



OTTAVO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
19 SETTEMBRE 2019

IL RUOLO DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO NELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA: LIMITI E PROSPETTIVE*

ANDREA VERNATA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un *fiscal council* per l'Italia. – 2.1. (segue) un organismo eurounitariamente necessario? – 2.2. (segue) la natura giuridica “ibrida” dell'organismo: un nuovo organo ausiliare e un nuovo potere dello Stato? – 3. L'Ufficio parlamentare di bilancio: un *fiscal council* unico nel suo genere. – 3.1. (segue) dalla natura ibrida... a un ibridismo funzionale. – 4. Un primo bilancio, tra limiti oggettivi e soggettivi. – 5. Conclusioni. Dalla natura eurounitaria a possibile strumento di razionalizzazione della forma di governo.

1. Premessa

Le vicende che hanno accompagnato la Grande recessione del 2007 hanno fatto da sfondo all'introduzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel nostro Paese. Esso è diretta espressione di quegli organismi autonomi e indipendenti – conosciuti come *independent fiscal institution* (o *fiscal council/watchdog*) – cui viene affidato il compito di analizzare e valutare – in maniera *non-partisan* e mediante l'elaborazione di proprie stime e previsioni – gli effetti delle strategie di bilancio che vengono adottate dagli Stati in cui si inseriscono, con il duplice intento di verificare l'osservanza delle regole di bilancio ivi stabilite e di garantire una gestione della finanza pubblica quanto più attendibile e trasparente¹.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

¹ Per una panoramica, v. L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*. Atti del seminario “La nuova *governance* fiscale europea”, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, e, più di recente, in relazione all'esperienza italiana, francese e spagnola v. C. FASONE, D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. Daniele, P. Simone, R. Cisotta (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino, 2017, spec 165-176.

L'adozione della Direttiva n. 2011/85/UE (del cd. *Six Pack*), del *Fiscal compact* e del Regolamento UE n. 473/2013 (del cd. *Two Pack*), e cioè dei fondamenti giuridici sovranazionali in ordine all'introduzione di un *fiscal council* in Italia, sembrano comunque – e a dispetto della crisi – rispondere a un'idea da anni ricorrente nella dottrina economica, la quale si propone di estendere l'approccio adottato per la politica monetaria² – come noto demandata alle banche centrali – alla politica di bilancio³; con l'obiettivo di perseguire la stabilità finanziaria attraverso la delegazione delle decisioni di politica fiscale «to an independent expert body»⁴ o, comunque, ricorrendo a organismi indipendenti (i *fiscal council*, appunto)⁵ che siano preposti a influenzare la strategia di bilancio dei vari governi⁶ e rafforzarne la *fiscal discipline*⁷. L'approccio della *governance* economica europea, pertanto, pare essersi andato a innestare su quelle teorizzazioni tipiche della scuola economica della *Public choice*⁸ e che hanno avuto facile eco tanto tra le maggiori istituzioni finanziarie internazionali – come la Banca mondiale⁹, il FMI¹⁰ e l'OCSE¹¹ – quanto, appunto, nell'ambito dell'Unione europea, dove la crisi sembra dunque essere valsa a catalizzare una serie di processi già avviati da tempo anche all'interno delle stesse istituzioni europee¹² e che in qualche modo hanno finito per arricchire le funzionalità dei *fiscal council* di matrice europea – tra cui rientra l'UPB – attraverso il conferimento di un ruolo di primo piano all'interno dei meccanismi di raccordo delle politiche economiche dei vari Stati.

² Cfr. da ultimo, EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, agosto 2019, 50.

³ Con l'idea, quindi, di mettere al riparo dalla politica l'elaborazione delle strategie fiscali. Sul punto v., per tutti, A. S. BLINDER, *Is Government Too Political?*, in *Foreign Affairs*, n. 76(6)/1997, 115-126, nonché X. DEBRUN, D. HAUNER, M. S. KUMAR, *Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline*, in M. S. KUMAR, T. TER-MINASSIAN (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington, 9-18 e bibliografia ivi indicata. Contro l'idea di depoliticizzare la politica fiscale affidandola ai *fiscal council* v. R. HAGEMANN, *How Can Fiscal Council Strengthen Fiscal Performance*, in *OECD Journal: Economic Studies*, n. 1/2011, 80 e 93-94.

⁴ Cfr. L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy?*, in *CEifo Economic Studies*, n. 49(3)/2003, 345-350; B. EICHENGREEN, R. HAUSMANN, J. VON HAGEN, *Regorning Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council*, in *Open Economies Review*, n. 10(4)/1999, 415 ss.

⁵ In tal senso, S. WREN-LEWIS, *Avoiding fiscal fudge. More openness on fiscal policy would boost Labour's credibility*, in *New Economy*, 3(3)/1996, 128 ss., secondo il quale tali istituzioni avrebbero anche il pregio di dare nuovo impulso un dibattito pubblico, quello in materia di bilancio, spesso connotato da forte arbitrarietà.

⁶ Cfr. X. DEBRUN, M.S. KUMAR, *Fiscal rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?*, consultabile su *papers.ssrn.com*, marzo 2007.

⁷ Sul punto si tornerà più avanti. Ad ogni modo, questa sembra essere l'interpretazione prevalente, almeno nelle prospettazioni economicistiche; cfr. L. CALMFORS, S. WREN-LEWIS, *What should fiscal council do?*, in *Economic Policy*, n. 68(26)/2011, 651-692.

⁸ In tal senso e con specifico riguardo ai *fiscal council*, v. L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU*, cit., 319 ss., ma più in generale v. le considerazioni di J. VON HAGEN, I. HARDEN, *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, in *European Economic Review*, n. 39/1994, 771 ss.

⁹ Recentemente, v. BANCA MONDIALE, *World Development report 2014: Risk and Opportunity. Managing Risk for Development*, 2013, Washington, 34 ss.

¹⁰ Cfr., in particolare, FMI, *Has Fiscal Behavior Changed Under the European Economic and Monetary Union?*, in *World Economic Outlook. The Global Demographic Transition*, 2004, 116 ss.

¹¹ V., ad esempio, G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, in *OECD Journal of Budgeting*, n. 11(3)/2011, spec. 15 ss.

¹² V., in particolare, AA.VV., *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact. Monitoring European Integration 13*, Londra, 2003, 87 ss., laddove all'iniziale proposta di istituire un «Sustainability Council» a livello europeo, segue quella di trasporre organismi con compiti simili a livello nazionale. Cfr., anche il cd. Rapporto Sapir (AA.VV., *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, 2004, 153 ss. e 172 ss.), commissionato dall'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi, ed elaborato da un gruppo di esperti indipendenti, ovvero il rapporto della *task force von Rompuy (Strengthening Economic Governance in the EU: Report of the Task Force to the European Council*, Bruxelles, 21 ottobre 2010, 7 ss.), laddove si fa esplicito riferimento ai *fiscal council* e che, in ogni caso, altro non sembra fare che riprendere quanto affermato dalla stessa Commissione europea nella COM(2004) 581 final, *Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*.

