispettivamente il 1° e il 2 aprile 2025.

¹³⁵ Il DFP 2025 è articolato in due sezioni tra loro integrate che riportano le informazioni e i contenuti di cui all'articolo 21 del Regolamento (UE) 2024/1263, dettagliati dalla Comunicazione della Commissione del 21 giugno 2024, e all'articolo 10, comma 3, della legge n. 196 del 2009. Più specificamente, la prima sezione, denominata “*Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024*”, conformemente alle nuove disposizioni europee che ne prevedono l'invio alla Commissione europea entro il 30 aprile di ogni anno, riporta le informazioni richieste dalla Commissione per la verifica del rispetto degli impegni che sono stati presi nel Piano. La seconda sezione, “*Analisi e tendenze della finanza pubblica*”, reca le informazioni sugli andamenti tendenziali a legislazione vigente, finora contenute nella seconda sezione del DEF, espressi sia in termini di cassa sia di competenza, nonché l'indicazione delle risorse necessarie a finanziare le politiche in essere che il Governo intende confermare con la prossima legge di bilancio.

¹³⁶ Si vedano rispettivamente la risoluzione n. 6-00151 Malan, Romeo, Gasparri, Biancofiore, approvata dal Senato della Repubblica il 24 aprile 2025 con voti 88 favorevoli, 58 contrari e 1 astenuto, e la risoluzione n. 6-00173 Bignami, Molinari, Barelli, Lupi, approvata dalla Camera dei deputati il medesimo giorno con 176 voti favorevoli, 103 contrari e 4 astenuti.

¹³⁷ Il riferimento è alla procedura parlamentare per l'esame dei documenti di politica economica e finanziaria, prevista rispettivamente dall'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica e dall'articolo 118-bis del Regolamento della Camera dei deputati. Sul punto, cfr. P. LONGO, *L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, cit., pp. 104-105.

¹³⁸ Trattasi della mozione di maggioranza n. 1-00148 Malan e altri e della mozione di opposizione n. 1-00136 Boccia e altri, la prima approvata e la seconda respinta nella medesima seduta del 28 maggio 2025, mediante procedimento abbreviato, ai sensi dell'articolo 157, comma 3, del Regolamento.

*adeguato supporto e elementi utili alla predisposizione di proposte legislative finalizzate alla revisione del quadro normativo contabile interno*¹³⁹. Si tratta di un chiaro indirizzo politico all'Esecutivo rispetto all'attività svolta proprio in sede parlamentare dal gruppo di lavoro impegnato, anche con il supporto tecnico del Ministero dell'economia e delle finanze, a predisporre, per l'appunto, uno schema recante disposizioni finalizzate all'adeguamento del quadro normativo di contabilità pubblica nazionale, da presentare per il successivo esame delle Camere. A tal fine, il predetto impegno politico al Governo ha assunto una specifica delimitazione finalistica: [...] *assicurare adeguata informativa alle Camere in materia di bilancio e finanza pubblica al fine di favorire l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare; [...] rivedere e adeguare i contenuti e il calendario dei documenti del ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio; [...] rafforzare le procedure di monitoraggio dei conti pubblici e gli strumenti di analisi e valutazione della spesa a supporto della decisione di bilancio, in modo da garantire un adeguato presidio dell'andamento della spesa netta; [...] migliorare la capacità previsiva degli andamenti delle entrate e delle spese del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, al fine di considerare l'evoluzione degli aggregati della spesa netta, [...] e garantire adeguati strumenti di flessibilità per la gestione delle risorse in corso d'anno*¹⁴⁰.

Si noti, altresì, che durante l'intervento in fase di espressione del parere del Governo sulle mozioni presentate, lo stesso Ministro dell'economia ha espressamente rinviato all'importanza del ruolo del Parlamento, che nella ridefinizione delle regole di bilancio è incaricato a “[...] *trovare una soluzione rispetto alle novità richieste e indotte sia dal trascorrere del tempo, sia dalla nuova regolamentazione di carattere europeo*”¹⁴¹.

Da ultimo, va segnalata anche l'approvazione all'unanimità nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato delle risoluzioni sul nuovo Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025, che sostituisce la Nadef¹⁴². Pur in tal caso, come già accaduto in occasione del DFP 2025, la presentazione in sede parlamentare di atti di indirizzo al Governo in ordine ai contenuti del documento programmatico di finanza pubblica da trasmettere alle Camere deriva dal fatto che non si è ancora completato il percorso

