

Andrea Vernata

L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria

Sommario: 1. Introduzione. Il valore della credibilità nella gestione della finanza pubblica. – 2. Peculiarità e rilievi costituzionali del *fiscal council* italiano: il primo organismo comunitariamente necessario? – 2.1. Il mantra dell'autonomia e indipendenza. – 2.2. Segue. L'opportunità *de faire d'une pierre deux coups*: l'ibridismo indotto. – 3. Il raffronto con il Governo nel delicato rapporto tra tecnica e politica. Un'analisi dell'operato. – 4. La prima attivazione del meccanismo del *comply or explain* e i suoi riflessi. Un caso particolare. – 5. La nuova figura dell'organismo nazionale ad ausiliarità sovranazionale e le problematiche relative alla sua collocazione. Conclusioni.

1. *Introduzione. Il valore della credibilità nella gestione della finanza pubblica.* – I processi di globalizzazione hanno comportato l'inevitabile intensificarsi dei rapporti di interdipendenza fra gli Stati e gli enti sovranazionali, nonché fra gli Stati stessi¹.

Quest'ultimi, ormai catapultati fuori da una prospettiva meramente nazionale, risultano proiettati in una dimensione dialogica in cui diviene sempre più necessario superare le asimmetrie informative che quel dialogo rischiano di compromettere². Un tale obiettivo, infatti, appare strumentale all'acquisizione, e alla conservazione, di una credibilità che assurge a *conditio sine qua non* per prendere parte al dialogo internazionale ed europeo.

¹ In tal senso, M.R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012, p. 22.

² Non a caso, a partire dal XX secolo, negli ambienti del giornalismo finanziario statunitense si cominciò a prospettare l'idea di istituire vere e proprie società di diritto privato col compito di "risolvere il problema dell'asimmetria informativa che si produce nei mercati fra emittenti dei titoli di debito, privato e pubblico, e investitori", sul punto cfr. C. Pinelli, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2012. Per un'analisi dell'evoluzione e dei riflessi derivanti dall'operato delle agenzie di *rating*, si rimanda a G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, pp. 27 ss.

Il ruolo centrale che l'idea di credibilità riveste nelle dinamiche sovranazionali diventa evidente, con peculiare intensità, in relazione alla dimensione economico-finanziaria³.

Le note vicende che nell'ultimo decennio hanno interessato, in modo particolare, l'Unione europea sembrano confermare questo dato⁴.

Una analisi delle stesse, infatti, consentirebbe di rilevare come, sempre più di frequente, l'idea di credibilità dinanzi ai mercati finanziari⁵ venga utilizzata nel dibattito politico ai fini elettorali; talvolta in modo positivo, talaltra negativo (*noli rogare, quom impetrare nolueris!*)⁶.

In tale prospettiva, le scelte di bilancio degli Stati sembrano assumere una funzione ulteriormente determinante, in quanto andrebbero a costituire un parametro di riferimento per la definizione del grado di credibilità dello Stato che le adotta, con evidenti ripercussioni sia sul piano sovranazionale, che su quello, più genericamente, finanziario.

Nell'ambito dell'Unione europea questo legame sarebbe emerso con particolare vigore soprattutto in relazione al Patto di stabilità e crescita e alle recenti riforme in tema di *governance* economica⁷.

Proprio in tale ambito, infatti, sembra si sia reputato necessario completare il nuovo assetto eurounitario, richiedendo agli Stati membri di dotarsi di un organismo di controllo indipendente, che garantisca l'attendibilità e l'affidabilità dei rispettivi quadri di programmazione di bilancio⁸. Con ciò si è tentato, da un lato, di superare, almeno in parte, le problematiche relative

³ Con particolare riguardo alla crisi dell'Eurozona, v. L. Fantacci - A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2013, p. 26, nel quale si evidenzia che le misure di contrasto della crisi si sono spesso connotate per rivolgersi «non tanto a risanare le finanze pubbliche dei paesi in difficoltà, quanto a riguadagnare la credibilità loro e dell'intera Unione».

⁴ Per un'analisi aggiornata di tali vicende, v. R. Bin - P. Caretti - G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, II ediz., 2015, pp. 286 ss.

⁵ I quali si presentano quali «sovrani dalla fisionomia assai misteriosa, che ormai dominano le scelte politiche», cfr. G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 52.

⁶ Si pensi al ricorrente e diffuso accostamento tra espressione della volontà popolare e relativo gradimento dei mercati finanziari, il quale viene affrontato esplicitamente da A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati"*, in *Federalismi*, novembre 2011.

⁷ Per un quadro generale delle stesse, si rimanda a K. Armstrong, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *JMWP*, 2013.

⁸ Cfr. art. 6 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, il quale, appunto, richiama la necessità di garantire l'osservanza del rispetto delle regole di bilancio mediante valutazioni effettuate da organismi autonomi e indipendenti.

alle asimmetrie informative in materia di finanza pubblica, dall'altro, di assicurare che la verifica del rispetto dei vincoli europei di bilancio potesse essere eseguita sulla base di valutazioni il più possibile realistiche e plausibili.

L'esigenza di perseguire simili obiettivi è stata affermata esplicitamente, in un primo momento, con il c.d. *Six pack* del 2011⁹, e, in particolare, con la Direttiva 2011/85/EU, nelle cui premesse vengono prospettati, a più riprese, i pericoli derivanti dalle “previsioni macroeconomiche e di bilancio distorte e irrealistiche [che] possono ostacolare considerevolmente l'efficacia della programmazione di bilancio e di conseguenza mettere a repentaglio l'impegno in materia di disciplina di bilancio”; per tali ragioni, detta direttiva ha stabilito, agli artt. 5 e 6, che il controllo sull'osservanza delle “regole di bilancio numeriche specifiche per Paese” venisse effettuato sulla base di “un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri”.

Successivamente, su tale materia, è intervenuto l'art. 3, par. 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), il quale, da una parte, ha fatto riferimento a istituzioni indipendenti “responsabili sul piano nazionale” che monitorassero l'osservanza delle regole di bilancio stabilite nel Trattato stesso, dall'altra, ha demandato alla Commissione europea la definizione dei principi comuni concernenti il ruolo e l'indipendenza di tali istituzioni¹⁰.

Nell'ambito della *governance* economica europea si andava, dunque, affermando l'idea secondo cui, per garantire il rispetto dei vincoli europei di bilancio, fosse maggiormente idoneo traslare gli stessi dal piano sovranazionale a quello nazionale¹¹, prevedendo allo stesso tempo che questi fossero accompagnati dall'istituzione di organismi nazionali di controllo

⁹ Con tale locuzione si fa riferimento a una serie di misure contenute in cinque regolamenti e una direttiva, ossia i regolamenti UE nn. 1173, 1174, 1175, 1176, 1177 del 2011 e la direttiva 2011/85/UE.

¹⁰ V. Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 *final*, riguardante “Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio”. Nella stessa, la Commissione evidenzia come “le istituzioni nazionali di sorveglianza svolgano un ruolo chiave nel rafforzare la credibilità e la trasparenza”, e che “l'istituzione di un principio ‘rispetto o spiegazione’ [...] garantirebbe l'impossibilità di ignorare semplicemente le valutazioni di tali istituzioni, senza tuttavia alcuna ingerenza nelle responsabilità politiche delle autorità di bilancio”.

¹¹ In tal senso, P. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in AA.VV., *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 29 ss. Sul punto F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, pp. 434 ss., sottolinea come il *Fiscal Compact* abbia rappre-

indipendenti, che garantissero la trasparenza e l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche degli Stati membri.

In proposito si può rilevare come un tale approccio sia risultato innovativo rispetto a quello precedentemente intrapreso dalle istituzioni europee, il quale si connotava per il fatto di perseguire il rispetto dei vincoli europei di bilancio mediante la moltiplicazione e l'irrigidimento degli stessi, e non attraverso la previsione della loro trasposizione sul piano interno agli Stati membri.

Proprio lo scarso successo dell'approccio tradizionale, secondo parte della dottrina dovuto all'assenza di una effettiva sanzionabilità di detti vincoli¹², sarebbe risultato determinante per un simile cambiamento di metodo. Secondo una certa dottrina, infatti, il diverso e nuovo *modus operandi* seguito dalla *governance* economica europea rappresenterebbe un aspetto sintomatico della scarsa prescrittività dei vincoli europei di bilancio¹³; ciò, in quanto proprio l'idea di trasferire sul piano nazionale quest'ultimi e di accompagnarvi l'istituzione di organismi di controllo indipendenti chiamati, anche indirettamente, ad agevolare le valutazioni della Commissione europea, dimostrerebbe implicitamente una sorta di incapacità nel garantire il perseguimento degli obiettivi prefissati sul piano sovranazionale.

In questo contesto, da ultimo, si è inserito il c.d. *Two pack* del 2013¹⁴, il quale ha previsto espressamente che gli Stati membri istituissero enti indipendenti con l'incarico, da un lato, di preparare o validare le previsioni macroeconomiche, dall'altro, di monitorare l'osservanza delle regole nazionali di bilancio.

sentato la prima occasione in cui “un trattato europeo impone agli stati membri l'utilizzo di una specifica fonte di diritto interno per la trasposizione di un'obbligazione comunitaria”.

¹² Di tale avviso, M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, p. 803, il quale rileva come “i vincoli europei alle scelte di bilancio degli Stati membri sono assai meno rigidi di quanto comunemente si pensi e – soprattutto – sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da ampia discrezionalità politica”.

¹³ Cfr. G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 11 ss.

¹⁴ Con tale locuzione si fa riferimento alle misure contenute nei regolamenti nn. 472 e 473 del 2013.

In ogni caso, il richiamato quadro normativo europeo in materia di *fiscal council*¹⁵ non deve essere interpretato nel senso che l'idea di inserire sul piano nazionale tale tipologia di organismi sia stata concepita solo recentemente e in relazione alla crisi economico-finanziaria dell'Eurozona¹⁶. Una tale opzione, infatti, sembra avere avuto origini meno recenti sia sul piano nazionale, che su quello internazionale.

In relazione a quest'ultimo, si potrebbe rilevare come da diversi anni l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la Banca mondiale (BM) nonché il Fondo monetario internazionale (FMI) suggeriscano di superare le problematiche legate alla trasparenza nella gestione della finanza pubblica mediante l'istituzione di organismi di controllo indipendenti¹⁷. Tali indicazioni, pertanto, sembrano presupporre una certa diffidenza nei confronti delle informazioni e delle valutazioni fornite dai vari Stati, i quali risulterebbero inclini a prospettare condizioni di finanza pubblica anche profondamente differenti rispetto a quelle effettivamente in essere¹⁸.

La soluzione che veniva prospettata, quindi, al fine di superare le endemiche asimmetrie informative in una materia, quella della finanza pubblica, già di per sé suscettibile di diverse interpretazioni¹⁹, era quella di prevedere l'istituzione, all'interno degli Stati, di una sorta di *national watchdog*²⁰ che

¹⁵ Questa la denominazione generalmente adottata per fare riferimento a questa tipologia di organismi di controllo indipendenti, i quali vengono definiti come «non partisan public bodies, other than the central bank, government or parliament that prepare macroeconomic forecasts for the budget, monitor fiscal performance and/or advise the government on fiscal policy matters», cfr. *Independent fiscal institutions in the EU Member States*, in *ec.europa.eu*.

¹⁶ Si noti che la Commissione europea già nel documento *Public finances in EMU* del 2006, a p. 145, faceva riferimento ai *fiscal council* e ne segnalava le opportunità di adozione.

¹⁷ Sul punto, v. D. Cabras, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi*, ottobre 2012, pp. 5 ss.

¹⁸ Circa tale aspetto, appare emblematica la nota vicenda greca, il cui inizio ufficiale viene ricondotto alla dichiarazione del Primo ministro George Papandreou dell'ottobre 2009, con la quale il Governo greco dichiarò che il *deficit* di bilancio sarebbe stato il doppio rispetto alle stime del governo precedente; cfr. V. Da Rold, *Tre crisi diverse in Europa: Grecia conti truccati, Irlanda crisi bancaria, Portogallo non competitivo*, in *Il Sole 24 ore*, del 7 aprile 2011.

¹⁹ Si pensi al modo diametralmente opposto in cui viene interpretato il *deficit spending* nel pensiero keynesiano, rispetto a quello monetarista. Sull'argomento, v. P.A. Samuelson - W.D. Nordhaus, *Economia*, Milano, McGraw-Hill Education, XVIII ediz., 2006, pp. 681 ss.

²⁰ Secondo V.L. Gianniti - C. Goretti, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, p. 81 il compito primario dei *fiscal*

potesse assicurare una analisi e una valutazione indipendente, e perciò il più possibile oggettiva, delle stime fornite dai vari Stati²¹.

Una tale impostazione, dunque, risultava estremamente confacente al sistema dei vincoli europei di bilancio, giacché avrebbe garantito alla *governance* economica di operare le proprie valutazioni sulla base di dati in qualche modo già validati da un organismo posto al di fuori del circuito politico e quindi, perciò stesso, ritenuto fisiologicamente più affidabile rispetto alle valutazioni operate dagli Esecutivi nazionali²².

Con riguardo all'ordinamento giuridico italiano, l'opportunità di introdurre un organismo di controllo indipendente in materia di bilancio parrebbe essere stata avvertita già in occasione della legge n. 468 del 1978, e, secondo una parte della dottrina, sarebbe ricorsa, a più riprese, nei momenti di maggiore squilibrio economico, ovvero nel caso in cui gli obiettivi prospettati dalla legge finanziaria non fossero stati conseguiti²³. Tali considerazioni, dunque, consentono di affermare che, anche in Italia, l'idea di affiancare all'Esecutivo un organismo di controllo indipendente affondi le sue radici in una fase di molto precedente rispetto alla crisi dell'Eurozona.

2. Peculiarità e rilievi costituzionali del fiscal council italiano: Il primo organismo comunitariamente necessario? – Si è visto come l'esigenza di ricorrere a un organismo di controllo indipendente per assicurare un alto grado di trasparenza nelle finanze pubbliche, oltre che per salvaguardare la credibilità e l'affidabilità degli Stati sul piano internazionale, fosse avvertita già da diversi decenni, sia sul piano nazionale, che, soprattutto, su quello sovranazionale. Ciononostante, sembra possibile riconoscere alla crisi eco-

council «è quello di colmare un'asimmetria informativa tra decisori (Governo/Parlamento) e *stakeholder*: siano essi i cittadini o i mercati finanziari. Essi mirano dunque a migliorare la qualità della decisione di *policy*, limitando la possibile miopia di breve periodo e la probabilità di comportamenti opportunistici. In questa prospettiva sono chiamati *watchdog*».