2. Un fiscal council per l'Italia

L'occasione per istituire il *fiscal council* italiano e adempire all'obbligo «stabilito in sede europea» in tal senso¹³ è stata individuata dal legislatore nella riforma costituzionale del 2012; una riforma che, come noto, ha «mosso i suoi primi passi fuori dal Parlamento»¹⁴ – «post-nazionale»¹⁵ secondo alcuni, «eteronoma» secondo altri¹⁶ – e che, ciononostante, si è distinta sia per i brevissimi tempi di approvazione¹⁷, quanto per una larghissima maggioranza¹⁸ e un dibattito parlamentare pressoché inesistente¹⁹.

Proprio la legge cost. n. 1 del 2012, tuttavia, con l'art. 5, comma 1, lett. *f*), ha previsto l'istituzione dell'UPB, il quale è stato poi disciplinato con la legge di cui all'art. 81, comma 6. Cost., e cioè con la legge «rinforzata» (organica?)²⁰ n. 243 del 2012.

L'idea di istituire un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, in realtà, non rappresentava una novità neanche per l'Italia. Essa era emersa già sul finire degli anni Settanta, in occasione dell'istituzione della legge finanziaria, per poi essere presa in considerazione ogniquale volta gli obiettivi di finanza pubblica ivi prospettati risultavano disattesi²¹. Una simile idea – che, per dirla alla Malherbe, durò *l'espace d'un matin* – muoveva probabilmente anche dall'esperienza avviata qualche anno prima negli Stati Uniti, dove il *Congressional Budget Office* (di seguito CBO) si stava ricavando un ruolo di primo piano nei rapporti tra Presidente e Congresso nella gestione del bilancio federale²². Non solo. Anche la previsione dell'obbligo della relazione tecnica per le iniziative legislative governative, introdotto dalla legge n. 362 del 1988,

¹³ Così il Resoconto della V Commissione bilancio della Camera dei Deputati, del 29 novembre 2012, 59 ss., confermando la percezione della natura eteronoma dell'organismo da parte degli stessi attori politici.

¹⁴ Così 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, 2013, 705 ss.

¹⁵ In questo senso, R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 4 ss.

¹⁶ Di tale avviso, L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 464 ss.

¹⁷ Basti pensare che l'esame in Commissione alla Camera fu avviato il 5 ottobre 2011 e che già il 17 aprile 2012 il Senato approvava in seconda lettura.

¹⁸ In tale prospettiva, G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012, ravvisa nell'ampia maggioranza che ha sostenuto la riforma l'intento di impedire al corpo elettorale di esprimersi «su di un tema così intrinseco alla sovranità popolare».

¹⁹ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, cit., 2011, Napoli, 2012, 96 ss., parla in merito di un'approvazione «quasi clandestina».

²⁰ Secondo un'ampia dottrina, infatti, sarebbe possibile riconoscere nella legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. «una prima forma di tacita manifestazione» dell'istituto della legge organica in Italia; così 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, Palazzo della Consulta 22 novembre 2013, 20 ss., ma anche N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 425 ss.

²¹ Cfr. A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, n. 3/1998, 757; 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*, cit., 371 ss.

²² Sul punto v., per tutti, A. SCHICK, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Washington D.C., 2007, 9 ss.

quale importante strumento²³ per la «quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture»²⁴, in qualche modo ben avrebbe potuto far avvertire al Parlamento l'esigenza di istituire un organismo "terzo" che ne verificasse l'osservanza e l'attendibilità.

In realtà, al di là dell'istituzione del Servizio del bilancio²⁵ operata con la revisione dei regolamenti parlamentari avutasi proprio in occasione dell'introduzione dell'obbligo di relazione tecnica, una tale esigenza non sembra essere stata realmente avvertita dal legislatore. Né un'analisi dell'esperienza maturata fino ad oggi dall'UPB – su cui si tornerà – sembra rendere condivisibile l'idea secondo cui, proprio con l'istituzione di tale organismo, la «classe politica abbia voluto 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»²⁶. È questa, infatti, un'impostazione che pure era auspicabile e che non è affatto escluso possa verificarsi nel prossimo futuro, magari mediante una "riscoperta" dell'UPB da parte dell'organo parlamentare, ma che comunque sembra dover cedere il passo al dato giuridico e fattuale che vede nella *governance* economica europea il vero e unico fattore propulsivo dell'introduzione di un *fiscal council* nel nostro Paese.

2.1. (segue) un organismo eurounitariamente necessario?

Se si guarda alla normativa europea di riferimento²⁷, ci si avvede che essa riconosce ai legislatori nazionali un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione dell'obbligo di istituire un *fiscal council*. Tale obbligo poggia, sì, su un obbligo internazionale (*Fiscal compact*) e sulla natura paracostituzionale²⁸ delle disposizioni contenute, in particolare, agli artt. 5 e 17, par. 3, del Regolamento UE n. 473 del 2013, ma esso, nondimeno, non pretende il ricorso né a una apposita disposizione costituzionale né a una normativa di attuazione di natura rinforzata²⁹. Il carattere eurounitario dell'obbligo di istituire un *fiscal council*, in particolare, sembra valere piuttosto – e per consolidati principi – a confermare la disapplicazione e l'inefficacia di un'eventuale normativa che si propo-

²³ Per un'analisi approfondita, anche con riguardo alle diverse modalità di quantificazione degli oneri finanziari, v. S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, 92 ss. Sulle recenti prassi distorsive inaugurate dalle Camere in tema di relazione tecnica sia consentito rinviare a quanto esposto in A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, 75 ss.

²⁴ Così l'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978.

²⁵ Sostanzialmente depotenziato nella sua "duplice" e dibattuta istituzione, presso la Camera e presso il Senato (Cfr. P. DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in Id, D. Da Empoli, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato*, Milano, 2005, 228 ss) e inserito in quello che è stato definito «a very hostile environment, with very limited resources and mainly non specialized personnel» (F. BALASSONE, D. FRANCO, C. GORETTI, *Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?*, in G. Kopits (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, p. 260), nonostante parte della dottrina avesse individuato già nell'istituzione del Servizio del bilancio l'occasione per emulare l'esperienza del *Congressional Budget Office* statunitense; cfr. A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari*, cit., 754 ss.

²⁶ Così P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, cit., 73 ss.

²⁷ V., in particolare, il Regolamento UE n. 473/2013, nonché la Direttiva 2011/85/UE, anche se sul punto si tornerà più avanti.

²⁸ Sul punto, v. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, 284.

²⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 399 del 1987; Corte cost., sent. n. 126 del 1996; Corte cost., sentt. nn. 272 e 286 del 2005.

nesse di far venire meno, o compromettere, il corretto funzionamento di un simile organismo, ponendosi in contrasto diretto con delle norme di diritto derivato, oltre che di diritto internazionale³⁰.

Circa le modalità con cui si potrebbe far valere detta efficacia si tornerà in seguito, ma il passaggio merita due brevissime considerazioni, anche con riguardo alle specificità che hanno caratterizzato l'istituzione del *fiscal council* italiano.

In primo luogo, dal quadro normativo sovranazionale brevemente richiamato si ricava che il legislatore non possa eliminare, *tout court*, l'UPB, a meno che non intenda aggirare i parametri offerti dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. e rendersi inadempiente sul piano sovranazionale, esponendosi a una procedura di infrazione, ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE e dell'art. 8 del *Fiscal compact*, dall'esito pressoché scontato. Diversamente egli potrebbe degradare la relativa normativa di attuazione a un livello inferiore, dunque abrogando con legge costituzionale l'art. 5, comma 1, lett. *f*), della legge cost. n. 1/2012, per poi riprovvedere all'istituzione di un *fiscal council* mediante una fonte di livello inferiore che, comunque, faccia salve le specifiche competenze e attribuzioni direttamente previste dalla normativa europea³¹.