¹³⁹ V. mozione n. 1-00148 Malan e altri.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ V. resoconto del 28 maggio 2025 dell'Assemblea del Senato della Repubblica, seduta n. 309, p. 17. Si noti altresì che nella medesima seduta, sempre durante la discussione delle mozioni 1-00136 e 1-00148 sulla riforma della legge di contabilità e sugli strumenti del ciclo di bilancio, sono stati fatti anche alcuni riferimenti da parte sia della maggioranza (Sen. Borghi Claudio) sia dell'opposizione (Sen. Boccia) proprio al tema, nuovamente attuale, della cd. “legge mancia”; cfr. resoconto, p. 31: “[...] *La legge di bilancio potrebbe essere migliorata, certo che potrebbe essere migliorata; a volte si parla di togliere dalla discussione di fine anno quella che sarebbe la legge-territori, che qualcuno deridente definisce legge mancia, mentre sarebbe una cosa giusta per riportare le legittime richieste dei singoli parlamentari per andare incontro alle esigenze dei loro territori. Perché non la si stacca dalla discussione annuale? Ciò probabilmente ridarebbe dignità alla discussione di fine anno della legge di bilancio, consentendo di parlare di temi in un certo senso più seri. [...] Ogni volta si dice che la legge mancia è una vergogna per poi farla direttamente in legge di bilancio, perché allora vuol dire che va bene [...]*”; p. 33: “*La legge di contabilità e la legge di bilancio non scaldano i cuori se non quando devono dividersi le risorse per la legge mancia, perché lì c'è molta attenzione da parte dei colleghi di maggioranza*”.

¹⁴² Si vedano rispettivamente la risoluzione n. 7-00329 Lucaselli, Guerra, Comaroli, Pella, Dell'Olio, Marattin, Romano, Grimaldi, Bonetti, Del Barba, approvata in V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera il 18 settembre 2025, e la risoluzione n. 7-00028 Liris, Manca, Borghi Claudio, Damante, Lotito, Magni, Borghese, Paita, Durnwalder, approvata in 5ª Commissione (Bilancio) del Senato il 17 settembre 2025.

di riforma della legge di contabilità richiesto dall'entrata in vigore della nuova *governance* economica europea¹⁴³. Tuttavia, nel corso dei lavori in entrambe le Commissioni Bilancio si è registrato un clima di ampio confronto e condivisione, che ha portato alla definizione di testi condivisi dai gruppi della maggioranza e dell'opposizione, superando le criticità emerse, invece, ad aprile sul DFP, in relazione alla riduzione di informazioni a disposizione del Parlamento per poter avviare il ciclo di programmazione economico triennale, che hanno determinato l'approvazione della risoluzione a maggioranza¹⁴⁴. I contenuti degli atti di indirizzo esaminati dalle Camere, infatti, non solo hanno tenuto conto degli approfondimenti svolti dal gruppo di lavoro sulla riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica in vista della definizione della disciplina da applicare a regime al DFPF, bensì sono stati anche oggetto di un preventivo confronto tra le forze politiche e il Governo nell'ambito del medesimo gruppo di lavoro. Aggiungasi che in Senato, sul contenuto del DFPF 2025 da trasmettere alle Camere, alla discussione e approvazione in Commissione Bilancio della risoluzione n. 7-00028 ha fatto seguito, ai sensi dell'articolo 50, commi 3 e 3-ter, anche l'esame dell'atto in Assemblea¹⁴⁵.

In base a tale ricostruzione delle più recenti dinamiche parlamentari, quindi, nel percorso di adeguamento alla nuova disciplina comunitaria il ruolo assunto dal Parlamento in relazione alla politica di bilancio nazionale potrebbe far sperare ottimisticamente in una riscoperta della sua stessa centralità rispetto all'attuazione dell'indirizzo politico economico, anche a partire dall'attività istruttoria che è stata avviata per la definizione dei contenuti dei progetti di legge, per l'appunto, di iniziativa parlamentare volti a modificare la normativa interna di contabilità e finanza pubblica¹⁴⁶.

¹⁴³ Anche in relazione al DFPF 2025, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari, hanno trovato applicazione le procedure di cui all'articolo 118-bis del Regolamento della Camera dei deputati e all'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica.

¹⁴⁴ Si vedano rispettivamente i resoconti della 5ª Commissione (Bilancio) del Senato della Repubblica e della Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati del 17 e 18 settembre 2025.

¹⁴⁵ V. resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 345 del 24 settembre 2025: “*Discussione e approvazione del documento: (Doc. XXIV, n. 32) Risoluzione approvata a conclusione dell'esame della proposta di risoluzione n. 7-00028 sul contenuto del Documento programmatico di finanza pubblica 2025 da trasmettere alle Camere*”. Con riferimento alla possibilità di esaminare una risoluzione in Commissione e successivamente anche in Assemblea, l'articolo 50, commi 3 e 3-ter, del Regolamento del Senato della Repubblica prevede che: “*Su materie per le quali non debba riferire all'Assemblea o per le quali non sia in corso la trattazione di un affare assegnato [...], ciascuna Commissione può comunque votare, su proposta del rappresentante di almeno un Gruppo parlamentare, risoluzioni dirette a definire indirizzi su specifici argomenti di propria competenza. Tali risoluzioni sono ammesse anche in sede di Commissioni riunite. [...] Le risoluzioni di cui al presente articolo, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga alla votazione dell'Assemblea*”.

