

FONTI PRIMARIE STATALI E CORTE COSTITUZIONALE. IL PROCEDIMENTI LEGISLATIVI TRA TEORIA, PRASSI, VIZI RELATIVI E CRITICITÀ IRRISOLTE

STATE PRIMARY SOURCES AND THE CONSTITUTIONAL COURT. LEGISLATIVE PROCEDURES BETWEEN THEORY, PRACTICE, RELATED DEFECTS, AND UNRESOLVED CRITICAL ISSUES.

Francesco Bilancia¹

Riassunto: Il presente studio analizza la tensione critica tra le norme costituzionali e la recente prassi parlamentare nell'approvazione della legge di bilancio in Italia. Questo testo evidenzia come il governo, spesso in ritardo rispetto alle scadenze, modifichi costantemente il testo anche durante l'iter parlamentare, rispondendo in modo sincopato ai vincoli del Semestre europeo e del PNRR. Si denuncia l'abuso dei "maxi-emendamenti" governativi blindati dalla questione di fiducia, una pratica che espropria il Parlamento della sua funzione deliberativa e di controllo, svuotando di significato l'esame articolo per articolo previsto dall'art. 72 della Costituzione. Sebbene la Corte Costituzionale, nell'ordinanza n. 17 del 2019, abbia stigmatizzato tale modus operandi, essa non lo ha sanzionato, permettendo il consolidamento di consuetudini considerate "eversive" del sistema delle fonti. L'autore conclude auspicando un ritorno al rigoroso rispetto delle forme procedurali per ripristinare la centralità della rappresentanza politica e garantire la legittimità democratica delle decisioni di finanza pubblica, avvertendo che l'attuale deriva incide non solo sulla forma di governo, ma sulla stessa forma di Stato.

Parole Chiave: Legge di bilancio. Procedimento Legislativo. Maxi-emendamento. Prassi parlamentare. Corte Costituzionale.

Abstract: This study analyzes the critical tension between constitutional norms and recent parliamentary practice regarding the approval of the Budget Law in Italy. The author highlights how the government, often delaying deadlines, constantly modifies the text even during parliamentary proceedings, responding disjointedly to the constraints of the European Semester and the NRRP. The abuse of government "maxi-amendments," protected by the vote of confidence, is denounced as a practice that expropriates Parliament of its deliberative and control functions, emptying the meaning of the article-by-article examination foreseen by Art. 72 of the Constitution. Although the Constitutional Court, in Ordinance no. 17 of 2019, stigmatized this *modus operandi*, it did not sanction it, allowing the consolidation of customs considered "subversive" to the system of legal sources. The author concludes by hoping for a return to strict respect for procedural forms to restore the centrality of political representation and ensure the

¹ LL.B. (Hons) Universidade de Sapienza - Roma, Itália; Doutor na Faculdade de Direito da Universidade de Roma ("Sapienza"), Itália, é Professor de Direito Público e Vice-Diretor do Departamento de Estudos Jurídicos e Sociais da Universidade de Chieti-Pescara (Itália). Vice-Diretor do Jornal Costituzionalismo.it e Membro do Conselho Editorial dos periódicos Giurisprudenza costituzionale, Istituzioni del Federalismo, Diritto Pubblico e Editor Associado da Série de Livros Orizzonti del Diritto Pubblico, Progetto Polis e Sovranità, Federalismo, Diritti.

democratic legitimacy of public finance decisions, warning that the current drift affects not only the form of government but the form of State itself.

Keywords: Budget Law. Legislative Procedure. Maxi-amendment. European Semester. Separation of Powers.

1. PREMESSA.

Le tematiche sulle quali siamo chiamati a riflettere lasciano emergere, fin dal titolo, il senso di una tensione. Dal confronto tra le procedure parlamentari nella prassi recente, da un lato, e la legislazione, la Costituzione e le norme del diritto parlamentare, dall'altro, si percepisce infatti da subito quanto il modello costituzionale della funzione legislativa, declinato nella sua dimensione storica attraverso la configurazione e la disciplina dei relativi procedimenti, si stiano reciprocamente separando lungo una linea di frattura che rende molto difficile ricomporre tra loro una comunicazione lineare. Per dimostrare questa ovvia e ben nota premessa², naturalmente, richiamerò anche alcune decisioni della Corte costituzionale, ma forse è ancora più importante segnalare alcuni profili di essenziale criticità che non emergono dalla giurisprudenza costituzionale, che probabilmente non possono emergere in tale contesto.

Qui l'obiettivo sarà quello di un confronto tra le prassi recenti in tema di approvazione della legge di bilancio³ e di conversione in legge del c.d. decreto-legge fiscale e le prescrizioni normative costituzionali, soprattutto quelle contenute negli articoli 70, 72 e 81, in quest'ultimo caso dopo la riforma costituzionale del 2012. Nel farlo mia avvarrà dell'eccellente analisi svolta, in questa stessa sede, nel contributo di Chiara Bergonzini. Lo spettro temporale utile al fine di delineare i contorni delle prassi eversive della disciplina costituzionale e dei suoi fondamenti è, anche a mio avviso, quello che si delinea a partire dal 2018, con il consolidamento di alcune costanti che caratterizzano l'andamento delle vicende parlamentari fino ad oggi. Nella ricostruzione di Chiara Bergonzini⁴, ad esempio, si rilevano le distorsioni procedurali fin dal mancato

² Utili spunti di analisi del resto già in F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decadente». Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, 2024, spec. 49 ss.

³ All'argomento è dedicata una recente *Lettera AIC*, di F. Biondi, C. Panzera, *Decisione e procedure di bilancio*, con *Repliche* di C. Forte, C. Bergonzini e G. Rivosecchi, in AIC, *Lettere 2021-2024*, Napoli, 2024, 179 ss.