In secondo luogo, non si può fare a meno di evidenziare che tanto le circostanze appena descritte quanto la natura para-costituzionale dell'obbligo di istituire un *fiscal council* comportano che il legislatore potrà modificare la collocazione, la normativa di riferimento e la composizione di quest'ultimo, ma ciò non toglie che esso debba comunque esserci, in ossequio a uno specifico obbligo eurounitario e internazionale. Ne deriverebbe una circostanza non certo secondaria, e cioè la natura “comunitariamente (*rectius*: eurounitariamente) necessaria” dell'UPB e delle disposizioni che lo disciplinano³²: l'Italia è tenuta ad affiancare alle proprie autorità di bilancio un *fiscal council*, che pertanto si configura quale indispensabile tassello del nuovo *framework* economico-istituzionale europeo.

2.2. (segue) la natura giuridica “ibrida” dell'organismo: un nuovo organo ausiliare e un nuovo potere dello Stato?

La derivazione sovranazionale dell'organismo, comunque, non pare in grado di sminuire il fatto che l'attuale disciplina giuridica – si sottolinea, di natura costituzionale – dell'UPB consenta di annoverare lo stesso, tanto per i profili di indipendenza quanto per le funzioni attribuite, tra gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale di cui agli artt. 99 e 100 della Costituzione. Se infatti può dirsi organo ausiliare «quell'organo non agente, collegato ad un altro organo agente mediante un

³⁰ Con le opportune differenze, l'ultimo riferimento è all'art. 3, par. 2, del *Fiscal compact*. Sul punto e con specifico riguardo ai vincoli di bilancio europei v. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, 12 ss.

³¹ 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 di non operare allo stesso tempo l'introduzione di ulteriori disposizioni parimenti conformi al diritto dell'Unione europea; cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, 291 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 493 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 362 ss.

³² Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 285, ma v. anche – alla luce delle considerazioni successive – la sent. n. 25/1981 e n. 29/1987 della Corte costituzionale.

rapporto di collaborazione pertinenziale con funzione di garanzia»³³ e rispetto al quale il primo presenti «una connessione meramente funzionale e non strutturale, che consiste in una collaborazione rivolta al miglior andamento dell’attività» del secondo, rispetto al quale, quindi, esso si pone come «limit[e] o soggett[o] di garanzia» (corsivi miei)³⁴, non sembrano incontrarsi ostacoli nel riconoscere all’UPB la natura di organo ausiliare. Tanto la sua indipendenza, la sua autonomia funzionale e la distinzione della sua attività rispetto all’organo “ausiliato” – nei confronti del quale esso assume un ruolo di garanzia³⁵ – può leggersi nei termini di una strumentalità che si propone coadiuvare, in diversi modi e con diversa efficacia, il funzionamento e l’operare degli organi deliberanti³⁶ o, comunque, degli organi cui la Costituzione affida le funzioni di indirizzo³⁷.

Proprio alla luce di quest’ultimo aspetto, tuttavia, potrebbe rilevarsi come l’UPB espliciti un’ausiliarità che non si limita ai soli organi costituzionali e che, in qualche modo, risulta persino più ampia di quella relazione di ausiliarità “pluridirezionale” che la Corte dei conti, quale garante del corretto andamento della spesa pubblica e degli equilibri di finanza pubblica, risulta esprimere «non più solo con gli organi sovrani dello Stato-ordinamento, ma anche con lo Stato-comunità»³⁸. L’ausiliarità dell’UPB, infatti, pare ricomprendere tali virtualità ed estenderle su un ulteriore piano – e cioè a quello sovranazionale – espletando una serie di attività che si presentano come del tutto strumentali alle funzioni di sorveglianza esercitate dalla Commissione europea nell’ambito delle regole di bilancio europee, ma anche rispetto a quelle esigenze di trasparenza e attendibilità che riguardano tutti gli operatori economici e finanziari in generale³⁹.

Va sottolineato che con ciò non si intende negare la possibilità che l’UPB possa concretamente esercitare una qualche forma di ausiliarità per il Parlamento⁴⁰, il Governo e gli altri organi costituzionali in generale⁴¹, bensì si intende evidenziare come il rischio che la propria derivazione eurounitaria possa portare a una sclerotizzazione dei relativi profili di ausiliarità in una prospettiva esclusivamente sovranazionale appaia quanto mai concreto⁴². Ciò che sembra potersi ricavare da una simile circostanza, comunque, è quella natura ibrida che in qualche modo pare contraddistin-

³³ Così G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 176 ss.

³⁴ Cfr. G. FERRARI, *Organi ausiliari (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, IV, Milano, 1959, 319 ss.

³⁵ *Ibidem*; essendo questi, secondo l’A., gli elementi distintivi di un organo ausiliare. Con specifico riguardo all’UPB il ruolo di garanzia può essere individuato nella sua funzione di superamento del monopolio informativo dell’Esecutivo nella gestione della finanza pubblica, ma anche nel suo compito di verificare il rispetto delle regole di bilancio e, attraverso di esso, di agevolare i controlli effettuati dalla Commissione europea in occasione dell’approvazione del bilancio nazionale.

³⁶ In tal senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 583 ss.

³⁷ Sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Gli organi ausiliari*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, 647 ss.

³⁸ Di tale avviso, G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. del dir.*, IV, 2000, 485 ss., il quale, rispetto all’organo ausiliare, sottolinea la condizione di indipendenza quale *conditio sine qua non* per consentire allo stesso di «svolgere la sua funzione e di rendere ausilio affidabile e non addomesticato».

³⁹ In tale prospettiva, R. BEETSMA, X. DEBRUN, *Debunking ‘fiscal alchemy’: The role of fiscal councils*, in *VoxEu.org* maggio 2016, 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».

⁴⁰ In questo senso, appaiono condivisibili le considerazioni di C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Council enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in De Witte, A. Héritier, A.H. Trehsei, *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, EUI, 2013, 301-303, anche laddove sembrano ipotizzare una più stretta connessione e cooperazione tra le assemblee rappresentative e i *fiscal council*.

⁴¹ V. *infra*.

⁴² D’altronde scontando la propria stessa matrice sovranazionale, la quale ha portato soprattutto la dottrina economica a una lettura quasi esclusivamente proiettata verso l’esterno dei compiti dei vari *fiscal council* europei; cfr., in tal senso e oltre alla dottrina sopra richiamata, J.E. ALT, D.D. LASSEN, *Fiscal councils and fiscal transparency*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londra, 2018, spec. 80 ss.

guere l'UPB nel suo complesso, la quale tende a tradursi nell'estrinsecazione di un'ausiliarità polimorfa che si presta difficilmente a essere spiegata in termini di mera unidirezionalità.

Eppure, proprio la sua istituzione con legge costituzionale e i compiti ad esso attribuiti contribuiscono a definire, quanto meno, i tratti essenziali della natura giuridica di tale organismo.