¹⁴⁶ Si ricorda che all'esito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla nuova *governance* economica europea, svolta in forma congiunta dalle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è stato costituito un gruppo di lavoro, formato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari designati dalle Commissioni Bilancio delle Camere, per la riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica, incaricato di svolgere l'istruttoria finalizzata alla definizione dei contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Nel nuovo procedimento euro-nazionale di bilancio, assume rilievo cruciale la capacità valutativa e di indirizzo del Parlamento in sede di esame del nuovo Piano strutturale e degli ulteriori documenti programmatici sui progressi compiuti, tenuto conto del nuovo orizzonte temporale di medio termine. Parimenti, è necessario rafforzare il ruolo di indirizzo politico economico delle Camere anche nell'approvazione della legge di bilancio, posto che le future decisioni di programmazione economica e finanziaria saranno fortemente influenzate e vincolate dal perimetro tracciato proprio nel PSB e costituiranno il baricentro politico tra legislativo ed esecutivo e, ancor prima, tra Stato e collettività¹⁴⁷.

La necessità e, ancor prima, l'occasione di assumere un nuovo approccio da parte dei decisori nazionali¹⁴⁸, devono rimettere al centro non solo la capacità legislativa del Parlamento, ma anche rafforzarne le funzioni di controllo, valutazione e indirizzo delle politiche pubbliche, anzitutto recuperando la “normalità” nelle tempistiche e nelle modalità di esame della legge di bilancio¹⁴⁹, in coerenza con la sua natura di “bene pubblico”¹⁵⁰ ed elemento essenziale del rapporto rappresentativo¹⁵¹. Il rispetto dei termini previsti dalla legislazione di contabilità e finanza pubblica, che non devono ritenersi meramente ordinatori, è fondamentale per garantire un pieno coinvolgimento del Parlamento rispetto alle scelte nazionali su investimenti e riforme nel nuovo orizzonte pluriennale individuato dalla disciplina europea e, a tal fine, sarebbe opportuno valorizzarne anche la capacità di valutazione già nella fase preventiva di elaborazione degli stessi atti di programmazione¹⁵².

Per riposizionare sul Parlamento il baricentro dei processi decisionali è, quindi, necessario predisporre tempistiche e modalità adeguate all'esame dei provvedimenti, soprattutto tenendo conto del contesto

¹⁴⁷ L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, cit., pp. 122 e ss.

¹⁴⁸ C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, cit., p. 22.

¹⁴⁹ Si ricorda che già nella XVIII legislatura la tempistica del ciclo di programmazione del bilancio nazionale è stata oggetto di una proposta di legge d'iniziativa di tutti i deputati capogruppo in V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione (A.C. 3437, recante “*Modifiche all'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di termini per la presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del disegno di legge del bilancio dello Stato alle Camere*”) approvata, l'11 maggio 2022, in prima lettura alla Camera dei deputati e, in seguito, soltanto assegnata per la seconda lettura in Senato (A.S. 2609), prima del sopravvenuto scioglimento anticipato delle Camere, il 21 luglio 2022. Nello specifico, il sopracitato provvedimento – modificando quanto stabilito dall'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – prevedeva che la data entro la quale il Governo deve presentare la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) fosse anticipata dal 27 al 25 settembre di ciascun anno e il termine finale di presentazione del disegno di legge di bilancio venisse anticipato dal 20 al 15 ottobre di ciascun anno, imponendo al Presidente del Consiglio l'obbligo di riferire sulle ragioni di un eventuale ritardo.

¹⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016.

¹⁵¹ L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII Legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit., p. 47.

¹⁵² Sul punto, cfr. L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, cit., pp. 122 e ss.

della nuova *governance* economica europea, idonee a consentire un dibattito che non si esaurisca nella mera ratifica delle iniziative governative¹⁵³.

Un maggiore e tempestivo approfondimento dei contenuti della manovra di finanza pubblica prima della presentazione del disegno di legge di bilancio potrebbe svolgersi, come ipotizzato già in precedenza dalla dottrina¹⁵⁴, nell'ambito di una sessione di bilancio preventiva rispetto alla fase di elaborazione degli indirizzi al Governo in sede di approvazione della NADEF (o di altro documento di programmazione coerente con la nuova disciplina europea), valorizzando così il rapporto fiduciario tra esso e il Parlamento in termini di responsabilità politica e costituzionale.

