



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

TESI DI DOTTORATO – XXXII CICLO

Curriculum Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale

L'Ufficio parlamentare di bilancio

DOTTORANDO:

Dott. Andrea Vernata

TUTOR:

Prof. Gaetano Azzariti

**Facoltà di Giurisprudenza
Dipartimento di Scienze giuridiche
Dottorato di ricerca in Diritto pubblico**

A.A. 2018-2019

L'Ufficio parlamentare di bilancio

INDICE

Introduzione

Capitolo I — Peculiarità e riflessi di un difficile contesto: la crisi e la riforma —

1. La crisi dell'Eurozona e il nuovo assetto della *governance* economica europea.....1
- 1.1. Il (disordinato) tentativo di rafforzare i vincoli di bilancio europei.....6
2. Presupposto di fatto (emergenza) e presupposto di diritto (argomento *soi-disant technique*) per nuove forme di normazione.....16
3. La riforma costituzionale del 2012: *après nous le déluge?* Eteronomia, obbligatorietà ed effetti di un'insolita riforma.....24
- 3.1. La legge di attuazione del 24 dicembre 2012, n. 243. Alcune ipotesi ricostruttive e profili di interesse.....35

Capitolo II — L'Ufficio parlamentare di bilancio: soggettività, virtualità e profili costituzionali —

1. Un *fiscal council* per l'Italia.....39
2. La peculiare configurazione giuridica dell'Ufficio parlamentare di bilancio: un organismo eurounitariamente necessario?.....47
- 2.1. La natura giuridica “ibrida” dell'organismo: un nuovo organo ausiliare e un nuovo potere dello Stato?.....52
3. Modello parlamentare, extra-parlamentare e natura del vertice: l'unicità dell'esperienza italiana.....58
4. Una nuova e ulteriore declinazione dell'autonomia e indipendenza.....64
5. Pluridirezionalità funzionale e ibridismo indotto: l'opportunità *de faire d'une pierre deux coups*.....70

Capitolo III — L'Ufficio parlamentare di bilancio nella forma di governo italiana —

1. Le possibili interazioni tra Ufficio parlamentare di bilancio, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica.....	76
2. Il dialogo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Governo nella predisposizione dei documenti di bilancio. Una analisi dell'operato.....	85
2.1. Il dialogo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e gli operatori economici e finanziari: le note sulla congiuntura e di lavoro, i <i>Focus</i> tematici e i <i>Flash</i> del <i>fiscal council</i> italiano.....	91
3. L'opportunità di non travalicare il proprio mandato: il confine labile tra tecnica e politica. Alcuni casi particolari.....	97
4. L'Ufficio parlamentare di bilancio davanti alle Camere. Riflessi e peculiarità della prima attivazione del meccanismo del <i>comply or explain</i> : quando il processo di convergenza, suo malgrado, viene meno.....	103
4.1. (segue) La mancata attivazione del <i>comply or explain</i> : limiti di un modello?.....	112

Capitolo IV — *Fiscal council*: due opportune comparazioni —

1. Premessa.....	117
2. Il <i>Congressional Budget Office</i> statunitense. L'opportunità di un modello parlamentare in un sistema federale e il curioso tentativo di emulazione dell'esperienza statunitense.....	118
2.1. (segue) Lo scontro istituzionale sulle prerogative di bilancio.....	127
2.2. (segue) Opportunità e problematiche legate a un <i>Congressional Budget Office</i> . Alcune considerazioni.....	136
3. L' <i>Haut Conseil des finances publiques</i> francese e le virtualità del modello extra-parlamentare.....	143
3.1. (segue) Il principio di sincerità del bilancio: parametro costituzionale o semplice politico?.....	152
3.2. (segue) Opportunità e problematiche legate a un <i>Haut conseil des finances publiques</i> . Alcune considerazioni.....	157

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

L'oggetto dell'elaborato concerne l'Ufficio parlamentare di bilancio e, cioè, l'organismo indipendente istituito – presso le Camere – dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, con funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Tale organismo si inserisce nell'alveo di quegli organismi noti come *independent fiscal institution*, ovvero come *fiscal council* o *fiscal watchdog*, i quali rappresentano una novità relativamente recente per il panorama istituzionale europeo.

La loro diffusione ha trovato un sicuro impulso nella necessità delle istituzioni europee di assicurare quel raccordo delle politiche di bilancio che viene ritenuto indispensabile per salvaguardare tanto la stabilità finanziaria dell'eurozona, quanto l'efficacia della politica monetaria della Banca centrale europea. In tal senso, i *fiscal council* sembrano essere stati concepiti in un'ottica strettamente funzionale alle crescenti esigenze di bilancio cui gli Stati, sempre con maggiore frequenza e intensità, sono chiamati a rispondere.

Cionondimeno, la definizione strumentale di simili organismi non vale a dissipare le incertezze teoriche che risultano connotare gli stessi. E proprio in quest'ottica si rivela necessario ricostruire e analizzare le origini, le evoluzioni e alcune esperienze emblematiche che hanno caratterizzato tali organismi, pur sempre concentrandosi sulle vicende che hanno caratterizzato l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in Italia.

Per quanto concerne l'Europa, nonostante le prime e limitate espressioni dei *fiscal council* possano riscontrarsi già agli inizi del secondo dopoguerra, va rilevato come sarà solo con la crisi economico-finanziaria del 2008 che essi acquisiranno una diffusione e un ruolo decisivo. La crisi, infatti, ha costituito l'occasione per convincere la *governance* economica europea a rinforzare il quadro istituzionale e normativo preposto alla salvaguardia del rispetto dei vincoli di bilancio, attraverso il consolidamento dei meccanismi di convergenza e raccordo.

Si pensi al Meccanismo europeo di stabilità, al *Six pack*, al *Two pack*, ma anche al *Fiscal compact*, con il quale per la prima volta in ambito europeo si è richiesto agli

Stati di traslare le regole di bilancio europee sul piano nazionale, con normativa «preferibilmente» di natura costituzionale.

È proprio nel solco di tali interventi che è stato previsto l'obbligo di istituire in Italia il tipo di organismo di cui l'Ufficio parlamentare di bilancio è espressione. Quest'ultimo sembra, infatti, rappresentare un passaggio fondamentale nel complesso processo di federalizzazione delle politiche economiche dei paesi dell'eurozona, andando a integrare e comporre un *network* di derivazione europea e internazionale che possa, in qualche modo, rivelarsi strumentale ad anticipare a livello nazionale il controllo sul rispetto delle regole di bilancio esercitato dalla Commissione europea.

Con la crisi economico-finanziaria e l'irrigidimento della *governance* e dei vincoli di bilancio europei sullo sfondo, dunque, il legislatore italiano ha optato per ottemperare all'obbligo di dotarsi di un *fiscal council* e di inserire a livello nazionale detti vincoli mediante una normativa di natura costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2012, appunto).

Si è trattato di una fase piuttosto concitata, nella quale diversi paesi dell'Unione europea (Francia, Portogallo, Spagna, per citarne alcuni) hanno anticipato o fatto eco alle scelte dell'Italia, sia pure con forme e intensità diverse.

Ad ogni modo, l'aver istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio mediante legge costituzionale sembra essere valso ad attribuire allo stesso un ruolo di primaria importanza anche sul versante nazionale e a prescindere dalla sua connotazione euronitaria(-mente necessaria). La sua natura costituzionale, infatti, pare consentire di attribuire allo stesso la qualifica di organismo di rilievo costituzionale, assimilabile a quelli "ausiliari" previsti dall'art. 100 Cost. (Consiglio di Stato e Corte dei conti), suscettibile di configurarsi quale potere dello Stato ai fini di un eventuale conflitto di attribuzione tra poteri dinanzi alla Corte costituzionale.

La particolare fisionomia attribuita allo stesso dal legislatore, inoltre, ha fatto sì che esso rappresenti un vero e proprio *unicum* rispetto agli omologhi degli altri paesi. L'Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, è un *fiscal council* di tipo parlamentare – ossia istituito presso le Camere – con un vertice collegiale e non monocratico come si registra nelle analoghe esperienze di altri paesi. Tale circostanza appare tanto più rilevante se si considera che il modello di riferimento adottato dal legislatore italiano sembra essere stato il *Congressional Budget Office* statunitense, il

quale nel panorama dei *fiscal council* rappresenta l'esperienza maggiormente riuscita e di successo (fatta eccezione per quello olandese, che, però, ha potuto beneficiare di un contesto storico-culturale assai più favorevole), ma che si contraddistingue per avere un vertice di tipo monocratico.

La previsione di un *board* di tre membri al vertice dell'Ufficio parlamentare di bilancio, tuttavia, per quanto rilevante, non sembra essere la differenza più importante tra i due organismi. Quest'ultima, invero, potrebbe individuarsi nella diversa forma di governo che contraddistingue le due esperienze. Il *Congressional Budget Office*, infatti, ben si inserisce in un presidenzialismo che vede nella titolarità del *power of the purse* il più aspro e ampio terreno di scontro tra Presidente e Congresso. Al contrario, appaiono maggiormente esigui gli spazi dell'Ufficio parlamentare di bilancio in una forma di governo parlamentare, la quale si contraddistingue per la presenza di un governo che trova la propria ragion d'essere in una maggioranza parlamentare che difficilmente tenderà a esercitare sul primo un controllo tanto pervasivo nella gestione delle finanze pubbliche.

