



Fascicolo n° 3/2025  
Data di pubblicazione: 22/08/2025

Autrice: Stella Nacca\*

## La legge di bilancio tra prassi parlamentari e vincoli costituzionali: il ruolo cruciale (e spesso dimenticato) dei relatori. Un confronto con la Spagna.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Dal vaglio tecnico alla mediazione politica: il relatore nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. – 3. “Quando il tempo stringe, il Parlamento si restringe”: cenni sulle patologie del processo di bilancio. – 4. La macchina “inceppata”: cause e conseguenze del ritardo nella nomina del relatore. – 5. *Presupuestos Generales del Estado Español* (PGE): fondamenti giuridici, iter parlamentare e criticità. – 6. Il ruolo del relatore nel procedimento di approvazione della legge di bilancio: un confronto tra Italia e Spagna e una proposta per il futuro. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa.

La legge di bilancio<sup>1</sup> – come noto – rappresenta il fulcro dell’azione politica e amministrativa dello Stato, uno strumento attraverso cui si definiscono priorità, strategie e allocazioni di risorse<sup>2</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca, Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

<sup>1</sup> La produzione dottrinale in materia di bilancio è particolarmente ampia e articolata, come dimostrano, tra gli altri, i contributi di C. ANELLI, *Il bilancio dello Stato*, in ID. – F. IZZI – C. TALICE (a cura di), *Contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1996; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985; A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Giuffrè, Napoli, 1970; A. BENNATI, *La legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1960.

<sup>2</sup> Si veda, fra i numerosi, P. SILVESTRI (et al.), *Il bilancio dello Stato*, in *Materiali di discussione*, 1989, 52.

L'articolo 81<sup>3</sup> della Carta costituzionale italiana impone un vincolo imprescindibile: l'equilibrio tra entrate e spese, e con la riforma costituzionale del 2012 ha reso questo principio ancora più stringente, garantendo la sostenibilità finanziaria del Paese e consolidandone la credibilità istituzionale nel contesto europeo<sup>4</sup>.

Il principio in esame è rafforzato, infatti, da disposizioni europee<sup>5</sup>, come il Patto di Stabilità e Crescita, che impongono vincoli rigorosi per il contenimento del deficit pubblico. L'ultima revisione del Patto, approvata nel febbraio 2024, prevede una riduzione progressiva del disavanzo per i Paesi con un debito pubblico superiore al 90% del PIL<sup>6</sup>.

Il processo di approvazione della legge di bilancio è, inoltre, soggetto a scadenze rigide: entro il 15 ottobre, il Governo è tenuto a presentare il disegno di legge al Parlamento, basandosi sulle previsioni di ciascun ministero e la sua approvazione deve avvenire entro il 31 dicembre, pena il ricorso all'esercizio provvisorio, che può durare al massimo quattro mesi, *ex art. 81, 4° co., Cost.*. Se il bilancio non venisse approvato entro questo periodo, l'amministrazione pubblica si troverebbe nell'impossibilità di eseguire pagamenti e di prelevare risorse, compromettendo il funzionamento dello Stato<sup>7</sup>. Oltre a stabilire cifre e destinazioni, la legge di bilancio traduce scelte politiche in interventi concreti, determinando l'accessibilità e la qualità dei servizi pubblici, poiché, le decisioni prese in questo ambito non sono mere operazioni contabili, ma espressioni di una visione del Paese che investe in istruzione, sanità, infrastrutture e *welfare*. Ogni anno, il Parlamento trasforma indirizzi generali in misure tangibili<sup>8</sup>, definendo il perimetro d'azione dell'Esecutivo.<sup>9</sup>

In tal senso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato<sup>10</sup> costituiscono il perno del controllo parlamentare sulle finanze pubbliche, con la loro composizione, proporzionale ai gruppi politici, garantiscono rappresentatività e pluralismo, elementi essenziali per un processo decisionale equilibrato. Il principale compito delle Commissioni Bilancio consiste nell'analisi delle proposte legi-

---

<sup>3</sup> In merito, si vedano, in particolare, A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2022, 453 ss.; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, 612 ss.; L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, 34-48; G. SERGES, «Norme tecniche» e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 della Costituzione, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, 279 ss.; R. MANFRELOTTO, *Considerazioni preliminari allo studio dell'art. 81 Cost. (l. cost. n. 1 del 2012)*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2014.

<sup>4</sup> Per un quadro generale, si vedano V. OVIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2019, 87-90.; L. CHIEFFI, *Banca Centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, 1.

<sup>5</sup> Sul punto si rinvia a R. PEREZ, *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 2, 173 ss., e ID., *La legge di bilancio per il 2022 e il futuro delle regole europee*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 2, 193 ss.

<sup>6</sup> Per una disamina, si veda R. MANFRELOTTO, *Diritto pubblico*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2025, 257-260.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Per approfondimenti si rinvia a P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

<sup>9</sup> Sul punto, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2019, 120-124.

<sup>10</sup> Sul ruolo delle commissioni, si vedano M. MAGRINI, *Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la «cassa» (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 3, 589-591; P. GROSSI, *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio: alcuni interrogativi*, in *Diritto e società*, 1983, 1, 160-162.

slative e nella verifica della compatibilità con i principi costituzionali e con le esigenze di sostenibilità economica.<sup>11</sup>

All'interno del processo di bilancio, un ruolo cruciale è svolto anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente incaricato di fornire analisi e valutazioni sulle previsioni economiche e finanziarie presentate dal Governo. Sebbene il parere espresso non abbia carattere vincolante, l'Esecutivo è tenuto a motivare adeguatamente eventuali scostamenti rispetto alle indicazioni fornite.

Il Documento di Economia e Finanza (DEF), inoltre - che il Governo è tenuto a presentare ogni anno entro il 10 aprile - fornisce un quadro delle tendenze economiche del triennio successivo. È essenziale per garantire la coerenza tra obiettivi macroeconomici e scelte di bilancio<sup>12</sup>, fungendo da base per la successiva elaborazione del documento.

Nell'ambito di questa complessa architettura istituzionale, il ruolo dei relatori parlamentari appare spesso sottovalutato. Nominati dalle Commissioni, i relatori si collocano all'incrocio tra tecnica e politica, sintetizzando istanze diverse e traducendole in proposte legislative coerenti. La loro funzione non si limita alla mediazione tra le posizioni politiche, ma si estende alla gestione del dibattito parlamentare e alla costruzione di soluzioni operative condivise.<sup>13</sup>

Negli ultimi anni, però, la nomina dei relatori ha subito ritardi e difficoltà, segnalando tensioni istituzionali più profonde: non si tratta di semplici anomalie procedurali, ma rappresentano sintomi di una crisi più ampia nella gestione del processo legislativo. In conseguenza di ciò, la necessità di rafforzare il ruolo dei relatori e di riconoscerne l'importanza appare oggi più urgente che mai: senza un adeguato coordinamento, il rischio è quello di un dibattito parlamentare frammentato e di decisioni poco organiche.<sup>14</sup>

Dal momento che la legge di bilancio non è solo un documento contabile, ma un atto politico di straordinaria rilevanza, è fondamentale che il suo *iter* sia accompagnato da un lavoro parlamentare solido e consapevole. Il lavoro dei relatori, spesso relegato a una funzione tecnica, si rivela invece decisivo per garantire un processo decisionale efficace, capace di conciliare esigenze di bilancio e priorità politiche: riconoscerne il valore significa restituire centralità a una figura che, pur operando nell'ombra, fornisce un contributo importante per la politica economica nazionale.<sup>15</sup>

Il presente lavoro si propone di indagare, con approccio critico e in chiave comparata, la figura del relatore nel procedimento di approvazione del bilancio pubblico. In particolare, si intende mettere in luce il ruolo centrale che tale figura è chiamata a svolgere nell'economia complessiva del processo decisionale, evidenziandone le implicazioni sotto il profilo dell'efficienza e della trasparenza dell'azione parlamentare. L'analisi si concentrerà, inoltre, sulle criticità connesse alle

---

<sup>11</sup> Per ulteriori riferimenti, P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2021, 276-280.

<sup>12</sup> Ancora, si rinvia a R. MANFRELOTTO, *Diritto pubblico*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2025, 257-260.

<sup>13</sup> Cfr. C. FUSARO, *La crisi del Parlamento. Rappresentanza e decisione nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2017, 95-98.

<sup>14</sup> Per un quadro generale, M. LUCIANI, *Governo e Parlamento nell'età della democrazia maggioritaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 134-140.

<sup>15</sup> Per un inquadramento più ampio, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 148-152.

modalità di nomina del relatore, con specifico riferimento ai riflessi che tale aspetto produce sull'equilibrio tra potere esecutivo e funzione legislativa.