⁴ Ma ho trovato essenziali anche le informazioni e la ricostruzione critica di cui ai contributi di L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018, 2019, 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con*

rispetto del termine di presentazione, da parte del governo, del disegno di legge annuale di bilancio⁵, con una gestione anomala del processo prima ancora che il testo arrivi in Parlamento. Questo primo dato, unitamente alla circostanza di rendere di fatto non emendabile il testo da parte dei membri delle Camere⁶ genera già, a mio avviso, importanti conseguenze sulla tenuta legale della forma di governo⁷ e sullo stesso principio della divisione dei poteri, soprattutto se si riflette – come torneremo a considerare fra breve – sulle origini e sulla storia stessa delle istituzioni parlamentari⁸.

Dunque il primo aspetto di criticità si manifesta già prima dell'accesso in Parlamento del testo, mediante la presentazione del d.d.l. governativo. Il secondo aspetto è legato all'affidamento che il Parlamento può fare in merito alla stabilità dei contenuti del testo del disegno di legge. Perché nella prassi recente, non soltanto il governo ha assunto la tendenza a non rispettare il termine annuale di presentazione del progetto, ma aggiunge a questa compressione *ab externo* dei tempi del procedimento legislativo, la tendenza a rendere instabile il testo della proposta, incidendo sui contenuti del disegno di legge – e addirittura sui saldi – pressoché durante tutta la sessione di bilancio, quasi fino all'approvazione finale della legge, come cercherò di chiarire meglio in prosieguo. Mi soffermerò, in sostanza, su quella che Chiara Bergonzini chiama “l’instabilità” del testo legislativo, fenomeno che merita in effetti una qualche attenzione.

2. LA FORMAZIONE DELLA LEGGE DI BILANCIO PRIMA DEL SUO INGRESSO IN PARLAMENTO.

Non è stato infrequente il richiamo all’ipotesi di rendere inemendabile il disegno di legge di bilancio che ogni anno il governo deve presentare alle Camere si sensi dell’art. 81, quarto comma della Costituzione. Ciò al fine di rendere più efficace l’attuazione dell’indirizzo politico governativo e più certo il rispetto degli equilibri finanziari e di

⁵ L’Unione europea, in *Giur. Cost.*, 2020, 3328 ss.; Id., *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, 2/2023, 37 ss.

⁶ Riferisce sul punto L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018, 2019, 2020*, cit., 3323 ss., 3328.

⁷ A parte dovremmo considerare la prassi della trattazione monocamerale della legge.

⁸ Sulla relazione critica tra disciplina costituzionale e prassi mi sembra chiaro ed esemplare l’esito teorico delle riflessioni di M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enc.dir. Annali*, III, Milano, 2010, 538 ss.; e con particolare riferimento all’esercizio della funzione legislativa Id., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 113 ss.

⁹ Basti il rinvio all’impostazione culturale di fondo e al tenore costituzionalmente ispirato di cui alle riflessioni, ad esempio, di M. Mazziotti di Celso, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc.dir.*, XXXI, Milano, 1981, 757 ss., spec. 762 ss., 778 ss., 782 ss., 792 ss.; S. Labriola, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Quaderni della *Rassegna parlamentare*, Milano, 1999, 1 ss., spec. 16 ss., 23 s., 44 ss., 62 ss.

bilancio. Una scelta ovviamente che pare ispirare le attuali forme degenerative del procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio, ma inattuabile, perché implicherebbe due importanti conseguenze: in primo luogo, un salto di forma di governo al di fuori del regime parlamentare; in secondo luogo, e starei per dire in via consequenziale, perché presupporrebbe una strutturazione dei rapporti tra gli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico, ispirata da un'idea rigorosa del principio di divisione dei poteri che non è propria del nostro sistema costituzionale e dei sistemi parlamentari in genere.

In realtà, peraltro, qui ad essere a tema non è tanto l'inemendabilità del disegno di legge del governo da parte del Parlamento, quanto piuttosto l'opposta necessità che questa inemendabilità venga rispettata proprio dal governo una volta che *l'iter legis* parlamentare sia finalmente iniziato, se non nelle forme e nei modi previsti in Costituzione e dai regolamenti parlamentari. Un procedimento che, nella prassi degli ultimi anni, già viene avviato in ritardo, anche di due settimane rispetto alle prescrizioni legislative, e che successivamente vede il governo modificare struttura e contenuti del disegno di legge iniziale, ma non seguendo le procedure parlamentari durante il loro corso. Argomento che ritengo sia opportuno portare all'attenzione, in quanto ciò su cui è necessario riflettere è che questa prassi, che vedremo aggravata da altri passaggi distorsivi, ci porta fuori dalla stessa nozione di *procedimento* legislativo se, nell'ambito della sessione di bilancio, queste interferenze esterne diano vita ad un fenomeno che non consente più di articolare lo spazio temporale necessario, appunto, a proceduralizzare l'approvazione della legge, impedendo la dilatazione minima di fasi senza le quali è materialmente impossibile qualificare il processo come *procedimento*. Laddove manchi un minimo spazio temporale è, infatti, impossibile *articolare* anche concettualmente un *procedimento*.

E il paradosso risiede nella circostanza che è della legge di bilancio che stiamo discutendo. Dell'approvazione in via legislativa di uno strumento, il bilancio, che è essenzialmente un aggregato di regole e dati finanziari articolato e dilatato nell'arco del tempo. Muovendo dal passato, perché notoriamente esiste una ciclicità basata sulle precedenti articolazioni che si risolvono nei saldi su cui si fonda la singola manovra programmatica; e agendo in prospettiva, tra l'altro pluriennale. Risolvendosi sostanzialmente in un flusso ciclico che ha nella continuità nel tempo dei propri elementi

strutturali la sua stessa essenza. Una continuità che, per ragioni di evidenza contabile, deve altresì essere visibile e verificabile.

In questa proiezione temporale del farsi generativo del bilancio dello Stato insistono ora, complicando il procedimento a monte della presentazione del disegno di legge, gli strumenti e i vincoli del Semestre europeo. Un meccanismo dinamico di affiancamento delle istituzioni finanziarie dell'Unione Economica e Monetaria che naturalmente accentuano, in termini di discontinuità, l'attitudine ad un moto sincopato nelle ipotesi in cui il governo non sia attento ad inserirne le fasi nell'arco del procedimento legislativo statale nel momento e con i contenuti coerenti, sì da evitare ritorni indietro, ripensamenti, rimodulazioni della decisione, insomma, interferenze tardive incompatibili con struttura e forme del procedimento legislativo parlamentare in corso, proprio in quanto avviato dall'originario atto di iniziativa del governo.