Nella sua attuale configurazione, infatti, l'UPB pare soddisfare entrambi i requisiti, di carattere soggettivo e oggettivo, richiesti dall'art. 37 della legge n. 87/1953 ai fini del riconoscimento della legittimazione attiva e passiva a sollevare, ovvero essere parte, di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Con riguardo al requisito soggettivo, e cioè della competenza «a dichiarare definitivamente la volontà del potere» cui si appartiene⁴³, è noto come dottrina⁴⁴ e giurisprudenza costituzionale abbiano provveduto ad ampliare il concetto di “potere dello Stato”⁴⁵ al di là di quegli «organi comunemente detti “supremi” in quanto strutturalmente collocati al vertice di un potere», aprendo a un'individuazione «caso per caso, alla stregua dell'ordinamento funzionale di ciascun potere e della posizione assegnata dalle norme costituzionali ai diversi organi che lo compongono»⁴⁶ e guardando alla capacità di detti organi di «compiere atti in posizione di autonomia e indipendenza» imputabili allo Stato e in ossequio a una sfera di attribuzioni costituzionali ben determinata⁴⁷. Proprio in tale ottica sembra potersi ipotizzare che il potere di appartenenza dell'UPB vada rinvenuto nella stessa disposizione costituzionale che ne prevede l'istituzione⁴⁸ e/o come *modus* di estrinsecazione del potere legislativo, in ossequio alla natura ormai necessaria – anche in ottica europea – delle valutazioni dell'UPB e del fatto che esse debbano fondarsi su informazioni attendibili⁴⁹. In relazione al requisito oggettivo, invece, si può rilevare come l'art. 5, comma 1, lett. f), della legge cost. n. 1/2012, abbia riconosciuto all'UPB una sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata e garantita, che ben sembra prestarsi a divenire oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri, quantomeno nelle forme dell'interferenza (o menomazione)⁵⁰.

⁴³ Cfr. art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

⁴⁴ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 308, laddove viene evidenziata l'esclusione dell'idea che il concetto di “potere dello Stato” possa ridursi alla triade classica montesquieuiana riconducendolo, piuttosto, a un «più complesso sistema costituzionale di *checks and balances*».

⁴⁵ Estendendolo a «tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una “quota di attribuzioni costituzionali”» (cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2018, 273, citando le sentt. nn. 87 e 88 del 2012) e guardando alla posizione che essi hanno «in riferimento all'atto specifico o alla competenza intorno alla quale si controverte» (cfr. A. CERRI, *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1971, 1163-1166).

⁴⁶ In questi termini, le note ordinanze. nn. 228 e 229 del 1975, della Corte costituzionale. Per un approfondimento circa l'individuazione «caso per caso» dei poteri dello Stato da parte della Consulta si v. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Aa.Vv.*, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*. Atti del convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 159 ss.

⁴⁷ In tal senso, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 310-311, richiamando, fra le altre, le sentt. nn. 129/1981, 7/1996, 228-229/1975, 406/1989 e 174/2010.

⁴⁸ In tal senso, e sia pure con le opportune differenze, potrebbe richiamarsi quella parte della dottrina che sottolinea come le autorità amministrative indipendenti non siano riconducibili pienamente né al potere legislativo, né a quello esecutivo e giudiziario, (A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1-n. 2/2015, 6 ss.; E. CHELI, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Ass. per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 11*, Torino, 2000, 129 ss.), anche se le criticità che contraddistinguono le stesse (v., in particolare, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, 156 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, 87 ss.; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le Autorità indipendenti*, Pisa, 1996, 296 ss.) appaiono solo parzialmente estensibili all'UPB in ragione del più limitato ambito di attribuzioni che contraddistingue lo stesso.

⁴⁹ V. *infra*.

⁵⁰ Sulla base dell'operato dell'UPB, nonché dei recenti interventi legislativi che lo hanno interessato, appare infatti plausibile ipotizzare un conflitto che nasca dalle difficoltà dell'UPB di ottenere dal Governo quelle informazioni e quei

In altre parole, in entrambi i casi, tanto il requisito soggettivo che quello oggettivo sembrano soddisfatti dall'art. 5, comma 1, lett. *f*) della legge cost. 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». Ne deriverebbe, dunque, la possibilità di ricondurre l'UPB alla categoria dei cd. poteri-organo⁵¹, e cioè di 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 e indipendente e che si esauriscono strutturalmente in un solo organo»⁵².

Una simile configurazione, inoltre, sarebbe confermata anche dal fatto che, laddove l'UPB divenisse parte in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri, non vi dovrebbero essere dubbi circa la presenza di tutti quei fattori ulteriori che la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabile ai fini del riconoscimento della legittimazione attiva e passiva ad accedere al relativo giudizio, e cioè: il «tono costituzionale» dello stesso⁵³, «l'esistenza di attribuzioni costituzionali»⁵⁴, nonché l'esercizio da parte di tale organismo «di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita»⁵⁵.

3. *L'Ufficio parlamentare di bilancio: un fiscal council unico nel suo genere*

Per i profili che qui interessano ci si soffermerà brevemente sulla composizione dell'organo di vertice, sulla sua collocazione, nonché sul novero delle funzioni ad esso attribuite, poiché è anche dall'analisi delle specificità che contraddistinguono ciascuno di questi aspetti che pare potersi ricavare quella natura tutta peculiare e ibrida che può ascrivere all'UPB.

Quanto al suo organo di vertice, esso è costituito da un «Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente»⁵⁶ e ha pertanto natura collegiale⁵⁷. Per quanto concerne la collocazione,

dati che sono necessari e indispensabili allo stesso per consentirgli di espletare le proprie funzioni in maniera completa e corretta. Peraltro una simile ipotesi è stata avanzata, più in generale, per tutti i *fiscal council* di matrice europea, anche di recente; cfr. J. VON HAGEN, *Are fiscal councils here to stay?*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londra, 2018, p. 193; e nemmeno sembra potersi ignorare l'emblematica esperienza spagnola, dove l'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef)*, e cioè l'omologo dell'UPB, nel 2016 è arrivata ad agire contro lo stesso esecutivo (ricorrendo al tribunale dell'*Audiencia Nacional*) per le difficoltà riscontrate nel reperimento delle informazioni necessarie ad un corretto – e, quindi, autonomo e indipendente – espletamento delle proprie funzioni; cfr. A. RALLO LOMBRATE, *La Amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 38/2016, 143 ss.

⁵¹ Sulla quale v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 418 ss.

⁵² Sul punto, v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 246. In termini analoghi potrebbe riprendersi la nota sent. n. 1 del 2013, laddove la Corte costituzionale, soffermandosi sul presupposto soggettivo necessario all'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri e richiamando una sua cospicua giurisprudenza, riconosce al Capo dello Stato la titolarità «di un complesso di attribuzioni, non inquadrabili nella tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato ed esercitabili in posizione di piena indipendenza e autonomia, costituzionalmente garantita».

⁵³ Cfr. Corte cost., sent. n. 426 del 1999.

⁵⁴ Cfr. l'ord. n. 79 del 2006 della Corte costituzionale, sull'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico, ma v. anche la recentissima ord. n. 17 del 2019.

⁵⁵ Cfr. l'ord. n. 17 del 1978 della Corte costituzionale sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Comitato promotore del *referendum*, ma anche l'ord. n. 69 del 1978.