Nell'ambito della riflessione verranno altresì richiamate – seppur sinteticamente – alcune delle principali problematiche strutturali che investono il sistema di bilancio in Italia, quali il monocalmeralismo di “fatto”, i ritardi nella presentazione del disegno di legge da parte del Governo, il ricorso sistematico ai maxi emendamenti e il ruolo sempre più marginale del Parlamento. Si tratta di questioni che, nel loro insieme, finiscono per incidere profondamente sulla figura del relatore, svuotandola progressivamente della sua funzione originaria di guida e sintesi del dibattito parlamentare sul bilancio.

A completamento dell'analisi, si offrirà infine uno sguardo comparato al modello spagnolo, con l'obiettivo di cogliere elementi di riflessione utili per una eventuale revisione critica dell'assetto vigente nel nostro ordinamento. La scelta del confronto con l'esperienza spagnola si fonda sulla condivisione di tratti comuni in termini di cultura istituzionale, architettura costituzionale e dinamiche parlamentari, che rendono particolarmente significativa l'adozione di una prospettiva comparata.

## **2. Dal vaglio tecnico alla mediazione politica: il relatore nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.**

In via preliminare, appare opportuno offrire – seppur brevemente – una panoramica sul funzionamento delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, con particolare attenzione al ruolo rivestito dal relatore nell'ambito del processo di approvazione del bilancio pubblico.

In seno al Parlamento italiano, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, l'*iter* legislativo attinente ai provvedimenti di natura finanziaria e di bilancio si distingue per una procedura particolarmente articolata e complessa, che coinvolge attivamente diverse commissioni parlamentari permanenti. In entrambi i rami del Parlamento, la commissione competente in materia di bilancio svolge un ruolo cruciale nell'esaminare, analizzare e valutare gli effetti economico-finanziari derivanti dai disegni di legge presentati dal Governo. Alla Camera dei deputati, questa funzione è affidata alla Commissione Bilancio e Programmazione<sup>16</sup>, mentre al Senato tale competenza spetta alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente<sup>17</sup>.

L'*iter* procedurale previsto dai regolamenti parlamentari<sup>18</sup> impone che i disegni di legge finanziaria e di bilancio siano inizialmente assegnati alla commissione competente per l'esame genera-

---

<sup>16</sup> Per completezza si richiamano le disposizioni degli artt. 120.1, 93.2 e 96-ter.2 del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>17</sup> Assumono rilievo, al riguardo, le seguenti disposizioni del *Regolamento del Senato della Repubblica*: art. 128; art. 40, commi 3, 5, 7, 8, 10-12; art. 41, comma 5; art. 42, comma 2; art. 100, comma 7; art. 130; art. 131; art. 126, comma 12; art. 165, comma 1.

<sup>18</sup> In argomento, T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Tipografia del Libro, Pavia, 1952.

le<sup>19</sup>. Contestualmente, tuttavia, ciascuna commissione permanente competente per materia è chiamata a esaminare autonomamente le parti del disegno di legge che rientrano nel proprio specifico ambito di competenza<sup>20</sup>, contribuendo così a un'analisi approfondita e "multidimensionale" del provvedimento legislativo in discussione. Suddetta metodologia procedurale risponde all'esigenza di garantire una valutazione integrata e interdisciplinare che consenta al legislatore di considerare tutti gli elementi rilevanti, sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello politico e finanziario.

Ulteriore elemento di convergenza tra i due rami del Parlamento è rappresentato dalla figura istituzionale del relatore. Sia alla Camera che al Senato, ogni commissione coinvolta nell'esame dei provvedimenti finanziari nomina un relatore incaricato di monitorare e coordinare l'intero *iter* del provvedimento, nonché di riferire periodicamente sugli sviluppi dei lavori interni della commissione stessa<sup>21</sup>.

La figura del relatore assume, quindi, una responsabilità cruciale poiché svolge il compito essenziale di presentare e illustrare, con rigore e chiarezza espositiva, i contenuti specifici del provvedimento sottoposto all'analisi parlamentare, nonché di chiarire eventuali dubbi interpretativi o problematiche tecniche<sup>22</sup>. Inoltre, il relatore partecipa assiduamente e attivamente alle sedute della Commissione Bilancio (o della 5<sup>a</sup> Commissione al Senato), contribuendo così in maniera decisiva alla discussione, fornendo chiarimenti puntuali e supportando le decisioni della commissione di appartenenza.

Nel dettaglio, il relatore esercita il compito delicato e fondamentale di mediare tra posizioni spesso divergenti, espresse dai membri delle diverse commissioni parlamentari, favorendo così il raggiungimento di un consenso quanto più ampio possibile sul testo finale del provvedimento<sup>23</sup>. A tal fine, il relatore dispone della facoltà di richiedere al Governo, o ad altri soggetti istituzionali competenti, informazioni approfondite e puntuali, analisi tecniche dettagliate, studi economici e relazioni specifiche che possano garantire un'istruttoria legislativa accurata ed esaustiva<sup>24</sup>. Al termine dell'esame svolto in commissione, spetta al relatore predisporre e presentare in Assemblea<sup>25</sup> una relazione sintetica ma completa, che descriva con chiarezza il contenuto del provvedimento, le modifiche eventualmente apportate durante la fase di analisi e le ragioni alla base delle decisioni assunte. Detta relazione costituisce il presupposto indispensabile per la discussione parlamentare e per la successiva votazione in aula.

---

<sup>19</sup> Ai fini dell'analisi assumono rilievo l'Art. 120.1 del Regolamento della Camera dei deputati e l'Art. 40, commi 3 ss., del Regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Tra le norme procedurali di riferimento si segnalano gli artt. 41.2, 42.1 e 43.1 del Regolamento del Senato della Repubblica e l'art. 121.3 del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>22</sup> Risultano significative le disposizioni degli Art. 43, comma 4, e Art. 103, comma 6, del Regolamento del Senato della Repubblica, nonché dell'Art. 121, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>23</sup> Completano il quadro interno dei regolamenti parlamentari gli Art. 46.2, 50.1 e 141.2 del Regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>24</sup> Cfr. Art. 46.2 del Regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>25</sup> Per approfondire, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, 2, 263 ss.

Sia alla Camera che al Senato, un ruolo decisivo è inoltre svolto dalla Commissione Bilancio nell'esame degli emendamenti al disegno di legge finanziaria. Alla Camera dei deputati, gli emendamenti che comportano modifiche sostanziali ai limiti del saldo netto da finanziare, alle operazioni di rimborso dei prestiti, al livello massimo di ricorso al mercato finanziario, oppure alla ripartizione della spesa tra i diversi stati di previsione o che incidano significativamente sul quadro generale riassuntivo, vengono presentati direttamente alla Commissione Bilancio, che li esamina per formulare le proprie conclusioni da sottoporre all'Assemblea<sup>26</sup>. Al Senato, invece, tutti gli emendamenti di natura finanziaria, tanto di iniziativa parlamentare quanto governativa, devono essere presentati alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente<sup>27</sup>.

Traspare chiaramente che la disciplina regolamentare dell'*iter* legislativo concernente i provvedimenti finanziari e di bilancio denota significative analogie tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, specialmente in relazione alla centralità della Commissione Bilancio e alla figura del relatore. Quest'ultimo, in particolare, emerge come garante della coerenza interna del procedimento legislativo, con il compito cruciale di coordinare, mediare e facilitare il dialogo tra commissioni parlamentari e organi governativi, assicurando che la dimensione economica e finanziaria delle leggi sia affrontata con la necessaria attenzione e competenza tecnica.

### 3. “Quando il tempo stringe, il Parlamento si restringe”: cenni sulle patologie del processo di bilancio.

Nel complesso e articolato processo di approvazione della legge di bilancio, le commissioni parlamentari competenti – come prima osservato – rivestono un ruolo centrale e imprescindibile, fungendo da snodo essenziale nell'analisi, nella discussione e nella definizione delle misure economico-finanziarie che compongono il provvedimento. Nonostante l'importanza di questo “passaggio” istituzionale, il procedimento risulta frequentemente caratterizzato da criticità strutturali che ne condizionano l'efficacia e la trasparenza.