Anche alla luce di simili considerazioni, pertanto, appare necessario analizzare le virtualità che possono riconoscersi all'Ufficio parlamentare di bilancio, sia sul versante interno – nei riguardi del Parlamento, del Governo, ma anche del Presidente della Repubblica, della Corte costituzionale e dell'elettorato – che su quello esterno – rispetto alla Commissione europea, FMI, OCSE e operatori economici e finanziari in generale – per verificare se sia effettivamente da escludere l'eventualità che l'istituzione di un simile organismo possa rappresentare proprio l'occasione per rafforzare il *continuum* Parlamento-Governo, riequilibrano i rapporti tra di essi e responsabilizzando le politiche di spesa in un'ottica di razionalizzazione e sostenibilità del debito pubblico. È infatti in questa prospettiva che sembrerebbe possibile recuperare i margini di funzionalità – nazionale – dell'Ufficio parlamentare di bilancio: la neutralizzazione di un *deficit* informativo che, tradizionalmente, contraddistingue il Parlamento rispetto al Governo nella gestione della finanza pubblica, che si riveli strumentale tanto all'inveramento del principio della separazione tra poteri e delle prerogative di indirizzo e controllo dell'assemblea rappresentativa, quanto al recupero di una rappresentanza politica effettiva e responsabilizzata attraverso il pubblico dibattito.

Un obiettivo certamente ambizioso, ma che appare d'altronde del tutto in linea con le sfide cui oggi il costituzionalismo moderno è chiamato a dare risposta

CAPITOLO I

— PECULIARITÀ E RIFLESSI DI UN DIFFICILE CONTESTO: LA CRISI E LA RIFORMA —

SOMMARIO: 1. *La crisi dell'Eurozona e il nuovo assetto della governance economica europea; 1.1. Il (disordinato) tentativo di rafforzare i vincoli di bilancio europei; 2. Presupposto di fatto (emergenza) e presupposto di diritto (argomento soi-disant technique) per nuove forme di normazione; 3. La riforma costituzionale del 2012: après nous le déluge? Eteronomia, obbligatorietà ed effetti di un'insolita riforma; 3.1. La legge di attuazione del 24 dicembre 2012, n. 243. Alcune ipotesi ricostruttive e profili di interesse*

1. La crisi dell'Eurozona e il nuovo assetto della governance economica europea

L'individuazione delle ragioni che si pongono alla base dell'*Ufficio parlamentare di bilancio* rende necessario approfondire il contesto e le dinamiche all'interno delle quali la sua istituzione è andata a collocarsi. La definizione di tali ragioni, infatti, laddove pretendesse di astrarsi dalle circostanze di fatto e di diritto in cui le stesse hanno preso corpo, sconterebbe un'inevitabile parzialità, che deriverebbe non tanto da una mera insufficienza del dato storico, quanto piuttosto da una mancata — o incompleta — valutazione del contenuto assiologico che quelle ragioni racchiudono in sé.

Ecco allora ravvisarsi l'opportunità di ripercorrere i passi che hanno caratterizzato il processo di integrazione economica dell'Unione europea¹, così per come si è andato a configurare a partire da quella che da alcuni è stata definita come la peggiore crisi finanziaria della storia globale², ossia la *Grande recessione* iniziata nel 2007 negli Stati Uniti. Le vicende che hanno connotato quest'ultima sono note e, pertanto, ci si limiterà qui a ripercorrerle solo sommariamente³, al fine di meglio

¹ Una ricostruzione esaustiva del processo di integrazione economica europea è stata effettuata da K. DYSON, L. QUAGLIA, *European Economic Governance and Policies: Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, I, Oxford University Press, Oxford, 2010.

² Questa la valutazione di Ben Bernanke, presidente della *Federal Reserve* dal 2006 al 2014, fornita alla *Financial Crisis Inquiry Commission* il 17 novembre 2009 (p. 24 del resoconto, ovvero p. 354 del *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial Economic Crisis in the United States*).

³ Per una analisi accurata delle stesse, v. *passim* G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012.

delineare quel quadro emergenziale⁴ che ha fatto da sfondo alle misure anticrisi approntate dalla *governance* economica europea.

La crisi, in principio esclusivamente finanziaria, ebbe inizio a seguito della registrazione da parte di numerosi istituti di credito di consistenti perdite dovute all'insolvenza dei titolari di mutui cd. *subprime*⁵, la quale trovava le sue ragioni nel precedente scoppio della *United States housing bubble*⁶. Sebbene la crisi interessasse unicamente la finanza privata, ben presto essa finì con l'espandere i propri effetti nell'ambito delle finanze pubbliche — fino a trasferirvisi — a seguito dei numerosi interventi messi in atto dai vari Stati, a sostegno degli istituti di credito in *impasse*.

L'inizio del passaggio da una crisi della finanza privata a una crisi dei debiti sovrani⁷ viene generalmente individuato in dottrina col fallimento di una delle più importanti banche d'affari del mondo: la *Lehman Brothers Holdings*. Ciò avrebbe convinto gli Stati ad apprestare — meglio, a incrementare — il proprio sostegno finanziario, anche sotto forma di garanzie, alle banche in condizioni di difficoltà, comportando, di conseguenza, il trasferimento della crisi dal settore privato a quello pubblico⁸.

⁴ In tale prospettiva G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 18, pone in rilievo gli effetti prodotti dai periodi di emergenza economica sui sistemi costituzionali, evidenziando 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. Il fenomeno che si produce nelle crisi economiche globali favorisce un accentramento delle sedi decisionali con un correlato indebolimento dei livelli intermedi: dello Stato nei confronti degli organismi sovranazionali, dei livelli territoriali decentrati rispetto allo Stato».

⁵ Con tale espressione, come noto, si fa riferimento a quei mutui che vengono erogati nonostante il prestatore non goda di tutte le garanzie generalmente richieste, ovvero non abbia una storia creditizia che lo faccia ritenere affidabile. Sul punto, e con particolare riguardo al sistema statunitense, v. il *focus* della Borsa italiana: *Cosa sono i subprime?*, del 12 ottobre 2017, consultabile sul www.borsaitaliana.it.

⁶ Per un approfondimento, v. E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 349-352. In particolare, A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011, p. 12, rileva come la crisi dei *subprime* rappresenti «solo l'ultima manifestazione di instabilità di un sistema basato su un mezzo di pagamento che intrinsecamente tende a svalutarsi (perché la sua emissione coincide con un deficit delle partite correnti del paese emittente), ma nel quale vengono tuttavia investiti i risparmi del resto del mondo (perché con un commercio mondiale fondato sul dollaro, chi accumula surplus in dollari trova conveniente investirli negli - cioè prestarli agli - Stati Uniti, alimentando così la crescita dei consumi statunitensi e, di riflesso, delle proprie esportazioni)».

⁷ Per una ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato la crisi economico-finanziaria del 2008, in particolare, con riferimento ai difetti e ai limiti dell'Unione Economica e Monetaria che sono emersi in quella occasione, si rinvia a G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁸ In tal senso, tra gli altri, G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi*, cit., pp. 383-384; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 288.

Invero, occorre rilevare come una simile ricostruzione possa risultare fuorviante. Non tanto perché appaia scontare una concezione storica di tipo meccanicistico⁹, bensì in quanto rischia di sfumare l'effettiva trama di rapporti che quel dato evento storico caratterizzano. In particolare, in relazione al passaggio da una crisi della finanza privata a quella pubblica, il fare esclusivo riferimento al fallimento della *Lehman Brothers Holdings* potrebbe indurre a ritenere che gli Stati abbiano iniziato a sostenere il settore bancario solo dopo aver assistito al tracollo di una delle maggiori banche d'affari al mondo, temendone le conseguenti ripercussioni sull'economica reale.

Una tale impostazione, però, non pare condivisibile. Non tanto perché tende a ricondurre, in maniera inesatta, ad un unico evento il passaggio dalla crisi bancaria a quella dei debiti sovrani¹⁰, quanto, piuttosto, perché postpone cronologicamente il momento in cui si è attivata la *ceinture de sauvetage publique*, rischiando di sottovalutare le dinamiche *politiche* — prima ancora che economiche — che hanno portato, nello specifico gli Stati Uniti, a negare l'intervento di salvataggio in favore di *Lehman Brothers Holdings*¹¹.

Come noto, infatti, il fallimento di quest'ultima fu allora anticipato dal *bailout*¹² di diversi istituti di credito¹³, tra i quali possono richiamarsi la *Bear Stearns Companies* e la *Merrill Lynch & Co.*, le cui vicende appaiono emblematiche per capire la tipologia di interventi posti in essere¹⁴. La prima fu acquistata da *JPMorgan Chase* nel marzo 2008, solo dopo che la *Federal Reserve* ebbe prestato garanzia sui possibili 29 miliardi di dollari di perdite derivanti dai cd. titoli tossici allora detenuti dalla *Bear*

⁹ Intendendosi per essa quella visione della storia che si caratterizza per intendere la stessa come mera concatenazione di causalità, tralasciando qualsivoglia indagine di tipo teleologico degli eventi. Per una ricostruzione del dibattito italiano in merito alla contrapposizione tra meccanicismo e umanismo storico v. P. DI GIOVANNI (a cura di), *Le avanguardie della filosofia italiana del XX secolo*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 41-43.