⁵⁶ Cfr. art. 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

⁵⁷ Le modalità di nomina del *board* UPB (su cui v. V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2018, spec. 131 ss.) ricordano molto quelle che riguardano il Direttore del CBO, anche se, in relazione alle stesse, va rilevato come le Camere non abbiano ancora provveduto a revisionare i regolamenti parlamentari al fine di definire le modalità di nomina e revoca del Consiglio

invece, l'UPB è stato istituito «presso le Camere», avendo optato il legislatore per una collocazione parlamentare a dispetto di quella extra-parlamentare.

Se si guarda a questi due aspetti, già si può rilevare come l'UPB presenti dei caratteri di unicità: quest'ultimo, infatti, è di collocazione parlamentare (al pari di Australia, Canada, Corea del sud, Messico e Stati Uniti), ma è l'unico ad avere un vertice di tipo collegiale e non monocratico. Inoltre, se si escludono le esperienze canadesi e australiane – di derivazione britannica, quindi tradizionalmente forti nell'esercizio del *control of the purse* da parte dell'assemblea rappresentativa⁵⁸ e, soprattutto, caratterizzate dall'essere delle federazioni – l'Italia rappresenta l'unico Paese che ha inserito un *fiscal council* di tipo parlamentare in una forma di governo parlamentare⁵⁹.

I rilievi appaiono tutt'altro che secondari. Per quanto riguarda il vertice, infatti, si può rilevare come, nell'esperienza maturata dai vari *fiscal council*, un vertice di tipo monocratico si sia rivelato assai più incisivo nel collocare la relativa istituzione “*on the map*”, tanto nell'interlocuzione tra esecutivo e legislativo⁶⁰, quanto rispetto all'opinione pubblica in generale⁶¹. Per quanto concerne la collocazione, invece, può dirsi come – se si esclude la Corea del sud – la ragion d'essere della collocazione parlamentare possa generalmente individuarsi nell'esistenza di un sistema federale che fa da sfondo alle varie esperienze attualmente in essere, rispetto al quale anche un *fiscal council* di tipo parlamentare in una forma di governo parlamentare si rivela idoneo a supportare l'esercizio delle prerogative di controllo dell'assemblea legislativa (quale espressione dei vari stati) sul potere di spesa dell'esecutivo (inteso come federazione).

L'opzione parlamentare e collegiale adottata dal legislatore italiano, dunque, farebbero emergere il rischio di un sostanziale assorbimento delle virtualità dell'organismo all'interno delle dinamiche della maggioranza e della forma di governo⁶², rispetto alle quali l'UPB non potrà nemmeno fare affidamento su quelle esigenze di controllo delle entrate e delle spese che contraddistinguono i sistemi federali e che pure caratterizzano forme di governo analoghe come quelle canadesi e australiane.

dell'UPB, come previsto, invece, dall'art. 16, comma 3, della legge n. 243/2012; cfr. E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentare?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 116 ss. Per quanto riguarda il personale e i soggetti del *board*, invece, appare opportuno rilevare come l'OCSE abbia a più riprese (*Economic Survey for Italy*, 2013, 54 ss.; *Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies*, 147 ss.) suggerito l'inserimento nello stesso di «*non-italian members*», alla stregua di quanto avvenuto in Svezia, Danimarca, Irlanda e Portogallo.

⁵⁸ Nonostante anche in quelle esperienze l'evoluzione del ruolo dello Stato abbia fatto registrare non poche difficoltà nell'esercizio delle prerogative parlamentari di controllo sulle entrate e le uscite; cfr., anche in chiave storica, P. EINZIG, *The Control of the Purse. Progress and Decline of Parliament's Financial Control*, Londra, 1959.

⁵⁹ Per di più con vertice collegiale, circostanza questa che, solitamente e a parte il caso olandese, si ascrive ai *fiscal council* di natura extraparlamentare. In senso critico sulla natura collegiale del vertice dei *fiscal council* v. L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*. Atti del seminario *La nuova governance fiscale europea*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, nonché ID, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al Convegno “L'Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte”, 4 aprile 2014.

⁶⁰ Sul punto appaiono condivisibili le considerazioni di P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014, 92 ss., la quale sottolinea come «una soluzione monocratica sembrava ... particolarmente funzionale a esprimere la *leadership* necessaria per enucleare chiare linee operative». Inoltre, il fatto che la nomina del Presidente sia «sottratta agli stessi membri del *board*» può rafforzare la sua posizione all'esterno, «ma insieme incidere sulla sua *leadership* all'interno dell'organismo indipendente, finendo per favorire l'affermarsi di prassi basate su una lettura debole dei suoi poteri».

⁶¹ Sul punto pare emblematica l'esperienza del primo Direttore del CBO (Alice Rivlin), la quale si è rivelata fondamentale per l'iniziale sopravvivenza dell'organismo, nonché per la sua successiva riuscita; cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office. Honest Numbers, Powers, and Policymaking*, Washington, 2011, 19 ss.

⁶² In antitesi con quanto auspicato da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 122.

In tale prospettiva, l'interrogativo circa l'opportunità di emulare il modello francese – che ha optato per collocare il proprio *fiscal council* presso la Corte dei conti⁶³ e per un ripensamento complessivo⁶⁴ del ruolo di tale istituzione⁶⁵ – rimane senza dubbio ancora aperto.

Ad ogni modo, dal punto di vista organizzativo, l'UPB «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»⁶⁶ – d'altronde come previsto dalla normativa europea – e gode di autonomia organizzativa, contabile e regolamentare, che è vero necessita del «previo assenso» dei presidenti delle Camere per essere esercitata⁶⁷, ma che, comunque, proprio alla luce della normativa europea non pare potersi concretamente mettere in discussione, salvo rischiare di violare i principi di autonomia e indipendenza stabiliti in materia sul piano sovranazionale. Ne deriva una configurazione *sui generis* dell'UPB che non sembra potersi ricondurre pienamente né alle autorità amministrative indipendenti né a un semplice organo parlamentare⁶⁸. Esso, da un lato, risulta indissolubilmente legato alle dinamiche parlamentari, mentre, dall'altro, si presenta come un organismo che «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio».

È proprio su questa mediana che si colloca, dunque, l'UPB, palesando quella natura ibrida cui si accennava poc'anzi e che, però, lascia propendere per salvaguardarne i profili di autonomia e di indipendenza, tanto in ragione delle esplicite disposizioni europee dettate in materia, quanto per la natura – e, si vedrà, la funzionalità – eurounitaria dell'organismo.

3.1. (segue) dalla natura ibrida... a un ibridismo funzionale?

Per quanto riguarda le funzioni attribuite all'UPB, va rilevato come esse siano state ampliate dal legislatore oltre il novero previsto dalla normativa europea. Questa, infatti, si limita a prevedere l'istituzione di enti indipendenti che si preoccupino di monitorare l'osservanza delle regole di bilancio europee e di verificare le previsioni macroeconomiche predisposte dal Governo, facendo emergere la strumentalità dell'istituto, in termini di controllo e di *endorsement*, rispetto all'attività della

⁶³ D'altronde l'idea di affidare «ad una speciale sezione della Corte dei conti» il compito di fornire un riscontro tecnico sulla quantificazione degli oneri finanziari conseguenti alle varie scelte politiche era sorta già sul finire degli anni Ottanta; cfr. A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari*, cit., 757.