²¹ In tal senso, v. il *Draft principles for independent fiscal institutions*, pubblicato dall'OCSE e consultabile al sito www.oecd.org.

²² Una tale convinzione sembra fondarsi sulle teorie di Buchanan, considerato il massimo esponente della scuola della *Public Choice*, il quale ha posto in evidenza la particolare sensibilità delle scelte macroeconomiche rispetto al fattore politico, v. J.M. Buchanan - R.E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Roma, Armando Editore, 1997, pp. 113 ss.

²³ Di tale avviso, M.T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, p. 371.

nomico-finanziaria del 2008²⁴ il ruolo di vero e proprio catalizzatore del processo di adozione, da parte di alcuni Stati membri dell'Unione europea, di tali organismi.

Si consideri, infatti, a titolo di esempio, che, oltre all'Italia, anche in Francia e in Spagna si è avuta l'istituzione di un *fiscal council* solo a partire dal 2011, nonostante paesi come l'Olanda e la Germania si fossero dotati di una tale tipologia di organismo già a partire dal secondo dopoguerra. Da tale punto di vista, può ipotizzarsi che la positività dell'esperienza maturata in tali contesti possa avere indotto la *governance* europea a tentare di esportare quel determinato modello negli ordinamenti giuridici degli altri Stati membri, in particolare, al fine di conformare i flussi di informazione e gli strumenti di coordinamento e cooperazione che, in materia di bilancio, fanno capo alla Commissione europea.

Una simile ipotesi sarebbe confermata dal ruolo determinante interpretato dalla Germania nella gestione della crisi dell'Eurozona, la quale, incontrando il favore delle istituzioni europee e degli operatori finanziari in generale, sembra avere incoraggiato il superamento dei limiti di una sorveglianza meramente *ex post* sulle politiche di bilancio (così come tratteggiata dal Patto di stabilità e crescita), caldeggiando il rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza di tipo *ex ante*²⁵.

Infatti, proprio le esortazioni e le misure di contrasto alla crisi, predisposte dalla *governance* economica europea²⁶, assieme alla costante pressione dei mercati finanziari²⁷, sembrano avere fornito una indubbia accelerazione al processo di adozione dei *fiscal council*, il quale, almeno sul piano nazionale, si presentava come del tutto arenato.

²⁴ Per una ricostruzione e un'analisi delle vicende legate a tale crisi, anche in rapporto alla crisi finanziaria del 1929, v. G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

²⁵ Sul punto, L.S. Rossi, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonavicini - F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, Roma, 2012, pp. 29-30, evidenzia come, in tale ottica, lo stesso *Fiscal compact* fosse stato "fortemente voluto dalla Germania, non solo per ragioni elettorali, ma anche adottato per rassicurare i mercati internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei".

²⁶ Una disamina approfondita in materia, con particolare riguardo ai c.d. fondi salva Stati, è stata effettuata da G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, cit., pp. 128-139; e da M. Adams - F. Fabbrini - P. Larouche, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 19 ss.

²⁷ In tal senso, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, aprile 2012, p. 2.

Un tale contesto, quindi, fortemente caratterizzato dal perdurare della crisi e da profili emergenziali²⁸, sarebbe risultato determinante nel portare il legislatore costituzionale ad approvare, con una ampia maggioranza, in tempi brevissimi²⁹ e mediante un dibattito assai limitato³⁰, la legge costituzionale n. 1 del 2012³¹.

Quest'ultima, infatti, oltre a novellare gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione introducendo il principio del pareggio (*rectius*: equilibrio)³² di bilancio, ha previsto espressamente, all'art. 5, comma 1, lettera f), "l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

Seppure brevemente, deve evidenziarsi come la riforma costituzionale del 2012, per quanto concerne le politiche di bilancio, abbia comportato un'inequivocabile chiusura del dettato costituzionale³³. A seguito di tale riforma, infatti, la Costituzione risulta accogliere un predeterminato modello di sviluppo e una precisa ideologia economica (quella neoliberista)³⁴,

²⁸ Sul punto, G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, maggio 2015, p. 18, rileva come «Nei sistemi economici e sociali conformati dalla globalizzazione e dalla istituzionalizzazione di ordinamenti sovranazionali geograficamente circoscritti gli stati di emergenza economica determinano una significativa accentuazione dei limiti alla sovranità statale».

²⁹ Rileva tale aspetto, tra gli altri, A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio del bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 108 ss.

³⁰ Di tale avviso, per tutti, G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 94.

³¹ Per un'analisi della riforma costituzionale del 2012 e della sua attuazione, v. M. Bergo, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, marzo 2013.

³² Sul punto, M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 12 ss., sottolinea come la riforma costituzionale del 2012 abbia introdotto nella nostra Costituzione il concetto dell'equilibrio di bilancio, e non quello del pareggio.

³³ In tal senso, S. Bartole, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, II, Bologna-Roma, 1979, p. 198, sottolinea come i costituenti, attraverso l'originaria formulazione dell'art. 81 Cost., intendessero evitare di conformare la Costituzione a una determinata scuola di pensiero economico.

³⁴ Sul punto, G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 92 ss., rileva come la riforma costituzionale in esame abbia comportato l'elevazione di «una specifica

comportando una indubbia compressione del raggio di opzioni di politica economica che, in precedenza, veniva riconosciuto al Parlamento³⁵.

Tali considerazioni, dunque, risultano quantomeno stridenti rispetto alla rapidità, all'assenza di opposizioni, nonché di un appropriato dibattito pubblico; elementi, tutti, che hanno caratterizzato l'approvazione di tale riforma³⁶. Può presumersi, dunque, che le influenze e le pressioni derivanti dall'esterno – mercati finanziari e normativa europea *in primis* – possano avere esercitato un ruolo determinante nell'indurre il legislatore costituzionale ad adottare passivamente un così predeterminato modello di sviluppo predefinito³⁷.

Con riguardo all'istituzione di un simile organismo, seppure il contesto economico sembri avere influenzato in maniera determinante il legislatore costituzionale, appare anche opportuno evidenziare come il quadro normativo europeo in tema di *fiscal council* avesse lasciato agli Stati membri un certo margine di discrezionalità riguardo al modello organizzativo da adottare in concreto, e ciò nonostante esso si presentasse estremamente chiaro rispetto agli obiettivi da raggiungere³⁸.

La denominazione prescelta dal legislatore parrebbe rivelare la volontà di strutturare il *fiscal council* italiano sul modello del *Congressional Budget Office* di matrice statunitense³⁹; ipotesi che risulterebbe suffragata soprattutto

razionalità economica», in sostanziale contrapposizione con lo «spirito pattizio» e «di compromesso» della nostra Costituzione. Quest'ultima, dunque, in materia economica risulta abbandonare la tipica impronta pluralista, in favore di «un'unica possibilità di sviluppo» teleologicamente orientata alle politiche neoliberiste.

³⁵ Circa le virtualità relative alla previgente formulazione dell'art. 81 Cost., si rimanda a V. Onida, *Le leggi di spesa nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

³⁶ Sottolinea tali aspetti G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 94 ss., il quale evidenzia come gli stessi sembrino essere espressione di un pensiero ormai recepito, «come se la crisi del pluralismo, prima ancora che essere formalizzata in costituzione con la modifica delle regole sul bilancio, fosse stata già da tempo assimilata dal costume, favorita dalla fine del conflitto politico, sterilizzato entro un'ideologia neo-totalitaria».

³⁷ Sulla tendenza dei soggetti politici a legittimare le proprie scelte «in base alla necessità di rispettare i rapporti d'interdipendenza in ambito europeo», nonché «sulla scorta di neutrali motivazioni tecniche», in quanto assoggettati «al ricatto della speculazione internazionale», v. G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., p. 48.

³⁸ Di tale avviso, M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid*, gennaio 2014, p. 4, il quale ritiene che l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio non sia stata «il frutto di un appropriato approfondimento istituzionale, quale tassello di un coerente pacchetto di riforme costituzionali e di rilievo costituzionale; né, tantomeno, di un dibattito pubblico. Bensì una decisione assunta per l'urgenza della situazione della nostra finanza pubblica e dell'asserita «ineluttabilità europea»».

³⁹ Così, G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 190 ss.

dall'analogia scelta di collocare tale organismo presso l'assemblea legislativa, nonostante una tale opzione si presentasse più confacente a una forma di governo di tipo presidenziale⁴⁰, qual è quella statunitense. Il legislatore avrebbe quindi optato per non emulare il modello extra-parlamentare⁴¹, maggiormente diffuso tra i Paesi europei⁴², preferendo seguire il modello parlamentare, di cui il *fiscal council* statunitense rappresenta storicamente la prima espressione.

Ad ogni modo, la disciplina di tale organismo indipendente è stata demandata alla legge "rinforzata"⁴³ (organica?)⁴⁴ prevista dall'art. 81, comma

⁴⁰ Si noti, infatti, che il *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974, nell'istituire il *Congressional Budget Office* si propone il precipuo obiettivo di «(1) to assure effective congressional control over the budgetary process; (2) to provide for the congressional determination each year of the appropriate level of Federal revenues and expenditures; (3) to provide a system of impoundment control; (4) to establish national budget priorities; and (5) to provide for the furnishing of information by the executive branch in a manner that will assist the Congress in discharging its duties». Dall'analisi dell'organizzazione e delle funzioni riservate a tale organismo, emergerebbe, quindi, la sua configurazione quale contrappeso ai poteri presidenziali in materia di bilancio, in quanto volto a supportare i flussi di informazione e gli strumenti di controllo del Congresso in tale ambito.

⁴¹ Un simile intento veniva manifestato espressamente nella relazione illustrativa della proposta di legge che ha poi portato all'approvazione della legge n. 243 del 2012. In quella sede, infatti, ci si limitava a rendere nota la possibilità di istituire un tale organismo, alternativamente, presso il Parlamento ovvero nell'ambito dell'Esecutivo. Non veniva presa del tutto in considerazione, quindi, la possibilità di istituire detto organismo presso la magistratura, nonostante tale opzione fosse già stata seguita da altri Paesi europei (Francia in particolare). Nella relazione viene poi rilevato come l'istituzione di tali organismi in ambito parlamentare risulti diffusa nei paesi extraeuropei, evidenziando anche come una tale scelta comportasse la necessità, da un lato, "di riconoscere determinate competenze agli organi delle Camere", dall'altro, di disciplinare puntualmente i rapporti tra tale organismo e le istituzioni parlamentari. In tale passaggio sembra dunque trasparire la volontà di cogliere l'occasione di adempiere ad un obbligo eurounitario per apprestare al Parlamento un organismo di supporto per le sue funzioni di indirizzo e controllo (su cui v. *infra* § 2.2).

⁴² Si vedano, in tal senso, le esperienze dell'*Haut Conseil des finances publiques* francese, dell'*Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal* spagnola, nonché del *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* tedesco.

⁴³ Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, marzo 2012, p. 8.

⁴⁴ Un'ampia parte della dottrina ha ritenuto possibile considerare la legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. come la prima legge organica italiana, strutturata sul modello della *loi organique* francese; v. per tutti, N. Lupo, *Il nuovo articolo 81 della costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, pp. 425 ss., che ritiene tale legge non sia riconducibile né al modello delle leggi di amnistia e indulto, di cui all'art. 79 Cost., né a quello delle leggi che prevedano forme di autonomia regionale differenziata ex art. 116 Cost., in quanto quest'ultime si connoterebbero

6, della Costituzione, la quale è stata poi approvata con legge n. 243 del 2012 e che, appunto, agli artt. 16-19, istituisce “presso le Camere” l'Ufficio parlamentare di bilancio, regolandone le funzioni e l'organizzazione.

La particolare modalità con cui è stato istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio, inoltre, ha fatto propendere parte della dottrina per riconoscere allo stesso la peculiare qualità di «organo a rilevanza subcostituzionale», e ciò in quanto esso sarebbe stato istituito mediante una legge avente un valore giuridico superiore rispetto a quello delle altre leggi ordinarie⁴⁵. Una tale superiorità deriverebbe dalla specifica maggioranza richiesta per l'approvazione della legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost., di cui la legge n. 243 del 2012 è espressione, il quale afferma che “Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti *con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*”⁴⁶.

Conseguentemente, qualora si volesse abrogare, modificare o derogare la legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost., si renderebbe necessario approvare, con le medesime modalità, una legge che manifesti espressamente un tale intento⁴⁷. Ciò risulta confermato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale, inequivocabilmente, fa propria tale impostazione⁴⁸;

per l'essere rinforzate per procedimento e per avere «una funzione specifica e un ambito di applicazione limitato», mentre la legge n. 243 del 2012 si distinguerebbe «per il fatto di dettare una disciplina stabile e applicabile in tutto il territorio nazionale, nonché caratterizzata, tendenzialmente in tutti i suoi contenuti, dalla generalità e dall'astrattezza»; *contra* R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, giugno 2012, p. 4, il quale ritiene che il difetto di auto-qualificazione della fonte in tal senso, presente invece negli ordinamenti giuridici che prevedono espressamente tale fonte, non consentirebbe di configurare suddetta legge come organica.

⁴⁵ Di tale avviso, M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 8.

⁴⁶ Sul punto, A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/12, p. 10, ritiene che i contenuti di tale legge siano molteplici e «minuziosamente elencati, addirittura con un livello di dettaglio insolito per una legge costituzionale».

⁴⁷ Così M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 20. In tema, v. anche le considerazioni di R. Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci*, in *Federalismi*, marzo 2013, p. 6.

⁴⁸ Questo il testo dell'art. 1, comma 2, della legge n. 243 del 2012: “La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

sarebbe, perciò, necessaria una nuova legge “rinforzata” per apportare modifiche alla disciplina contenuta nella legge n. 243.

Pertanto, il peculiare valore giuridico riconosciuto alla legge di cui all’art. 81, comma 6, Cost. consentirebbe di riconoscere alla stessa la capacità di assurgere sia ad oggetto che a parametro del giudizio di legittimità costituzionale, secondo il noto meccanismo della norma interposta⁴⁹.

Simili considerazioni, dunque, dovrebbero dare conferma della qualificazione dell’Ufficio parlamentare di bilancio quale “organo a rilevanza sub-costituzionale”⁵⁰.

Sembra tuttavia possibile prospettare una diversa configurazione dell’organismo in esame, le cui funzioni, come si vedrà⁵¹, risultano maggiormente assimilabili a quelle espletate dagli organi ausiliari, a rilevanza costituzionale, di cui agli articoli 99 e 100 della Costituzione.

Si dovrebbe rilevare, inoltre, come l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio non costituisca il risultato di una mera e autonoma volizione del legislatore, bensì, come si è visto, rappresenti anche, e soprattutto, l’attuazione di obblighi derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea.