¹⁰ Passaggio, invero, sovente trascurato, in un tentativo di «mistificazione» tendente a far ritenere la crisi finanziaria come meramente dovuta all'eccesso di indebitamento degli Stati; così come rilevato da F. SYLOS LABINI, *Rischio e previsione*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 122.

¹¹ Sul punto L. BALL, *The Fed and Lehman Brothers*, NBER, Cambridge, 2016, pp. 1 e 183 ss., sottolinea come il board della *Federal Reserve* allora in carica abbia sempre affermato «*that they wanted to save Lehman, but could not do so because they lacked the legal authority*».

¹² Con il termine *bailout*, come noto, si fa riferimento a un intervento di salvataggio di una istituzione finanziaria, banca o assicurazione che sia.

¹³ Una rassegna completa in merito è stata redatta da L. BALL, *The Fed and Lehman Brothers*, op. cit.

¹⁴ Per un ricostruzione completa della vicenda v. R. SWEDBERG, *The structure of confidence and the collapse of Lehman Brothers*, in AA. VV., *Markets on Trial: The Economic Sociology of the US Financial Crisis*, Emerald Group, Bingley (UK), pp. 76-90.

*Stearns Companies*¹⁵. La seconda fu invece acquistata, a seguito di presunte pressioni da parte di funzionari federali¹⁶, dalla *Bank of America* il 14 settembre dello stesso anno, ossia un giorno prima del fallimento di *Lehman Brothers Holdings*¹⁷. Se dunque, prima del collasso di quest'ultima, forme di intervento pubblico erano già state praticate, sembra spontaneo chiedersi quali fossero le ragioni alla base del mancato sostegno alla *Lehman Brothers Holdings*, anche alla luce del fatto che, di lì a poco, vennero attivate tutti i canali necessari a sorreggere il sistema bancario¹⁸. In tale ottica, potrebbe ipotizzarsi che l'inasprimento del dibattito politico statunitense dovuto agli iniziali interventi pubblici¹⁹, abbia finito con l'inficiare le posizioni della *Federal Reserve* sulla vicenda *Lehman*²⁰, nonostante di lì a poco, proprio il tracollo di quest'ultima convinse il Congresso ad attivare un massiccio intervento di sostegno pubblico al sistema finanziario²¹.

Sebbene di interesse, evidenti ragioni di economicità dell'elaborato impongono di non sviluppare ulteriormente in questa sede le dinamiche sopra accennate. Cionondimeno, il loro richiamo è apparso opportuno al fine di evidenziare come i costi della crisi finanziaria si siano riversati sui conti pubblici da subito, non solo in maniera poco trasparente e disarticolata, ma anche in un momento antecedente a quello in cui la stessa è riuscita concretamente a esplicitare i propri effetti sull'economia reale.

Ad ogni modo, la vicenda *Lehman Brothers Holdings*, oltre a generare il panico nei mercati finanziari di tutto il mondo, funse indubbiamente da monito per gli altri Paesi: le banche apparivano ora decisamente “*too big to fail*” e gli Stati avvertirono, pertanto, la necessità di attingere dalle proprie finanze pubbliche per salvaguardare la tenuta del sistema bancario e, di riflesso, quello economico. Fu questo l'approccio

¹⁵ Cfr. *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial Economic Crisis in the United States*, p. 289-290.

¹⁶ V., fra gli altri, A. CLARK, *Congress attacks Bush administration for 'bullying' Bank of America into buying Merrill Lynch*, in *The Guardian*, del 11 giugno 2009.

¹⁷ Fu infatti il 15 settembre 2008 il giorno in cui il *board* della *Lehman Brothers Holdings* richiese l'attivazione del *Chapter 11* del *Bankruptcy Code* statunitense, riguardante la procedura per fallimento.

¹⁸ Il 3 ottobre 2008, infatti, la *House of Representatives* approvava definitivamente l'*Emergency Economic Stabilization Act*, cd. *Wall Street bailout*, iniettando nel sistema finanziario circa 700 miliardi di dollari.

¹⁹ Emblematica, in tal senso, la dichiarazione rilasciata dal senatore del Kentucky, Jim Bunning, in quell'occasione: “*when i picked up my newspaper yesterday, I thought I woke up in France*”.

²⁰ In tal senso, L. BALL, *The Fed and Lehman Brothers*, cit., pp. 197-200.

²¹ Il 3 ottobre 2008, infatti, la *House of Representatives* approvava definitivamente il cd. *Wall Street bailout*, iniettando nel sistema finanziario circa 700 miliardi di dollari.

intrapreso generalmente da molti Stati²² e dalla stessa *governance* economica europea²³. Essi finirono dunque per assorbire sui propri bilanci pubblici il peso e gli effetti della crisi finanziaria, con enormi ripercussioni sul piano dell'economia reale, compromettendo proprio quel sistema economico che ambivano a preservare²⁴.

Un simile approccio non mancò di trovare luogo in Europa, dove l'originaria assenza di meccanismi coordinati di contrasto alle possibili depressioni economico-finanziarie²⁵ indusse, nelle fasi iniziali, alcuni Stati membri dell'Unione europea ad affrontare la crisi finanziaria in maniera autonoma²⁶, portandoli ad adottare misure

²² Una gestione del tutto peculiare e antitetica della crisi, rispetto agli Stati membri dell'Unione europea, è stata posta in essere dall'Islanda, la quale ha «ripudiato» il proprio debito pubblico; sul punto, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 77-82.

²³ Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 34-63.

²⁴ Con ciò non si intende demonizzare gli interventi statali di sostegno alle istituzioni finanziarie — il cui fallimento comporta indubbiamente conseguenze rilevanti sul sistema economico —, bensì si vuole evidenziare come, in quella occasione, gli interventi di sostegno finanziario finirono con l'inverare dette conseguenze, oltre che scaricare sul bilancio pubblico una responsabilità afferente eminentemente al settore privato.

²⁵ Come noto, infatti, gli articoli 124 e 125 TFUE sanciscono la c.d. *no bailout clause*, così come l'art. 21 dello Statuto della BCE preclude alla stessa di fungere da prestatore di ultima istanza. Sul punto, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, pp. 22-23, rileva come tale impostazione derivi da una concezione virtuosa e astratta dei mercati finanziari, in quanto affidava agli «investitori la valutazione dell'effettiva capacità dei debitori pubblici di restituire il denaro preso in prestito», anche se essi «non sempre comprendono in tempo gli errori degli Stati [...] ma quando li hanno compresi possono sanzionarli in modo eccessivo». L'A. prosegue mettendo in risalto «il paradosso europeo di un'integrazione che ha tolto agli Stati i principali strumenti della politica macroeconomica senza riunificarli in un soggetto europeo [...] un'integrazione che è stata affidata principalmente al diritto ed alle strutture tecnocratiche che danno attuazione, in modo da neutralizzare non solo la politica, ma la stessa reattività del sistema di fronte alla crisi». G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, p. 42-43, evidenzia come gli Stati Uniti, l'Inghilterra e il Giappone siano riusciti a calmierare i tassi di interesse sui rispettivi titoli di Stato, grazie al ricorso a un *lender of last resort*, nonostante presentassero situazioni peggiori «non solo di quella della Francia e della Germania, ma anche di quella della Spagna e dell'Italia». Secondo l'A. la mancata configurazione in tal senso della BCE deriverebbe da «paure storiche» e dall'impianto «istituzionale monetarista dei Trattati comunitari e, in specie, con le caratteristiche del modello di Banca centrale imposto dalla *Bundesbank* all'Unione europea».

²⁶ Sul punto, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., pp. 287-91, sottolineano come essi fossero in realtà sprovvisti degli strumenti necessari per affrontare la crisi. la quale ha finito per mettere «in risalto i difetti dell'architettura istituzionale dell'Eurosistema» in quanto «il sistema di sorveglianza multilaterale mancava di meccanismi di prevenzione e di correzione degli squilibri macroeconomici», nonché «degli strumenti per seguire politiche anticicliche», tra i quali si ricomprendono sia il ricorso all'inflazione che alla svalutazione monetaria.

non concertate in sede europea²⁷, nonostante molti di essi condividessero la medesima moneta²⁸. Solo in un secondo momento, infatti, la *governance* economica europea cominciò ad avvertire la necessità di approntare una strategia comune; non tanto in ragione dell'esponenziale amplificarsi dei rischi derivanti dagli effetti della crisi, quanto alla luce delle conseguenze negative che le iniziative unilaterali degli Stati membri stavano cagionando sul sistema di parametri del *Patto di stabilità e crescita*²⁹ e su quello *stabilitatspakt fur Europa*³⁰ ivi delineato.

1.1. Il (disordinato) tentativo di rafforzare i vincoli di bilancio europei

Se da un lato la grave crisi del debito pubblico greco del 2009³¹ aveva indotto la *governance* economica a predisporre strumenti di assistenza finanziaria³² via via

²⁷ Secondo una strategia «strettamente orientata alla difesa dell'interesse nazionale»; cfr. G. RIZZONI, *Il "sestimo semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011, p. 1.

²⁸ Sempre G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., pp. 15-16, segnala come la crisi abbia «reso manifesta l'inadeguatezza del sistema istituzionale su cui si regge l'Unione economica e monetaria», laddove essa rappresenta il «primo esempio storico di "una moneta senza Stato"», nonostante una moneta unica debba presupporre sempre «comportamenti fiscali comuni da parte degli Stati che l'adottano».