Demandando l'analisi approfondita ai commenti della dottrina più autorevole<sup>28</sup>, ci si limiterà qui a evidenziare le criticità principali, funzionali a una più consapevole comprensione della que-

---

<sup>26</sup> Di rilievo, in proposito, è l'Art. 121.2 del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>27</sup> In tal senso rileva l'Art. 128 del Regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>28</sup> In tema di criticità del processo di bilancio, si possono consultare, tra gli altri M. CRUTONE, *Il «fattore tempo» nel procedimento euro-nazionale di approvazione della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, 1 (disponibile in: <[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)>); C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 2021, 1, 215 ss., e L. GIANNITI, *Le «deformazioni» della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, ivi, 2023, 2, 37 ss.; C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, 2024, 16, 1 ss., e ID., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale. Replica alla Lettera n. 2/2023* (disponibile in: <[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)>); C. FORTE, *Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo). Replica alla Lettera n. 2/2023* (ivi); A. CONTI, *La corsa contro il tempo nella sessione di bilancio 2022: scelta obbligata o emergenza infinita?*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 2, 408 ss.; R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 2023, 31, IV ss.; R. PEREZ, *La legge di bilancio per il 2022 e i suoi limiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 2, 175 ss., e ID., *Il bilancio per il 2024: i limitati contenuti della manovra*, ivi, 2024, 2, 175 ss.; G.

stione concernente il ritardo della nomina del relatore. Tra queste problematiche emergono con particolare evidenza il c.d. monocameralismo di “fatto” o “alternato”, fenomeno che incide sul pieno coinvolgimento di entrambe le Camere nel processo decisionale, ed il ricorso sempre più diffuso ai maxiemendamenti, strumenti legislativi che tendono a comprimere il dibattito parlamentare, limitando la possibilità di un’analisi approfondita e di un confronto effettivo sulle singole disposizioni in esame.<sup>29</sup>

Nel tentativo di delineare una definizione sintetica e di carattere generale, il monocameralismo di “fatto” o “alternato” si manifesta quando uno dei due rami del Parlamento, Camera o Senato, assume un ruolo preponderante nell’esame e nella modifica del testo di legge, relegando l’altro ramo a una mera ratifica formale e depotenziando, di conseguenza, il principio del bicameralismo paritario sancito dalla Costituzione<sup>30</sup>. Tale fenomeno non rappresenta un’eccezione isolata, ma è divenuto una costante in diverse legislature, evidenziando una tendenza consolidata che incide sulla fisiologia del procedimento legislativo.<sup>31</sup>

Emblematici sono stati i casi verificatisi durante la XVIII legislatura, nella quale le ultime tre leggi di bilancio hanno seguito un *iter* parlamentare sostanzialmente monocamerale, con un evidente squilibrio nella distribuzione delle funzioni tra Camera e Senato<sup>32</sup>. La stessa dinamica è stata riscontrata anche nella XIX legislatura, in cui la prima legge di bilancio ha ripercorso il medesimo schema procedurale, confermando la persistenza di una prassi che, nel tempo, è divenuta strutturale<sup>33</sup>. Si è assistito, inoltre, al ricorso al monocameralismo “alternato” nella gestione dei provvedimenti economici che ha visto la Camera impegnata nell’esame della legge di bilancio e il Senato concentrato, parallelamente, sui decreti-legge emergenziali, come quelli relativi alla gestione della crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19<sup>34</sup>. Tale *modus operandi* si è basato su un tacito accordo di non interferenza reciproca tra i due rami del Parlamento, determinando una divisione funzionale dei compiti che, tuttavia, ha inciso ulteriormente sulla parità legislativa sancita dal sistema bicamerale italiano.<sup>35</sup>

A tutto ciò si somma il mancato rispetto delle tempistiche previste dai regolamenti parlamentari per l’esame dei disegni di legge da parte di ciascun ramo del Parlamento, che dovrebbe avvenire secondo una scansione precisa: 40 giorni al Senato e 45 alla Camera in prima lettura, con una

RIVOSECCHI, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale. Replica alla Lettera n. 2/2023* (disponibile in: <[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)>); R. SOMMA, *Le limitazioni all’attività legislativa durante la sessione di bilancio*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2013, III, 1089 ss. (disponibile in: <[bpr.camera.it](http://bpr.camera.it)>).

<sup>29</sup> Si rinvia, in particolare, a L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, 74 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, 288 ss.

<sup>30</sup> C. FORTE, *Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo)*, cit.

<sup>31</sup> C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, cit.

<sup>32</sup> C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, cit.

<sup>33</sup> L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit.

<sup>34</sup> M. CRUTONE, *Il “fattore tempo” nel procedimento euro-nazionale di approvazione della legge di bilancio*, cit.

<sup>35</sup> A riguardo, F. BIONDI – C. PARENZA, *Decisione e procedure di bilancio*, Lettera n. 2/2023 (disponibile in: <[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)>).

riduzione a 35 giorni per la seconda lettura<sup>36</sup>. Il reiterato scostamento da queste tempistiche ha comportato una compressione del bicameralismo, determinando una riduzione degli spazi di discussione e un'accelerazione forzata delle procedure di approvazione.<sup>37</sup>

Per quanto attiene all'istituto del maxiemendamento<sup>38</sup>, esso consiste – per quanto concerne al profilo in oggetto - in un emendamento governativo che sostituisce integralmente il testo della legge di bilancio e che rappresenta un'ulteriore criticità nel procedimento legislativo, aggravando il già compromesso equilibrio tra poteri<sup>39</sup>. L'utilizzo ricorrente di tale strumento, frequentemente accompagnato dall'apposizione della questione di fiducia<sup>40</sup>, contribuisce a ridurre in modo significativo la capacità del Parlamento di intervenire attivamente nel processo di formazione della legge<sup>41</sup>, limitando così il margine di manovra delle assemblee rappresentative nel loro ruolo di controllo e indirizzo della politica economico-finanziaria dello Stato.

La prassi illustrata è stata spesso individuata come una forzatura da parte del Governo, il quale, facendo leva sulla necessità di approvare in tempi rapidi la manovra finanziaria, finisce per sottrarre al Parlamento un ambito di competenza che la Costituzione gli riconosce espressamente<sup>42</sup>. Appare abbastanza plausibile affermare che il “potere” di bilancio, tradizionalmente fulcro della sovranità parlamentare, risulti progressivamente svuotato, riducendo le possibilità di un effettivo confronto tra le diverse forze politiche e restringendo lo spazio per il dibattito democratico. La compressione dei tempi della dialettica istituzionale, peraltro, compromette la qualità della discussione parlamentare, ostacolando una piena comprensione delle materie esaminate. Si tratta di una dinamica che genera irrazionalità nel processo decisionale, in quanto le forze politiche, anziché confrontarsi in modo articolato sulle singole misure, si trovano spesso costrette ad esprimersi su testi estremamente complessi in tempi ridotti, senza avere la possibilità di approfondire nel dettaglio il contenuto delle disposizioni in esame. Ne consegue un indebolimento della funzione legislativa del Parlamento, che viene ridotto al ruolo di organo di ratifica, chiamato ad approvare o respingere in blocco il testo predisposto dall'Esecutivo, senza margine di intervento significativo.

Un esempio concreto di tale critica si è verificato nel corso della XVIII legislatura, quando la Presidenza del Senato ha dovuto espungere ben 58 disposizioni dal maxiemendamento presentato dal Governo, ritenendole estranee al contenuto proprio della legge di bilancio. Questo episodio ha messo in evidenza come l'utilizzo del maxiemendamento possa portare all'inserimento di

---

<sup>36</sup> L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit.

<sup>37</sup> Sul punto si rinvia a R. PEREZ, *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 2, 165 ss.

<sup>38</sup> Sul punto si veda L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata*, cit., 89 ss.

<sup>39</sup> Per un inquadramento generale, 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*, Luiss University Press, Roma, 2007, 41-110; G. CARBONI, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 1, 25 ss., spec. 38 ss.; M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 3, 499 ss.

<sup>40</sup> C. FORTE, *Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo)*, cit.

<sup>41</sup> C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, cit.

<sup>42</sup> M. CRUTONE, *Il “fattore tempo” nel procedimento euro-nazionale di approvazione della legge di bilancio*, cit.

norme eterogenee e potenzialmente estranee alla materia finanziaria, rendendo ancora più difficile il controllo parlamentare<sup>43</sup> e alimentando il rischio di scelte legislative disorganiche e prive di un reale coordinamento sistematico.