La previsione dell’istituzione di un tale organismo risulta prescritta, in particolare, dagli artt. 5 e 17, par. 3, del regolamento Ue n. 473 del 2013. Tali disposizioni, in quanto fonte di diritto derivato dell’Unione europea, incontrano il proprio fondamento, sul piano nazionale, nell’art. 11 della Costituzione ed assumono, per giurisprudenza consolidata⁵² e nel rispetto dei “controlimiti”⁵³, valore para-costituzionale⁵⁴.

⁴⁹ In tal senso, M. Passalacqua, “Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*, luglio 2012, p. 12, tuttavia M. Luciani, *op. ult. cit.*, precisa che «ove la legge di attuazione dell’art. 81, comma 6, Cost., pretendesse di disciplinare oggetti diversi da quelli ivi indicati, il fatto di essere stata approvata a maggioranza assoluta non la porrebbe, in quella parte ulteriore, al riparo dalla deroga da parte di fonti legislative ‘comuni’, in quanto, appunto in quella parte, non godrebbe di alcuna riserva costituzionalmente garantita».

⁵⁰ In tal senso, M. P. Chiti, *op. loco cit.*

⁵¹ V. *infra* par. 2.2.

⁵² Cfr. Corte cost., sent. n. 399 del 1987; Corte cost., sent. n. 126 del 1996; Corte cost., sentt. nn. 272 e 286 del 2005.

⁵³ Come noto, la c.d. teoria dei “controlimiti” è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sent. 183 del 1973, laddove essa ha escluso che le limitazioni di sovranità derivanti dall’art. 11 Cost. possano comportare, per le istituzioni europee, il potere di violare i principi fondamentali, ovvero i diritti inalienabili della persona umana. In tale ottica, la Corte ha assicurato la garanzia del proprio pieno sindacato, attraverso la legge di esecuzione, «sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali».

⁵⁴ Sul punto, v. A. Ruggeri, *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 284.

La legge n. 243 del 2012, dunque, nella parte in cui prevede l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio non solo attua quanto previsto dall'art. 5, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma sopperisce anche a quanto previsto dagli artt. 5 e 17, par. 3, del richiamato regolamento eurounitario. L'istituzione di detto organismo sarebbe quindi espressione di un determinato obbligo europeo, cui andranno ricollegati, pertanto, tutti gli effetti costituzionali che possono derivare da una tale fisionomia.

In tale prospettiva, infatti, qualora una norma interna ambisse a compromettere il corretto funzionamento di tale organismo dovrebbe essere disapplicata e ritenuta inefficace, oltre che essere considerata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 5, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Tuttavia, circa la rilevanza costituzionale dell'organismo in esame, deve evidenziarsi come la normativa europea in tema di *fiscal council*, al di là dei requisiti di autonomia e indipendenza, non abbia imposto agli Stati membri l'adozione di un modello predeterminato, né tantomeno abbia fornito loro specifiche indicazioni in relazione alla fonte con cui provvedere alla relativa istituzione. Pertanto, sia al legislatore costituzionale, che a quello ordinario "rinforzato", andrebbe riconosciuto un ampio margine di manovra nell'operare modifiche relative alle forme e alla collocazione di tale organismo indipendente.

Cionondimeno, il fatto che quest'ultimo sia espressione di un obbligo europeo, non sembra essere privo di effetti anche su questo piano, giacché implica la necessità di riconoscere valore "comunitariamente necessario"⁵⁵ alle disposizioni che, in concreto, si occupano di istituire detto organismo. Pertanto, il legislatore, a meno di non volersi rendere inadempiente sul piano sovranazionale, non potrebbe intervenire per eliminare, *tout court*, l'Ufficio parlamentare di bilancio, bensì dovrebbe contemporaneamente istituire – almeno per quell'insieme di competenze attribuite direttamente dalla normativa eurounitaria – un nuovo organismo con le medesime funzioni⁵⁶.

⁵⁵ Con tale espressione, come noto, si fa riferimento a quelle disposizioni legislative la cui esistenza è ritenuta indispensabile perché l'Italia non si renda inadempiente nei confronti di obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario; sul punto, v. E. Malfatti - S. Panizza - R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 285.

⁵⁶ Il meccanismo, infatti, sarebbe quello tracciato dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo; laddove, con le sentt. nn. 31, 41 e 45 del 2000, ha affermato, in tema di leggi comunitariamente necessarie, che la relativa disciplina non potrebbe essere abrogata, ovvero derogata nel suo nucleo minimo essenziale, a meno

Tale rilievo, unito alle considerazioni poc' anzi effettuate e relative alla facoltà del legislatore di modificare forma e collocazione di tale organismo indipendente, consentirebbe di configurare quest'ultimo come il primo "organismo comunitariamente necessario" del nostro ordinamento giuridico.

A titolo di esempio, infatti, Il legislatore costituzionale ben potrebbe intervenire per abrogare l'art. 5, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012, per poi istituire lo stesso organismo mediante una fonte di livello inferiore; ma ciò non toglie che detto organismo debba comunque esserci, a meno di non voler incorrere nelle problematiche sopra prospettate.

Si è accennato che, qualora il legislatore intendesse eliminare *sic et simpliciter* l'organismo indipendente, l'Italia si renderebbe inadempiente rispetto al correlativo obbligo europeo. Pur tuttavia, ci si dovrebbe interrogare in merito agli effetti che, in concreto, potrebbero promanare da una norma che espliciti un simile intento, giacché la stessa, in quanto incompatibile con la normativa europea dettata in tale ambito, andrebbe per ciò stesso disapplicata.

In tale ottica, e *rebus sic stantibus*, sarebbe poi opportuno chiedersi se l'Ufficio parlamentare di bilancio possa essere ritenuto legittimato a essere parte di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Una indicazione in senso affermativo sembra derivare, *prima facie*, dalla presenza di entrambi quei requisiti, di ordine soggettivo e oggettivo, che la Consulta ha ribadito essere indispensabili perché via sia la materia del conflitto, ossia: l'esistenza di un conflitto «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono», nonché il fatto che esso insorga «per la delimitazione della sfera di attribuzione determinata, per i vari poteri, da norme costituzionali»⁵⁷.

Circa il primo requisito, quello soggettivo, la giurisprudenza costituzionale, come noto, ha fornito in merito un'interpretazione ampia, non ritenendo possibile ridurre «la cerchia di organi 'competenti a dichiarare definitivamente' la volontà del potere cui appartengono» a quella «degli organi comunemente detti 'supremi' in quanto strutturalmente collocati al vertice di un potere»⁵⁸. In relazione al requisito oggettivo, invece, si dovrebbe ac-

di non operare allo stesso tempo l'introduzione di ulteriori disposizioni parimenti conformi al diritto dell'Unione europea.

⁵⁷ Cfr. art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

⁵⁸ Così l'ordinanza n. 228 del 1975 della Corte costituzionale, ove si afferma, inoltre, che «deve esser individuato caso per caso, alla stregua dell'ordinamento funzionale di ciascun potere e della posizione assegnata dalle norme costituzionali ai diversi organi che lo compongono, quale tra questi sia da considerare competente a dichiararne definitivamente la volontà».

certare che vi sia stato il riconoscimento, in capo all'Ufficio parlamentare di bilancio, di una sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata e garantita.

Entrambi i requisiti sembrano essere soddisfatti dallo stesso art. 5 lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012, laddove prevede l'istituzione "di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio"; potendosi quindi ipotizzare che il potere di appartenenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio vada rinvenuto in tale disposizione.

Ne deriverebbe la possibilità di ricondurre l'organismo di cui all'art. 5 lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012, alla categoria dei c.d. poteri-organo, ossia quelle «figure che non possono essere fatte rientrare nella classica tricotomia dei poteri, che tuttavia sono dotate di attribuzioni di livello costituzionale esercitabili in modo autonomo ed indipendente e che si esauriscono strutturalmente in un solo organo»⁵⁹. Nondimeno, si può rilevare come, nell'ipotesi in cui l'Ufficio parlamentare di bilancio si trovasse a essere parte in un giudizio per conflitto di attribuzione, non sembra vi potranno essere dubbi circa: il «tono costituzionale» del conflitto⁶⁰, l'esercizio, da parte di tale organismo, «di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita»⁶¹, nonché «l'esistenza di attribuzioni costituzionali»⁶²; tutti fattori ritenuti dalla Corte costituzionale indispensabili per riconoscere, a un determinato soggetto, la legittimazione ad attivare il relativo giudizio.

Quale che ne sia la configurazione, l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio può comunque essere interpretata come il tentativo di rispondere ad una duplice esigenza: da una lato, quella avvertita da più parti sul piano sovranazionale, e cioè di dotarsi di un organismo di controllo indipendente in materia di finanza pubblica che potesse garantire l'affidabilità e la plausibilità dei dati messi a disposizione dagli Esecutivi nazionali; dall'altro, quella ravvisata sul piano nazionale, ossia di superare l'asimmetria informativa intercorrente tra Esecutivo e Legislativo, che deriva dalla tradi-

⁵⁹ Sul punto, v. E. Malfatti - S. Panizza - R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 246.

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 426 del 1999.

⁶¹ Cfr. L'ord. n. 17 del 1978 della Corte costituzionale, sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Comitato promotore del referendum.

⁶² Cfr. L'ord. n. 79 del 2006 della Corte costituzionale, sull'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico.

zionale posizione di debolezza di quest'ultimo rispetto alla predisposizione, da parte del Governo, dei dati relativi all'economia e alla finanza pubblica⁶³.

Si avrà modo di verificare sino a che punto, dette esigenze, possano dirsi soddisfatte dall'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, almeno con riferimento all'esperienza maturata fino ad oggi (v. par. 3).

In questa sede deve invece rilevarsi come l'istituzione di un tale organismo, in Italia, sia andata a innestarsi su una quadro di finanza pubblica già ampiamente strutturato⁶⁴.

In tale prospettiva, sarebbe opportuno domandarsi se le funzioni espletate dall'Ufficio parlamentare di bilancio possano in qualche modo essere ritenute pleonastiche, in quanto esse, per certi versi, sembrano sovrapporsi a quelle attribuite, in particolare, alla Corte dei Conti⁶⁵. L'Ufficio parlamentare di bilancio, invero, si differenzia rispetto a quest'ultima fondamentale per due aspetti: la mancanza di poteri giurisdizionali e l'espletamento delle proprie funzioni in un'ottica tendenzialmente, ma non unicamente, *ex ante*⁶⁶.

Occorre dunque chiedersi se non sarebbe stato più opportuno, al fine di evitare eventuali sovrapposizioni funzionali⁶⁷, operare un «ripen-

⁶³ Di tale avviso, P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 73, il quale sottolinea altresì «l'aspirazione pratica a partecipare in modo meno acritico e più consapevole alla formazione di decisioni di finanza pubblica, in larga misura avvertite come etero imposte».

⁶⁴ Si richiamano, a titolo d'esempio, la Ragioneria generale dello stato, la Corte dei conti, il Servizio studi della Banca d'Italia, il Dipartimento del Tesoro, nonché il Servizio del Bilancio del Senato.

⁶⁵ Si pensi al controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo, nonché al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, il quale, sia pure *ex post*, chiama la Corte dei conti a effettuare una valutazione sugli andamenti della gestione della finanza pubblica. Come si avrà modo di verificare (v. *infra* par. 2.2.), anche il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, laddove la Corte dei conti si trova a valutare, anche qui *ex post*, la razionalità e congruità delle stime e delle misurazioni che sottendono alle previsioni di spesa, risulta assimilabile a quello affidato dal legislatore all'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁶⁶ L'assenza di una netta distinzione funzionale sembra essere confermata dalle stesse sezioni riunite della Corte dei conti, quando, nel parere n. 3/2011/Cons, del 13 dicembre 2011, afferma che le funzioni svolte dall'Ufficio parlamentare di bilancio «e quelle intestate alla Corte risulterebbero, comunque, ad un tempo differenziate e complementari nell'esercizio di ruoli ontologicamente diversi».

⁶⁷ Nonostante, sul punto, G. Guzzetta, *Il circuito parlamento-governo-corte dei conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, op. cit., pp. 503 ss., sottolinei come un'ipotetica sovrapposizione di funzioni non comporti, per ciò stesso, l'esclusività dell'attribuzione.

samento generale» della Corte dei conti⁶⁸ alla stregua del *fiscal council* francese⁶⁹.

In tal senso, la formulazione di un modello così differente da parte del legislatore lascerebbe presupporre che, ai fini dell'introduzione di un *fiscal council* in Italia, siano state determinanti, in maniera rilevante, unicamente le esigenze maturate sul piano sovranazionale, a meno che non si voglia aderire a quell'impostazione secondo cui, attraverso tale istituzione, «la classe politica abbia voluto in qualche modo cercare di chiudere i conti con una burocrazia di cui non è stata capace di orientare l'azione (nel senso del controllo della dinamica dei conti e della qualità della spesa), e dalla quale è rimasta bloccata», tentando «di superare i vincoli contabili con i super poteri del super tecnico»⁷⁰.

2.1. *Il mantra dell'autonomia e indipendenza.* – La volontà di istituire il *fiscal council* italiano, dotandolo di una peculiare qualità giuridica, troverebbe una ulteriore conferma nell'analisi delle norme che ne regolano la composizione e il funzionamento.

Per quanto concerne la sua composizione, infatti, l'art. 16 della legge n. 243 del 2012 stabilisce che l'Ufficio parlamentare di bilancio “opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione” attraverso un Consiglio composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Tale circostanza rappresenta una peculiarità – se non un vero e proprio *unicum* – nel panorama dei *fiscal council* di collocazione parlamentare, il cui modello di riferimento (quello, come si è visto, del *Congressional Budget Office* statunitense) si caratterizza per avere un vertice di tipo monocratico, e non collegiale (*board*) come avvenuto in Italia.

Ad ogni modo, alla nomina dei membri del Consiglio procedono d'intesa i Presidenti di Camera e Senato, sulla base di un elenco di dieci no-

⁶⁸ Cfr. M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 7; contra R. Perna, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 43, il quale ritiene che la commistione tra un controllo tecnico-indipendente e un controllo politico (ossia quello previsto dall'art. 18, comma 2, della legge n. 243 del 2012, su cui ci si soffermerà più avanti) sarebbe idoneo a scongiurare il prevalere dell'aspetto tecnico su quello politico e viceversa.

⁶⁹ *L'Haut Conseil des finances publiques*, infatti, si presenta come fortemente integrato alla Corte dei conti, non solo perché istituito presso di essa e presieduta dal suo primo presidente, ma anche perché risulta composta da dieci membri, di cui quattro sono magistrati della Corte stessa.