⁶⁴ Al contrario, è stato rilevato come in Italia, con la riforma del 2012, la Corte dei conti non sia stata «neppure citata» (N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 137), nonostante la Corte costituzionale (sent. n. 60 del 2013) continui a sottolineare come a essa sia «attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico».

⁶⁵ Che pure si sarebbe potuto auspicare, visti i profili di ausiliarità della Corte dei conti rispetto al Parlamento e le difficoltà che la stessa incontra per accedere al giudizio della Corte costituzionale; cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 102 ss.

⁶⁶ Cfr. art. 16, comma 2, legge n. 243/2012.

⁶⁷ Cfr. art. 16, comma 4, legge n. 243/2012.

⁶⁸ Di tale avviso, D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri*, cit., 2011, 188 ss.; v. anche M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid*, 1/2014, 6 ss., 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” ... e dai vincoli esterni di bilancio, sempre di origine europea. Dall'altro, ad un'inaccettabile delegittimazione politica del Parlamento a fronte di un'autorità tecnica e volutamente indipendente dalla politica».

Commissione e non solo⁶⁹. Nondimeno il legislatore ha preferito attribuire all'UPB ulteriori funzioni, come ad esempio l'analisi, la valutazione e la verifica dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti di maggiore rilievo, un generale potere consultivo in tema di economia e finanza pubblica⁷⁰, nonché la possibilità di vedersi commissionati rapporti e analisi da parte delle commissioni parlamentari⁷¹.

L'ampliamento del legislatore, dunque, potrebbe leggersi come un tentativo di intervenire sulla tradizionale asimmetria informativa che caratterizza la gestione della finanza pubblica⁷² per offrire alle Camere uno strumento di invero delle proprie prerogative di indirizzo e controllo⁷³, ovvero come un modo per "autolimitare" la discrezionalità del legislatore in materia di spesa attraverso la previsione di un più ampio ventaglio di valutazioni da parte dell'UPB.

In entrambe le prospettive sembra inserirsi la previsione, ad opera del legislatore, del meccanismo del cd. *comply or explain*⁷⁴, il quale consente a un terzo dei componenti delle commissioni bilancio di chiedere al Governo, laddove l'UPB abbia espresso «valutazioni significativamente divergenti», di illustrare «i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio». Si tratta di un importante strumento a disposizione delle opposizioni e della maggioranza stessa, la quale non si può escludere possa avere, in linea di principio, interesse a verificare la gestione finanziaria del Governo.

Anche in questo caso, tuttavia, lo strumento sembra scontare una derivazione sovranazionale che è difficile non possa neutralizzarne le virtualità, quantomeno perché risponde a esigenze esterne che, almeno per il momento, non sembrano essere condivise dall'organo parlamentare⁷⁵.

4. Un primo bilancio, tra limiti oggettivi e soggettivi

Sono diversi gli elementi che si possono trarre da una analisi dell'attività svolta dall'UPB fino ad oggi.

La prima problematica incontrata dal *fiscal council* italiano ha riguardato proprio il reperimento delle informazioni di finanza pubblica necessarie ai fini della validazione delle previsioni del Governo. Difficoltà forse fisiologiche in una fase iniziale⁷⁶, ma a cui si è tentato di ovviare sia con

⁶⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 *final*, nella quale si sottolinea l'intento di «rafforzare la credibilità e la trasparenza» degli Stati membri anche rispetto agli operatori economici e finanziari in generale, attraverso «istituzioni nazionali di sorveglianza» che garantiscano l'attendibilità della relativa gestione della finanza pubblica.

⁷⁰ Che sembra trovare nei *Flash* e nei *Focus* tematici pubblicati dall'UPB sul proprio sito la propria maggiore espressione.

⁷¹ Sempre in un'ottica di ampliamento delle competenze ha mosso il protocollo d'intesa tra UPB e MEF del 2014, che ha esteso il processo di validazione dell'UPB ai quadri macroeconomici tendenziali elaborati dal Governo.

⁷² Questa, in generale, l'interpretazione prevalente del ruolo dei *fiscal council*, almeno da parte della dottrina economica, la quale vi riconosce anche dei profili di strumentalità rispetto all'instaurazione di una *fiscal discipline*; cfr. S. FABRIZIO, A. MODY, G. CORSETTI, J.R.W. TEMPLE, *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*, in *Economic Policy*, vol. 21, n. 48, 2006, spec. 699 ss.

⁷³ In tale prospettiva, in particolare, L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, 81 ss.

⁷⁴ Previsto dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, ma richiamato anche dalla già citata Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 *final*.

⁷⁵ Potrebbe leggersi anche in questo senso, dunque, la mancata disciplina della modalità di nomina e revoca dei componenti dell'UPB da parte dei regolamenti parlamentari, nonostante il regolamento del Senato sia stato modificato nel 2017.

⁷⁶ Vedi, in tal senso, il primo rapporto pubblicato dall'UPB nel 2014 (*Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, 13 ss.).

la sottoscrizione di alcuni protocolli⁷⁷, sia con interventi legislativi *ad hoc*⁷⁸, confermando l'entità delle asimmetrie informative che caratterizzano il raccordo tra Parlamento e Governo nella gestione bilancio.

Un secondo aspetto da considerare attiene alle difficoltà che, almeno in una fase iniziale, l'UPB pare avere incontrato nel non sfumare il già delicatissimo confine che separa tecnica e politica⁷⁹. In qualche occasione, infatti, esso sembra essere arrivato a suggerire misure alternative rispetto a quelle predisposte dal Governo⁸⁰ – emulando l'esempio del CBO, che però vede tra i propri compiti istituzionali proprio l'elaborazione di politiche alternative – anche se, da questo punto di vista e al di là di quei casi specifici, l'UPB sembra ora limitarsi a una funzione meramente consultiva esercitata soprattutto attraverso le audizioni parlamentari e la pubblicazione di propri *Flash* e *Focus* tematici.

Dall'analisi dei rapporti finora pubblicati, inoltre, pare emergere tra il MEF e l'UPB un fitto dialogo di natura preventiva rispetto alla presentazione dei vari documenti di bilancio, che in qualche modo va a influenzare i contenuti degli stessi – almeno in un'ottica di convergenza⁸¹ – nonostante rimanga costante, nelle risultanze dell'UPB, il rilievo al tendenziale maggiore ottimismo nelle stime e previsioni governative⁸².

Con riguardo alla Corte costituzionale, l'UPB non pare ancora essere riuscito a guadagnarsi quell'incisività sui poteri istruttori⁸³ della Corte che pure erano stati pronosticati⁸⁴, mentre, in qualche modo a conferma del carattere sovranazionale dell'istituto, tanto la Commissione europea⁸⁵ che

⁷⁷ V. i protocolli sottoscritti dall'UPB con il MEF e con la Ragioneria generale dello Stato.

⁷⁸ Cfr. il d.lgs n. 54/2014, art. 2, comma 1, lett. d), che ha introdotto l'art. 10-ter legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, nonché l'art. 5 della legge n. 164 del 2016, in tema di accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche da parte dell'UPB.