Anche se si tratta di cose note, per chiarire i punti di criticità essenziali nelle recenti prassi, ricordiamo sinteticamente le fasi in cui si articola il processo di elaborazione del bilancio da parte del governo, prima del suo ingresso in Parlamento. Dalla primavera dell'anno antecedente l'esercizio finanziario di riferimento il governo, mediante il Documento di Economia e Finanza inizia a definire gli elementi essenziali della manovra, nel contesto del Semestre europeo, in attuazione del Piano Nazionale di Riforma (PNR). Quest'ultimo è l'esito di una interlocuzione (un negoziato politico?) con la Commissione, orientativamente prima della pausa estiva. Come è noto, tra l'altro, i contenuti di tale Piano sono sostanzialmente rimasti invariati, nel corso degli ultimi anni, salvo il loro parziale recepimento nel successivo quadro pluriennale del PNRR. Nel corso del mese di settembre si definiscono i dettagli di contenuto aggiornati mediante la Nota di Aggiornamento al DEF, quindi, mediante l'approvazione del Documento Programmatico di Bilancio⁹, la negoziazione con la Commissione europea raggiunge il compimento

⁹ Come è noto la riforma del Patto di Stabilità e Crescita ha ulteriormente articolato e consolidato le fasi di interlocuzione negoziale con le istituzioni ECOFIN dell'UEM, determinando una proiezione pluriennale dei relativi impegni. Ci si riferisce al *Piano strutturale di bilancio* di medio termine (PSB) che attualmente rappresenta il più importante documento di programmazione economico-finanziaria, contenendo la strategia e gli obiettivi economici e di bilancio per un orizzonte pluriennale e che ha natura vincolante. Questo documento proceduralmente è l'esito delle riforme del PSC e della c.d. "governance economica e fiscale europea" di cui al Reg. UE 1263/2024, al Reg. UE 1264/2024 e alla Direttiva UE 1265/2024. Il PSB ha una validità di cinque anni. Tutte le informazioni sono agevolmente reperibili sul sito web del Ministero dell'Economia, all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html> (ultima consultazione, 9 marzo 2025). Di interesse, nel nostro contesto ricostruttivo, la natura vincolante del Piano strutturale già in fase di elaborazione del DEF. A prima lettura si v., anche per le interessanti considerazioni critiche, S. Gechert, D. Guarascio, P. Heimberger, B. Schütz, F. Zezza, *An analysis of the new European fiscal rules*, in *Social Europe*, 15 ottobre 2024. Si v., altresì, N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita*.

consentendo al governo di elaborare la versione conclusiva del disegno di legge di bilancio, che viene presentato alle Camere.

La rilevanza di questa articolazione temporale in fasi distinte non può sfuggire, tanto più da quando la legge di bilancio si compone di tutti gli elementi essenziali della cosiddetta manovra economica, raccolti in un unico testo, essendo venuta meno la distinzione con la legge di stabilità (come in passato per la legge finanziaria)¹⁰. Ferma ogni valutazione futura sugli effetti che il nuovo Patto di Stabilità e Crescita¹¹ avranno sull'atteggiamento del governo in merito alla stabilità delle decisioni assunte mediante l'approvazione, in autunno, del nuovo Piano strutturale di bilancio¹² (peraltro a proiezione pluriennale e vincolante) fino ad oggi, nella successione dei documenti rilevanti di finanza pubblica tra la primavera e l'autunno, è dato rilevare un continuo mutamento di strategia, struttura e contenuti della manovra in corso di elaborazione. Anche a causa, bisogna purtroppo rilevare, della scarsa rilevanza attribuita dal governo, fino quasi all'ultimo momento utile, ai vincoli sottoscritti nell'ambito del parallelo negoziato con l'UEM in seno alle procedure del Semestre europeo.

Ma l'instabilità del testo governativo, nell'esperienza degli ultimi anni, non si è fermata qui. Ha proceduto pressoché lungo tutto l'*iter* parlamentare di approvazione della legge di bilancio. In primo luogo dimostrando uno scarso rispetto per il Parlamento e il suo lavoro di elaborazione, laddove durante l'*iter* parlamentare di approvazione della legge di bilancio, singoli ministri ed esponenti di maggioranza, quasi si trovassero in piena campagna elettorale, procedono con interferenze nei lavori parlamentari, proposte di integrazione e modifiche sostanziali delle scelte fondamentali di politica economica, anche oltre i limiti dell'assetto sistematico della manovra delineata dal governo stesso nel disegno di legge, a volte incidendo addirittura sugli stessi saldi finanziari. Anche a questo

Prime riflessioni, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2024, 170 ss.; S. Rotolo, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: cambiamenti sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato?*, in *Federalismi.it*, 3/2025, 463 ss.

¹⁰ Il riferimento va alla riforma costituzionale dell'art. 81, approvata nel 2012, che ne ha abrogato il terzo comma. Ora la legge di bilancio, in un unico testo, contiene nella prima parte i contenuti essenziali della manovra, non essendo più la legge di bilancio una legge "meramente formale"; questo comporta che dalla struttura della prima sezione dovranno derivare i saldi complessivi delle scelte politiche di fondo e delle prospettive macroeconomiche elaborate dal governo. Elementi essenziali per la successiva attività del Parlamento in sede di approvazione della legge.

¹¹ In relazione al quale, tra i molti contributi, si vedano almeno O. Chessa, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2024, 43 ss.; F. Conte, *La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia Europea*, ibidem, 202 ss.

¹² Sul quale si v. M. Bergo, *E pur si muove ... ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2024, 82 ss.