⁷⁰ Così P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, op. loco cit.

minativi indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, a maggioranza dei due terzi. L'elenco contiene dieci nominativi, i quali vengono preventivamente selezionati dalle suddette Commissioni, sulla base delle manifestazioni di interesse pervenute alla Camera e al Senato a seguito della pubblicazione di un apposito avviso⁷¹.

In linea con la configurazione tecnica dell'organismo in esame, i membri del Consiglio possono essere individuati esclusivamente tra "persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale"⁷², durano in carica per sei anni e non possono essere riconfermati⁷³.

La qualità di membro del Consiglio comporta, a pena di decadenza, l'assoluta incompatibilità con qualsiasi altra funzione e attività, sia essa professionale o di consulenza.

Viene prevista, inoltre, la possibilità di revocare i membri del Consiglio qualora questi abbiano dato corso a gravi violazioni dei doveri d'ufficio; in tal caso, la revoca viene proposta a maggioranza dei due terzi dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, e si procede alla stessa mediante decreto adottato d'intesa dai Presidenti delle Camere.

Al fine di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio, al Consiglio viene riconosciuta una rilevante autonomia organizzativa e regolamentare, la quale, tuttavia, per essere esercitata necessita del preventivo assenso dei Presidenti di Camera e Senato.

Un ulteriore profilo di indipendenza risiederebbe nel fatto che all'Ufficio venga attribuita la piena autonomia circa la gestione finanziaria e contabile della propria dotazione finanziaria, il cui finanziamento è stato integralmente demandato a ciascuna Camera⁷⁴.

La breve analisi effettuata sembra consentire l'affermazione secondo cui l'Ufficio parlamentare di bilancio si configurerebbe come un organismo

⁷¹ Cfr. Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁷² Così l'art. 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

⁷³ Sul punto, G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 192, sostiene che l'Ufficio parlamentare di bilancio presenti «le medesime caratteristiche di autonomia delle autorità indipendenti, quale (il riferimento è contenuto nella stessa norma) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato».

⁷⁴ Così come stabilito dagli artt. 16, comma 4, e 19 della legge n. 243 del 2012.

sui generis, non riconducibile pienamente né al modello delle autorità amministrative indipendenti⁷⁵, né a quello di un mero organo parlamentare.

La stessa disciplina relativa alla sua composizione e al suo funzionamento, infatti, sarebbe sintomatica della peculiare natura di tale Ufficio. Quest'ultimo, da un lato, si mostra indissolubilmente legato alla dinamica parlamentare – almeno per quel che concerne la sua collocazione, le modalità di nomina dei membri del Consiglio, l'autonomia regolamentare, il finanziamento e la possibilità di instaurare un costante dialogo con le Commissioni parlamentari competenti per materia (su cui v. *infra* § 2.2) – mentre, dall'altro, si presenta come un organismo che «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione».

Cionondimeno, i compiti e gli obiettivi affidati all'Ufficio parlamentare di bilancio non sembrano dare adito a dubbi circa l'inquadramento dello stesso quale organismo pienamente autonomo e indipendente, del cui operato le Camere possono eventualmente giovare nell'espletamento delle proprie funzioni di indirizzo e controllo⁷⁶. D'altronde, qualora si volesse dubitare di tali margini di autonomia e indipendenza, ci si dovrebbe inevitabilmente interrogare in merito a un'eventuale violazione degli obblighi contenuti all'art. 5 del regolamento UE n. 473 del 2013. In tale prospettiva, infatti, anche il controllo, demandato ai Presidenti delle Camere, sul potere regolamentare dell'Ufficio parlamentare di bilancio dovrebbe essere esercitato con cautela, in modo da non rischiare di violare i principi dettati in materia dalla normativa eurounitaria.

Il *fiscal council* italiano, dunque, sembra distinguersi per una portata innovativa che dipende non tanto dai suoi compiti e dalle sue funzioni⁷⁷, quanto dalla sua posizione istituzionale: autonomo e indipendente, ma po-

⁷⁵ Di tale avviso, D. Cabras, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, p. 188; v. anche M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 6, il quale evidenzia che, qualora si fosse seguito il modello delle autorità amministrative indipendenti, si sarebbe giunti, da un lato, a «una sensibile riduzione del potere di bilancio del Parlamento; già ridimensionato con le regole dell'UE sul 'semestre europeo' (che dopo il *Two Pack* del 2013 si sono estese anche al secondo semestre, pure 'europeizzato') e dai vincoli esterni di bilancio, sempre di origine europeo. Dall'altro, ad un'inaccettabile delegittimazione politica del Parlamento a fronte di un'autorità tecnica e volutamente indipendente dalla politica».

⁷⁶ Secondo G. Vegas, *op. loco cit.*, ne consegue che l'Ufficio parlamentare di bilancio possa essere considerato «un soggetto – ancorché di derivazione parlamentare – del tutto autonomo e indipendente», rilevando che «se è così, sorge immancabilmente una questione. Quella relativa all'imputazione della responsabilità in campo finanziario».

⁷⁷ Sul punto, v. *supra* par. 2.

tenzialmente determinante nel mettere a disposizione del Parlamento le proprie analisi e valutazioni.

2.2. *Segue. L'opportunità de faire d'une pierre deux coups: l'ibridismo indotto.* – Si è tentato di definire le peculiarità dell'Ufficio parlamentare di bilancio, con riguardo alla sua collocazione all'interno del sistema istituzionale, alla sua particolare rilevanza costituzionale, nonché in relazione al contesto normativo di cui esso è espressione⁷⁸.

In questa sede si rende necessario soffermarsi sui compiti e sulle funzioni che il legislatore ha inteso attribuire a tale organismo, anche al fine di potere meglio delineare alcuni di quei possibili riflessi che si potrebbe presumere possano scaturire dal concreto funzionamento dello stesso⁷⁹.

Un primo aspetto, che pare opportuno rilevare, riguarda l'ampliamento, che il legislatore ha ritenuto di operare, dei compiti e delle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nonostante gli obblighi in materia derivanti dall'Unione europea richiedessero agli Stati membri di istituire detti organismi indipendenti di controllo con funzioni più limitate⁸⁰.

Tale circostanza emergerebbe, in particolare, in relazione al già citato art. 5 del regolamento UE n. 473 del 2013, del c.d. *Two pack*, il quale impone agli Stati membri di dotarsi di enti indipendenti che, da un lato, monitorino il rispetto delle regole di bilancio, dall'altro, si occupino di effettuare un'attività di valutazione sulle previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo.

In tale prospettiva, emergono le potenzialità dell'Ufficio parlamentare di bilancio a configurarsi come uno strumento essenzialmente proiettato nella dimensione sovranazionale⁸¹, quale ente di supporto non solo per la *governance* economica europea, ma anche per gli operatori finanziari in generale. Esso, alla luce della sua autonomia e indipendenza, nonché della sua posizione interna al sistema istituzionale, esplicherebbe la funzione

⁷⁸ Per il quale si rinvia alle considerazioni contenute nei paragrafi 1 e 2.

⁷⁹ Cfr. G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 16.

⁸⁰ Sul punto, v. A. Zanardi, *Ruolo e attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, sul sito www.upbilancio.it, 2016, p. 20.

⁸¹ In tal senso, R. Beetsma - X. Debrun, *Debunking 'fiscal alchemy': The role of fiscal councils*, in *VoxEU.org*, maggio 2016, p. 3, sottolineano che, fra l'altro, «the fiscal council can issue reports summarising and clarifying information that would otherwise be buried in official documentation or distorted by ideologically charged arguments exchanged in the political arena».

di garantire la credibilità dello Stato membro⁸², la quale deriverebbe dalla possibilità di fornire, o meno, l'*endorsement* sulle stime e previsioni macroeconomiche elaborate dello stesso, in modo tale ad assicurare, altresì, un compiuto monitoraggio circa il rispetto dei vincoli di bilancio⁸³.

Tuttavia, il legislatore sembra avere voluto cogliere l'occasione anche per fornire al Parlamento una serie di valutazioni e di analisi⁸⁴ effettuate da un organismo con spiccate competenze economiche⁸⁵, posto al di fuori del circuito politico.

Una tale *ratio*, in particolare, risulterebbe ravvisabile in riferimento agli ulteriori compiti che la normativa nazionale ha inteso attribuire all'Ufficio parlamentare di bilancio. L'art. 18 della legge n. 243 del 2012, infatti, ha stabilito che l'Ufficio, oltre ad analizzare e valutare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché gli andamenti di finanza pubblica e l'osservanza delle regole di bilancio, debba provvedere anche all'analisi, alla verifica e alla valutazione: dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, della sostenibilità della finanza pubblica nel medio e lungo periodo, dell'attivazione e dell'utilizzo del meccanismo correttivo⁸⁶, oltre che degli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati, autorizzati dalle Camere⁸⁷, al verificarsi di eventi eccezionali⁸⁸.

⁸² In merito, si veda la Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 *final*, nonché il punto 7 del relativo allegato.

⁸³ Da più parti, in dottrina, si è evidenziata l'opportunità di attribuire tale compito alla Corte dei conti; v. per tutti, M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., pp. 9-10, nonché I. Ciolli, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista elettronica del Gruppo di Pisa*, 2012, pp. 17 ss.

⁸⁴ Di tale avviso, P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, cit., p. 73.

⁸⁵ Come emerge dal requisito della "riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale", previsto dall'art. 16, comma 2, e richiesto ai membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁸⁶ Il riferimento è all'art. 8, della legge n. 243 del 2012. Tale meccanismo prevede che, qualora il Governo registri uno scostamento negativo del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico e ritenga che questa possa avere riflessi sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, esso "ne evidenzia l'entità e le causa e indica contestualmente misure tali da assicurare [...] il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale".

⁸⁷ Il riferimento è all'autorizzazione prevista dall'art. 81, comma 2, della Costituzione, così come attuato dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

⁸⁸ Secondo l'art. 6 della legge n. 243 del 2012, si è in presenza di "eventi eccezionali" innanzi a: "periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro e all'intera

Oltre all'attribuzione di tali funzioni, viene prevista la possibilità, per le Commissioni parlamentari competenti, di richiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio la predisposizione di analisi e rapporti, nonché l'audizione del suo Presidente.

In questo senso, il quadro che si viene delineando confermerebbe ulteriormente la natura ibrida dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in quanto alla dimensione sovranazionale ne viene affiancata un'altra sostanzialmente nazionale e, più precisamente, parlamentare. Le Commissioni parlamentari vengono infatti dotate del supporto di un organismo estraneo all'indirizzo politico-amministrativo del Governo, il quale, da una parte, sembra potere costituire un valido strumento per garantire lo scardinamento del monopolio informativo del Governo in tale ambito, dall'altra, potrebbe costituire l'occasione per recuperare quel dibattito parlamentare, in tema di finanza pubblica, che risulta ormai contingentato sia nei tempi oltre che nelle modalità⁸⁹.

Circa la prima delle due considerazioni appena richiamate, una analisi dei rapporti pubblicati dall'Ufficio parlamentare di bilancio parrebbe confermare detta potenzialità; in particolare, con la pubblicazione del primo rapporto, nel 2014, l'Ufficio evidenzia da subito le difficoltà relative alla trasmissione delle informazioni necessarie alla validazione (su cui *infra* par. 3), rilevando come la prima esperienza abbia “messo in evidenza aspetti critici che erano, in realtà, prevedibili considerando le modalità concrete di svolgimento del processo di formazione del bilancio come si sono consolidate negli ultimi trent'anni. Esse fanno sì che l'inserimento di una valutazione indipendente del quadro macroeconomico programmatico sia reso difficoltoso dai tempi che scandiscono le fasi successive del processo. In particolare, le informazioni sull'articolazione della manovra, che di quel quadro è elemento essenziale, arrivano infatti troppo a ridosso del momento in cui è attesa la validazione finale rendendo difficoltoso il confronto tra chi deve predisporre il quadro e chi lo dovrebbe validare”⁹⁰.

Unione europea; eventi eccezionali, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese”.

⁸⁹ In tal senso, si pensi ai riflessi che le tempistiche dettate dal semestre europeo, nonché quelle stabilite dalla nuova legge di contabilità pubblica, possono avere sul dibattito parlamentare. Circa il primo aspetto, cfr. G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, novembre 2011, p. 11.

⁹⁰ Così il *Rapporto sulla politica di bilancio 2015* del novembre 2014, p. 13.

Nella stessa direzione sembra andare il rilievo contenuto nel rapporto del maggio 2015, in cui, con riguardo alla razionalizzazione delle società partecipate, l'Ufficio sottolinea che “obiettivo prioritario, ai fini del monitoraggio dell'efficacia delle misure, è quello di rendere disponibili informazioni più tempestive e complete”, affermando di conseguenza la necessità di “rafforzare ulteriormente la capacità informativa”⁹¹.

Il fatto che un organismo tecnico, specificamente preposto ad operare analisi e valutazioni nel campo della finanza pubblica, riscontri notevoli difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie ad espletare le proprie funzioni⁹², sembra confermare l'idea secondo cui il Parlamento, incorrendo nelle medesime problematiche, riuscirebbe a ritagliarsi limitati spazi d'intervento sulle determinazioni assunte dal Governo in tali materie. Problematiche che deriverebbero, in larga misura, dalla «scarsa trasparenza nella formazione e presentazione dei dati di finanza pubblica»⁹³. In questa prospettiva, troverebbe conforto l'ipotesi per cui l'Ufficio parlamentare di bilancio possa divenire strumentale ad un esercizio attivo della funzione di indirizzo e controllo esercitata dalle Camere nei confronti del Governo.

Tralasciando, momentaneamente, gli obblighi derivanti dall'Unione europea, si potrebbe sostenere che, un supporto in tale ambito, avrebbe potuto essere apprestato al Parlamento già da tempo, mediante l'istituzione di un organo parlamentare *stricto sensu*⁹⁴ istituzionalmente preposto a tale fine, anziché attraverso un organismo autonomo e indipendente posto al di fuori del circuito politico.

⁹¹ Ivi, p. 52. Più in generale, si può rilevare come l'esigenza di ottenere informazioni tempestive, ovvero maggiormente complete, venga manifestata a più riprese dall'Ufficio parlamentare di bilancio; cfr. *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, pp. 49 e 58; *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, pp. 52-56 e 67; *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, pp. 96 e 133; l'audizione parlamentare dell'Ufficio sul Def 2016, del 19 aprile 2016, p. 29.

⁹² Sul punto, cfr. in particolare i rilievi contenuti nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, a p. 7, in cui si afferma, con riferimento al Mef, che è “evidente la disorganicità e opacità della procedura di ricostruzione del quadro programmatico, presentato senza rendere disponibili le ipotesi sottostanti alla sua predisposizione”, aggiungendo che si tratta di “un tema rilevante che merita di essere oggetto di una specifica riflessione”.