⁷⁹ Sul richiamo alla tecnica come «giustificazione di scelte che sono politiche» v. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in www.gruppodipisa.it, 2015, 4-19 e 115-120, che ne evidenzia le correlative «fughe dalla responsabilità». Sulla tendenza della tecnica a svincolarsi dalla prescrittività della Costituzione, v. G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica, ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 115 ss., nonché mezzo idoneo a cagionare lo svuotamento dello statuto teorico del costituzionalismo stesso, ID, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2014, 194-215. Sulla tecnica come strumento di neutralizzazione della politica ovvio il rinvio a C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Milano, 1981, 154 ss.

⁸⁰ Cfr., in particolare, UPB, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, 51 ss., nonché ID, *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, 40 ss. e 111 ss. Ad ogni modo, una simile possibilità è stata esclusa dalla dottrina (v., ad esempio, E. GRIGLIO, *La democrazia alla prova delle "nuove" forme di amministrazione. A margine dell'organismo indipendente di cui alla legge cost. n. 1/2012*, in *Giornata di studio su "Amministrazione e democrazia", in occasione del ventennale di attività del Centro di ricerca "V. Bachelet" (1992-2012)*, nonché D. CABRAS, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 20/2012, 25 ss.), ma non dallo *European Fiscal Board*, che nel suo *Rapporto annuale del 2017* suggerisce (p. 39 ss.) di dotare i *fiscal council* europei della possibilità di proporre emendamenti alla legge di bilancio, laddove i contenuti della stessa risultassero porre a rischio il rispetto delle regole di bilancio europee.

⁸¹ Una mera analisi dei processi di validazione operati dall'UPB conferma questo aspetto, ponendo in risalto il valore endoprocedimentale che ha acquisito l'interlocuzione dello stesso nella predisposizione delle stime e previsioni del Governo.

⁸² Costante in tutti i Rapporti pubblicati dall'UPB fino ad oggi.

⁸³ Si può rilevare, invece, come il *Conseil constitutionnel* francese abbia già cominciato a richiamare esplicitamente l'*Haut conseil des finances publiques* (cfr. n. 2013-682 DC del 19 dicembre; n. 2014-698 e 699 DC del 6 agosto 2014; n. 2014-707 DC del 29 dicembre 2014, nonché, più di recente, n. 2017-758 DC del 28 dicembre 2017).

⁸⁴ Secondo, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 27 ss., infatti, le risultanze dell'UPB comporterebbero 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», giacché «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».

⁸⁵ Cfr., da ultimo, la lettera della Commissione europea del 18 ottobre 2018 indirizzata al Governo italiano.

il Presidente della Repubblica⁸⁶ hanno cominciato a fare riferimento alle risultanze dello stesso nel richiamare il Paese al rispetto dei vincoli di bilancio europei.

In relazione all'organo parlamentare, può dirsi come il meccanismo del *comply or explain* sia stato attivato per la prima volta nell'ottobre del 2016, portando il Governo a confermare le proprie stime per poi rivederle – in senso conforme rispetto all'UPB – con la predisposizione della successiva manovra finanziaria⁸⁷. Una circostanza, questa, che sembra aver avvalorato la funzione anticipatoria del giudizio dell'UPB rispetto a quello della Commissione europea e che troverebbe conferma nella seconda attivazione del *comply or explain*, avutasi nell'ottobre del 2018 (stavolta a seguito della prima mancata validazione da parte dell'UPB del quadro previsionale del Governo)⁸⁸, e che venne seguita da un fitto e acceso dibattito tra Governo e istituzioni europee in ordine ai contenuti della futura legge di bilancio. Diversamente, l'attivazione del *comply or explain* è mancata del tutto proprio durante l'esame di della manovra, nonostante una vera e propria validazione delle stime del Governo da parte dell'UPB non vi sia stata⁸⁹, in qualche modo confermando la poca incisività di cui ancora gode l'organismo sul piano delle dinamiche della forma di governo.

5. Conclusioni. Dalla natura eurounitaria a possibile strumento di razionalizzazione della forma di governo

La breve analisi qui operata pare profilare un quadro di natura articolata e complessa. L'UPB, sia per derivazione che per funzioni, pare configurarsi come un importante tassello di un *framework*, in divenire, che ambisce a consolidare i processi di convergenza e raccordo delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi dell'Eurozona⁹⁰, quale «pietra miliare del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza» sulle stesse⁹¹. La natura delle funzioni espletate e il fatto che esso possa contare su un alto grado di autonomia e indipendenza garantito direttamente dalla normativa europea – e, nel caso italiano, da norme costituzionali – tende inoltre ad amplificare l'ausiliarietà dell'UPB rispetto a tutto il contesto sovranazionale, in ossequio a quei valori di trasparenza e (soprattutto) credibilità che governano quotidianamente l'andamento dei mercati finanziari internazionali⁹².

⁸⁶ Cfr. la lettera del Presidente della Repubblica, del 31 ottobre 2018, al Governo Conte.

⁸⁷ Per un approfondimento sulla vicenda sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2/2017, 502 ss.

⁸⁸ In occasione della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF del 2018. Nel 2016, infatti, il meccanismo del *comply or explain* venne attivato a seguito dei rilievi critici mossi dal Presidente dell'UPB nel corso di un'audizione parlamentare, e non in ragione della mancata validazione del quadro previsionale del Governo.

⁸⁹ In tal senso, si rinvia al tenore della lettera del 22 dicembre 2018 dell'UPB, la quale, per la prima volta, non si esprime né in termini di validazione né di mancata validazione, ma fa riferimento alla mera «coerenza» delle stime e alla «ristrettezza dei tempi [che] non ha consentito di seguire la procedura propria dell'esercizio di validazione».

⁹⁰ In tal senso l'istituzione dello *EU Network of Independent Fiscal Institutions* (EUNIFI), a partire dal novembre 2013 e a opera della Commissione europea (DG ECFIN), la quale riunisce lo stesso con cadenza (annuale fino al 2015, poi) semestrale, in un quadro di coordinamento dei vari *fiscal council*. A partire dal 2015, inoltre, i vari *fiscal council* hanno dato vita a un *network* di natura volontaria chiamato *Network of EU IFIs*, il quale si propone di mantenere costantemente aperta una linea di dialogo e confronto tra i vari *fiscal council* europei.

⁹¹ Cfr. Considerando n. 18 del Regolamento UE n. 473 del 2013. E in questa prospettiva sembrano muoversi le analisi di L. JANKOVICS, M. SHERWOOD, *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*, in *European Economy*, 67/2017, 5 ss.

⁹² D'altronde sembra essere proprio questa la prospettiva in cui vanno a inserirsi i *fiscal council*; v., per tutti, IMF, *Fiscal Rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington D.C., 2009, nonché e R. HAGEMANN, *Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils*, in *OCSE Working Papers*, 829/2010. Non solo. Il ruolo dei

Va detto, tuttavia, che a una soggettività eurounitaria e un'ausiliarità europea e sovranazionale⁹³ non pare impossibile accompagnare una parallela funzionalità nazionale e parlamentare dell'organismo. Le difficoltà maggiori che sembrano incontrarsi in questo senso sembrano essere quelle che si ricollegano alla forma di governo parlamentare, dalla quale – come si è visto – potrebbe derivare l'assorbimento delle virtualità ausiliarie dell'UPB all'interno delle dinamiche della maggioranza. Se dunque l'*endorsement* della Commissione europea potrebbe rivelarsi insufficiente a conferire all'UPB quell'incisività che pure potrebbe giovare alla forma di governo italiana, diviene allora necessario per quest'ultimo avvalorare il proprio ruolo rispetto ad altri soggetti.