Oltre alle problematiche di natura procedurale, emergono criticità formali che incidono negativamente sulla qualità del processo decisionale e sul ruolo del Parlamento. Tra le più frequenti vi è il ritardo nella presentazione dei documenti di bilancio da parte del Governo, che, spesso a causa della complessità delle trattative e della necessità di coordinamento con gli organismi europei, trasmette i testi alle Camere con tempistiche estremamente ristrette. Ne consegue, ancora una volta, una significativa compressione dei tempi a disposizione per un'analisi adeguata, che limita la possibilità di un controllo effettivo e riduce il confronto a pochi aspetti della manovra, trascurando l'esame del complesso normativo nel suo insieme. Il dibattito parlamentare, così, finisce per ridursi a una debole dinamica eccessivamente semplificata, più orientata al confronto politico che all'analisi sostanziale delle misure adottate e dei loro effetti.<sup>44</sup>

In sostanza, il ricorso ai maxi emendamenti, il monocameralismo di fatto e il ritardo ricorrente nella presentazione del disegno di legge da parte del Governo — fenomeni oggetto di quest'analisi — incidono in modo diretto sulla configurazione del ruolo del relatore nel procedimento di approvazione del bilancio pubblico: figura concepita per garantire l'equilibrio tra indirizzo politico, elaborazione tecnica e trasparenza procedurale, si trova progressivamente privata degli strumenti necessari per assolvere la propria funzione di raccordo e orientamento del processo decisionale.

Come già illustrato, la struttura concreta del procedimento di bilancio si è progressivamente allontanata dallo schema delineato dai regolamenti parlamentari e dalla prassi costituzionalmente orientata. In questo contesto, la nomina del relatore avviene spesso in una fase avanzata dell'*iter*, quando le possibilità di incidere sui contenuti sono pressoché nulle. Il ruolo stesso perde progressivamente significato: da figura di sintesi e guida del lavoro istruttorio, il relatore assume un profilo meramente formale, privo di autonoma capacità propositiva e ridotto a semplice terminale di scelte già definite in sede governativa.

Ciò appare, del resto, evidente conseguenza della conclamata perdita di centralità del Parlamento nel processo di approvazione del bilancio. La figura del relatore, pensata come elemento cardine della razionalità procedurale, viene svuotata nel momento stesso in cui il circuito parlamentare cessa di rappresentare il luogo effettivo del confronto politico. Il venir meno di una piena effettività del suo ruolo segnala un mutamento più ampio, che coinvolge l'intero assetto democratico: al centro non vi è più il dibattito tra rappresentanze, ma la formalizzazione di scelte già assunte, al di fuori del perimetro parlamentare, a vantaggio soprattutto della sfera governativa. L'idea di una progressiva perdita di centralità del Parlamento nella determinazione del bilancio

---

<sup>43</sup> Si veda M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022.

<sup>44</sup> Su questo aspetto, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 2019, 4.

pubblico, ampiamente diffusa in dottrina<sup>45</sup>, evidenzia il paradosso di un sistema formalmente fondato sul principio della democrazia rappresentativa, in cui l'organo parlamentare — pur essendo per sua natura espressione del pluralismo politico e garante della sua tutela — finisce talvolta per discostarsi da tale funzione, compromettendo i presupposti stessi della rappresentanza democratica<sup>46</sup>.

#### 4. La macchina “inceppata”: cause e conseguenze del ritardo nella nomina del relatore.

Riprendendo il cenno effettuato nel precedente paragrafo, la designazione del relatore è spesso avvenuta in ritardo, determinando un'alterazione dell'assetto procedurale previsto per l'esame della legge di bilancio. Tale slittamento ha inciso negativamente sul coordinamento delle fasi dell'*iter* parlamentare, compromettendo l'efficienza del processo e generando ricadute anche sul piano sostanziale.

Come già evidenziato, le cause di questi ritardi sono riconducibili a diversi fattori: l'instabilità politica e i conflitti interni alla maggioranza, la difficoltà di individuare una figura di sintesi condivisa, l'accelerazione dell'*iter* legislativo dovuta alla riduzione dei tempi di discussione parlamentare e, infine, il ricorso sistematico al voto di fiducia e ai maxiemendamenti, che hanno progressivamente svuotato il ruolo del relatore, riducendolo a un mero intermediario con scarsa capacità di incidenza sulla manovra. A questi fattori si aggiungono le difficoltà tecniche legate alla verifica delle coperture finanziarie, che comportano lunghe negoziazioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ritardando l'avvio dei lavori parlamentari e aumentando l'incertezza procedurale. Infine, le tensioni istituzionali tra Governo e Parlamento costituiscono un ulteriore elemento di instabilità, poiché la gestione del bilancio è spesso terreno di scontro tra le prerogative parlamentari e le esigenze dell'Esecutivo.

Il ritardo nella nomina del relatore, peraltro, produce conseguenze rilevanti sul piano costituzionale. L'art. 81 della Costituzione — già precedentemente richiamato — impone infatti un termine per l'approvazione della legge di bilancio, rendendo necessario il rispetto di detti tempi. Qualora, però, per tutte le ragioni illustrate, si determini una compressione dei tempi di analisi, ciò finisce per tradursi in una violazione, sia pur indiretta, degli artt. 70 e 72 della Costituzione, che presidiano il corretto svolgimento del procedimento legislativo, garantendo alle Camere un adeguato spazio deliberativo. Ed è proprio in questa ciclica dinamica che la nomina tardiva del relatore contribuisce ad accentuare ulteriormente “squilibri” già presenti e persistenti.

---

<sup>45</sup> Per un esame comparato, R. SOMMA, *Le limitazioni all'attività legislativa durante la sessione di bilancio*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2013, III, 1089 ss. (disponibile in: <bpr.camera.it>); G. DI COSIMO, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, 2019, 8, 1 ss. (disponibile in: <[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)>). Quanto all'esperienza spagnola, F. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, II, Átomo Ediciones, Madrid, 1980, 187.

<sup>46</sup> Si veda, in generale, L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006.

Sul piano della qualità normativa, ancora, il ridotto margine di intervento del relatore si traduce in testi normativi caratterizzati da imprecisioni e lacune, con conseguenze negative sul buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione dell'articolo 97 della Costituzione<sup>47</sup>. Infine, le criticità nella gestione dell'*iter* della legge di bilancio possono generare conflitti istituzionali tra Parlamento e Governo, con il rischio di interventi correttivi da parte del Presidente della Repubblica o di rilievi della Corte dei conti e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Negli ultimi anni, la progressiva marginalizzazione del ruolo del relatore nei procedimenti legislativi ha assunto una dimensione critica, manifestandosi attraverso episodi emblematici che evidenziano il depotenziamento della funzione parlamentare nella formazione delle leggi di bilancio. Un caso particolarmente significativo si è verificato nel dicembre 2024<sup>48</sup>, in occasione dell'esame della manovra finanziaria per l'anno 2025, quando il senatore Guido Liris, investito della funzione di relatore, ha rassegnato le proprie "dimissioni" — intese come una presa d'atto dell'impossibilità di agire — in segno di protesta contro l'azzeramento del dibattito parlamentare; gesto che ha posto in rilievo un fenomeno che si è progressivamente acuito negli ultimi anni: la crescente accelerazione dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio, unitamente alla contrazione degli spazi di interlocuzione parlamentare, ha determinato un sostanziale svilimento delle funzioni del relatore, riducendo la sua capacità di incidere sul testo normativo. Liris ha denunciato, con le sue dimissioni, l'assenza di un effettivo margine di intervento e di un confronto parlamentare sostanziale, in un contesto in cui il potere esecutivo ha imposto un ritmo accelerato di approvazione, compromettendo la dialettica democratica tra le istituzioni.

Ulteriori episodi nel processo di approvazione della legge di bilancio confermano le criticità circa le funzioni del relatore e il rafforzamento del potere esecutivo a scapito del Parlamento. Al Senato, la discussione della legge è avvenuta senza il mandato al relatore, compromettendo il coordinamento delle proposte emendative e l'armonia del testo legislativo<sup>49</sup>. Alla Camera, il ritardo nella presentazione degli emendamenti governativi ha limitato lo spazio di discussione e compresso i tempi di esame da parte della Commissione Bilancio, costretta a operare in condizioni di urgenza<sup>50</sup>. Questi eventi sollevano preoccupazioni sulla qualità e legittimità del processo decisionale, indicando una marginalizzazione delle prerogative parlamentari e del relatore, figura chiave nel mediare tra istanze parlamentari ed esigenze governative.

---

<sup>47</sup> Sui profili concernenti gli effetti di una gestione disordinata della legge di bilancio, cfr. Corte cost., sentenza n. 17 del 2019.

<sup>48</sup> Sulla discussione parlamentare della legge di bilancio, si veda «La legge di bilancio arriverà in Aula senza relatore. Liris (FdI): si torni alla doppia lettura», in *ItaliaOggi*, 27 dicembre 2024 (disponibile in: <https://www.italiaoggi.it/dossier/legge-di-bilancio-2025/la-legge-di-bilancio-arrivera-in-aula-senza-relatore-liris-fdi-si-torni-alla-doppia-lettura-fv94wlu>).

<sup>49</sup> Sull'andamento dei lavori parlamentari, «La legge di bilancio alla Camera per la discussione, voto finale potrebbe slittare a sabato mattina», in *Rai News*, 28 dicembre 2024 (disponibile in: <[www.rainews.it](http://www.rainews.it)>).