²⁹ Sul *Patto di stabilità* la letteratura è davvero sconfinata. Tuttavia, per un esame dello stesso nelle sue varie declinazioni, si v.: G. CAPORALI, *Patto di stabilità e ordinamento europeo*, in *Diritto e società*, 2004, pp. 83 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. It. Dir. Fin. e Sc. delle Fin.*, 2001, pp. 559-592; V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, 2001, pp. 179 ss.; R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, pp. 997 ss.; N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999, pp. 523-562.

³⁰ Così come denominato da Theo Waigel, uno dei principali fautori del *Patto di stabilità*, nel suo discorso al *Bundestag* il 7 novembre 1995; i cui propositi vennero poi formalizzati nella *Proposal by Theo Waigel for a Stability Pact for Europe*; cfr. *The stability pact for Europe proposed by German Minister Theo Waigel*, 24 novembre 1995, n. 1962, Bruxelles, pp. 2-3.

³¹ Sulla quale, v. M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2011, pp. 175-179, in particolare con riguardo alle strategie di contrasto poste in essere dalla *governance* europea e dal FMI. In particolare R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013, pp. 14-17, rileva come le misure concordate dalla *troika* con il Governo ellenico per l'erogazione degli aiuti finanziari abbiano comportato un'ingiustificata compressione dei diritti sociali.

³² In una prospettiva di cd. *crisis management* caratterizzata fortemente da profili di condizionalità volti a perseguire l'adozione, da parte dello Stato richiedente, di misure di austerità. In relazione a queste ultime, 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*, 2/2013, p. 2, 11 e 22, notano come «le politiche di austerità, cui i piani di salvataggio sono stati subordinati, sono sempre più diffusamente accusate di avere depresso ulteriormente la domanda, con effetti controproducenti proprio sull'andamento di quel rapporto fra debito pubblico e PIL che si vorrebbe ridurre». Gli A., inoltre, mettono in risalto, in maniera condivisibile il fatto che «dallo scoppio della crisi si è insistito molto sulle responsabilità dei debitori [...]. Esiste, però, anche una responsabilità dei creditori, del tutto speculare, che non è stata sottolineata abbastanza»; i primi, infatti, sarebbero stati assoggettati alla

più sofisticati³³ — partendo dai cd *pooled bilateral loans*³⁴ per giungere all'istituzione del *Meccanismo europeo di stabilità*³⁵ — tutti connotati da forte condizionalità³⁶, dall'altro, la crescente messa a repentaglio del rispetto dei vincoli di bilancio europei

«punizione dell'*austerity*», mentre i secondi «hanno salvato buona parte dei propri risparmi». Per un approfondimento sull'efficacia delle cd. politiche di austerità, v. M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

³³ Per quanto concerne le risposte dell'Unione europea alla crisi, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali — Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013, p. 5, nota come esse siano rivelate «talmente dure e deludenti, da rinfocolare l'«euroscetticismo» in tutta l'Eurozona [...]. La durezza delle soluzioni offerte — e la loro inefficacia — si è, perciò, combinata con la sottolineatura di un *gap* tra «centro» e «periferia dell'unione, che ha finito per alimentare [...] la contrapposizione tra i «modelli», di per sé inesistenti, dell'«Europa dei mercanti» da un lato e, dall'altro, dell'«Europa sociale» o «dei cittadini»».

³⁴ Esemplicativo, in tal senso, appare il caso del primo intervento per la Grecia, ove si predispose l'apertura di una linea di credito iniziale di 110 miliardi di euro, di cui 30 stanziati dal FMI e 80 dagli altri Stati membri. Il supporto finanziario veniva, tuttavia, sulla base di una «*strong policy conditionality, on the basis of a programme which has been negotiated with the Greek authorities by the Commission and the IMF, in liaison with the ECB*»: una condizionalità *politica* che appare senz'altro densa di implicazioni; cfr. *Statement by the Eurogroup* del 2 maggio 2010. Sulla forza contrattuale di uno Stato, nell'ambito della definizione di un programma di aggiustamento economico, si veda L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, p. 24-25.

³⁵ Il *Meccanismo europeo di stabilità* venne istituito con l'obiettivo di affiancare e poi assorbire i precedenti fondi salva-Stati (*Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* e il *Fondo europeo di stabilità finanziaria*), i quali avevano posto due ordini di problemi: da un lato erano risultati scarsamente efficaci a causa dell'esigue dotazioni e del loro carattere temporaneo, dall'altro appariva dubbia la loro compatibilità con la cd. *no bailout clause*. Circa quest'ultimo aspetto appare superfluo il richiamo della nota sentenza *Pringle*, su cui M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli Stati membri e le pubbliche amministrazioni*, 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, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 167-199. Ad ogni modo, su entrambe le problematiche intervenne anche il Consiglio del 25 marzo 2011 con la Decisione 2011/199/UE, la quale ha dato l'avvio alla procedura per integrare l'art. 136 TFUE, prevedendo la possibilità di istituire «un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme», precisando che «La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità»; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Gruppodipisa.it*, Lecce, 14-15 settembre 2012, p. 8, nota come tale disposizione richiami gli «*standard* di condizionalità adoperati dal FMI». In tal senso, secondo L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2014, p. 5, «la crisi economica [...] ha avuto il merito di aver reso evidente il ruolo del Fmi come pivot delle forme di interdipendenza globale». Per una ricostruzione dell'evoluzione dei cd. fondi salva-Stati predisposti dall'Unione europea, nonché per una disamina approfondita del *Meccanismo europeo di stabilità*, v. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 114-143, il quale ritiene che il meccanismo di assegnazione delle quote — e, quindi, dei connessi diritti di voto — sacrifici «il principio di uguaglianza tra gli Stati».

³⁶ Sul punto occorre richiamare P. CRAIG, *Economic governance and the euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 39, il quale evidenzia come «*conditionality is on its face a relatively innocuous word, but the consequences for the countries such as Greece, Ireland and Spain, in term of dictating the detailed direction of national politics is on a scale rarely if ever seen before in peacetime*». L'A., pur non ritenendo le condizioni imposte agli Stati richiedenti assistenza finanziaria ingiustificate, ammette che, nell'ambito delle politiche di condizionalità, «*the reality is that the national political agenda is set and monitored from outside*».

convinse le istituzioni europee a concentrarsi sul rafforzamento di quegli stessi vincoli in nome della stabilità³⁷. Uno dei primi passi in tal senso può individuarsi nell'introduzione, nel settembre 2010³⁸, e a partire dal primo gennaio dell'anno successivo, del cd. *semestre europeo*: un ciclo di coordinamento delle politiche economiche che ambisce ad assicurare, *ex ante*, la convergenza delle politiche di bilancio degli Stati membri³⁹, oltre che garantire una più stretta sorveglianza ad opera del Consiglio e della Commissione sulla predisposizione delle stesse in relazione al rispetto dei vincoli di bilancio europei⁴⁰.

Uno strumento dagli intenti manifestamente procedurali, ma il cui «senso politico proprio» è stato, a ben vedere, individuato dallo stesso Governo italiano nell'idea di «organizzare, all'interno di un unico processo politico, indirizzi ed impegni comuni e coordinati», nell'ottica di «una sistematica e sempre più intensa devoluzione di potere, dagli Stati-nazione ad una comune nuova e sempre più politica entità europea»⁴¹.

Sebbene una attenta analisi delle implicazioni ravvisabili in simili passaggi appaia quanto mai opportuna, in questa sede ci si dovrà limitare soltanto a constatare come l'istituzione del *semestre europeo* si inserisca efficacemente in quella concezione della politica che non pare in alcun modo preoccuparsi di recuperare gli spazi di legittimazione che le sono in realtà indispensabili. Una concezione che, peraltro,

³⁷ In un'ottica, stavolta, di cd. *crisi prevention*, ossia, come si vedrà, di rafforzamento della convergenza tra gli Stati dell'Eurozona in materia economica e fiscale.

³⁸ Cfr. Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, in relazione alle comunicazioni del 12 maggio 2010 (COM(2010)250) e del 30 giugno 2010 (COM(2010)367/2) della Commissione europea. In riferimento alle quali v. 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*, cit., pp. 493 ss.

³⁹ Sul punto, G. RIZZONI, *Il "semestre europeo"*, cit., pp. 2-3, rileva come il precedente assetto tracciato della *governance* economica europea non si spingesse a toccare il merito delle politiche bilancio nazionali «e, soprattutto, non costituiva le coordinate temporali per confrontare le agende politiche dei singoli paesi e verificarne la convergenza verso gli obiettivi comuni». In tale ottica, «la novità più rilevante» introdotta dal *semestre europeo* è «rappresentata dal fatto che le nuove procedure non si limitano a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell'Unione entro termini prestabiliti, ma introducono stringenti meccanismi di coordinamento *ex ante* delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa».

⁴⁰ In tale prospettiva, G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2011, p. 3, segnala come, alla luce del *semestre europeo*, il governo della finanza pubblica risulti «attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici [...], ma anche sotto quello — più stringente e pervasivo — relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici».

⁴¹ Così il *Documento di economia e finanza 2011*, sez. II, *Analisi e tendenze della finanza pubblica*, p. 7, nel migliore dei casi obliando il fatto che «politica» non significa necessariamente «democratica».

in questo caso appare tanto più peregrina, in quanto riferita ad uno degli ambiti più intimi della democrazia parlamentare⁴².