Per invertire la direzione del progressivo consolidamento verso un parlamentarismo completamente vincolato, è certamente prioritaria anche una riforma dei regolamenti parlamentari che garantisca anche temporalmente la sostanziale, e non solo formale, bicameralità del procedimento legislativo¹⁵⁵, limitando la possibilità di ricorrere alla questione di fiducia e alla presentazione dei maxiemendamenti¹⁵⁶ e, ancor prima, le forzature emendative rispetto al contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, nonché intervenendo sull'organizzazione delle commissioni parlamentari.

¹⁵³ Sul punto, cfr. G. STEGHER, *Dal bicameralismo "in teoria" al monocameralismo "in pratica"*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2025, p. 135. Si veda anche A. VERNATA, *I Presidenti delle Camere e l'indirizzo politico. Alfieri del cambiamento o argini del sistema istituzionale?*, cit., p. 170, che svolge un'interessante riflessione sull'evoluzione della forma di governo e, più nel dettaglio, sul ruolo dei Presidenti delle Camere nella dimensione dell'indirizzo politico istituzionale, ritenendo confermata "[...] la tendenza dei due Presidenti ad assecondare il sistema politico piuttosto che spingere per una "perimetrazione" dello stesso anche solo sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dal Presidente della Repubblica". L'Autore aggiunge, inoltre, che: "I Presidenti delle Camere, insomma, oltre a subire un indirizzo politico contingente da cui non riescono a svincolarsi, a tratti sembrano persino "patire" in qualche misura l'indirizzo politico costituzionale dei due custodi della Costituzione: un indirizzo che si propone come limite a un potere politico sempre più insofferente rispetto alle forme, ai tempi e ai modi che rappresentano la quintessenza del pluralismo sociale e democratico su cui si fonda la nostra Costituzione, ma che vede i due Presidenti di Assemblea in qualche modo fagocitati dalla pervicacia della politica a rivendicare la propria capacità "autolegittimante". Una tendenza senz'altro travolgente, che pare in qualche modo aver individuato nei due Presidenti i propri insospettabili alfieri proprio per la loro capacità "performativa e di condizionamento rispetto alle prerogative dei parlamentari, alle dinamiche del rapporto fiduciario, ai lavori parlamentari e alla produzione legislativa, realizzando un ribaltamento semantico che vede tale attitudine, invero posta a presidio delle funzioni dell'organo parlamentare, utilizzata in qualche modo contro un esercizio condiviso, mediato e pluralista delle stesse. Un mutamento radicale, che in qualche modo certifica gli spazi sempre più angusti riservati al paradigma rappresentativo, ma anche la capacità "dei processi di verticalizzazione di trasformare – in chiave strumentale – finanche quegli organi che più dovrebbero fungere loro da argine".

¹⁵⁴ R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, cit., pp. xv-xvii.

¹⁵⁵ Sul punto, il 23 aprile 2025, in sede di risposta al *question time* n. 3-01920 alla Camera dei deputati, il Ministro per le Riforme istituzionali e la semplificazione normativa ha affermato che: "[...] Il Parlamento, facendo uso della propria autonomia regolamentare, potrebbe intervenire, anche a Costituzione invariata, per correggere parte delle disfunzioni segnalate, ad esempio attraverso l'introduzione di disegni di legge governativi e parlamentari con voto a data certa e, parallelamente, riconoscendo anche più ampi margini di intervento alle opposizioni. Si potrà, in questo modo, ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza e recuperare, per ciò stesso, spazi significativi per l'iniziativa e la legislazione parlamentare". Il Ministro ha, altresì, escluso espressamente che il Governo si farà promotore di iniziative di riforma costituzionale volte a superare il sistema di bicameralismo perfetto, sottolineando che: "[...] la conservazione del modello bicamerale perfetto sia la più idonea a preservare e rafforzare quella centralità che la Costituzione riconosce al Parlamento. Il doppio esame delle leggi e dei provvedimenti del Governo permette, infatti, l'articolazione di una più intensa dialettica fra Governo e Parlamento, aumentandone il potere di negoziazione e di intermediazione politica"; sul punto v. resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 470 di mercoledì 23 aprile 2025.

¹⁵⁶ Cfr. P. MASALA, *Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della governance economica alla solidarietà post-pandemica: quid novi?*, cit., p. 103.



La possibilità di salvare il Parlamento italiano¹⁵⁷ passa attraverso la consapevolezza del “peso delle regole”¹⁵⁸, quelle regole che costruiscono le procedure parlamentari e diventano parte integrante del modo di esplicarsi della forma di governo.

¹⁵⁷ F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente, cit.*, p. ix.

¹⁵⁸ L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *«Il Politico»*, 1987, vol. 52, n. 4, p. 564.