<sup>50</sup> Per una ricognizione complessiva si veda Camera dei deputati – Servizio Studi, *La legge di bilancio 2024*, Dossier ID0011b, Roma, 2024 (disponibile in: <[documenti.camera.it](http://documenti.camera.it)>).

Appare piuttosto ragionevole sostenere che esista un'effettiva e urgente — sebbene poco discussa — necessità di riformare le prassi parlamentari, al fine di restituire al relatore un ruolo sostanziale e garantire un procedimento legislativo conforme ai principi costituzionali.

### 5. *Presupuestos Generales del Estado Español (PGE): fondamenti giuridici, iter parlamentare e criticità.*

Analizzare le dinamiche finanziarie adottate in contesti istituzionali diversi ma strutturalmente simili consente di cogliere con maggiore precisione la portata delle scelte compiute dal legislatore nazionale. In questo senso, il confronto con la Spagna<sup>51</sup> si rivela particolarmente fecondo: entrambi i Paesi, pur collocandosi in una cornice europea condivisa, mostrano tratti comuni nell'architettura costituzionale, con riferimento soprattutto alla forma di governo<sup>52</sup>. Ciò nonostante, le risposte offerte in sede di definizione e attuazione del bilancio statale divergono in modo significativo, restituendo un quadro utile a valutare criticamente l'impostazione adottata dal governo italiano. L'analisi comparativa consente, inoltre, di individuare *best practices* e criticità replicabili, fornendo così spunti utili per il perfezionamento della disciplina finanziaria nazionale e per l'adozione di riforme strutturali finalizzate a un miglioramento complessivo della gestione delle finanze pubbliche.

Il bilancio generale dello Stato spagnolo, ovvero i cc.dd. “Presupuestos Generales del Estado”, rappresenta – analogamente all'Italia – un pilastro fondamentale (seppur circoscritto<sup>53</sup>) per la

<sup>51</sup> Tra i manuali di diritto costituzionale spagnolo di riferimento, in particolare si veda F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.) – G. CÁMARA VILLAR – J. F. LÓPEZ AGUILAR – M. L. BALAGUER CALLEJÓN – J. A. MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho, Derecho Constitucional Europeo, Tribunal Constitucional, Estado autonómico», 19ª ed. aggiornata, Tecnos, Madrid, 2024.

<sup>52</sup> Sul modello economico-finanziario delle autonomie spagnole, v. F. J. BASTIDA, *Il sistema finanziario regionale spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 5, 903-911.

<sup>53</sup> Va sottolineato che la legge di bilancio, benché formalmente ordinaria, riveste uno statuto giuridico peculiare nel sistema finanziario, in virtù della sua specifica finalità economico-finanziaria e dei limiti posti alla sua efficacia normativa, specie in materia tributaria. Essa rappresenta, secondo la giurisprudenza costituzionale spagnola, un sottotipo funzionale della legge ordinaria, caratterizzato da vincoli rigorosi che ne definiscono l'ambito operativo, come confermato ripetutamente dal Tribunal Constitucional (SSTC 3/2003, 34/2005, 136/2011, 217/2013, 123/2016, 17/2019). Per la dottrina si veda P. LABAND, *El derecho presupuestario* (Introducción: A. RODRÍGUEZ BEREIJO), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, IX.

In particolare, l'art. 134.7 CE preclude alla legge di bilancio l'introduzione di nuovi tributi, consentendone solo la modifica previa espressa autorizzazione di una legge tributaria sostanziale anteriore, ribadendo il principio di legalità tributaria. Eventuali disposizioni ulteriori rispetto alle previsioni strettamente finanziarie possono essere legittimamente inserite nella legge di bilancio soltanto quando sussista (i) un chiaro e diretto collegamento con le sue finalità economico-finanziarie e (ii) l'assenza di indebite compressioni delle competenze attribuite dalla Costituzione ad altri organi (SSTC 76/1992; 34/2005).

Cfr., *ex multis*, SSTC 76/1992, 3/2003, 34/2005, 136/2011, 217/2013, 123/2016 e 17/2019. Per un esame specifico dei limiti tributari si rinvia soprattutto a SSTC 3/2003 e 34/2005, nonché all'art. 134.7 CE. La problematica si pone anche per le Comunità Autonome, le cui leggi di bilancio sono soggette ai medesimi vincoli statali: cfr. STC 174/1998, 180/2000, 99/2018 e art. 134.7 CE.

gestione delle risorse finanziarie nazionali, configurandosi come uno strumento annuale di primaria importanza per il perseguimento degli obiettivi di politica economica e sociale<sup>54</sup>. I principi essenziali trovano specificazione nell' art. 134<sup>55</sup> della Carta costituzionale spagnola<sup>56</sup> e ricevono ulteriore articolazione a livello sostanziale dalla *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003<sup>57</sup>. Il processo di formazione, presentazione e approvazione del bilancio si articola in un *iter* parlamentare complesso<sup>58</sup>, che coinvolge numerose commissioni e procedure.

Il sistema costituzionale di approvazione del bilancio nello Stato spagnolo<sup>59</sup> riflette un assetto parlamentare – similmente all'Italia - in cui il Governo<sup>60</sup> detiene l'iniziativa finanziaria, mentre alle

Per ulteriori approfondimenti di diritto tributario: E. ESEVERRI MARTÍNEZ – J. LÓPEZ MARTÍNEZ – J. M. PÉREZ LARA, *Manual práctico de Derecho Tributario. Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2024; J. MARTÍN QUERALT – G. CASADO OLLERO – J. M. TEJERIZO LÓPEZ – C. LOZANO SERRANO – G. ORÓN MORATAL, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 35ª ed., Tecnos, Madrid, 2024; F. PÉREZ ROYO, *Derecho financiero y tributario*, 34ª ed., Aranzadi La Ley, Cizur Menor, 2024.

<sup>54</sup> Per un'analisi dei limiti costituzionali alla legge di bilancio in Spagna, G. A. RAMÍREZ CLEVES, *Límites constitucionales a la Ley de Presupuesto en España*, in *Revista Derecho del Estado*, 2001, 11, 35-44.

<sup>55</sup> Tra i contributi dottrinali di riferimento si vedano, in particolare: J. A. TOSCANO ORTEGA, *El desbordamiento material de las leyes de presupuestos del Estado: la doctrina configuradora de un contenido eventual de estas leyes*, in *Parlamento y presupuestos: I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, 601-618; A. JIMÉNEZ DÍAZ, *La impugnación de las Leyes de Medidas como problema: consideraciones desde la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos*, in *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 2001, 112 (ott.-dic.), 639-682, e ID., *La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, 18; L. M. CAZORLA PRIETO, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario: sus problemas de constitucionalidad*, prólogo di Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, Marcial Pons, Madrid, 1998, 150; M. Á. MARTÍNEZ LAGO, *Ley de presupuestos y Constitución: sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Trotta, Madrid, 1998, 286; S. MONTEJO VELLILLA, *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*, Edersa, Madrid, 1998, 365; Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, *Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, 44 (mayo-agosto), 9-64, e ID., *Sobre técnica jurídica y leyes de presupuestos*, in *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, I, 643-666; C. PALAO TABOADA, *Derecho financiero y tributario*, 2ª ed. rev. y puesta al día, Colex, Madrid, 1987; R. FALSÓN Y TELLA, *Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1982, 5, 181-227.

<sup>56</sup> Per una introduzione sistematica al testo costituzionale spagnolo, A. ARÉVALO GUTIÉRREZ – R. MARAÑÓN GÓMEZ, *Introducción a la Constitución española de 1978*, Dykinson, Madrid, 2018.

<sup>57</sup> La Ley General Presupuestaria spagnola, approvata nel 2003, ha rappresentato una significativa riforma del procedimento di bilancio, succedendo alla *Ley de Administración y Contabilidad* del 1911, alla *Ley General Presupuestaria* del 1977 e al *Texto Refundido* del 1988. La nuova disciplina ha razionalizzato il sistema in chiave economico-finanziaria, contabile e di controllo, rafforzando i principi di efficacia ed efficienza mediante la gestione per obiettivi e la responsabilità dei centri gestori. Successivamente è intervenuta la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sul ruolo del *Ministerio de Hacienda* nel fissare direttive, criteri, limiti e priorità nel processo di bilancio, si veda MINISTERIO DE HACIENDA, *Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025*, in *Boletín Oficial del Estado*, 2024, 155, 74058-74120 (disponibile in: <https://www.boe.es/boe/dias/2024/06/27/pdfs/BOE-A-2024-12946.pdf>); J.J. BLASCO LANG, *La nueva Ley General Presupuestaria*, in IGAE, *Ministerio de Hacienda*, 2003, 8, 22; G. GONZÁLEZ PÁRAMO, *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2001, 104.