Proprio alla luce di simili considerazioni andrebbero poi valutati i passi successivi allora intrapresi dalla *governance* economica europea: tutti convulsamente rivolti a rafforzare ulteriormente i vincoli di bilancio europei, oltre che a garantirne un più tenace rispetto. Passaggi che, invero, ebbero luogo a un ritmo serrato, in un lasso di tempo relativamente breve, e che, come si vedrà, portarono diversi Paesi a tradurre nel proprio ordinamento giuridico interno, in modi diversi, il principio del pareggio (ovvero dell'equilibrio) di bilancio.

Se un primo passo in tal senso può agevolmente individuarsi nella richiamata introduzione del *semestre europeo*, quello successivo va certamente ravvisato nell'approvazione del cd. *Patto Euro Plus*. Quest'ultimo, infatti, approvato a distanza di circa sei mesi⁴³ dal primo e in linea con la nuova procedura di coordinamento *ex ante* ivi definita, rappresentò la prima affermazione della necessità di traslare le regole di bilancio definite dal *Patto di stabilità e crescita* sul piano nazionale.

Malgrado si trattasse di una dichiarazione meramente programmatica e non costituisse un impegno giuridicamente vincolante⁴⁴, la pressione di alcuni Stati membri — unita all'urgenza dovuta al perdurare della crisi finanziaria — indusse diversi

⁴² In tal senso, può richiamarsi la ormai consolidata giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, la quale, a partire dal *Maastricht Urteil*, ha visto il tribunale costituzionale tedesco ergersi a vero e proprio guardiano delle prerogative del Parlamento sulle decisioni di bilancio (cfr. P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 18/2012), in quanto «*Die entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat*»; cfr. la sentenza del 12 settembre 2012 del BverfG, sulla quale F. SAITTO, *Stabilitätsgemeinschaft, prerogative parlamentari e politiche di bilancio: Karlsruhe precisa i poteri e le responsabilità del Bundestag mentre parla all'Europa*, in *Diritto comparati*, 2012, e A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18/2012. Giurisprudenza invero confermata anche in occasione del caso OMT, per il quale si rinvia, tra gli altri, a E. OLIVITO, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013; P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giur. Cost.* n. 1/2017, pp. 567-600.

⁴³ Il cd. *Patto Euro Plus* venne presentato in occasione del Consiglio europeo dell'11 marzo 2011, per poi essere approvato nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo dello stesso anno, nell'intento di consolidare «ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria» e portare «un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche», al fine di garantire una migliore competitività e «scongiurare squilibri dannosi».

⁴⁴ Così G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012, p. 17.

Paesi, tra cui l'Italia⁴⁵, ad avviare con inusitata solerzia i processi di riforma suggeriti dal *Patto Euro Plus*⁴⁶.

Nonostante un simile contegno risultasse diffuso tra gli Stati membri, le istituzioni europee, di lì a poco, ravvisarono comunque l'opportunità di rinvigorire quelle stesse regole di bilancio, andando al contempo a rafforzare il ruolo della *governance* economica europea in tema di sorveglianza multilaterale⁴⁷. Simili finalità trovarono inizialmente espressione nell'approvazione del cd. *Six Pack*⁴⁸, il quale si caratterizza per il contenere una normativa tutta rivolta a garantire, appunto, una più stringente e rigorosa applicazione dei vincoli di bilancio stabiliti dal *Patto di stabilità e crescita*. Nello specifico, poi, esso si connota per la peculiare attenzione dedicata al tema della sostenibilità del debito pubblico⁴⁹, il quale sembra venire interpretato, strategicamente, come la variabile idonea a conferire ai diversi Stati dell'Eurozona quella credibilità necessaria a calmierare i mercati finanziari.

È tuttavia noto come tale strategia abbia palesato i propri limiti, giacché sostanzialmente rimessa al giudizio che gli operatori finanziari effettuano sulla sostenibilità dei diversi debiti pubblici. Un giudizio certamente peculiare, il quale, nonostante si

⁴⁵ Si noti che il 23 marzo 2011, ossia un giorno prima dell'approvazione del *Patto Euro Plus*, veniva presentata alla Camera la proposta di legge A. C. 4205 «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*», seguito dagli omologhi C. 4525, C. 4526, C. 4594, C. 4596, C. 4607, C. 4646-A, in seguito unificati nel disegno di legge C. 4620, del 15 settembre 2011.

⁴⁶ Non solo l'Italia, a seguito del *Patto Euro Plus*, ritenne opportuno prodigarsi per adottare il principio del pareggio di bilancio. Anche in Spagna, infatti, il 26 agosto 2011 venne presentata al *Congresso dos Deputados* una proposta di riforma costituzionale d'iniziativa governativa, la quale venne approvata definitivamente il 7 settembre per poi essere promulgata il 27 settembre dello stesso anno, pertanto assai rapidamente e a larghissima maggioranza; modalità che, come si avrà modo di vedere in seguito, risultano corrispondenti a quelle che hanno caratterizzato l'omologo *iter* di revisione costituzionale italiano. Allo stesso modo, in Francia il 16 marzo 2011 venne presentata all'*Assemblée nationale* un progetto di riforma costituzionale di iniziativa presidenziale, il quale tuttavia naufragò a causa del mutamento di maggioranza dovuto alle elezioni del settembre 2011, ma che venne poi ripreso nei contenuti dalla *loi organique* n. 1403 del 17 dicembre 2012. Su entrambe le esperienze richiamate, v. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012, pp. 80-91.

⁴⁷ Con tale espressione si fa riferimento, come noto, alla disciplina di coordinamento e convergenza definito dall'art. 121, parr. 3 e 4, TFUE, così come integrata dal *Patto di stabilità e crescita*, nonché dagli interventi normativi richiamati nel testo.

⁴⁸ Così denominato in quanto costituito da cinque regolamenti e una direttiva, e cioè i regolamenti UE nn. 1173, 1174, 1175, 1176, 1177 del 2011 e la direttiva 2011/85/UE.

⁴⁹ Come noto, infatti, il *Six Pack* introduce per la prima volta nel *Patto di stabilità* l'obbligo, per i paesi il cui debito superi il 60% del Pil, di riduzione del debito pubblico da realizzare a un ritmo medio di un ventesimo all'anno. Occorre altresì rilevare come il concetto di «sostenibilità del debito», nonostante l'ambiguità che gli deriva dall'essere «*an imprecise concept*», in quanto nella stessa letteratura economica «*there is no generally agreed upon definition of what precisely constitutes a sustainable debt position*», abbia comunque finito per trovare luogo nella stessa Carta costituzionale grazie alla riforma costituzionale del 2012 e precisamente agli artt. 81, 97, oltre che all'art. 5, comma 2, lett. c), della legge costituzionale n. 1/2012. Cfr. R. NECK, J.E. STURM, *Sustainability of public debt*, MIT Press, Cambridge, 2008, pp. 1-11.

caratterizzati per l'essere effettuato in maniera diffusa, ovvero pseudo-istituzionale⁵⁰, appare in ogni caso risentire di quella naturale controvertibilità e ambiguità, che gli deriva dall'essere intrinsecamente legato alla particolare ideologia economica che, a seconda dei casi, viene fatta propria dal soggetto che proprio quel giudizio vuole operare⁵¹.

Eppure da un tale giudizio, di per sé opinabile e parziale, derivano spesso effetti che, per gli Stati, si rivelano a dir poco considerevoli, se non, in alcuni casi, addirittura dirompenti⁵². In tale prospettiva, appare evidente la necessità di individuare forme di razionalizzazione⁵³ che possano fornire a quel giudizio un adeguato grado di accuratezza e imparzialità⁵⁴; come risulta lampante l'opportunità di far valere pienamente le eventuali responsabilità ascrivibili al soggetto giudicante⁵⁵, così da non ingenerare un riprovevole senso di impunità proprio laddove esso sia giunto ad influenzare — inficiandole — le prerogative finanziarie di uno Stato⁵⁶.

⁵⁰ Il riferimento è alle agenzie di *rating*, sulle quali si rinvia allo studio di F. PARTNOY, *The Siskel and Ebert of Financial Markets? Two Thumbs Down for the Credit Rating Agencies*, in *Washington University Law Quarterly*, vol. 77, III, 1999, pp. 619-714. Sugli effetti delle decisioni delle agenzie di *rating* durante la crisi economico-finanziaria dell'Eurozona, v. C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012, il quale, condivisibilmente, si chiede come mai in quell'occasione tali agenzie vantassero ancora un considerevole *reputational capital*, nonostante molte di esse fossero le stesse che avevano valutato con la tripla A i derivati e i fondi della *Lehman Brothers* «al pari dei *Bund* tedeschi».

⁵¹ Nel caso delle agenzie di *rating*, in particolare, C. M. BRUNER, *States, Markets, and Gatekeepers: Public-Private Regulatory Regimes in an Era of Economic Globalization*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 30, I, 2008, pp. 136-149, rileva l'assoluta indeterminatezza che caratterizza i processi di valutazione «*given the apparent lack of objective metrics of creditworthiness — inevitably results in ideologically driven ratings decisions*», pertanto, «*while the agencies "disavow any ideological content" in their ratings, this is implausible — particularly in light of the evaluation of economic policy that lies at the heart of sovereign rating*». L'A. nota, peraltro, come lo stesso concetto di agenzia di *rating* presupponga una concezione ortodossa dell'economia.