è necessario riferirsi, infatti, quando si denuncia l'instabilità del testo governativo della legge di bilancio. Con l'effetto perverso di assistere ad una legge di bilancio che si forma "durante" l'*iter* parlamentare, ma nella sua struttura essenziale al di fuori del Parlamento. Esito consentito dal fatto che queste proposte di modifica hanno accesso in Parlamento attraverso gli strumenti degli emendamenti del relatore o del governo, fino all'ipotesi estrema della presentazione del noto strumento del maxi-emendamento, incombente in qualsiasi momento e fase del procedimento legislativo.

3. SEGUE: LA LEGGE DI BILANCIO “PARALLELA”, AL DI FUORI DEL PROCEDIMENTO PARLAMENTARE.

Un primo elemento critico del procedimento legislativo, pertanto, è questo. L'*iter legis* si svolge apparentemente seguendo le regole del procedimento normale di approvazione, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost. Ma la legge di bilancio si forma parallelamente, al di fuori della sede parlamentare e delle relative procedure.

Circostanza aggravata dalla recente prassi di presentare, prima del disegno di legge di bilancio o contestualmente ad esso, un decreto-legge “fiscale”, di fatto anticipando in parte i contenuti della manovra economica. Una vera e propria realtà parallela alla legge di bilancio che si articola, nel frattempo anch'essa, lungo le procedure parlamentari nel corso della legge di conversione. Fenomeno che rende ancora più netto quel processo di elaborazione extraparlamentare dei contenuti della legge di bilancio. Così, ad esempio, la legge di bilancio per il 2019 è stata sostanzialmente riscritta nel passaggio tra Camera e Senato, addirittura con una modifica dei saldi macroeconomici. La legge di bilancio per il 2020 incardinata presso il Senato, pur scontando l'elemento di fatto di un cambio di governo successivo all'approvazione del DEF, è stata affiancata appunto dal viaggio parlamentare contestuale della legge di conversione del decreto-legge fiscale presso la Camera dei deputati. Con l'effetto paradossale di determinare, mediante l'approvazione di emendamenti in sede di conversione del decreto-legge, esiti economico-finanziari d'impatto sui saldi macroeconomici da recepire subito in seno alla legge di bilancio in corso di approvazione nell'altra Camera. I funzionari del MEF sono stati conseguentemente costretti ad una sorta di rincorsa contro il tempo, per predisporre elementi utili a valutare volta a volta l'ammissibilità degli emendamenti del governo alla legge di conversione del decreto-legge, laddove gli esiti macroeconomici di tali modifiche risultassero ridondare nei saldi riportati nella legge di bilancio in discussione presso l'altra

Camera¹³. Le due Camere, quindi, presso le quali sono incardinati contemporaneamente due distinti procedimenti, aventi essenzialmente lo stesso oggetto e reciprocamente implicati. Come se non fosse abbastanza, in sede di approvazione della legge di bilancio per il 2024¹⁴ questo fenomeno si è sviluppato addirittura nella medesima Camera¹⁵.

Con riferimento agli emendamenti micro-settoriali, anche se chiaramente il procedimento è ormai evidentemente monocamerale, è talmente estremizzato il fatto che ci si adagi su questo esito che ormai gli emendamenti di maggioranza sono negoziati tra i parlamentari appartenenti ai gruppi delle due Camere in riunioni congiunte, per cui anche i micro interessi localistici e settoriali sostenuti dai parlamentari di maggioranza dell’altro ramo del Parlamento rispetto a quello presso cui è radicata la manovra, riescono comunque a infiltrarsi attraverso emendamenti di settore presentati dai loro colleghi. Questa chiaramente è una vicenda che accontenta a quel punto anche coloro i quali tendenzialmente avrebbero la forza politica per reagire per la sottoesposizione della camera alla quale appartengono. Anche quest’anno, naturalmente con il decreto anticipi e il decreto proroga termini si è ripetuto quel fenomeno che è stato decritto poco fa, della procedura parallela dell’elaborazione dei contenuti della legge di bilancio.

Senza indugiare oltre nell’analisi casistica, considerando infatti acquisito il dato storico concreto, a questo punto vorrei soffermarmi essenzialmente su tre elementi di riflessione. Il primo a venire in rilievo attiene al rapporto tra la legge di bilancio e l’attività di indirizzo politico, essenza della struttura democratica di un ordinamento parlamentare, purché essa resti servente la centralità della rappresentanza politica. Per farlo è sufficiente intanto richiamare i lavori di Chiara Bergonzini¹⁶, Marcello Degni¹⁷ e Camilla Buzzacchi¹⁸ aventi ad oggetto proprio la recente cronaca costituzionale con riferimento alle procedure di bilancio dal 2018 ad oggi. Il secondo profilo attiene al riferimento al

¹³ Rinvio alla dettagliata e informata analisi di cui al bel saggio di L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018, 2019, 2020*, cit., spec. 3332. Ma sul punto rinvio altresì al saggio di C. Bergonzini in questo stesso volume.

¹⁴ Legge n. 213 del 2023.

¹⁵ Il governo ha proceduto a presentare o sostenere emendamenti di spesa di maggioranza ai disegni di legge di conversione di decreti-legge all’esame dello stesso Senato (cd. “decreto anticipi”, o “decreto fiscale”, e cd. “decreto proroga termini”, rispettivamente il d.l. n. 145 del 2023 e il d.l. n. 132 del 2023). Sono grato ad Andrea Vernata per queste informazioni.

¹⁶ In questo volume.

¹⁷ Ad es. il volume *Il bene pubblico maltrattato. Ancora una volta il bilancio, luogo irriducibile della democrazia, è compromesso da una prassi incostituzionale che svilisce il Parlamento*, Roma, 2024. Ma già in *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2020, 61 ss.