⁹³ Di tale avviso, P. De Ioanna, *op. loco cit.*, secondo il quale la forte convergenza politica circa l'istituzione dell'organismo di controllo indipendente si spiegherebbe principalmente per tale ragione, cui se ne affiancherebbe anche un'altra, legata all'aspirazione della classe politica «a partecipare in modo meno acritico e più consapevole alla formazione di decisioni di finanza pubblica, in larga misura avvertite come etero imposte».

⁹⁴ Si pensi all'esperienza maturata dal Servizio del Bilancio del Senato.

A tale considerazione si potrebbe tuttavia obiettare che la previsione di un organo parlamentare *ad hoc* per il controllo della finanza pubblica, avrebbe calato lo stesso all'interno delle dinamiche parlamentari, le quali, magari connotate dalla presenza di una stabile maggioranza di governo, avrebbero potuto portare a una sostanziale neutralizzazione di detto organo⁹⁵; cionondimeno, si potrebbe affermare che, in presenza di una simile maggioranza, anche gli eventuali rilievi mossi da un organismo autonomo e indipendente sarebbero suscettibili di essere sottaciuti. Diversamente, invece, si potrebbe dire nel caso in cui un tale organismo fosse stato collocato presso la magistratura contabile, in quanto i suoi rilievi sarebbero risultati svincolati dalle dinamiche legate alle maggioranze parlamentari, e ben avrebbero potuto imporre in qualche modo al Governo, oltre che al Parlamento stesso, un più elevato grado di responsabilizzazione nell'ambito della finanza pubblica.

Quella che emergerebbe, dunque, è l'opportunità di ricondurre tali possibili problematiche alla categoria del politico, piuttosto che a quella del giuridico. Proprio per tali ragioni, infatti, non troverebbe supporto l'idea secondo cui un organismo dotato di autonomia e indipendenza potrebbe meglio garantire una qualche strumentalità alle Camere, giacché, implicitamente, sconterebbe il ricorso ad argomentazioni legate a dinamiche appunto di natura squisitamente politica. Eppure, proprio simili considerazioni consentirebbero di affermare che l'obbligo di dotarsi di un *fiscal council* rappresenti una soluzione che tende a sfumare proprio la differenza tra tali due categorie.

In altri termini, la sensazione è che si sia voluto intervenire sul piano giuridico per risolvere una problematica prettamente politica⁹⁶. Pertanto, si potrebbe suggerire di non attribuire troppo risalto alle virtualità ausiliarie che l'Ufficio parlamentare di bilancio potrà concretamente esprimere nei confronti delle Camere. Viceversa, sembra riacquisire centralità il ruolo

⁹⁵ Cfr. N. D'Amico, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL Briefing Paper*, p. 4, il quale rileva come in Italia si tenda a costituire «un continuum fra il Governo e la sua maggioranza, che rende velleitarie le intenzioni di assegnare al parlamento funzioni di controllo indipendenti sulla gestione del bilancio».

⁹⁶ Una configurazione in tal senso del ruolo dei *fiscal council* viene suggerita in molti contributi della dottrina economica, v., per tutti, A. Zanardi, *Ruolo e attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pp. 2 ss., nonché S. Fabrizio - M. Ashoka, *Can Budgetary Institutions Counteract Political Indiscipline?*, in *IMF Working Paper*, 2006, pp. 10 e 25 ss. In generale, sull'opportunità di ricorrere a vincoli di natura giuridica per ovviare a problematiche di natura politica, v. il classico J.M. Buchanan - R.E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Roma, Armando Editore, 1977.

di tale organismo quale referente nazionale circa gli andamenti di finanza pubblica, a riconferma del duplice piano su cui tale Ufficio risulta chiamato a operare⁹⁷.

Per quanto concerne le dinamiche parlamentari, il momento di massimo contatto tra quest'ultime e l'Ufficio parlamentare di bilancio si può individuare nel meccanismo del "rispetta o spiega" (c.d. *comply or explain*), secondo il quale, qualora l'organismo indipendente di controllo esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle formulate dal Governo, "su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio"⁹⁸.

In tal caso, quindi, il quadro di analisi e valutazioni predisposto dall'Ufficio parlamentare di bilancio fungerebbe da parametro di riferimento offerto alle Commissioni parlamentari per valutare l'attendibilità del correlativo quadro delineato dal Governo. Quest'ultimo viene posto dinanzi ad un'alternativa secca: giustificare ovvero mantenere le proprie valutazioni; rimettendo all'ambito della responsabilità politica le eventuali conseguenze.

Il meccanismo del *comply or explain* rappresenta indubbiamente una occasione, anche per le minoranze parlamentari, per instaurare un confronto tra Camere ed Esecutivo sul delicato tema della finanza pubblica⁹⁹; tuttavia, quanto tale confronto riuscirà a influire sulle determinazioni del Governo appare rimesso al grado di legittimazione e di autorevolezza che l'Ufficio parlamentare di bilancio riuscirà concretamente a guadagnarsi, sia

⁹⁷ In relazione a tale aspetto, M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 8, parla di «una 'doppia ausiliarità' dell'UPB sia verso il Parlamento che verso le istituzioni dell'Unione europea».

⁹⁸ Così l'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012.

⁹⁹ Sul punto, G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., pp. 191-193, sostiene che «il potere straordinario conferito all'Ufficio ai sensi del citato comma 3 dell'art. 18 lo pone in una posizione di terzietà, sia rispetto al parlamento, sia rispetto al governo. Con il che cresce il numero dei soggetti responsabili in materia di decisioni e attuazione delle decisioni nel campo della finanza pubblica. [...] Il risultato complessivo è che – pur con le migliori intenzioni di rendere più trasparenti i conti e di operare le migliori previsioni possibili – ne risulta un sistema potenzialmente generatore di conflitti, che non sono più limitati ai due soggetti tradizionali, parlamento e governo, ma coinvolgono anche un nuovo soggetto, autonomo e di natura tecnica. Certamente, tale impostazione deriva dalla valutazione delle criticità di una fase storica nella quale gli organismi rappresentativi sono posti sotto accusa e dall'idea che soggetti tecnici possano risolvere più facilmente i problemi. Tuttavia, appare lecito chiedersi se si tratti di un'impostazione che allontani l'individuazione del centro di imputazione della responsabilità politica, inficiando le basi stesse del principio democratico».

presso le istituzioni nazionali e sovranazionali, che presso l'opinione pubblica¹⁰⁰.

Un ultimo aspetto su cui sembra opportuno soffermarsi riguarda il compito di analisi, verifica e valutazione dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo. Si può ipotizzare che la Corte costituzionale, ove venga chiamata a pronunciarsi sulla copertura finanziaria di un provvedimento normativo, ai sensi del nuovo art. 81 Cost., terrà conto delle indicazioni fornite in merito dall'Ufficio parlamentare di bilancio¹⁰¹. Nel breve lasso di tempo trascorso dall'inizio delle attività dell'Ufficio tale ipotesi non si è verificata; nondimeno, appare plausibile continuare a ipotizzare che la Corte, in tali occasioni, sarà portata a fare proprie o quantomeno a fare riferimento alle determinazioni dell'Ufficio, e ciò in ragione dell'indipendenza e della natura tecnica dello stesso.

3. Il raffronto con il Governo nel delicato rapporto tra tecnica e politica. Un'analisi dell'operato. – Il primo passo verso la concreta entrata in funzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio si è avuto con la firma del *Protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'economia e delle finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica*, del 15 settembre 2014¹⁰².

Detto Protocollo, oltre ad avere definito i principi generali che regolano i rapporti tra le due istituzioni, ha individuato i documenti su cui l'Ufficio parlamentare di bilancio deve svolgere la validazione delle previsioni, i criteri da seguire nell'esercizio della stessa, nonché le modalità operative e le tempistiche relative allo scambio di informazioni necessario all'espletamento di tale funzione.

¹⁰⁰ In questa prospettiva, potrebbe valutarsi positivamente il clamore mediatico suscitato dalla posizione assunta dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione parlamentare del 3 ottobre 2016, sulla Nota di aggiornamento al DEF, su cui ci si soffermerà al par. 4, cui pertanto si rinvia.

¹⁰¹ Di tale avviso, M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 27, il quale ritiene che «nell'ipotesi in cui in un giudizio costituzionale si discuta anche del costo di un certo intervento legislativo, la Corte costituzionale sarà obbligata a tenere conto delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tenere conto, ovviamente, non significa recepire acriticamente, perché la Corte potrà sempre discostarsi da tali valutazioni ove non le condividesse. La norma in commento, tuttavia, genera una sorta di obbligazione implicita, che costringerà la Corte a motivare con estrema attenzione le ragioni dell'eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall'organismo indipendente».

¹⁰² Il cui testo può essere consultato sul sito www.upbilancio.it.

Per quanto concerne i documenti su cui l'Ufficio è chiamato a esprimere le proprie valutazioni, il Protocollo, in linea con gli obblighi derivanti dall'Unione europea in materia, individua: il *Programma di stabilità* contenuto nel *Documento di economia e finanza* (Def)¹⁰³, il *Documento programmatico di bilancio*¹⁰⁴ e le relazioni eventualmente presentate alle Camere nel caso in cui vengano aggiornati i documenti programmatici, ovvero qualora si verificino eventi eccezionali.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (da qui Mef) ha inoltre concordato con l'Ufficio parlamentare di bilancio che l'esercizio di validazione venga effettuato anche in relazione al quadro di previsione macroeconomica tendenziale¹⁰⁵, così come delineato dai suddetti documenti, oltre che dalla *Nota di aggiornamento al Def* (da qui NadeF)¹⁰⁶.

Emergerebbe anche qui, dunque, come nel caso della legge istitutiva dell'Ufficio, una volontà di amplificare il raggio di azione riconosciuto all'Ufficio parlamentare di bilancio, in quanto viene attribuito a quest'ultimo il compito di validare le previsioni macroeconomiche tendenziali del Governo, nonostante gli obblighi derivanti dall'Unione europea non prevedessero nulla in merito.

Tale *volonté d'élargir* sarebbe desumibile non solo dal già evidenziato¹⁰⁷ ampliamento operato dal legislatore in relazione ai compiti attribuiti all'Ufficio, ma altresì in rapporto alla volontà, manifestata dall'Esecutivo, di annoverare nel processo di validazione anche le previsioni tendenziali. Si potrebbe dedurre, quindi, che, oltre al Parlamento, anche il Governo abbia voluto individuare nell'Ufficio parlamentare di bilancio un elemento

¹⁰³ Il *Programma di stabilità*, da presentare alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea entro il 30 aprile di ogni anno, è il documento in cui il Governo fissa i piani di bilancio per il triennio successivo, in linea con gli obblighi assunti in sede europea con il Patto di stabilità e crescita. In esso, quindi, vengono illustrate le previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo, le quali sono formulate sulla base dell'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, della presunta evoluzione dello scenario economico-finanziario internazionale, nonché degli interventi che si intendono adottare.

¹⁰⁴ Il progetto di *Documento programmatico di bilancio* viene presentato alle istituzioni europee ogni anno entro il 15 ottobre, al fine di illustrare alle stesse il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo.

¹⁰⁵ Rappresentato dall'insieme di previsioni di finanza pubblica formulate ipotizzando l'assenza della predisposizione di nuove manovre finanziarie.

¹⁰⁶ La quale va presentata alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno.

¹⁰⁷ Cfr. *supra* par. 2.2.

di supporto (*rectius*: raffronto), utile per la definizione dei propri quadri programmatici e tendenziali.

Una simile ipotesi risulterebbe avvalorata dal dialogo che si è andato concretamente a instaurare, durante il processo di validazione, tra il Mef e l'Ufficio. La stessa sequenza temporale tratteggiata per il processo di validazione porrebbe in evidenza l'intercorrere di un tale dialogo tra l'organismo tecnico e il Ministero, il quale, ancorché previsto come "eventuale", si presenterebbe come una naturale conseguenza del perseguimento di simili obiettivi, non solo per l'indubbio valore endoprocedimentale che connoterebbe lo stesso, ma anche al fine di evitare i possibili disagi che deriverebbero da una valutazione svolta esclusivamente *a posteriori*.

In tale ottica, infatti, il processo di validazione viene articolato in quattro fasi, consistenti nella: 1) trasmissione dal Mef all'Ufficio parlamentare di bilancio del quadro macroeconomico; 2) eventuale formulazione di rilievi da parte dell'Ufficio; 3) eventuale invio da parte del Mef all'Ufficio della versione modificata del quadro macroeconomico; 4) validazione finale dell'Ufficio, che potrà essere positiva ovvero negativa.

Come si accennava, la prassi ha determinato la trasformazione di un fattore eventuale in uno necessariamente endoprocedimentale, avendo, i rilievi mossi dall'Ufficio parlamentare di bilancio prima della validazione, inciso, in più di un'occasione, sulle determinazioni del Mef.

Una conferma in tale direzione pare derivare dall'analisi di alcuni dei rapporti pubblicati dall'Ufficio. Già nel primo rapporto, infatti, l'Ufficio afferma di avere proceduto alla validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali "dopo che in precedenza aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione di tali previsioni", mentre "la validazione del quadro programmatico si è basata su un'ipotesi di manovra di finanza pubblica ricostruita nell'interlocuzione con il MEF"¹⁰⁸.

Sul grado di influenza che il Mef sembra riconoscere ai rilievi mossi dall'Ufficio parlamentare di bilancio si avrà modo di tornare più avanti, quando ci si soffermerà sulla validazione del 2016¹⁰⁹.

In questa sede, invece, sembra opportuno effettuare una breve analisi del tenore e dei contenuti dei rapporti pubblicati dall'Ufficio, in modo tale

¹⁰⁸ Cfr. *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, p. 7. Il riferimento a un processo di interlocuzione tra Ufficio parlamentare di bilancio e Mef può essere individuato anche nel *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, p. 15, e nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, p. 14.

¹⁰⁹ Cfr. *infra* paragrafo 4.

da offrire un quadro generale dell'attività effettuata finora da quest'ultimo¹¹⁰.

Nel primo dei suoi rapporti (*Rapporto sulla politica di bilancio 2015*), l'Ufficio parlamentare di bilancio individua, da subito, quello che risulterà essere il *leitmotiv* dei suoi successivi rapporti, ossia l'affermazione secondo cui le previsioni del Governo "appaiono in generale più ottimistiche di quelle dei previsori¹¹¹ del *panel UPB*"¹¹², cui si accompagna quella secondo cui le "quantificazioni non prudenziali delle misure proposte minacciano l'intero quadro dei conti"¹¹³.