Uno di questi potrebbe essere il Presidente della Repubblica, il quale – come accennato – ha già iniziato a richiamare le risultanze dell'UPB e non è escluso possa, nel prossimo futuro, fare riferimento alle stesse ai fini dell'esercizio del potere di rinvio di cui all'art. 74 Cost. e ai sensi dall'art. 81, comma 3, Cost., ovvero in sede di autorizzazione, di messaggio e di promulgazione ed emanazione (magari “con motivazione”⁹⁴, “condizionata”⁹⁵ o “dissenziante”⁹⁶).

Lo stesso potrebbe dirsi, inoltre, per la Corte costituzionale, sia pure con maggiore cautela, in quanto dovrebbe ribadirsi la piena autonomia di giudizio della stessa soprattutto in riferimento all'esercizio dei propri poteri istruttori⁹⁷; sui quali, tuttavia, le valutazioni dell'UPB sembrano in qualche modo in grado di incidere, sia per la specifica *expertise* da cui provengono, sia per il fatto che la legge cost. n. 1/2012 attribuisce proprio a tale organismo simili valutazioni, che peraltro, per ragioni di carattere ordinamentale, vengono formulate sempre in un momento antecedente rispetto a quello in cui potrebbe esservi un eventuale vaglio della Corte. Ad ogni modo, un eventuale richiamo alle risultanze dell'UPB da parte del Giudice delle leggi potrebbe conferire al *fiscal council* italiano un ampio grado di influenza; posto che, laddove tali risultanze venissero poste a motivazione

mercati appare avere natura preponderante per tutta l'architettura dei vincoli di bilancio europei, come confermato anche di recente dallo EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, cit., 9-10, laddove afferma che il Trattato di Maastricht ha dato vita a un sistema di regole in cui la *fiscal discipline* viene imposta agli Stati attraverso due modalità: «*first, by directly constraining government policies with fiscal rules; and second, by enabling a regime of market pressure*».

⁹³ Anche di recente, una parte della dottrina ha sottolineato come i *fiscal council* siano diventati «*part of international good practice in the design of fiscal frameworks aimed at guiding fiscal policymakers' discretion*», anche perché «*The results provide some suggestive evidence that the presence of fiscal councils seems to eliminate optimistic biases in budgetary forecasts and to improve their accuracy*» (cfr. cfr. AA.VV., *Independent Fiscal Councils. Recent Trends and Performance*, in *IMF Working Paper*, 68/2018, 23).

⁹⁴ Su tale prassi e sulle problematiche a essa ascrivibili, v. ampiamente I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 122 ss., nonché ID, *Controllo del Presidente della Repubblica e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. Violini (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2015, 117 ss.

⁹⁵ In tal senso, G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 449 ss., il quale ritiene tali forme di promulgazione «coerenti con la posizione che il Presidente della Repubblica occupa nella sequenza costituzionale del procedimento di produzione legislativa».

⁹⁶ Così G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, 134 ss., spec. 146, secondo il quale essa avrebbe lo specifico e unico scopo di «separare, dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica, la responsabilità del Capo dello Stato da quella del Governo o a circostanziare i motivi della controfirma, al fine di sottrarre l'istituzione presidenziale al gioco mediatico della vicendevoles delegittimazione fra le parti».

⁹⁷ A tal proposito, inoltre, si può segnalare come proprio di recente, con la sent. n. 188 del 2016, la Corte abbia accolto il ricorso della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di IMU a seguito dell'esercizio dei propri poteri istruttori per accertamenti in materia di finanza e tributi. Cionondimeno, una parte della dottrina (nonché, sia pure senza seguito, il legislatore, con l'A.S. 1952 della XVII legislatura) ha sottolineato l'opportunità di sviluppare forme di «leale collaborazione» tra UPB e Corte costituzionale proprio in materia di quantificazione finanziaria degli oneri derivanti dalle proprie pronunce; cfr. C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 263 ss.; Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quad. cost.*, 5/2016, 12 ss.

di pronunce di illegittimità costituzionale, sia il Parlamento che il Governo sarebbero portati a dedicare estrema attenzione alle valutazioni di tale organismo, con l'obiettivo di evitare eventuali e future pronunce in tal senso.

Oltre ai due custodi della Costituzione, un altro interlocutore che potrebbe avvalorare la funzionalità parlamentare dell'UPB sembra essere l'elettorato e, più in generale, l'opinione pubblica. Al pari del CBO, infatti, l'UPB potrebbe guadagnare un ruolo centrale nel dibattito pubblico, cominciando a beneficiare dell'attenzione di un'opinione pubblica attenta alle diverse implicazioni delle scelte di bilancio e alla veridicità delle stime e previsioni governative, in qualche modo garantendo allo stesso, e di riflesso, l'attenzione delle forze politiche. In questo caso, tuttavia, risulterebbe quanto mai essenziale ribadire la mera tecnicità dell'apporto dell'UPB, il quale dovrebbe limitarsi a un'attività di verifica e valutazione che non sconfini nel merito delle scelte di natura politica, così da assolvere a una funzione di responsabilizzazione dei decisori politici che si riveli del tutto in linea con il proprio mandato istituzionale.

Superato il problema del tendenziale assorbimento delle risultanze dell'UPB all'interno delle dinamiche dalla maggioranza, tipiche della forma di governo parlamentare, diviene allora maggiormente plausibile riconoscere nell'attività dell'UPB una importante funzionalità parlamentare, in grado di elevare lo stesso a fondamentale elemento di razionalizzazione della forma di governo. L'UPB, infatti, per fisionomia e funzioni si rivela idoneo a fungere da contrappeso al tradizionale monopolio informativo del Governo in materia di finanza pubblica, riportando l'organo parlamentare su un piano di parità – almeno da un punto di vista tecnico e in termini di funzione di indirizzo e controllo – che consente l'inveramento tanto del principio di separazione tra poteri quanto delle relative prerogative parlamentari. Proprio in questi termini sembra possibile recuperare le virtualità ausiliarie dell'UPB nei confronti del Parlamento e veicolarle verso un riaccostamento dell'organo della rappresentanza politica⁹⁸ che possa fare da contraltare al progressivo deterioramento del ruolo cui esso ha assistito negli ultimi decenni⁹⁹, in qualche modo declinando una esigenza strettamente eurounitaria in un'ottica di valorizzazione tanto della responsabilità politica che della rappresentanza politica stessa¹⁰⁰.

⁹⁸ Sulla progressiva perdita di discrezionalità del Parlamento e del Governo in ordine alle decisioni di bilancio in ragione delle regole di bilancio europee, ancora attuali appaiono le considerazioni di G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 43 ss.

⁹⁹ Sul punto, da ultimo, si vedano le considerazioni di C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 34 ss.

¹⁰⁰ In qualche modo approfittando per recuperare quell'eredità, o meglio «il reale *tema mancato* della storia repubblicana», che l'Assemblea costituente aveva lasciato, e cioè «quello della razionalizzazione della forma di governo parlamentare»; cfr. G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 16 ss.