⁵² V. G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015, p. 89-112, nonché ID, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 12.

⁵³ In quest'ottica, la previsione dei *fiscal council* può interpretarsi come un primo tentativo di risposta a tale necessità, che, del resto, appare avvertita anche dalle stesse istituzioni europee: si v. la Direttiva 2013/14/UE e i Regolamenti (UE) nn. 1060/2009, 513/2011, 462/2013, di cui se ne sottolineano le tempistiche.

⁵⁴ A. LALLI, *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, pp. 165-178, rileva, infatti, come quella della finanza rappresenti un ambito evidentemente caratterizzato da conflitti di interessi. Non a caso, G. DI GASPARÈ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2001, pp. 430-434, con riferimento ai congegni delle agenzie di *rating* in occasione della crisi dell'Eurozona, ne sottolinea i profili critici.

⁵⁵ Su alcuni tentativi in tal senso, v. B.L. BOSCHETTI, *Downgrading del debito sovrano e responsabilità delle agenzie di rating*, in *Amministrazione in cammino*, aprile 2014. Occorre tuttavia rilevare che il procedimento penale avviato dalla Procura di Trani avverso le agenzie di *rating Standard & Poor's* e *Fitch* per il declassamento dell'Italia si è concluso con l'assoluzione dei cinque analisti e *manager* di dette società; cfr. Tribunale di Trani, 26 settembre 2017, n. 837/17.

⁵⁶ Una influenza che, in fondo, testimonierebbe quanto rilevato da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 91-92, ossia che oggi «è dall'economia (non solo quella reale [...] ma anche e soprattutto finanziaria [...]) che derivano le politiche economiche, i diritti del lavoro, la vita delle persone, la dignità e la libertà dei singoli».

Interventi la cui impellenza viene testimoniata dalle stesse vicende che, a cavallo del 2012, convinsero la *governance* europea dell'opportunità di stipulare un accordo internazionale volto a rafforzare ulteriormente il coordinamento delle politiche di bilancio, nonché a potenziare gli strumenti a disposizione della *governance* economica europea.

È noto, infatti, come il declassamento dei debiti sovrani di diversi Stati dell'Eurozona — operato da alcune agenzie di *rating* in una fase economico-finanziaria di per sé già non esaltante — comportò il fatale aggravarsi dei principali indicatori macroeconomici degli stessi⁵⁷. Un aggravarsi che, come accennato, non fu privo di effetti, giacché convinse i Paesi finanziariamente più solidi — Germania in testa⁵⁸ — dell'opportunità di promuovere un accordo di diritto internazionale⁵⁹ che rafforzasse ulteriormente il coordinamento delle politiche di bilancio e incrementasse gli strumenti di intervento a disposizione della *governance* economica europea⁶⁰. Intento che venne, poi, perseguito attraverso la sottoscrizione, nel marzo 2012, del *Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla governance dell'Unione europea*⁶¹, meglio noto come *Fiscal Compact*, ossia un vero e proprio trattato internazionale

⁵⁷ Non a caso la stessa *governance* europea si trovò a manifestare una certa insofferenza verso l'operato delle agenzie di *rating*, come dimostrato dalle dichiarazioni dell'allora commissario al mercato interno Michel Barnier, il quale affermò, in modo a dir vero alquanto evocativo, che «*it is not the thermometer that causes the fever but the thermometer has to work properly to ensure you do not exaggerate the fever*»: cfr. D. GOW, *EU steps up attack on major credit ratings*, in *The Guardian*, 11 novembre 2011.

⁵⁸ Di tale avviso, L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, cit., p. 29-30, che evidenzia come il *Fiscal Compact* sia stato «fortemente voluto dalla Germania non solo per ragioni elettorali, ma anche per assicurare i mercati finanziari internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei».

⁵⁹ Nonostante la via dell'accordo internazionale risultasse obbligata a causa del veto del Regno Unito, idoneo a impedire il formarsi di quell'unanimità necessaria a modificare Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, il Parlamento europeo ha più volte dimostrato perplessità circa l'impossibilità di perseguire gli stessi obiettivi ivi prefissati all'interno del «quadro dell'Unione»: cfr. le risoluzioni del 18 gennaio e del 2 febbraio 2012. Nel nuovo accordo, peraltro, il Parlamento europeo risulta «il grande escluso» delle istituzioni europee, in quanto il suo coinvolgimento, oltre ad essere escluso in occasione del Vertice euro (cd. *Euro Summit*), appare limitato, ai sensi del Titolo V del TSCG, a meri obblighi di informazione. Un mancato coinvolgimento che corrobora la tesi per cui «*the often-lamented democratic deficit of European governance is [...] not a design fault*», bensì un risultato da mantenere, affinché le «*fundamental policy decisions*» vengano sempre adottate nel ristretto ambito di un «*council of national executives*»; così W. BONEFELD, *European Economic Constitution and the Transformation of Democracy: On Class and the State law*, in *European Journal of International Relations*, vol. 21, 2015, pp. 868-869.

⁶⁰ Secondo M. SCHULZ, *Il Gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa?*, Fazi Editore, Roma, 2014, *passim*, la crisi dell'Eurozona si è connotata per l'abbandono del metodo comunitario, il quale sarebbe apparso evidente, in particolare, in occasione dell'adozione del *Fiscal Compact*. *Contra* G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., pp. 26-27, il quale, tuttavia, seppure reputa fisiologico l'avvenuto ricorso ad accordi di tipo intergovernativo in quella occasione, rileva egli stesso come, per perseguire simili finalità, non siano stati nemmeno presi in considerazione altri strumenti previsti dai Trattati.

⁶¹ Il Trattato, come noto, venne stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea, eccezion fatta per Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

collocato, quindi, al di fuori del quadro istituzionale eurounitario, ma che, al contempo, risulta saldamente ancorato ad esso⁶².

Dal punto di vista dei parametri, il *Fiscal Compact* non si distingue per originalità, finendo spesso col ribadire — o al massimo rafforzare — regole e vincoli già rinvenibili nella disciplina del *Patto di stabilità e crescita*, così come modificato dal *Six Pack*. Invero, «l'unica vera novità»⁶³, indubbiamente non di secondaria importanza, sembra essere costituita dal disposto dell'art. 3, par. 2, del Trattato, laddove si prevede l'inserimento della regole del pareggio di bilancio «*nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*».

Circa gli effetti scaturiti, sul piano nazionale, da tale disposizione, nonché sulla natura prescrittiva, o meno, del riferimento alla forma del vincolo ivi contenuto, si avrà modo di tornare in seguito. Quel che qui interessa, invece, è sottolineare come il contesto emergenziale⁶⁴ abbia finito col palesare la debolezza politica del quadro normativo delineato dalle istituzioni europee⁶⁵, in qualche modo rendendo manifesta

⁶² Cfr. il Titolo II (*Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione*) e l'art.16 del Trattato in esame, il quale stabilisce che «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato [...] sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Sul punto v. il “Flash” dell'Ufficio parlamentare di bilancio: *L'inserimento del Fiscal Compact nel diritto UE*, n. 7, del 4 agosto 2017, ma si consideri anche il fatto che nel novembre 2018 il Parlamento europeo si è espresso in maniera contraria rispetto alla trasposizione del *Fiscal compact* all'interno del diritto dell'Unione europea, nonostante la Commissione europea avesse elaborato una proposta legislativa in tal senso (cfr. COM(2017) 824 *final*). Occorre comunque segnalare che l'idea di far confluire le disposizioni di un trattato internazionale nell'ordinamento eurounitario non rappresenta un inedito: tale approccio venne, infatti, seguito già in occasione del Trattato di Schengen.

⁶³ Così G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3/2013, p. 691. Ulteriori aspetti innovativi, tuttavia, sembrano potersi individuare nell'art. 6, concernente la comunicazione *ex ante*, da parte degli Stati membri, alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea, dei rispettivi piani di emissione del debito pubblico, e nell'art. 8, laddove si prevede, mediante il coinvolgimento della Corte di giustizia, la giurisdizionalizzazione di eventuali inottemperanze rispetto alle regole indicate nel trattato. Una giurisdizionalizzazione che risulta anche *ab interno*, in quanto derivante dall'eventuale introduzione di tali regole nell'ordinamento degli Stati membri; cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., pp. 80-83 e, più in generale, G. SERGES, *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, pp. 47 ss.

⁶⁴ Un contesto, quello della crisi, che secondo G. L. TOSATO, op. ult. cit., p. 700, ha costituito una delle «tappe» del cammino dell'Europa «verso un'unione sempre più stretta, secondo il metodo funzionalista». Tuttavia, secondo l'A., tale metodo se da un lato «presenta il vantaggio dell'accrescimento graduale, basato su esigenze concrete», dall'altro comporta «il rischio che ogni nuova fase del processo arrivi in ritardo, quando i guasti di quella precedente si sono inesorabilmente prodotti».