Ciononostante, in questa occasione, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha ritenuto la stima per il 2015 sufficientemente prudente, nonostante abbia tenuto a precisare che la stessa fosse caratterizzata da un elevato grado di incertezza; il quale sarebbe derivato dall'ampiezza degli intervalli di previsione¹¹⁴, oltre che dagli elementi di rischio inerenti alle previsioni formulate dal Governo¹¹⁵.

Al di là di tali considerazioni, l'Ufficio, in quella occasione, si è limitato a fornire una analisi e una spiegazione delle misure predisposte dal Governo¹¹⁶, talvolta segnalando l'opportunità di modificarne i relativi metodi di stima¹¹⁷.

¹¹⁰ Verranno omissi i rilievi effettuati dall'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla carenza di informazioni, per i quali si rimanda alle considerazioni svolte nel par. 2.2.

¹¹¹ Le stime di cui l'Ufficio si avvale per valutare la ragionevolezza delle previsioni effettuate dal Governo sono elaborate da quattro previsori, di cui uno pubblico (Istat) e tre privati (Centro Europa Ricerche, Prometeia, Ref.ricerche), solitamente richiamati con il termine "*panel UPB*".

¹¹² Cfr. *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, p. 11, in relazione al triennio 2016-2018. In quella occasione, l'Ufficio ha evidenziato come, secondo il Governo, una ingente percentuale della crescita prevista per il 2016 sarebbe dovuta essere imputata all'impatto delle riforme strutturali, nonostante le stesse fossero ancora in via di definizione. Ciò avrebbe importato la difficoltà di effettuare una valutazione del relativo impatto sull'economia, anche perché "nell'esperienza del nostro paese, le riforme strutturali hanno sempre sofferto di pesanti ritardi nella fase di concreta implementazione, ritardi che hanno comportato successive revisioni dell'impatto a breve termine inizialmente stimato".

¹¹³ Ivi, p. 33.

¹¹⁴ Ivi, p. 9. Il riferimento qui è all'intervallo di confidenza, ossia l'intervallo di valori plausibili all'interno del qual può collocarsi la previsione di una variabile economica; cfr. A. Zanardi, *Ruolo e attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 26.

¹¹⁵ Ivi, p. 10, i rischi venivano individuati sia in variabili endogene che esogene. Sui margini di rischio relativi agli effetti finanziari previsti dalla manovra, v. anche pp. 33-34.

¹¹⁶ Cfr. pp. 71 ss. del Rapporto in esame.

¹¹⁷ Sul punto, v. pp. 20-21 e 61-63 del Rapporto in esame.

Nel rapporto successivo (*Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*) l'Ufficio sembra avere confermato i propri rilievi in merito all'elevato ottimismo insito nelle stime del Governo¹¹⁸, le quali, tuttavia, anche in questo caso rientravano nell'intervallo delle previsioni del *panel*, nonostante si andassero a collocare in prossimità del limite superiore dello stesso¹¹⁹. Inoltre, nell'analizzare e valutare le misure di revisione della spesa predisposte dal Governo, l'Ufficio ha affermato che vi fosse il rischio di una duplicazione dei risparmi attesi e la necessità di "verificare l'attuazione di provvedimenti già adottati per consentire un punto di partenza realistico per la definizione dei nuovi interventi"¹²⁰.

Cionondimeno, il rapporto in esame sembra distinguersi per due passaggi fondamentali, dei quali si poteva trovare riscontro già nell'audizione parlamentare dell'Ufficio del 21 aprile 2015¹²¹.

Il primo lo si incontra nell'ambito dell'analisi settoriale e, più specificamente, nell'esame degli interventi di revisione della spesa pubblica predisposti dal Governo.

Nell'esame della manovra relativa alla revisione degli incentivi alle imprese, infatti, l'Ufficio parlamentare di bilancio, dopo avere effettuato la propria analisi, conclude affermando che "ai fini del conseguimento di maggiori risparmi andrebbe ampliato l'aggregato della spesa aggregabile, oltre l'ambito degli incentivi, con il coinvolgimento di altre componenti dei trasferimenti alle imprese. Gli spazi per i risparmi devono tuttavia tener conto delle possibili duplicazioni con le altre aree di intervento correttivo indicate nel PNR¹²², nella fattispecie quella relativa ai costi *standard* sul tra-

¹¹⁸ Cfr. *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, p. 21 e 33; mentre sul rischio di "sopravalutazione" dei risparmi attesi dagli "interventi di contenimento della spesa preannunciati", v. p. 41.

¹¹⁹ Ivi, p. 14.

¹²⁰ Ivi, p. 45.

¹²¹ Si noti che il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015* è stato pubblicato nel maggio 2015.

¹²² Il *Programma nazionale di riforma*, secondo l'art. 9 della legge n. 196 del 2009, deve essere presentato al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno. Ai sensi dell'art. 10, comma 5, della stessa legge, in esso vengono indicati: "a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; b) gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; c) le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF; d) i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economica, di rafforzamento della competitività del sistema economico e dell'aumento dell'occupazione".

sporto pubblico locale e regionale e quella relativa alle società partecipate. Per altro verso, riduzioni di trasferimenti potrebbero essere connesse alle operazioni di privatizzazione (Ferrovie, Poste, ENAV)”¹²³.

Il secondo passaggio può essere individuato in relazione all'analisi delle misure predisposte per la razionalizzazione delle società partecipate pubbliche, laddove l'Ufficio, seppure in modo laconico, afferma che “Per quanto riguarda gli aspetti di merito, il risultato immediato di fusioni o liquidazioni è una riduzione dei costi auspicabile, ma di limitata entità (organi di vertice, sedi, etc.). Miglioramenti maggiori nella struttura dei bilanci societari deriverebbe da azioni di riorganizzazione più ampie, che però richiedono tempo per la predisposizione dei piani industriali (e per la loro realizzazione) e incontrano spesso la difficoltà di collocamento del personale in esubero [...]. Il superamento dell'affidamento diretto potrebbe indurre a strutture di costo più efficienti, ma la transizione sembra in alcuni casi richiedere una gradualità che consenta di non disperdere esperienze e capacità presenti nelle società esistenti”¹²⁴.

Entrambi i passaggi richiamati sembrano far emergere l'adozione, da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, di un approccio di tipo consultivo-propositivo difficilmente riconducibile alle funzioni di mera valutazione tecnica¹²⁵. In particolare, l'Ufficio pare accompagnare le proprie valutazioni all'indicazione, più o meno specifica, di possibili misure alternative che, in qualche modo, sembrano sottendere un certo grado di politicità.

Un simile approccio è stato seguito anche in occasione del successivo rapporto (*Rapporto sulla politica di bilancio 2016*), nel quale, oltre al consueto riferimento all'ottimismo insito nelle stime e nelle previsioni del Governo¹²⁶, sarebbe possibile individuare almeno due passaggi dal tenore analogo a quelli riportati in precedenza.

¹²³ Così il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, p. 51; v. anche p. 16 dell'audizione parlamentare dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul Def 2015.

¹²⁴ Cfr. p. 53 del rapporto in esame, nonché p. 18 della richiamata audizione parlamentare.

¹²⁵ La possibilità di riconoscere all'Ufficio parlamentare di bilancio l'esercizio di una simile attività è stata esclusa da D. Cabras, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi*, ottobre 2012, pp. 25 ss., il quale ha evidenziato come, il carattere «tecnico-scientifico» dello stesso, suggerisca di “non attribuire a quest'ultimo la possibilità di intervenire formalmente, esercitando funzioni consultive o di controllo in senso proprio, nelle procedure di finanza pubblica”. Secondo l'A., infatti, l'Ufficio dovrebbe limitarsi a svolgere «l'attività di analisi e verifica che rientra nel suo mandato, da esercitare in applicazione di parametri tecnici».

¹²⁶ In tal senso, il *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, pp. 15 e 55-59.

Il primo riguarda il tema delle criticità legate agli investimenti pubblici in Italia, laddove l'Ufficio afferma che “per aumentare la quantità e migliorare la qualità delle infrastrutture in Italia, il sistema di *governance* degli investimenti pubblici nel nostro Paese richiederebbe significativi interventi correttivi”, rinviando, per approfondimenti sul punto, ad un proprio *focus tematico*¹²⁷, nel quale, essenzialmente, viene suggerita la trasposizione di alcuni strumenti e metodi previsti in tale ambito dal *Piano Juncker*. A tale considerazione l'Ufficio accompagna quella per cui “le principali criticità riguardano il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti (*pipeline*) di investimenti continuamente aggiornato e rinnovato, e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti e il loro finanziamento”, e ancora, “la maggiore criticità consiste nella necessità di acquisire e inserire nel processo decisionale e attuativo strutture tecniche dotate di competenze adeguate, in grado di interagire nel complesso formato da interessi pubblici, vincoli europei, operatori privati e sistema bancario”¹²⁸. L'Ufficio giungerebbe quindi a suggerire l'istituzione di organismi tecnici che possano garantire l'efficacia degli investimenti pubblici in Italia.

Un altro passaggio, infine, risulta sintomatico di quello che sembra essere un intento di tipo propositivo e può essere individuato in relazione all'analisi delle misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale, laddove l'Ufficio afferma che “il livello e la crescita della povertà tra le famiglie con almeno un minore, insieme a considerazioni sulla necessità di tutelare i soggetti intrinsecamente più vulnerabili e dipendenti, spiegano la scelta di individuare questi nuclei come *target* degli interventi contro il disagio sociale. Per poter fare fronte alle diverse condizioni di povertà, tuttavia, sarebbe necessario un intervento non categoriale e più ampio di quello messo in cantiere per il 2016”¹²⁹.

Si può rilevare come le soluzioni prospettate scontino una certa ambiguità, in quanto appaiono esulare dall'ambito della valutazione tecni-

¹²⁷ Il riferimento è al *focus tematico* n. 5 del 26 ottobre 2015, pubblicato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (“*Il Piano di investimento europeo. Un'opportunità per migliorare la governance delle infrastrutture pubbliche in Italia?*”); v., in particolare, p. 13 e 18 dello stesso.

¹²⁸ Così il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, p. 40.

¹²⁹ Ivi, p. 111.

co-scientifica per ricadere, inesorabilmente, in quello dell'opportunità politica¹³⁰.

Il tenore dei passaggi richiamati, infatti, sembra rappresentare una sorta di travalicamento delle funzioni attribuite all'Ufficio parlamentare di bilancio, il quale avrebbe abbandonato, seppure in tali sporadiche occasioni, quell'atteggiamento analitico valutativo di tipo tecnico e indipendente, che al contrario dovrebbe connotare il suo operato¹³¹, in favore di un approccio di tipo attivo-propositivo.

Non sembra che analoghe criticità possano essere rilevate con riguardo ai successivi rapporti¹³²; il che, dunque, indurrebbe a far rientrare nell'ambito delle mere *défaillances* i passaggi evidenziati.

Ad ogni modo, qualora l'Ufficio avesse assunto, ovvero iniziasse ad assumere, un approccio di tipo propositivo-attivo, lo stesso andrebbe necessariamente censurato; e ciò non solo perché l'Ufficio, in tale caso, porrebbe in essere un'attività che si collocerebbe al di fuori del proprio mandato¹³³, ma soprattutto in ragione della delicatezza delle materie su cui esso viene chiamato a effettuare le proprie valutazioni. Per tale ragione, appare quindi auspicabile una maggiore cautela da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, il quale, come già evidenziato, non risulta istituzionalmente preposto ad una generale attività di consulenza e interazione con l'Esecutivo, bensì ad assolvere un ruolo di verifica e controllo dell'affidabilità e plausibilità delle previsioni e delle valutazioni da quest'ultimo formulate in tema di finanza pubblica.

Un tale auspicio non si giustificerebbe solo per il fatto che l'Ufficio si trovi a operare in un ambito intrinsecamente connesso al principio democratico, ma anche perché, l'adozione da parte dello stesso di un approccio di tipo propositivo-attivo, rischierebbe di alterare il criterio di imputazione

¹³⁰ Sulla complessità del rapporto fra tecnica e politica, nonché sull'idea che i concetti di tecnicità e oggettività, nella loro pretesa di scientificità, possano sottendere una dimensione assiologica, appare scontato il rinvio a C. Schmitt, *Cattolicesimo romano e forma politica*, Milano, Giuffrè, 1986.

¹³¹ Esemplificative, in tal senso, appaiono le valutazioni sugli "eventi eccezionali", contenute nell'audizione parlamentare dell'Ufficio sulla Nedef 2015, del 29 settembre 2015, p. 23; nonché il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, pp. 60 ss.

¹³² I rilievi contenuti nel *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, p. 48, infatti, sembrano più di natura formale che sostanziale.

¹³³ Sul punto, infatti, I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, febbraio 2012, p. 19, ritiene che solo da un punto di vista formale sarebbe possibile considerare le funzioni espletate dall'Ufficio come di natura tecnica-amministrativa.

della responsabilità politica relativa alle scelte effettuate in quella sede¹³⁴, comportando, quindi, una riduzione del grado di legittimazione democratica delle stesse¹³⁵.

4. *La prima attivazione del meccanismo del comply or explain e i suoi riflessi. Un caso particolare.* – Il processo di validazione del 2016 ha rappresentato, sotto diversi aspetti, un *quid novi* per l'Ufficio parlamentare di bilancio. In quella occasione, infatti, si è avuto modo di constatare il manifestarsi di importanti elementi di novità, sia per quanto concerne i rapporti tra l'Ufficio, il Governo e il Parlamento, sia in relazione all'impatto mediatico che le determinazioni dell'Ufficio pare abbiano avuto sull'opinione pubblica.

Si ritiene opportuno, pertanto, ripercorrere le vicende che hanno caratterizzato tale processo di validazione, al fine di poterne meglio definire le peculiarità, nonché gli aspetti innovativi.

La prima analisi e valutazione che l'Ufficio parlamentare di bilancio è stato chiamato a effettuare nel 2016 ha riguardato, in linea con gli anni precedenti, il quadro macroeconomico tendenziale e quello programmatico contenuto nel Def, ed è stata pubblicata ad aprile nel *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*.

Un aspetto particolarmente rilevante sembra potere essere individuato in relazione alla ricostruzione, effettuata dall'Ufficio, del processo di validazione. Nel rapporto in esame, infatti, viene affermato che "l'UPB ha trasmesso il 1° aprile scorso la propria lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali per gli anni 2016-19 del DEF 2016. Tale lettera è stata poi pubblicata nel sito UPB, con allegata una nota che evidenzia i rischi insiti nelle stime. La validazione dello scenario tendenziale è avvenuta dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una versione provvisoria della previsione governativa, a cui era seguita la predisposizione di un nuovo quadro macroeconomico tendenziale da parte del MEF che ha ricevuto valutazione positiva"¹³⁶.