¹⁸ Si v., almeno, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, Parte III, 87 ss.; *Le alterazioni del diritto del bilancio nell’emergenza sanitaria*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2020, 36 ss.

tema del ciclo di bilancio come un *continuum* che coinvolge l’Unione Economica e Monetaria in un’interlocuzione di cui anche il governo è responsabile. Non può, quindi, essere assunta a giustificazione la necessità di definire i contorni della manovra di bilancio soltanto dopo aver sottoposto all’attenzione delle istituzioni europee i relativi elementi strutturali e i riferimenti ai saldi. La circostanza per la quale una non corretta, non veritiera o parziale attività di confronto con l’UEM, o la mancata considerazione degli elementi critici emersi in tale sede generino i presupposti di continui mutamenti di contenuto degli atti della manovra annuale di bilancio, non può non ricadere infatti nella piena responsabilità del governo. Che invece ritiene fisiologico, purtroppo con la complicità delle maggioranze parlamentari, che nel passaggio tra il Documento di Economia e Finanza¹⁹, la NADEF, il Documento Programmatico di Bilancio, nel quadro del Semestre europeo, il disegno di legge di bilancio subisca continui cambiamenti di struttura e contenuto, tanto prima della presentazione del disegno di legge alle Camere, quanto dopo, nel corso dell’*iter* di approvazione parlamentare. La continuità dei cicli di bilancio, il *continuum* procedimentale e le coerenze macroeconomiche dovendo, al contrario, rappresentare gli elementi guida dell’intero processo di elaborazione dei documenti economico-finanziari. A maggior ragione ciò assumerà rilievo a seguito della recente riforma delle regole finanziarie europee con l’introduzione del Piano Strutturale di Bilancio pluriennale.

Questa rottura del dato di continuità contabile-finanziaria, implicito nell’atteggiamento e nelle prassi descritte, è invece purtroppo presente sia nella fase di elaborazione documentale antecedente l’approdo in Parlamento del disegno di legge di bilancio, che nel corso dell’*iter* parlamentare successivo, così scardinando completamente la capacità di tale Istituzione di seguire con adeguata attenzione le linee elaborate dal governo nell’assolvimento dei compiti assegnati alla rappresentanza politica dalla Costituzione.

4. GLI ESSENZIALI RILIEVI DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Il cuore della prima delle tre questioni segnalate è espressamente affrontato, sul piano della teoria costituzionale, nella Ordinanza n. 17 del 2019 della Corte

¹⁹ Ammesso che questo documento sia conforme al proprio modello. Si v., ad es., quanto osservato da G. Pisauri, *Il compito del Def: scritto e orale*, in *lavocet.info*, 12 aprile 2024.

costituzionale²⁰. In essa il carattere essenzialmente procedimentale del processo decisionale parlamentare è posto al centro della riflessione. Si tratta, come ricordato, del procedimento normale di approvazione, ai sensi dell'art. 72 quarto comma Cost., con riferimento ai tre elementi chiave del ruolo della commissione, prima dell'approdo in Assemblea; della votazione articolo per articolo (questione sulla quale tornerò tra un momento, visto il suo carattere essenziale), e quindi sul testo finale; del rispetto del potere di emendamento dei singoli parlamentari. Secondo le parole utilizzate dalla Corte, questi elementi procedurali sono funzionali allo scopo di «consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase di commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi ed emendamenti»²¹. Espressioni nelle quali riecheggiano gli esiti delle riflessioni, sopra citate, di Paolo De Ioanna.

La Corte prosegue, quindi, ricordando che nella legge di bilancio «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico... si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica *sin dall'istituzione dei primi parlamenti*»²². Il richiamo alla stessa struttura dell'organo e al procedimento essendo altresì funzionali a segnalare l'importanza da essi assunta per consentire a tutti gli interessi di entrare nel giudizio di ponderazione e sintesi politica in seno alla procedura di approvazione del bilancio. Circostanza che caratterizza il Parlamento da sempre, da molto prima dell'avvento della democrazia²³, se già questo era lo strumento di composizione dei conflitti tra i baroni e il re nel Parlamento inglese medievale. Nei parlamenti borghesi il tema si allargherà alla necessità di far confluire

²⁰ Questa pronuncia è stata molto commentata in dottrina, soprattutto in riferimento ai profili processuali e alla nozione di potere dello stato. Sui profili qui di interesse si v., almeno, A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4/2019; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, ibidem; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, ibidem; Id., *I maxi emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2019; F. Fabrizzi, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2019, 58 ss.; P. Passaglia, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, ibidem, 40 ss.; I.A. Nicotra, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, ibidem, 66 ss.; A. Ruggeri, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2/2029, 597 ss.

²¹ Pto 4.1 della Motivazione.

²² Ibidem, corsivo aggiunto.

²³ Se consentito, F. Bilancia, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, Parte II, 32 ss.

anche altri interessi, ma in tutta la storia del parlamentarismo, nella questione di bilancio, il tema di fondo è sempre stato costituito proprio dalla alterità dei ruoli del Parlamento e del governo, il primo chiamato a un ruolo di autorizzazione nei confronti del governo e, quindi e di conseguenza, di controllo. Su questo insiste anche la Corte costituzionale²⁴.

Purtroppo, come è noto, la Corte non ha poi mandato ad effetto queste premesse, rinvenendo alcune ragioni specifiche assunte a giustificazione delle prassi esistenti (“prassi consolidata nel tempo...da parte dei governi di ogni composizione politica”). Pur criticando queste pratiche, soprattutto per l’inquinamento generato dalla tecnica del “voto bloccato” sul testo di un maxi emendamento governativo sul quale viene posta la questione di fiducia, così avvelenando la procedura nel precludere al Parlamento di esercitare come dovrebbe le proprie prerogative, la Corte costituzionale rovescia nel suo contrario il principio, e afferma che essendo questa ormai divenuta una prassi, la tolleranza nei confronti di questa deriva può trovare giustificazione.

Con un importante *caveat*, dal quale scompare il termine “prassi”. Il fenomeno descritto in dettaglio, criticato *funditus*, seppur non sanzionato, finisce però con l’essere qualificato come “perdurante usanza”, che “non può però giustificare qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*”²⁵. Un riscontro testuale molto forte, a ben vedere, anche se non può rassicurare né chiarire fino a che punto possa prospettare una futura soluzione al problema di fondo. In questi casi, per esperienza, è molto complesso ipotizzare quali soluzioni potrebbero ricondurre una prassi (“usanza”) eversiva, nel contesto di regole conformi al sistema della legalità costituzionale. Più facile, ovviamente, muoversi sulla linea del dover essere, provando a descrivere le questioni di merito, per poi magari aggiungere qualche suggerimento, a conclusione di queste brevi osservazioni.