⁶⁵ Sul punto, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., pp. 712-715, nonché ID, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la*

la fragilità della costruzione eurounitaria. L'essere riusciti a far calare negli ordinamenti giuridici nazionali un vincolo di per sé già operativo a livello europeo, infatti, ha finito — paradossalmente — col far emergere una certa debolezza di quelle stesse istituzioni⁶⁶. Quest'ultime, invero, nello spasmodico tentativo di garantire il rispetto delle regole di bilancio, si sono viste costrette ad appellarsi alla normativa nazionale, nel tentativo di recuperare, in termini di prescrittività, quanto non sembrava riuscire a imporre sul piano meramente sovranazionale⁶⁷.

Una inefficacia non certo giuridica, quanto piuttosto del tutto politica, che la *governance* europea ha ritenuto di superare rispolverando i ben noti schemi del diritto internazionale e delle politiche di condizionalità⁶⁸, potendo contare sulla facile sponda dell'urgenza dovuta alle intemperie della crisi economico-finanziaria.

Un quadro, quello appena descritto, che veniva completato, da ultimo, nel maggio 2013, con l'approvazione del cd. *Two Pack*⁶⁹: ennesima espressione di diritto derivato, volta, da un lato, a potenziare i meccanismi di sorveglianza delle politiche

prospettiva del controllo di costituzionalità, relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 30-32, sottolinea come risulti pacifico il fatto che «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»; in tale prospettiva, il *Fiscal Compact* ne costituirebbe una conferma.

⁶⁶ In tal senso, P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 45-46, il quale rileva come l'art. 3 del *Fiscal Compact* «denoti al tempo stesso una forza e una debolezza», in quanto, se da un lato «l'appartenenza all'Unione può implicare anche una modifica sostanziale della costituzione degli Stati membri», dall'altro l'appello a una simile modifica «rappresenta fondamentalmente una risposta all'inefficacia delle disposizioni di disciplina dei bilanci» previste in ambito europeo. In maniera parzialmente analoga F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, pp. 437-438, rileva il carattere inedito della disposizione contenuta nell'art. 3, par. 2, del TSCG, evidenziando, tuttavia, la possibilità di ricorrere a «fonti-infracostituzionali» (sul punto, v. *infra*).

⁶⁷ Sul punto, G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, p. 12, ribadisce come i vincoli di bilancio contenuti nel *Fiscal Compact* fossero già presenti nel diritto dell'Unione e come questi, «in base a noti e consolidati principi», godessero in quanto tali di un valore prioritario sul diritto interno. *Contra* M. LUCIANI, op. loc. ult. cit.

⁶⁸ Si pensi allo stesso *Meccanismo europeo di stabilità*, il cui trattato istitutivo prevede, al Considerando n. 5, che la concessione dell'assistenza finanziaria ivi prevista sia subordinata alla ratifica del *Fiscal Compact* e al rispetto di quanto stabilito dal “famoso” art. 3, par. 2, dello stesso. Condizione, per così dire, preliminare ma non esclusiva, giacché da leggersi insieme alle «condizioni rigorose» da cui l'art. 12 del Trattato MES fa dipendere l'erogazione del sostegno da parte del fondo salva Stati.

⁶⁹ Con tale locuzione, come noto, si fa riferimento ai Regolamenti (UE) nn. 472 e 473 del 2013.

di bilancio dei Paesi dell'Eurozona in condizioni di difficoltà, o comunque di instabilità, finanziaria — cd. sorveglianza rafforzata —, dall'altro, a stabilire ulteriori regole in tema di monitoraggio e valutazione dei rispettivi documenti di bilancio⁷⁰.

Risultava, dunque, perfezionata sia la normativa inerente al cd. braccio correttivo⁷¹, sia quella relativa al cd. braccio preventivo⁷² del *Patto di stabilità e crescita*. Con riferimento al braccio preventivo, in particolare, può rilevarsi come il rinnovato quadro normativo abbia imposto un calendario serrato che va a innestarsi, in maniera pervasiva, sulle procedure di approvazione dei bilanci nazionali. Esso, infatti, detta una serie di tempistiche che importano un inesorabile contingentamento dei tempi di discussione a disposizione del Parlamento⁷³; cui si accompagna, dal punto di vista contenutistico⁷⁴, quella sostanziale riduzione dei margini di discrezionalità che deriva dall'attuale fisionomia dei vincoli di bilancio europei.

Quello che ne deriva, dunque, è un ruolo del Parlamento fortemente ridimensionato nell'elaborazione delle politiche nazionali di bilancio⁷⁵, proprio laddove esso individua la *grundlegender Teil*, e cioè "il cuore", della rappresentanza politica stessa. Una elaborazione che, appunto perché condizionata nei modi e nei contenuti, manifesta una crescente tendenza a rifuggire la propria sede naturale — ossia quella costituita dal raccordo fra Governo e Parlamento — per andarsi progressivamente a sedimentare lungo l'asse Governo-istituzioni europee.

Circostanze pregne di notevoli implicazioni, alla luce delle quali può intuirsi come la previsione dell'*Ufficio parlamentare di bilancio*, come si vedrà meglio nel prosieguo, si inserisce in maniera impeccabile. Si è infatti tentato di ricostruire —

⁷⁰ Si segnala, inoltre, l'ampio coinvolgimento, previsto dal *Two Pack* nel caso di sottoposizione a sorveglianza rafforzata, di cd. poteri neutri, quali la Commissione europea, la Banca centrale europea, le Autorità europee di vigilanza, il Comitato europeo per il rischio sistemico, nonché il Fondo monetario internazionale. Sul punto può essere utile richiamare la cd. *Relazione de Larosière*, stilata da un gruppo di esperti presieduto, appunto, dal già presidente del FMI Jacques Larosière. Appare interessante notare come in tale relazione, tra le altre cose, venga caldeggiato l'incremento dei compiti di sorveglianza del FMI, delle risorse messe a sua disposizione da parte degli Stati membri, nonché la formazione di «una forte volontà politica di accettarne i pareri professionali indipendenti»; cfr., in particolare, pp. 67-71 della relazione.

⁷¹ Cfr. P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, cit., pp. 40-44.

⁷² *Ibidem*

⁷³ Di tale avviso, tra gli altri, G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 255-258.

⁷⁴ In tal senso I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, cit., pp. 8-9.

⁷⁵ Sul punto, V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2/2017, pp. 2-5 e 14, il quale, in particolare con riguardo alle procedure delineate dal *semestre europeo*, si sofferma sul ruolo che il Parlamento può ancora ricavarsi nell'ambito delle decisioni di bilancio. Un ruolo che risulta, invero, sempre più costretto «in una sorta di gabbia con margini limitati» e in cui le scelte in campo economico appaiono oramai fortemente condizionate.

senza pretesa di esaustività — il peculiare contesto che ha accompagnato l'istituzione del *fiscal council* italiano. Un contesto che senz'altro ha finito col distinguersi quanto ai profili emergenziali, ma dal quale, per quanto qui interessa, è possibile ricavare quella che sembra essere la cifra comune del cambiamento di strategia posto in essere dalla *governance* economica europea. Quest'ultima, infatti, pare aver voluto approfittare delle intemperie della crisi economico-finanziaria per inaugurare un coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Eurozona maggiormente attento alla programmazione di tipo *ex ante*. Una soluzione di continuità concretatasi nel parziale abbandono del precedente assetto tracciato dal *Patto di stabilità e crescita*, il quale si caratterizzava per l'affidarsi principalmente a un tipo di raccordo da eseguirsi sostanzialmente *a posteriori*. Un quadro in cui appare coerente il tentativo — a dir vero riuscito — di traslare i vincoli di bilancio europeo direttamente negli ordinamenti giuridici nazionali, in un'ottica di trasformazione la cui tendenza, per dirla alla Alphonse Karr, «*plus ça change, plus c'est la même chose*».

2. Presupposto di fatto (emergenza) e presupposto di diritto (argomento *soi-disant technique*) per nuove forme di normazione

Prima di passare all'esame della revisione costituzionale che nel 2012 portò all'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nonché al fine di meglio definire il contesto di riferimento nel quale essa venne operata, appare opportuno soffermarsi brevemente su una vicenda, certamente peculiare, che ebbe luogo circa un anno prima.

Il riferimento è alla lettera che, come noto, venne inviata il 5 agosto 2011 al Governo italiano⁷⁶, in una sorta di staffetta istituzionale, dai “due” governatori della *Banca centrale europea*: Jean-Claude Trichet, ancora in carica, e Mario Draghi, allora governatore della *Banca d'Italia* pronto a subentrargli. In questa sede non si

⁷⁶ Quella richiamata non fu l'unica missiva che l'Italia ricevette nel corso della crisi economico-finanziaria, bensì uno dei molti atti di *soft law* con i quali «*the EU has tried to impose political and legal choices to Italy that considered appropriate and effective, although they did not concern the EU competences but of the member States*», v. I. CIOLLI, *The Constitutional Consequences of Financial Crisis and the Use of Emergency Powers: Flexibility and Emergency Sources*, in *Rivista AIC*, 1/2015, pp. 13-15, che cita, in particolare, la lettera inviata il 4 novembre 2011, all'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti, dal commissario europeo agli Affari economici Olli Rehn, con la quale l'Unione europea, in 5 pagine e 39 punti, chiedeva al Governo di chiarire, in breve termine, come intendesse attuare gli interventi a cui si era impegnato.

intende indagare i contenuti della missiva, ovvero gli effetti che la stessa è riuscita a dispiegare⁷⁷ sulla disciplina nazionale di importanti settori⁷⁸, bensì azzardare un tentativo di definizione delle coordinate di senso all'interno delle quali essa va a collocarsi⁷⁹, sì da ricostruire il quadro teorico che sembra emergere dalla vicenda e che, di riflesso, avrebbe costituito lo sfondo per l'istituzione dell'*Ufficio parlamentare di bilancio*.