¹³⁴ Circa tale aspetto, D. Cabras, *Un fiscal council in Parlamento*, cit., pp. 26 ss., evidenzia l'assenza di legittimazione democratica dell'Ufficio, alla quale si accompagna l'impossibilità di ricondurlo nell'ambito di una magistratura o di «un potere di altro genere». Ne deriverebbe la necessità di limitare l'attività dell'Ufficio all'espletamento «di compiti di analisi e di valutazione di carattere tecnico e scientifico da esercitare a beneficio del Parlamento, del Governo e dell'opinione pubblica, al fine di assicurare la trasparenza e di verificare il rispetto delle regole della finanza pubblica».

¹³⁵ Dello stesso avviso, G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 193.

¹³⁶ Cfr. il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, p. 16.

Seppure, come detto, riconducibile a una fase necessariamente endoprocedimentale, il tipo di dialogo che emerge da un simile comportamento¹³⁷ finisce col fornire una configurazione dell'Ufficio quantomeno inconsueta per due ordini di ragioni. L'Ufficio, infatti, parrebbe così essere chiamato, da un lato, a formulare le proprie valutazioni sulle previsioni predisposte dal Mef in un'ottica esclusivamente *ex ante*, nonostante il quadro normativo non fornisca elementi univoci in tal senso; dall'altro, a intervenire nella definizione delle stesse previsioni su cui è chiamato a esprimere la propria valutazione, in qualche modo prendendo parte alla predisposizione dei quadri macroeconomici previsionali del Governo.

La peculiarità di entrambe le circostanze potrebbe essere individuata nel fatto che, in tal modo, l'organismo di natura indipendente, preposto ad esprimere valutazioni sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica dell'Esecutivo, finirebbe col risultare determinante proprio nella definizione delle stesse. Le determinazioni del Mef sarebbero strutturate essenzialmente sulla base di un processo di convergenza con l'Ufficio parlamentare di bilancio, la cui attività, tuttavia, non si configurerebbe come meramente ausiliare, bensì come autorevole elemento di raffronto in grado di indurre il Governo a modificare i propri quadri di previsioni.

In tal senso, si potrebbe comprendere la ragione per cui l'attività di valutazione risulterebbe rivolta unicamente a una prospettiva *ex ante*, in quanto l'Ufficio, così, difficilmente verrebbe posto nella condizione di esprimersi, mediante un'alternativa secca (validare o meno), su un quadro di previsione a lui del tutto estraneo; al contrario, esso apparirebbe in qualche modo essere partecipe della predisposizione dell'oggetto del suo controllo, da un lato, attraverso quello che si presenterebbe come un vero e proprio processo di convergenza, dall'altro, mediante la mera comunicazione dei "propri rilievi" sulle versioni provvisorie presentate dall'Esecutivo.

Ad ogni modo, il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, oltre a connotarsi per rendere esplicita la natura delle relazioni intercorrenti tra Mef e Ufficio, pare evidenziare aspetti già contenuti nei rapporti precedenti.

¹³⁷ In tal senso, v. anche *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, p. 7; *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, p. 15; *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, p. 14; audizione parlamentare dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla NadeF 2015, del 29 settembre 2015, pp. 5-6; audizione parlamentare dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla NadeF 2016, del 3 ottobre 2016, p. 3.

In particolare, viene richiamato il generale ottimismo delle stime del Governo¹³⁸, le quali risultano in linea con le previsioni del “*panel UPB*”, ma si vanno a collocare “in prossimità del limite superiore dell’intervallo delle stime dei previsori, segnalando l’emergere di fattori di rischio nello scenario tendenziale che si riverberano poi sul quadro programmatico”¹³⁹. In definitiva, l’Ufficio rileva “un profilo di previsione programmatica del DEF nell’ambito (PIL reale) o al limite (PIL nominale) dei criteri di accettabilità seguiti dall’UPB, con un elemento divergente (tanto per il PIL reale che per quello nominale) nel 2018”¹⁴⁰, suggerendo, pertanto, di adottare “un approccio di cautela”, soprattutto in ragione dell’elevata “dose di incertezza che contraddistingue l’attuale fase economica”¹⁴¹.

Un altro aspetto del rapporto in esame, che appare opportuno richiamare, riguarda quello che potrebbe definirsi come un suggerimento di carattere metodologico, laddove l’Ufficio, dopo avere sottolineato come “la credibilità dei piani di rientro del deficit e della riduzione del debito in rapporto al PIL dipende in modo significativo dalla capacità di realizzare a consuntivo gli obiettivi preannunciati in termini di politiche strutturali e di bilancio”, afferma che “a tal fine sarebbe importante anticipare nell’ambito del DEF la definizione del quadro programmatico di finanza pubblica – articolato per macroaggregati di entrate e spese – ovvero la decisione relativa al complesso delle risorse e alla loro destinazione, che costituiscono l’articolazione essenziale della manovra lorda. Se ciò avvenisse nella prima parte dell’anno, lascerebbe lo spazio di definire successivamente i dettagli delle proposte e delle iniziative. Risulterebbe beneficiata la componente tecnica di stima dei modelli econometrici, nei quali – come già evidenziato nel primo capitolo – la esplicitazione delle macromisure che il Governo intende adottare per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica (o almeno di quelle effettivamente utilizzate nell’esercizio di previsione) renderebbe più credibile il quadro macroeconomico sottostante ai conti pubblici. Tale anticipazione non svolgerebbe peraltro un mero ruolo tecnico, ma avrebbe effetti

¹³⁸ Cfr. *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, pp. 17-22.

¹³⁹ L’Ufficio parlamentare di bilancio, con particolare riguardo alle previsioni tendenziali, evidenzia il fatto che il profilo complessivo di crescita del 2018 si collochi al di fuori dell’intervallo di previsione del *panel* (v. *infra*); v. anche l’audizione parlamentare dell’Ufficio parlamentare di bilancio sul Def, del 19 aprile 2016, pp. 9-10.

¹⁴⁰ Così il Rapporto in esame, a pag. 22. Tuttavia, sul punto, l’Ufficio sembra ricondurre l’“elemento divergente” a “una differenza tecnica” dovuta all’ampiezza e alla struttura “dei ritardi dei moltiplicatori fiscali del modello previsivo del MEF”.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 23.

benefici sulla qualità delle politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale”¹⁴².

L'Ufficio, in sostanza, pare esercitare qui una funzione di consulenza di tipo economico-contabile, interpretando, *de facto*, un ruolo che lo renderebbe assimilabile agli organi ausiliari di cui agli artt. 99-100 della Costituzione.

Nondimeno, la validazione del 2016 che è apparsa maggiormente caratterizzata dai profili di novità richiamati all'inizio del paragrafo pare essere stata quella di autunno; ciò sia da un punto di vista procedurale, in quanto, per la prima volta, le Camere hanno ritenuto opportuno attivare il meccanismo del *comply or explain*¹⁴³, sia per l'attenzione mediatica che i rilievi dell'Ufficio parlamentare di bilancio sembrano avere suscitato presso l'opinione pubblica.

La validazione autunnale, come di consueto, ha previsto che l'Ufficio parlamentare di bilancio venisse chiamato a operare le proprie valutazioni sulle previsioni macroeconomiche contenute nella *Nota di aggiornamento al Def* (Nadef), le quali riguardano sia lo scenario tendenziale, che quello programmatico (quest'ultime formulate alla luce degli effetti delle misure che il Governo sarebbe intenzionato ad adottare con il disegno di legge di bilancio).

Un primo passaggio fondamentale di tale processo di validazione può essere individuato nell'audizione parlamentare dell'Ufficio del 3 ottobre 2016, sulla Nadef appunto, nel corso della quale l'organismo di controllo ha evidenziato alcune criticità riguardanti i quadri previsionali predisposti dal Governo.

In quella occasione, infatti, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha riferito di avere ritenuto di validare il quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2016 e 2017, mentre, con riferimento agli anni 2018 e 2019, non oggetto di validazione formale, ha reputato la previsione tendenziale “eccessivamente ottimistica”¹⁴⁴.

In modo parzialmente analogo, l'Ufficio ha riferito in audizione di avere “trasmesso al MEF i propri rilievi critici” in relazione al quadro programmatico, sottolineando la presenza di “un eccessivo ottimismo” nelle previsioni del triennio 2017-2019. Tuttavia, con riguardo al 2017, l'Ufficio

¹⁴² Ivi, p. 48.

¹⁴³ Per l'analisi del quale si rimanda al par. 2.2.

¹⁴⁴ In tal senso, l'audizione parlamentare del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, del 3 ottobre 2016, p. 3.

assumeva una posizione più netta, affermando di avere fatto presente al Mef che, “in assenza di una revisione coerente con tali rilievi”, non sarebbe stato possibile “procedere a una validazione positiva” del quadro programmatico¹⁴⁵.

In realtà l'Ufficio, già in precedenza, aveva preso posizione sul triennio 2017-2019, ma esprimendo le proprie valutazioni al di fuori del formale processo di validazione. Infatti, nel corso dell'audizione parlamentare sulla NadeF 2015, del 29 settembre 2015, l'Ufficio preconizzava tali considerazioni affermando che per il triennio 2017-2019 le previsioni di crescita del Mef risultavano “al di fuori dell'intervallo del *panel* UPB e quindi non improntate a criteri prudenziali”, avvisando che tale “evoluzione fuori linea, qualora fosse stata oggetto di un processo di validazione, avrebbe potuto pregiudicarne l'esito positivo”¹⁴⁶.

Nonostante tale monito risultasse sostanzialmente disatteso dal Governo, l'Ufficio, nel corso dell'audizione del 3 ottobre 2016, teneva a precisare che, secondo l'ordinamento dell'Unione europea, la validazione avrebbe riguardato esclusivamente le previsioni contenute nel Documento programmatico di bilancio, e che, pertanto, “eventuali revisioni dell'entità e della composizione della manovra di finanza pubblica rispetto a quelle indicate nella NADEF” avrebbe comportato una conseguente rivalutazione del nuovo quadro macroeconomico prospettato dal Governo¹⁴⁷.

Ciononostante, come accennato, le Commissioni parlamentari competenti hanno ritenuto opportuno attivare il meccanismo del *comply or explain* previsto dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, richiedendo, pertanto, al Governo di illustrare “i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio”. Per la prima volta, dunque, dall'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, le Camere ravvisavano la necessità di ricorrere a tale strumento alla luce delle “valutazioni significativamente divergenti” espresse dall'Ufficio rispetto a quelle dell'Esecutivo in relazione al quadro programmatico contenuto nella NadeF.

¹⁴⁵ Così l'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione parlamentare del 3 ottobre 2016, pp. 3, 10 e 15 dove afferma che le stime programmatiche di crescita del Pil del Mef sono per il 2017 “significativamente fuori linea”.

¹⁴⁶ Cfr. l'audizione parlamentare del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, del 29 settembre 2015, p. 8.

¹⁴⁷ V. l'audizione parlamentare del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, del 3 ottobre 2016, p. 15.

Di conseguenza, l'11 ottobre dello stesso anno, aveva luogo l'audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale optava per confermare e motivare (*explain*) le proprie valutazioni¹⁴⁸. In quella sede, infatti, il Mef affermava che lo scarto fra scenario programmatico e tendenziale, fra il Governo e i previsori dell'Ufficio parlamentare di bilancio, fosse in realtà di 0,2 punti percentuali, e che lo stesso potesse essere reputato come “contenuto” e “non significativo”, oltre che “riconducibile a singole peculiarità modellistiche, *timing* delle equazioni, modalità di introduzione delle politiche nei modelli e margini d'errore statistico¹⁴⁹.”

Il Mef, quindi, sembra avere tentato di minimizzare l'entità delle divergenze tra le proprie valutazioni e l'Ufficio parlamentare di bilancio, riconducendo le stesse a questioni di carattere metodologico, nonostante, in riferimento alla ritenuta esiguità dello scarto di 0,2 punti percentuali, non sembrava possibile condividere una tale qualificazione, giacché lo stesso, su una stima di crescita del 1 per cento, avrebbe rappresentato una porzione considerevole della previsione di crescita.

Il Governo, tuttavia, nonostante in quella sede avesse confermato le proprie previsioni, ha poi ritenuto opportuno rivedere, in sede di predisposizione del *Documento programmatico di bilancio 2017*, la manovra finanziaria e, di conseguenza, riformulare il quadro macroeconomico programmatico, ribadendo, tuttavia, la previsione di crescita reale dell'uno per cento contenuta nella Nadef.

Rispetto a quest'ultima, il nuovo quadro previsionale variava per due fattori: l'inclusione nella previsione dei conti nazionali trimestrali diffusi dall'Istat il 3 ottobre e la predisposizione, da parte del Governo, di una manovra di finanza pubblica più espansiva rispetto a quella preannunciata nella Nadef¹⁵⁰. Tali nuovi aspetti hanno portato l'Ufficio parlamentare di

¹⁴⁸ In realtà, il Governo, già in occasione dell'audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 4 ottobre 2016, aveva confermato il proprio quadro programmatico per il 2017, affermando che la stima di crescita all'uno per cento fosse stata formulata sulla base della “valutazione degli impatti delle misure comprese nella legge di bilancio sul tasso di crescita”; le cui informazioni non sarebbero state disponibili all'Ufficio parlamentare di bilancio e ad altri previsori.

¹⁴⁹ In tal senso, v. l'audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2016. Durante la stessa, il Mef ribadiva inoltre il fatto che sarebbe stata la validazione, o meno, del quadro di bilancio a essere “trasmessa a Bruxelles e valutata a Bruxelles per considerare l'ammissibilità della manovra del Governo ai fini delle regole europee”; cfr. p. 38 del resoconto stenografico.

¹⁵⁰ L'indebitamento netto in rapporto al Pil, infatti, veniva portato dal 2 per cento del quadro programmatico Nadef, al 2,3 per cento, prevedendo, dunque, una manovra di bilancio più espansiva di 0,3 punti percentuali rispetto a quella di settembre.

bilancio a trasmettere, il 17 ottobre, la propria lettera di validazione delle previsioni programmatiche per gli anni 2016-2017, contenute nel *Documento programmatico di bilancio 2017*, in quanto esse venivano repute “nell’intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili”¹⁵¹. La lettera di validazione veniva accompagnata da osservazioni, le quali, pur confermando la plausibilità delle stime del Governo, individuavano nuovamente “un potenziale elemento di rischio” nelle previsioni sulla crescita reale¹⁵², nonostante il maggiore ricorso all’indebitamento previsto dalla manovra avesse comportato lo spostamento del *range* dei previsori dell’Ufficio dallo 0,6-0,8 allo 0,8-1 per cento¹⁵³.

Al di là del consueto eccesso di ottimismo, dunque, la riformulazione del quadro macroeconomico previsionale dell’Esecutivo aveva consentito all’Ufficio parlamentare di bilancio di concludere il processo di validazione con una valutazione positiva.