La questione sul tappeto, il problema essenziale, è quello di riportare la legge di bilancio nella sua articolazione procedimentale corretta, sia nella fase di composizione nei termini della proposta formulata dal governo nei confronti del Parlamento a seguito delle interlocuzioni con le istituzioni europee; sia nell’ambito dell’*iter legis* parlamentare vero e proprio, muovendo dai vincoli emergenti ora dal *Piano strutturale di bilancio di medio termine*, e dalle c.d. “traiettorie di spesa” ivi individuate²⁶. Quindi, in primo luogo,

²⁴ Rinvio ancora all’ultima parte del pto 4.1 della Motivazione.

²⁵ Pto 4.3 della Motivazione.

²⁶ Per un’analisi del primo *Piano strutturale di bilancio di medio termine* elaborato dal governo italiano ai sensi della nuova disciplina economica dell’Unione europea rinvio al documento pubblicato sul sito del

ricondurre il governo al rispetto delle scadenze della procedura affinché il disegno di legge di bilancio approdi in Parlamento nei tempi dovuti e con la consistenza di un progetto definito. Va, in sostanza, rimesso al centro della discussione il valore del tempo, nel senso di durata, quale spazio di dilatazione essenziale affinché si sviluppi un procedimento articolato in tutte le sue fasi essenziali: recuperando il ruolo delle Commissioni; l'essenziale adempimento della deliberazione per approvazione della legge “articolo per articolo” (art. 72, Cost.); ritrovando lo spazio temporale adeguato al fine di consentire che vengano azionate dai componenti del Parlamento le procedure di composizione del testo, elaborando, discutendo e votando emendamenti di contenuto e così, pur nel necessario rispetto dei limiti di omogeneità e coerenza finanziaria delle proposte, partecipando alla formazione della delibera legislativa²⁷. Con riferimento al fattore tempo, tra l'altro, la consustanzialità della relativa dimensione in relazione alle procedure di bilancio è scolpita nella struttura stessa del testo dell'art. 81 Cost., con i riferimenti esplicativi alla ciclicità annuale e alla periodicità²⁸, che generano la dicotomica prospettiva del *continuum* temporale, o della sua interruzione nell'ipotesi di esercizio provvisorio, pur sempre temporalmente qualificato dal limite dei quattro mesi.

In seno al procedimento parlamentare, inoltre, la struttura articolata per fasi di svolgimento nel tempo è funzionale altresì all'esercizio delle prerogative parlamentari. All'accesso delle istanze degli interessi, dei territori, dei cittadini e delle imprese, delle altre istituzioni della Repubblica, che possono entrare in bilanciamento nel processo deliberativo soltanto se l'iniziativa del potere di emendamento non resti di fatto esclusiva del governo e del relatore di maggioranza. Il procedimento, non sembra un gioco di parole, non è funzionale soltanto a dare *forma* di legge al bilancio dello Stato, quindi. Non si può fermare l'orologio della storia, né farlo retrocedere al significato formale di legge nel contesto dello *Staatsgewalt* di Paul Laband²⁹, allorché si svolsero le due fasi del celebre

Ministero dell'Economia, <https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/inevidenza/2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf> (ultima consultazione il 12 marzo 2025).

²⁷ Le ragioni sostanziali di natura costituzionale per cui questa è la disciplina del procedimento legislativo sono chiarite in maniera esemplare da G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 284 ss., spec., 289 ss.

²⁸ Sull'argomento, in riferimento ai cicli di bilancio regionali, espressamente Corte cost., sentt. 235 e 246 del 2021, con osservazioni di F. Bilancia, “*Lattanza delle istituzioni rappresentative regionali nella redazione ed approvazione dei rendiconti*”, *disavanzi presunti e certezza dei bilanci*; e di C. Bergonzini, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, in *Giur:cost.*, 6/2021, risp. 2616 ss. e 2625 ss.

²⁹ Rinvio, per non ripetermi, alle considerazioni e alla bibliografia raccolte in *The Concept of Statutory Law in EU Perspective*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2/2005, 495 ss.

conflitto tra *Landtag* e Corona (1862-1866) e tra *Reichstag* e governo (1878)³⁰. La legge non è più mera espressione della volontà dello Stato, né l'ordinamento ha più ispirazione in un impianto liberal-statualistico di matrice pre-democratica, il ruolo del Parlamento avendo da tempo assunto anche nell'Europa continentale il significato di rappresentazione della volontà popolare.

Con riferimento particolare alla Germania, la questione troverà la propria svolta culturale, come noto, nel passaggio dalla costruzione di Laband a quella di Heller, per l'influenza culturale degli sviluppi della Rivoluzione francese³¹. Se la legge in senso formale nella dottrina Laband era da ricondurre al concorso tra la deliberazione parlamentare e la sanzione regia perché mediante questo procedimento, senza riferimento alcuno agli interessi coinvolti, scaturiva - in un regime proto-liberale, di matrice statuale e censitario - la volontà dello Stato, ciò era dovuto al valore di questo procedimento come unico elemento di legittimazione della legge come atto formale. Non avendo, il Parlamento di Laband, alcun ruolo nella definizione dei contenuti della volontà dell'autorità statale, tutta da ricondurre nella sanzione del Presidente del Reich. In questo contesto teorico, come starei per dire nelle prassi italiane di oggi, il ruolo del Parlamento non è, quindi quello di concorrere alla determinazione dei contenuti del bilancio dello Stato, ma semplicemente di contribuire a dare forma all'atto legislativo che lo contiene. Soltanto con Herman Heller, contaminato dagli ideali forti della Rivoluzione francese e dal principio della legge quale espressione della volontà generale³², emergerà la questione della titolarità del potere di definirne i contenuti, perché il Parlamento diverrà la sede della rappresentanza politica. Seppur non ancora in un regime di democrazia di massa.