<sup>58</sup> Per il procedimento legislativo, M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; per una visione d'insieme, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Studi Dipartimentale, *Spagna: il sistema di bilancio. Visita di studio presso il Ministerio de Economía y Hacienda (Madrid, 17-18 giugno 2010)*.

<sup>59</sup> In particolare, si richiamano gli artt. 66.2, 90, 91, 134 e 135 CE. Sulla riforma dell'art. 135 CE e sulla successiva Ley Orgánica 2/2012 (LOEPSF), si veda I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La función económico-presupuestaria del Congreso de los Dipu-*

*Cortes Generales*<sup>61</sup> (formate dal Congresso dei Deputati e dal Senato) spetta il potere deliberativo (l'esame, la modifica e la definitiva approvazione del documento finanziario)<sup>62</sup>. Il progetto di legge di bilancio, predisposto dal Governo<sup>63</sup>, è presentato al Congresso dei Deputati<sup>64</sup>, che lo esamina, discute e può emendarlo. Successivamente, il testo passa al Senato, che può approvarlo, proporre modifiche o respingerlo, ma in ogni caso è riservata al Congresso la parola definitiva, poiché si tratta della Camera politica<sup>65</sup>, confermando pertanto il ruolo centrale del Parlamento<sup>66</sup> nell'approvazione delle leggi, inclusa quella di bilancio<sup>67</sup>. Nell'ordinamento italiano - come noto - la procedura parlamentare prevede il passaggio del testo da una Camera all'altra, ma, a differenza della Spagna, non esiste una netta prevalenza della Camera "bassa": l'approvazione definitiva è frutto del bicameralismo paritario, nonostante, nella prassi - come analizzato in precedenza - il Governo esercita un forte controllo sull'*iter* mediante il voto di fiducia e strumenti di razionalizzazione.

In questa direzione, assume particolare rilievo la riflessione costituzionale sul vincolo temporale relativo alla presentazione del progetto di bilancio<sup>68</sup>, che il Governo deve sottoporre al Con-

*tados / Economic-budgetary role of the Congress of Deputies*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2022, numero speciale, 113, 229-232; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2011, 93. In tema di analogie fra la crisi economica italiana e quella spagnola del 2011, nonché della riforma dell'art. 135 CE, cfr. L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata*, cit., 101 ss. Per gli aspetti della funzione di bilancio nel contesto costituzionale spagnolo, F. ASTARLOA VILLENA, *Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, 2002, 13.

<sup>60</sup> Per il profilo giuridico del bilancio, R. C. BARRA, *Aspectos jurídicos del Presupuesto*, in *Doctrina*, 1986, 7; per il tema del veto governativo, D. D. RAMOS, *El veto presupuestario del Gobierno*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2019, 183, 67-99.

<sup>61</sup> Per un'analisi economica e di bilancio nelle Cortes Generales e il suo continuo processo di adattamento si veda, in particolare, L. BAAMONDE GÓMEZ, *Las Cortes Generales en la era de la regulación económica*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2020, 109, 327-361; J. M. ANDRÉS JOVANI, *El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales: un continuo proceso de adaptación*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, 104, 519-549; I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008; J. L. GARCÍA GARCÍA, *Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado*, in VV.AA. (a cura di), *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

<sup>62</sup> Per il rapporto tra Governo e Parlamento si veda F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, cit., 633-652.

<sup>63</sup> Sul punto si veda Art. 134.2 CE.

<sup>64</sup> Per una disamina delle proposte di riforma, E. ARANDA ÁLVAREZ, *El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2017, 175, 17-65.

<sup>65</sup> L' Art. 90 (Sanzione reale) CE dispone che, una volta approvata, la legge sia sanzionata dal Re; la successiva promulgazione è regolata dall'Art. 91 (Promulgazione) CE.

<sup>66</sup> Sulla funzione di controllo del Parlamento si rinvia a S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, e C. ORTEGA SANTIAGO, *Actualización de los instrumentos de control del parlamento (o de cómo el control parlamentario se adapta a los tiempos y a las circunstancias)*, in E. SEIJAS VILLADANGOS (a cura di), *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, 289-314. Sulle competenze del Parlamento nel procedimento di bilancio si veda I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2008.

<sup>67</sup> Art. 66.2 CE.

<sup>68</sup> Un ulteriore elemento qualificante della disciplina costituzionale spagnola è rappresentato dal principio della stabilità di bilancio, principio che costituisce un vincolo cogente per tutte le Pubbliche Amministrazioni del Paese, incluse sia l'Amministrazione centrale dello Stato che quelle delle Comunità Autonome e degli enti locali. Tale principio risponde alla necessità di assicurare rigore e sostenibilità della finanza pubblica, in linea con gli obiettivi di equilibrio

gresso dei Deputati almeno tre mesi prima della conclusione dell'esercizio finanziario corrente, ossia entro il 1° ottobre di ogni anno, al fine di assicurare un esame parlamentare. Nonostante questa chiara previsione normativa, la prassi istituzionale registra diversi episodi nei quali tale termine non è stato rispettato. Un esempio recente è rappresentato dal ritardo nella presentazione del progetto di bilancio per l'anno 2025, quando il Governo presieduto da Pedro Sánchez<sup>69</sup> non ha rispettato il termine costituzionale a causa delle difficoltà riscontrate nel raggiungere un accordo politico con i partner di coalizione, in particolare con il partito indipendentista catalano Junts per Catalunya<sup>70</sup>, assumendo, in un momento successivo, la decisione di non dare seguito alla presentazione di nuovi bilanci generali, optando invece per la proroga dei bilanci precedenti.

I motivi dei ritardi nella presentazione del progetto di bilancio derivano principalmente da instabilità politica e difficoltà nella negoziazione (misure fiscali e di spesa). A questi fattori si aggiungono, talvolta, circostanze eccezionali come crisi economiche o emergenze nazionali (es.: Covid 19) che incidono sulla regolarità della programmazione finanziaria dello Stato<sup>71</sup>.

Queste situazioni determinano significative problematiche di carattere costituzionale ed economico.

Rinviando ad altre sedi e a più rilevanti commenti<sup>72</sup> la dettagliata analisi critica di suddette problematiche, ci si limiterà soltanto a sollevare due riflessioni.

Sul piano costituzionale, sebbene sia prevista una proroga automatica<sup>73</sup> del bilancio precedente qualora il nuovo non venga approvato in tempo utile, l'istituto comporta limitazioni sostanziali nella possibilità di attuare nuove politiche pubbliche. Infatti, la gestione basata sul bilancio prorogato impedisce al Governo di introdurre innovazioni nella politica fiscale o nell'allocazione delle risorse, congelando di fatto l'azione politica programmata per il nuovo esercizio finanziario.

Sul piano economico, il ritardo nella presentazione del bilancio può compromettere l'attuazione tempestiva di programmi pubblici e investimenti, con conseguenze dirette sulla crescita economica e sull'erogazione dei servizi pubblici. Inoltre, questa situazione alimenta una per-

---

economico sanciti dagli accordi europei. Per la dottrina si veda E. ARANDA ÁLVAREZ, *Los efectos del principio de estabilidad presupuestaria en la tramitación de la ley de presupuestos*, in E. ARANDA ÁLVAREZ (a cura di), *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 205-256, e ID., *La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2019, 32, 19-67; J. GARCÍA ROCA – M.ª MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas, Madrid, 2013; A. JIMÉNEZ DÍAZ, *Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público*, Cortes Generales, Madrid, 2011.

<sup>69</sup> Per la stampa quotidiana si vedano M. CRUZ – L. M. MARTA BELVER JUANMA, *Sánchez aboga por gastar más en defensa sin presupuestos: se topará con el rechazo de sus socios y de Feijóo frente a un rearme sin cifras*, in *El Mundo*, 26 marzo 2025; S. GONZÁLEZ, *Pedro solo*, *ivi*.

<sup>70</sup> Quanto alla stampa quotidiana, si vedano anche: *El Gobierno asume que no podrá presentar el proyecto de presupuestos de 2025 hasta después de Reyes*, in *El País*, 28 novembre 2024; E. ECONOMISTAES, *La Generalitat Valenciana tira de fondos temporales para evitar impagos a proveedores y servicios sociales*, in *El Economista*, 26 marzo 2025.

<sup>71</sup> Tra le fonti di stampa, si segnalano inoltre: *Sin la confianza del parlamento*, in *El Mundo*, 25 marzo 2025, e *La Spagna ritarderà la presentazione della sua bozza di bilancio a Bruxelles*, in *European Newsroom*, ottobre 2024.