Sembrano essere almeno tre le circostanze – di cui due di carattere procedurale e una di carattere sostanziale – che hanno indotto l’organismo di controllo a rivedere il proprio giudizio.

La prima può essere individuata nelle difficoltà relative all’intreccio tra la nuova calendarizzazione della Nade^f¹⁵⁴ e la diffusione dei dati relativi ai conti nazionali trimestrali da parte dell’Istat¹⁵⁵, che non avrebbe consentito al Mef di tenere conto di quest’ultimi.

Tale circostanza, infatti, ha determinato la rielaborazione delle previsioni tendenziali dei previsori dell’Ufficio, i quali sono poi ricorsi a tali nuovi scenari per analizzare l’impatto della nuova manovra finanziaria¹⁵⁶. Circa tale aspetto, sembra, tuttavia, che i dati trimestrali di contabilità nazionale Istat abbiano comportato sui quadri macroeconomici modifiche di natura marginale¹⁵⁷.

¹⁵¹ Così, la lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico del Documento programmatico di bilancio, del 17 ottobre 2016.

¹⁵² Si vedano, in tal senso, le *Osservazioni sul quadro macroeconomico del Documento programmatico di bilancio 2017*, p. 2.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Il cui termine di presentazione alle Camere è stato spostato dal 20 al 27 settembre di ogni anno, ai sensi della legge n. 163, del 2016.

¹⁵⁵ La cui pubblicazione si è avuta 3 ottobre 2016.

¹⁵⁶ In tal senso, v. l’audizione parlamentare del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, del 7 novembre 2016, p. 3.

¹⁵⁷ Di tale avviso il Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, nell’audizione parlamentare del 3 ottobre, laddove affermava che, secondo l’Ufficio, “l’effetto della revisione

La seconda circostanza, altresì, appare in qualche modo dipendere dalle problematiche derivanti dalla nuova calendarizzazione stabilita dalla legge n. 196 del 2009, così come modificata dalla legge n. 163 del 2016.

La nuova legge di contabilità pubblica, oltre a differire il termine di presentazione della Nadef, ha previsto anche la posticipazione del termine di presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere al 20 ottobre, nonostante il *Documento programmatico di bilancio* debba essere trasmesso all'Eurogruppo e alla Commissione entro il 15 ottobre. Il *Documento programmatico di bilancio*, infatti, dovendo illustrare, tra l'altro, gli effetti finanziari che il Governo prevede deriveranno dalle misure contenute nel disegno di legge di bilancio, avrebbe dovuto poggiare necessariamente su un'ipotesi di manovra definita almeno nei contenuti; in tale ottica, il Consiglio dei ministri ha ritenuto opportuno approvare il disegno di legge di bilancio il 15 ottobre, presentando, tuttavia, lo stesso alle Camere solo il 29 ottobre¹⁵⁸.

Un tale ritardo sembra si possa ascrivere a una incompleta definizione dei dettagli relativi alle misure che componevano la manovra finanziaria approvata in Consiglio dei ministri; con ciò rendendo evidente il grado di indeterminazione e le stringenti tempistiche con cui l'Ufficio parlamentare di bilancio viene chiamato a esprimere le proprie valutazioni.

Le due circostanze richiamate sembrano spiegare, in parte, le ragioni per cui, in occasione della validazione della Nadef 2016, sarebbe venuto meno quel processo di convergenza cui si è accennato. Ragioni di carattere procedurale, infatti, avrebbero comportato la compressione, se non il venire meno, di quel dialogo che, nelle precedenti validazioni, era apparso determinante per garantire il conseguimento di un esito positivo.

In riferimento all'iniziale parere negativo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, sembra, invece, essere stata decisiva la predisposizione, da parte del Governo, di una manovra finanziaria diversa da quella su cui si era espresso l'organismo di controllo.

Tale ultima circostanza, di carattere sostanziale, spiegherebbe il motivo per cui l'Ufficio abbia ritenuto di valutare (e non propriamente di *rivalutare*) positivamente il quadro programmatico contenuto nel *Documento programmatico di bilancio*. Quest'ultimo, infatti, rappresentava una manovra

dei quadri trimestrali non cambia il quadro nella sostanza"; in tal senso, v. anche il *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, p. 39.

¹⁵⁸ Tale aspetto viene evidenziato anche dal *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, p. 40, ove viene rilevato come le suddette tempistiche abbiano eroso "in misura non irrilevante i tempi complessivi a disposizione per la lettura parlamentare del documento".

finanziaria considerevolmente più espansiva rispetto a quella prospettata nella Nadef, consentendo all'Ufficio di verificare la collocazione delle previsioni governative all'interno dell'intervallo dei previsori, nonostante esse si collocassero spesso "al limite superiore dell'intervallo del *panel*"¹⁵⁹.

In tale prospettiva, appare opportuno chiedersi quale ruolo abbia rivestito l'iniziale valutazione negativa dell'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto alla rideterminazione della manovra finanziaria da parte del Governo, e ciò sia in termini di incisività che di influenza.

Non sembra che il dato positivo possa fornire elementi di supporto all'ipotesi secondo cui l'Esecutivo abbia ravvisato l'opportunità di modificare il proprio quadro programmatico al fine di adeguarlo alle valutazioni dell'Ufficio. Pur tuttavia, non può non rilevarsi come il Governo, nonostante avesse optato per l'*explain* in occasione dell'attivazione del meccanismo di cui all'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, abbia poi riconfermato le proprie previsioni fondandole, però, su una differente manovra di finanza pubblica; questa volta incontrando il parere positivo dell'organismo di controllo.

In tale ottica, si potrebbe ipotizzare il riconoscimento, da parte del Governo, di un certo grado di influenza alle determinazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, quantomeno in ragione del suo ruolo di "referente nazionale per il monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia per la coerenza effettiva dei bilanci nazionali con gli indirizzi europei adottati nel contesto del Patto di stabilità e del semestre europeo"¹⁶⁰.

5. *La nuova figura dell'organismo nazionale ad ausiliarità sovranazionale e le problematiche relative alla sua collocazione. Conclusioni.* – L'Ufficio parlamentare di bilancio rappresenta senz'altro un *quid novi* per il panorama istituzionale italiano.

Si è visto come lo stesso possa essere considerato un organismo a rilevanza comunitaria, oltre che costituzionale, nonché come il legislatore abbia voluto cogliere l'occasione di conformarsi ai relativi obblighi eurounitari per affiancare alle Camere e al Governo un organismo che potesse fungere anche da supporto per le loro rispettive funzioni.

Sotto quest'ultimo aspetto, è stato possibile configurare le attribuzioni e le funzioni espletate dall'Ufficio parlamentare di bilancio come assimilabili a quelle attribuite agli organi ausiliari di cui agli articoli 99 e 100 della

¹⁵⁹ Da ultimo, v. la citata audizione parlamentare dell'Ufficio, del 7 novembre 2017.

¹⁶⁰ Così, M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 8.

Costituzione. In questo caso, l'Ufficio parlamentare di bilancio potrebbe rappresentare il primo caso in cui un organismo voluto dalla *governance* economica europea venga allo stesso tempo collocato all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale e si veda riconosciuta una sfera di attribuzioni, di autonomia e di indipendenza tali da consentire di considerare lo stesso alla stregua di un potere-organo con rilievo, appunto, costituzionale.

L'analisi effettuata in merito al concreto funzionamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio ha permesso poi di individuare una serie di ulteriori virtualità ascrivibili allo stesso, che, tuttavia, appaiono rimesse più a variabili riconducibili al sistema dei rapporti istituzionali, che a quello strettamente giuridico. Ciò sarebbe emerso, con particolare intensità, in relazione a quel processo di convergenza intercorrente tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'Esecutivo, il quale, nonostante risulti rivestire un ruolo di primaria importanza nel processo di predisposizione delle previsioni governative, appare strutturato su una prassi che trova il proprio fondamento in ragioni squisitamente di opportunità.

Con riguardo alla possibilità di considerare l'Ufficio parlamentare di bilancio come organismo ausiliare del Governo si è, però, rilevato come quest'ultimo potesse già vantare un ampio panorama di soggetti idonei a svolgere analoghe funzioni.

Conseguentemente, si è evidenziato come anche l'eventuale supporto che l'Ufficio parlamentare di bilancio potrà apprestare in concreto al Parlamento rischi di divenire superfluo, giacché rimesso al grado di legittimazione e di autorevolezza che lo stesso riuscirà concretamente a conquistare sia sul piano sovranazionale, che su quello nazionale.

Le difficoltà di individuare nell'Ufficio parlamentare di bilancio un elemento di supporto per le Camere deriva, inoltre, dal fatto che esso, nelle proprie valutazioni, risulti scontare inevitabilmente quel processo di convergenza sopra richiamato. Un simile aspetto sarebbe confermato dal fatto che le commissioni parlamentari abbiano ritenuto sì di attivare il meccanismo del *comply or explain*, ma sulla base di valutazioni dall'Ufficio parlamentare di bilancio effettuate, per ragioni di natura procedurale, in assenza di quel richiamato processo di convergenza tra l'Ufficio e il Governo.

Quest'ultimo, infatti, appare legato alla natura indipendente e alla matrice eurounitaria dell'Ufficio, che, dunque, rischia di neutralizzare le virtualità ausiliarie dello stesso verso le Camere. Al contrario, sembra riassumere centralità il dialogo col Governo, che, in qualche modo, risulta prodromico di quella fase dell'*iter* di approvazione di bilancio che si svolge presso le istituzioni europee.

Invero, qualora si fosse voluto offrire al Parlamento un effettivo elemento di supporto in materia di finanza pubblica, si sarebbe potuto seguire una diversa via, presumibilmente che non contemplasse le dinamiche dell'autonomia e dell'indipendenza.

Soluzioni alternative, tra cui quella effettivamente seguita dal legislatore, che volessero individuare nell'autonomia e nell'indipendenza elementi di affidabilità e tecnicità, scontrerebbero evidentemente il ricorso ad argomentazioni legate a problematiche di natura politica prima ancora che giuridiche.

Proprio tali considerazioni suggeriscono di non attribuire eccessiva enfasi alle virtualità dell'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto al Parlamento; e proprio in ragione delle stesse assume nuovamente importanza quella che appare essere la reale *raison d'être* della configurazione ibrida di tale organismo.

L'Ufficio parlamentare di bilancio è espressione di un obbligo che ha preso corpo nell'ordinamento dell'Unione europea, precipuamente allo scopo di fornire alla relativa *governance* economica un referente nazionale che potesse espletare in via preliminare quella serie di analisi e valutazioni che essa è chiamata ad effettuare in ragione del processo di integrazione economica europea. L'Ufficio parlamentare di bilancio, quindi, rappresenta una risposta, seppur parziale, ad un'esigenza strettamente eurounitaria, la quale poggia sull'idea di superare le difficoltà di natura politica, incontrate dalla Commissione europea nell'assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio europei, mediante il ricorso a organismi tecnici e indipendenti.

In tale prospettiva, l'Ufficio potrebbe essere configurato sì come organo ausiliare, ma non sul piano nazionale, bensì su quello più propriamente sovranazionale. Le sue funzioni, infatti, si presentano come strumentalmente finalizzate, da un lato, ad accrescere il grado di trasparenza nella gestione della finanza pubblica, dall'altro a favorire la predisposizione di un quadro di quella gestione il più affidabile possibile. Entrambi gli aspetti risultano congeniali a quella fase dell'*iter* di approvazione del bilancio che si svolge presso le istituzioni europee, favorendo quest'ultime nel tentativo di superare la ritrosia e la laconicità che spesso caratterizzano le risultanze degli esecutivi nazionali.

Simili funzioni rappresentano indubbiamente un'opportunità, altresì, per il Governo e il Parlamento, ma la stessa, si deve ribadire, sconta inevitabilmente quell'ibridismo intrinseco che deriva dall'aver tentato di rispondere *uno actu* a esigenze differenti.

Inoltre, il fatto che l'Ufficio parlamentare di bilancio si presenti come funzionale all'assetto eurounitario spiegherebbe il motivo per cui si è in-

staurato l'evidenziato processo di convergenza tra lo stesso e il Governo, in qualche modo anticipando, sul piano nazionale, quella fase del processo di sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio che solitamente viene posta in essere nell'interlocuzione con le istituzioni europee.

È su tale base e alla luce delle suddette considerazioni che andrebbe letto il processo di validazione autunnale del 2016; ed è in base alle stesse che andrebbero interpretati i profili di autonomia, indipendenza e tecnicità dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Riprende vigore, dunque, quell'orientamento che appare ormai consolidato in ambito europeo, secondo il quale sarebbe possibile superare le problematiche legate ad aspetti politici mediante il ricorso a parametri e soggetti tecnici. Con la previsione dei *fiscal council*, infatti, la *governance* europea sembra avere riconfermato proprio questa impostazione, avendo puntato a recuperare, attraverso il supporto dell'organismo tecnico, quanto non riuscito a conquistare sul piano più propriamente politico nel corso del processo di integrazione economica.

Eppure, ciononostante, un simile approccio appare intrinsecamente limitato, giacché finisce con l'aggirare quella dimensione politica da cui il processo di integrazione europea non può in alcun modo prescindere, e che, al contrario, dovrebbe riassumere centralità.

Quest'ultima, invero, non può più essere considerata alla stregua di una scomoda inquilina, da circoscrivere tramite il comodo ausilio dell'argomento apparentemente tecnico, né tantomeno può assumersi soppiantata, nelle sue espressioni e potenzialità, dagli apparati burocratici.

Occorre, dunque, chiedersi fino a che punto il progetto di un'Europa federale possa essere perseguito con il ricorso a simili modalità, auspicando, nel frattempo, che l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio possa spiegare le proprie virtualità più propriamente sul piano nazionale. Solo così, in fondo, si potrebbe recuperare quanto smarrito, in termini politici, sul piano sovranazionale; in qualche modo sfruttando la natura ibrida di tale organismo per dotare i soggetti politici e l'opinione pubblica di un valido strumento di stimolo del dibattito politico.

The Italian Fiscal Council: between auxiliary potentialities and European subjectivity

The essay aims at defining the institutional position, operation and activities of the Ufficio parlamentare di bilancio, analysing the dynamics that led to its establishment by the Italian Parliament, with a view to identify its potentialities and subjectivity.

The author pays specific attention to the strictly constitutional aspects that seem to be ascribable to the Italian fiscal council, highlighting the issues and motivations underlying its adoption.

Keywords: fiscal, council, budgetary, policy, monitoring.

Andrea Vernata, dottorando di ricerca in Diritto pubblico, La Sapienza Università di Roma, Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma; email: andrea.vernata@uniroma1.it