5. PRIME CONCLUSIONI

La *ratio* del procedimento legislativo, oggi, in regime di democrazia rappresentativa di massa, quindi, consiste nel dare modo attraverso la sua articolazione in fasi e la possibilità di presentazione di emendamenti e di libera discussione nel merito, di generare l'occasione di un'analisi di dettaglio da parte del Parlamento, al fine di comporre l'oggetto delle delibere, i testi normativi e, appunto, il bilancio prima della loro approvazione definitiva. Questa è la ragione per la quale la Costituzione impone

³⁰ *Op.ult.cit.*, 496, nonché come noto R. Gneist, G. Jellinek, *Legge e bilancio, Legge e decreto*, tr.it. a cura di C. Forte, Milano, 1997.

³¹ F. Bilancia, *op.ult.cit.*, 498 s.

³² Articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

l'approvazione della legge articolo per articolo, e poi con votazione finale, individuando nell'articolo, appunto, l'unità documentale della legge. Ed è su questa esigenza che cade la prassi contemporanea dei maxi-emendamenti proposti dal governo e approvati, poi, a seguito di imposizione della questione di fiducia. Nicola Lupo ha dedicato più lavori a questo tema, così come alla “nozione costituzionale di articolo” nel procedimento legislativo, proprio al fine di stigmatizzarne la caduta nella sequenza maxi-emendamento/fiducia³³. Un maxi-emendamento che, come più sopra osservato, spesso sopraggiunge nel corso di un procedimento in avanzato stato di elaborazione, sovrapponendosi ad emendamenti intrusivi già presentati in precedenza sul proprio testo dallo stesso governo.

Temi e problemi ruotano sostanzialmente intorno a questi fenomeni³⁴, sui quali purtroppo la giurisprudenza costituzionale è di una tolleranza estrema, rinunciando di fatto ad ogni controllo sui vizi formali e procedurali della legge, come ci ricordano Federico Sorrentino³⁵ e Giovanni Piccirilli, quest'ultimo nel denunciare la medesima prassi nel confezionamento del testo delle leggi di conversione dei decreti-legge, anche mediante assorbimento di più decreti, per confluenza, in un unico testo finale³⁶. Quindi, se si voglia recuperare un ruolo del Parlamento che, nell'approvazione della legge di bilancio, non sia meramente quello di dare forma ai contenuti di una decisione adottata altrove, dall'autorità sovrana che risiede nel governo, rispolverando fuori tempo il richiamato modello di Laband, è necessario ripristinare un rigoroso ossequio alle forme legali delle decisioni pubbliche, ispirate da un'idea di parlamentarismo che sia tuttora

³³ *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, 2007, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss.; Id. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, con molti importanti contributi sull'argomento; Id., *I maxi emendamenti e la Corte costituzionale*, cit.

³⁴ In relazione al PNRR, ad esempio, si v. la ricostruzione critica di cui al bel saggio di E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo si crisi*, Napoli, 2022.

³⁵ *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019, spec. 74 ss.

³⁶ In questo stesso volume, laddove rinvia alla giurisprudenza costituzionale in materia di conversione in legge dei decreti, nella quale almeno si rinvie qualche rilievo censorio sulla omogeneità della legge di conversione, dal 2012 (sent. n. 22) in poi, anche se non più così di recente. V., sul punto, Corte cost., sentt. 391 del 1995, 237 del 2014, 215 del 2023, 30 del 2024. Sull'argomento G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012; nonché diversi dei saggi raccolti nel bel volume F. Bailo, M. Francaviglia (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, 2023; F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalimsi.it*, 22/2024, 73 ss. Con riferimento alla compressione dello spazio deliberativo delle regioni nelle materie di loro competenza si v., inoltre, la ricostruzione critica di D. Sarmati, *Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano*, in *le Istituzioni del Federalismo*, 1/2024, 59 ss.

figlio della rappresentanza politica. Le anomalie che qui si sono richiamate e analiticamente criticate, sintetizzate nella formula del *de profundis*, secondo le parole di Chiara Bergonzini, incidono infatti direttamente sulla configurazione concreta della nostra forma di Stato, non semplicemente sulla forma di governo parlamentare.

Vorrei far notare, ad esempio, che la nota sentenza n. 154 del 1985 della Corte costituzionale³⁷, nell'insistere sul tema della insindacabilità dei regolamenti parlamentari, poneva al centro del dilemma i valori dell'indipendenza e dell'autonomia delle Camere, la rappresentanza politica e la centralità di tale principio nell'ordinamento repubblicano. Oggi, al contrario, la Corte costituzionale non interviene più sindacando fenomeni aberranti quale quello più sopra richiamato del “voto bloccato” in Parlamento, sostanzialmente rovesciando questi stessi principi nel loro contrario. Come già rilevato, infatti, la Corte costituzionale mantiene di rigore la posizione di non intervenire mai per sanzionare una legge per i propri vizi formali/procedurali, neanche in casi plateali³⁸. Così lasciando intaccare elementi essenziali della stessa forma di stato.

Senza poter tacere della fortissima tensione in cui versano ora gli istituti che configurano la nostra forma di governo, la prescrittività della loro disciplina. Per farlo basti rileggere la clausola enumerativa dei limiti legali all'utilizzo del decreto-legge stabiliti a suo tempo dalla legge n. 400 del 1988. Nell'articolo 15 si legge un insieme di ipotesi tra loro legate da stretta connessione. “Il governo non può, mediante decreto-legge”: a) conferire deleghe legislative (...); b) provvedere nelle materie indicate all'art. 72, quarto comma, della Costituzione; (...) d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”. Le prime quattro ipotesi di divieto³⁹ si riferiscono a situazioni nelle quali va essenzialmente protetta, quale necessità costituzionale, la separazione di ruoli tra Parlamento e governo. In questi casi, come ovviamente in riferimento all'art. 81 della Costituzione, elencato tra le ipotesi di cui all'art. 72, quarto comma, il Parlamento riveste funzioni costituzionalmente riservate di autorizzazione e controllo sull'operato e sulle scelte del governo. Invece, in questi ultimi anni in forma aggravata rispetto a un già non brillante passato, il Parlamento – le maggioranze parlamentari - si è reso complice del governo nel generare le condizioni, e poi nel consolidare la stabilizzazione, di questi

³⁷ Ma già forse la n. 9 del 1959, come ci ha ricordato Adriana Ciancio.