<sup>72</sup> Sulle questioni relative ai limiti costituzionali della legge di bilancio si veda G. RAMÍREZ CLEVES, *Límites constitucionales a la Ley de Presupuesto en España*, in *Revista Derecho del Estado*, 2001, 11.

<sup>73</sup> Art. 38 della legge n. 47 del 2003 (Ley General Presupuestaria).

cezione di instabilità istituzionale che influisce negativamente sulla fiducia dei cittadini, degli operatori economici e degli investitori internazionali<sup>74</sup>.

## 6. Il ruolo del relatore nel procedimento di approvazione della legge di bilancio: un confronto tra Italia e Spagna e una proposta per il futuro. Considerazioni conclusive.

La legge di bilancio rappresenta la più rilevante manifestazione della funzione finanziaria dello Stato e, allo stesso tempo, una prova della qualità dell'equilibrio tra Parlamento e Governo. La designazione del relatore si configura quale indice rilevante della qualità di questo equilibrio istituzionale, al pari della concreta possibilità, per il medesimo, di esplicitare compiutamente le proprie funzioni nell'ambito del procedimento di approvazione della legge di bilancio.

L'iter di approvazione della manovra in Italia e in Spagna presenta, sotto diversi profili, elementi di convergenza – soprattutto per effetto delle comuni coordinate poste dal diritto dell'Unione europea in materia di bilancio<sup>75</sup> – ma anche significative divergenze, come evidenziato - sul piano procedurale e istituzionale. Una differenza sostanziale attiene alla peculiare figura del relatore: nell'ordinamento italiano, la nomina del relatore o dei relatori<sup>76</sup> presso le Commissioni bilancio assume un rilievo centrale, non solo per il ruolo tecnico di sintesi e proposta, ma anche per il valore politico che essa riveste nella delicata relazione tra Governo e Parlamento. Al contrario, nel quadro ordinamentale spagnolo, sebbene il *procedimiento presupuestario* sia scandito da fasi analoghe<sup>77</sup>, non pare rinvenibile, nell'ordinamento, una figura che assolve a funzioni paragonabili, né per centralità istituzionale né per peso politico, a quella del relatore italiano. Invero, il *Reglamento del Congreso*<sup>78</sup> consente alla *Comisión de Presupuestos* (commissione di bilancio) di designare uno o più *ponentes o ponente*(relatori o relatore), membri della stessa Commissione incaricati di elaborare un documento fondamentale di sintesi e analisi, la relazione (informe)<sup>79</sup>- similmente all'Italia -, che servirà come base per la successiva discussione e votazione in seno alla commis-

---

<sup>74</sup> Tra le fonti di stampa, si segnala: *Perché in Spagna la legge di bilancio è stata rinviata*, in *Il Post*, 13 dicembre 2024.

<sup>75</sup> La disciplina di bilancio degli Stati membri dell'UE si fonda sugli artt. 121, 126 e 136 TFUE, sui Protocolli n. 12 e 14 (procedura per i disavanzi eccessivi e rafforzamento dell'Eurogruppo), nonché sul Patto di stabilità e crescita e sulle sue successive evoluzioni (*Six-Pack*, *Two-Pack*, *Fiscal Compact*). La riforma del 2024, introdotta con il Reg. (UE) 2024/0138 (nuovo quadro di governance economica), ha previsto piani di medio termine e il controllo della spesa primaria netta, sostituendo l'indicatore del saldo strutturale. Il coordinamento avviene tramite il Semestre europeo; strumenti quali il Dispositivo per la ripresa e la resilienza – RRF (Reg. (UE) 2021/241) e il Meccanismo europeo di stabilità – MES contemplano condizionalità coerenti con questa governance, giudicata compatibile con i Trattati dalla CGUE, sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*.

<sup>76</sup> Art. 33 del Regolamento del Senato della Repubblica italiana; Art. 79 del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>77</sup> Come previsto dagli artt. 134 (*Presupuestos Generales del Estado*) CE e 154-156 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

<sup>78</sup> Cfr. Reglamento del Congreso de los Diputados, approvato dal Pleno del Congreso nella seduta del 10 febbraio 1982, pubblicato nel «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Serie A, n. 1, 24 febbraio 1982 (testo vigente, comprensivo delle modifiche successive, consultabile su <[www.congreso.es](http://www.congreso.es)>).

<sup>79</sup> La relazione ha lo scopo di sintetizzare le diverse posizioni, analizzare le implicazioni degli emendamenti e, in alcuni casi, proporre un testo emendato che possa raccogliere un consenso più ampio all'interno della commissione.

sione competente, integrando il testo iniziale del progetto di legge con le modifiche proposte attraverso gli emendamenti.

Nello specifico, la nomina del *ponente* ha luogo in una fase definita del procedimento legislativo, vale a dire dopo la conclusione del dibattito generale sul progetto di legge, se tale dibattito si è svolto, e comunque non prima della scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti<sup>80</sup>. Per quanto concerne le funzioni specifiche del *ponente*, l'articolo 113, comma 1, del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, stabilisce che il relatore, o i relatori nominati, hanno il compito principale di redigere una relazione, tenendo conto nella stesura dell'elaborato sia del testo iniziale del progetto di legge sia di tutti gli emendamenti presentati all'articolato. Il documento, inoltre, deve essere redatto entro un termine di quindici giorni dalla nomina, salvo proroga concessa dalla *Mesa* della Commissione<sup>81</sup>: questa flessibilità riconosce la potenziale necessità di un periodo di tempo maggiore per l'analisi e la redazione di relazioni su questioni particolarmente intricate.

In generale, quindi, la nomina del *ponente* o dei *ponentes* rappresenta una fase cruciale che si colloca in un momento specifico del percorso legislativo di un progetto di legge, e si tratta chiaramente di un obbligo<sup>82</sup> per la commissione competente di procedere a tale nomina.

Per quanto concerne specificamente la Commissione Bilancio (*Comisión de Presupuestos*), il *Reglamento del Congreso de los Diputados* non prevede alcuna eccezione all'obbligo di nomina del relatore. Trattandosi di una Commissione permanente legislativa, essa è competente per l'esame dei progetti di legge relativi alle materie finanziarie e di bilancio, inclusa la fondamentale legge di bilancio (*Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado*). L'articolo 134 del Regolamento, dedicato al progetto di legge di bilancio, descrive le fasi specifiche della sua trattazione, come il dibattito sulla totalità in Plenaria e il successivo esame da parte della Commissione Bilancio. Non viene, tuttavia, in alcun modo escluso l'applicazione dell'articolo 113 relativo alla nomina dei *ponentes*. Pertanto, anche per il progetto di legge di bilancio, una volta conclusa la fase di presentazione degli emendamenti, la Commissione competente ha l'obbligo di nominare uno o più relatori incaricati di redigere la relazione.

Anche al Senato spagnolo avviene la nomina di relatori (*ponentes*) all'interno delle commissioni competenti. L'articolo 110 del *Reglamento del Senado*<sup>83</sup> stabilisce che, una volta ricevuto un testo legislativo, la commissione può designare tra i suoi membri una *Ponencia*, un gruppo di lavoro ristretto, incaricata di emettere una relazione (*informe*) sul progetto o sulla proposta di legge e generalmente la designazione avviene dopo che il testo è pervenuto alla commissione competente. Il

---

<sup>80</sup> Art. 113.1 (Moción de censura) del Reglamento del Congreso de los Diputados.

<sup>81</sup> L'art. 113.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados consente alla Mesa della Commissione di prorogare il termine di quindici giorni per la presentazione della relazione quando la rilevanza o la complessità del progetto di legge lo richiedano.

<sup>82</sup> L'art. 113.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados stabilisce: «Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días».

<sup>83</sup> Cfr. *Texto refundido del Reglamento del Senado*, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del 3 mayo 1994, publicado en «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado», Serie III A, n. 1, 3 mayo 1994 (testo consolidato, con le successive modifiche, consultabile su <[www.senado.es](http://www.senado.es)>).

ruolo primario della *Ponencia*, e quindi dei suoi membri che agiscono come relatori, è la predisposizione della relazione entro quindici giorni a partire dalla scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti. Il documento, unitamente agli emendamenti pervenuti, viene poi trasmesso al Presidente della commissione. Successivamente, la commissione competente ha il compito di elaborare un parere (*dictamen*) sul progetto legislativo entro quindici giorni dal ricevimento della relazione della *Ponencia*. Sebbene il *Reglamento del Senado* utilizzi il termine “può designare” a differenza del “nominerà” presente nel *Regolamento del Congreso* in riferimento alla nomina dei relatori, la prassi rende questa fase di elaborazione della relazione fondamentale per la prosecuzione dell’*iter* legislativo anche al Senato.

L’analisi comparativa tra il Parlamento italiano (Senato della Repubblica e Camera dei deputati) e il Parlamento spagnolo (*Congreso de los diputados e Senado*) rivela differenze notevoli nella designazione e nelle funzioni del relatore nella commissione bilancio, in particolare per quanto concerne la gestione degli emendamenti.

In Spagna, sia al *Congreso de los diputados* che al *Senado*, il regolamento prevede chiaramente che la *Comisión de Presupuestos* nomina uno o più relatori incaricati di redigere una relazione sugli emendamenti al progetto di legge di bilancio dopo la loro presentazione. Tale prassi formalizza un momento specifico nel procedimento legislativo in cui la commissione affida a uno o più membri il compito di analizzare e riferire sugli emendamenti proposti. Diversamente, in Italia, sia al Senato della Repubblica<sup>84</sup> che alla Camera dei deputati<sup>85</sup>, il regolamento appare meno specifico riguardo al momento e alle modalità di nomina di un relatore della commissione bilancio incaricato specificamente dell’esame degli emendamenti.

Le ragioni di queste differenze potrebbero risiedere in diverse tradizioni parlamentari e in un differente equilibrio tra il ruolo del singolo relatore e il lavoro collegiale della commissione. La maggiore formalizzazione in Spagna suggerisce una prassi più strutturata e trasparente nella gestione degli emendamenti al bilancio a livello di commissione, con una chiara attribuzione di responsabilità a uno o più relatori dopo la presentazione delle proposte emendative. Ciò nonostante, la prassi parlamentare spagnola tende ad adattarsi alle circostanze politiche e alle esigenze specifiche del momento, scegliendo di volta in volta se nominare formalmente dei *ponentes* o procedere senza di essi. In alcune occasioni, la nomina di *ponentes* è stata effettuata. Ad esempio, Vicente Martínez-Pujalte, deputato del Partido Popular, ha ricoperto il ruolo di *ponente* per le Leggi di

---

<sup>84</sup> Al Senato della Repubblica, l’art. 126 del Regolamento del Senato stabilisce che ciascuna Commissione competente per materia nomina un relatore per le parti del bilancio di propria competenza, il quale può poi riferire alla 5ª Commissione (Bilancio); tuttavia, il testo non individua un relatore specifico all’interno di quest’ultima per gli emendamenti al bilancio. L’art. 40 impone alla 5ª Commissione di esprimere parere obbligatorio sugli emendamenti che comportano oneri finanziari, mentre l’art. 100, comma 7, menziona un «estensore di parere o rapporto» che può presentare oralmente il parere, senza però precisare il momento della sua designazione.

<sup>85</sup> Alla Camera dei deputati, il Capo XXVII del Regolamento della Camera dei deputati disciplina l’esame del bilancio. Art. 120 stabilisce che le Commissioni competenti per materia nominano relatori che riferiscono alla Commissione bilancio, ma non prevede la designazione di un relatore dedicato all’esame degli emendamenti all’interno di quest’ultima. Art. 120, comma 2, dispone soltanto che la Commissione bilancio esamini gli emendamenti, senza tuttavia delineare il ruolo del relatore in questa fase.

Bilancio Generali dello Stato dal 1996 al 2011. Allo stesso modo, Rafael Cámara Rodríguez-Valenzuela è stato ponente delle Leggi di Bilancio Generali dello Stato dal 1997 al 2002.

In Italia, la minore specificità regolamentare potrebbe indicare una maggiore flessibilità interna alle commissioni, inclusa quella di bilancio, nell'organizzazione del lavoro e nella designazione dei membri incaricati di specifiche fasi dell'esame. L'enfasi sul "parere" della commissione bilancio in entrambi i rami del Parlamento italiano potrebbe riflettere un peso maggiore attribuito al contributo collettivo dell'organo piuttosto che a una singola figura relatrice specificamente per gli emendamenti. Questa impostazione potrebbe anche derivare da una diversa concezione del processo di elaborazione del bilancio a livello di commissione, potenzialmente più orientata a un dibattito e a una decisione collegiale sugli emendamenti piuttosto che alla mediazione e alla sintesi operate da un relatore designato *ad hoc*.

In Spagna è presente la figura del relatore nell'ambito del procedimento di bilancio, ma essa assume caratteristiche diverse rispetto al contesto italiano. Pur trattandosi in entrambi i casi di un ruolo rilevante, in Italia il relatore riveste una funzione non solo tecnica ma anche fortemente politica, assumendo un peso e una centralità ben maggiori nel dibattito parlamentare e nel processo decisionale complessivo.

All'esito di questa ricognizione comparativa, il raffronto con l'esperienza spagnola evidenzia, si ribadisce, come una più rigorosa formalizzazione della figura del relatore — quanto a tempi, compiti e responsabilità — possa concorrere a conferire maggiore razionalità e trasparenza al procedimento di bilancio. Senza indulgere in trapianti normativi, ma cogliendo la valenza funzionale delle soluzioni altrui, anche l'ordinamento italiano potrebbe utilmente interrogarsi sull'opportunità di una più compiuta strutturazione del ruolo del relatore, onde evitare che tale figura sia progressivamente marginalizzata o assorbita in dinamiche meramente procedurali.

Attribuire un rinnovato spessore istituzionale alla figura del relatore non rappresenterebbe soltanto un'opzione di ordine tecnico-procedurale, bensì potrebbe configurarsi quale snodo significativo, ancorché iniziale, di un più ampio disegno volto a riattivare le dinamiche della centralità parlamentare. In tal senso, la riqualificazione del relatore nella sua funzione di cerniera tra l'elaborazione tecnica e la sintesi politica, nonché di coordinatore del dibattito parlamentare, assumerebbe un valore sistemico: da un lato, essa contribuirebbe ad elevare la qualità e la coerenza dell'*iter* legislativo; dall'altro, riaffermerebbe il ruolo del Parlamento quale sede elettiva dell'indirizzo politico-finanziario e della deliberazione pubblica, secondo una logica di ricomposizione tra rappresentanza e decisione.

**Abstract [It]:** Il contributo esamina in chiave critica e comparata la figura del relatore parlamentare nel procedimento di approvazione della legge di bilancio italiana. Muovendo dal vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e dai più recenti limiti europei introdotti con la revisione 2024 del Patto di Stabilità e Crescita, lo studio mette in luce il ruolo centrale – e al contempo sempre più marginalizzato – del relatore quale cer-

niera fra indirizzo politico e tecnica legislativa. L'analisi evidenzia le principali patologie del processo di bilancio: monocameralismo di fatto, ricorso sistematico ai maxiemendamenti, compressione dei tempi parlamentari, ritardi nella presentazione del disegno di legge e designazione tardiva del relatore, con ricadute sul corretto equilibrio tra potere esecutivo e funzione legislativa e sulla qualità normativa. In una prospettiva comparata, il lavoro confronta tali criticità con il modello spagnolo dei *Presupuestos Generales del Estado*, dove la nomina dei *ponentes* è più rigidamente scandita dai regolamenti parlamentari. Dal raffronto emergono spunti per una possibile rifunzionalizzazione del relatore italiano, intesa a rafforzarne compiti, tempi e responsabilità, restituendo centralità al Parlamento e trasparenza al procedimento di bilancio.

**Title:** The Budget Law between Parliamentary Practice and Constitutional Constraints: the Crucial (and Often Forgotten) Role of Rapporteurs – A Comparison with Spain

**Abstract [En]:** *This article critically and comparatively investigates the role of the parliamentary rapporteur in Italy's budget-law procedure. Starting from the constitutional requirement of budget balance enshrined in Article 81 and the tighter fiscal constraints introduced by the 2024 reform of the EU Stability and Growth Pact, the study highlights the rapporteur's pivotal—yet increasingly sidelined—position at the intersection of political decision-making and legislative technique. It identifies the main structural flaws of the Italian process—de facto monocameralism, systematic use of maxi-amendments, shortened parliamentary timeframes, late submission of the budget bill and delayed appointment of the rapporteur—which undermine the balance between executive and legislative powers and weaken legislative quality. A comparison with Spain's Presupuestos Generales del Estado shows a more formalised appointment and mandate for the ponentes, offering useful insights for re-empowering the Italian rapporteur through clearer timing, duties and accountability. Such a reform could restore parliamentary centrality and enhance transparency and efficiency in the budget process.*

**Parole chiave:** Relatore parlamentare; legge di bilancio; procedimento di approvazione del bilancio; commissioni parlamentari; confronto Italia-Spagna.

**Keywords:** *Parliamentary rapporteur; budget law; budget approval process; parliamentary committees; Italy-Spain comparison.*