³⁸ F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale*, cit.; E. Canale, *Il (pericoloso) connubio “maxi-emendamento e questione di fiducia” incontra la legge di bilancio 2019. (A margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2019, 91 ss., pec. 100 ss.

³⁹ Oltre a quelle qui richiamate espressamente anche quella indicata alla lettera c) del medesimo comma.

gravissimi vizi procedimentali, degenerati da mere criticità derogatorie fino a vere e proprie prassi eversive delle disposizioni costituzionali.

Con un ruolo, in parte succube, in parte passivo delle opposizioni e delle minoranze, atteggiamento che legittimando l'operato del governo e le scelte delle maggioranze ha aggravato ancora di più il cedimento del ruolo e delle funzioni della rappresentanza politica nel quadro della forma di governo, compromettendone gli elementi costituzionalmente più rilevanti, quelli legati alla conformità degli atti alla legalità costituzionale. Senza voler compromettere la legittima aspirazione del governo e della maggioranza parlamentare nella selezione dei fini e nella determinazione dei contenuti normativi della legge di bilancio, il rispetto della corretta procedura legislativa consentirebbe di generare documenti contabili adottati in ossequio al procedimento legale-costituzionale, che alla fine rispecchieranno comunque l'indirizzo politico di maggioranza. Il rispetto delle forme sostanziali delle procedure decisionali parlamentari, infatti, soprattutto del disposto di cui agli artt. 72 e 81 della Costituzione, assicurerebbe il rafforzamento del riconoscimento degli esiti delle scelte legislative anche da parte delle minoranze, essenza del parlamentarismo e della forma di governo parlamentare⁴⁰. Esercitando la fondamentale funzione di legittimazione delle scelte politiche del governo e della sua maggioranza, riconoscendone gli esiti in quanto conformi al procedimento legale condiviso. Sia in riferimento agli atti normativi, che alla legge di bilancio, ritenuti quindi legittimi perché conformi al procedimento legale-costituzionale.

La conclusione finendo con l'implicare che, in questa seconda sponda dell'analisi della crisi della forma di governo parlamentare italiana, a dover essere riformato in via prioritaria non è forse il governo ma, come qui ricordato anche da Federica Fabrizzi, il Parlamento. La vera riforma costituzionale che servirebbe per ricondurre entro i confini della legalità costituzionale il nostro sistema di governo, in sostanza, è la riforma del Parlamento che ripristini i presupposti istituzionali funzionali al recepimento delle sollecitazioni qui da più parti richiamate.

⁴⁰ G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, cit., 6 s.

REFERÊNCIAS

- CAVASINO, Elisa. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti: dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.
- DEGNI, Marcello. *Il bene pubblico maltrattato: ancora una volta il bilancio, luogo irriducibile della democrazia, è compromesso da una prassi incostituzionale che svilisce il Parlamento*. Roma: Castelvecchi, 2024.
- FABRIZZI, Federica. *Il Parlamento nella «democrazia decadente: il ruolo delle Camere oggi*. Bologna: Il Mulino, 2024.
- FERRARA, Gianni. *Gli atti costituzionali*. Torino: Giappichelli, 2000.
- GNEIST, Rudolf; JELLINEK, Georg. *Legge e bilancio, Legge e decreto*. Traduzione a cura di C. Forte. Milano: Giuffrè, 1997.
- LABRIOLA, Silvano (a cura di). *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*. Milano: Giuffrè, 1999. (Quaderni della Rassegna parlamentare).
- LUCIANI, Massimo. *Ogni cosa al suo posto*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2023.
- LUPO, Nicola (a cura di). *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Padova: CEDAM, 2010.
- SORRENTINO, Federico. *Le fonti del diritto italiano*. Padova: CEDAM, 2019.
- BERGONZINI, Chiara. *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*. Giurisprudenza Costituzionale, n. 6, p. 2625 ss., 2021.
- BILANCIA, Francesco. *Constitutional Roots of Democracy*. Costituzionalismo.it, n. 3, Parte II, p. 32 ss., 2019.
- BILANCIA, Francesco. *The Concept of Statutory Law in EU Perspective*. Indiana Journal of Global Legal Studies, v. 12, n. 2, p. 495 ss., 2005.
- BIONDI, Francesca; PANZERA, Carlo. *Decisione e procedure di bilancio*. In: Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Lettere 2021-2024. Napoli: Jovene, 2024. p. 179 ss.
- BUZZACCHI, Camilla. *Pandemia e diritto del bilancio*. Costituzionalismo.it, n. 3, Parte III, p. 87 ss., 2020.
- FABRIZZI, Federica. *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*. Osservatorio Costituzionale, n. 5, p. 58 ss., 2019.
- GIANNITI, Luigi. *Le sessioni di bilancio del 2018, 2019, 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*. Giurisprudenza Costituzionale, p. 3328 ss., 2020.
- GIANNITI, Luigi. *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*. Osservatorio AIC, n. 2, p. 37 ss., 2023.
- LUCIANI, Massimo. *Governo (forme di)*. In: Enciclopedia del Diritto. Annali, III. Milano: Giuffrè, 2010. p. 538 ss.
- LUPO, Nicola. *I maxi emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*. Osservatorio sulle Fonti, n. 1, 2019.

Lupo, Nicola. *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni.* Bilancio Comunità Persona, n. 1, p. 170 ss., 2024.

Mazziotti Di Celso, Manlio. *Parlamento (principi generali e funzioni).* In: Enciclopedia del Diritto, v. XXXI. Milano: Giuffrè, 1981. p. 757 ss.

Sarmati, Davide. *Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano.* Le Istituzioni del Federalismo, n. 1, p. 59 ss., 2024.

Sorrentino, Federico. *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa.* Federalismi.it, n. 4, 2019.

CORTE COSTITUZIONALE (Itália). *Ordinanza n. 17, del 2019.* Disponível em: Sítio da Corte Constitucional. Acesso em: nov. 2025.