Un primo passo in tal senso può intraprendersi rilevando l'assoluta peculiarità delle forme che risulta caratterizzare l'invio della missiva⁸⁰.

Due aspetti, in particolare, pare opportuno sottolineare. In primo luogo, il fatto che la lettera fosse indirizzata al «*Prime Minister*»⁸¹ italiano in forma riservata. Circonstanza, questa, che pare collidere non solo con i contenuti della stessa, i quali presuppongono un ampio spettro di interventi legislativi e il sicuro coinvolgimento del Parlamento⁸², ma anche e soprattutto con il principio di trasparenza⁸³. Un principio, questo, che nonostante il suo importante legame con i principi «di libertà, di democrazia, dello stato di diritto e di rispetto dei dritti e delle libertà fondamentali»⁸⁴,

⁷⁷ Di vero e proprio *Diktat* parla G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo: vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 3-4.

⁷⁸ Per una indagine in tal senso, si rinvia all'analisi di E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

⁷⁹ Poiché, a ben vedere, compito del giurista è «quello di non trincerarsi dietro comodi schemi logici e apodittiche definizioni dogmatiche, bensì quello di interrogarsi sulle ragioni profonde dei mutamenti e delle sottostanti dinamiche sociali, economiche e culturali»; cfr. F. POLITI, *Diritto pubblico*, V, Giappichelli, Torino, 2018, p. 25. Sulla funzione e i doveri del giurista v. A. A. CERVATI, *Educazione giuridica, studio della letteratura e interpretazione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 2007, spec. pp. 9-12.

⁸⁰ Evidenziano il carattere «irrituale» della lettera G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 82-84; E. OLIVITO, op. ult. cit., pp. 2-3, nonché M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., p. 64, che sottolinea, altresì, il carattere «irricevibile o inutile» della missiva.

⁸¹ Sul punto M. BENVENUTI, op. ult. cit., p. 63, pone il rilievo il fatto che la lettera fosse «indirizzata ad un organo formalmente inesistente, posto che la Costituzione italiana del 1947 non prevede alcun «Primo ministro»».

⁸² Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 705 ss.

⁸³ Sulla centralità di tale principio, in particolare, con riferimento al costituzionalismo moderno e al principio democratico v. J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2015, *passim*, nonché ID, *Morale Diritto Politica*, Einaudi, Torino, 1992, spec. pp. 81 ss,

⁸⁴ Così, F. POLITI, *Il principio di trasparenza*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2006, p. 280, richiamando quel nucleo di principi interdipendenti che, secondo Habermas, caratterizzano lo Stato costituzionale moderno; cfr. P. HABERLE, *Stato costituzionale: I) Principi generali*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Treccani, Roma, 2001. Sullo stretto legame intercorrente fra principio di eguaglianza sostanziale ed esigenza «di pubblicità e di trasparenza», v. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 34, nonché, in riferimento alla centralità della trasparenza nella costruzione di una *europäische Öffentlichkeit*, ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 304-340, spec. 310, oltre che quale strumento capace di inverare quella «sfera pubblica

risulta invero spesso disatteso⁸⁵, quasi a volerne affermare implicitamente il carattere obsoleto. In altre parole, l'idea che traspare dal carattere riservato della missiva è quella per cui il pubblico dibattito e l'opinione pubblica siano componenti più da rifuggire che da coinvolgere, sia per neutralizzare la formazione di precise responsabilità in capo ai soggetti agenti⁸⁶, che per evitare le complicate e scomode “lungaggini” che il processo democratico implica⁸⁷.

In una simile prospettiva si colloca, d'altronde, il secondo aspetto che qui si reputa opportuno porre in evidenza e cioè la considerazione che i due presidenti della *Banca centrale europea* ostentano in relazione alle funzioni e al ruolo del Parlamento. Dal tenore della lettera, oltre che dal suo carattere riservato, trapela infatti un disinteresse pressoché assoluto delle prerogative parlamentari⁸⁸, dal quale deriva una sostanziale mortificazione dell'«organo della rappresentanza politica per antonomasia»⁸⁹.

Un'indifferenza densa di implicazioni⁹⁰, giacché non limitata al mero disconoscimento dei valori e dei principi incarnati dall'organo parlamentare, bensì tesa a svilire

processuale e comunicativa» da cui il costituzionalismo e la democrazia non sembrano davvero potere prescindere; cfr. ID, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 4/1994, p. 709.

⁸⁵ Si pensi alle stesse sedi decisionali che, per importanza, caratterizzano sempre più il procedimento legislativo nazionale: sulle quali C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, III, in particolare pp. 184-189.

⁸⁶ Invero, G. U. RESCIGNO, *Trasformazioni e problemi della responsabilità politica oggi*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 14, dubita che sul piano sovranazionale possa dirsi mantenuto il necessario legame tra esercizio del potere e responsabilità politica, in quanto «lo spostamento di ampi e decisivi poteri dalla sede nazionale a sedi sovranazionali», laddove risulti non correlato a forme di responsabilità istituzionale e accompagnato dall'impossibilità di rinvenire forme di responsabilità diffusa, costituisce un esempio «clamoroso di scissione tra potere e responsabilità».

⁸⁷ “Lungaggini” che, per quanto ritenute scomode, garantiscono pur sempre legittimazione democratica al diritto; cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), Guerini e Associati, Milano, 1996, pp. 131-146). Non può non rilevarsi, poi, come l'insofferenza verso i tempi della ponderazione e del compromesso, insieme all'esaltazione della celerità decisionale dell'immediatezza dell'agire politico — facilmente riscontrabile specialmente nel dibattito politico odierno — rievochino, in maniera a dire il vero grottesca, ideologie di marinettiana memoria.

⁸⁸ Il carattere assoluto del disinteresse verso il Parlamento, infatti, viene meno nel momento in cui esso viene chiamato a “ratificare” i decreti-legge recanti le misure suggerite nella lettera, peraltro, come si dirà, in tempi persino più brevi dei 60 giorni previsti dall'art. 77 Cost.

⁸⁹ Cfr. G. AZZARITI, *Diritti e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 191.

⁹⁰ Trapela, infatti, una sostanziale insofferenza verso i modi del parlamentarismo, che, secondo alcuni, si è tradotta in una sorta di inesorabile processo di “presidenzializzazione”; cfr. T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, spec. pp. 1-24 e 336-356.

il ruolo stesso del Parlamento, fino a ridurlo a una sorta di impiegato, pigro e trasandato, cui dare una strigliata quasi fosse uno di quei *ronds-de-cuir* descritti dal migliore Courteline⁹¹.

In quest'ottica può, infatti, leggersi l'esortazione a che «*all actions listed*» venissero adottate «*as soon as possible with decree-laws, followed by Parliamentary ratification by end September 2011*». Istruzioni chiare e dettagliate, in cui non ci si limitava a stabilire il cosa fare, ma anche il come e il quando procedere⁹²: circostanza che — se possibile — lascia ancor più sconcertati se si pensa alla stessa configurazione della *Banca centrale europea*, quale «organismo» posto «al di fuori del circuito europeo — pure già debole — della legittimazione democratica e della responsabilità politica e privo, pertanto di funzioni di indirizzo politico»⁹³.

Sorprendono poi gli interventi suggeriti: una serie di misure sciorinate a mo' di ricetta medica, come se si giustificassero in sé ovvero in nome di una “tecnica” tanto salvifica quanto improbabile⁹⁴, o al massimo legittimando le stesse ricorrendo all'argomento della «*severity of the current financial market situation*». Al contrario, pare lampante come simili interventi, lungi dal rappresentare misure di carattere “tec-

⁹¹ Il riferimento è a G. COURTELINE, *Messieurs les ronds-de-cuir*, Flammarion, Parigi, 1993.

⁹² Guardando alle tempistiche, poi, risulta evidente come la lettera, presupponendo una riduzione dei 60 giorni per la conversione, auspicasse una supina “ratifica” dei decreti-legge da parte del Parlamento; cfr. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali*, cit., p. 10.

⁹³ Cfr. E. OLIVITO, op. ult. cit., pp. 2-3. Dello stesso avviso M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., pp. 11-12, evidenzia come i due sottoscrittori, in quanto soggetti istituzionali avrebbero dovuto rifuggire «qualunque apprezzamento fosse pure largamente politico della contingenza».

⁹⁴ Sul richiamo alla tecnica come «giustificazione di scelte che sono politiche» v. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 24; v. F. CORTESE, *Governo della crisi, spesa pubblica e diritti sociali tra diritto globale e ordinamento statale. Un quadro di contesto*, in Aa.Vv., *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Aracne, Roma, 2014, pp. 799-820, nonché M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in www.gruppodipisa.it, 2015, pp. 4-19 e 115-120 (ora anche in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 45 ss.), che ne evidenzia le correlative «fughe dalla responsabilità», nonché G. SERGES, *Norme “tecniche” e norme ideologiche: una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'articolo 81 della Costituzione*, ivi. 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*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 115 ss., nonché a svuotare lo statuto teorico del costituzionalismo ID, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 194-215. Sulla tecnica come strumento di neutralizzazione della politica è ovvio il rinvio a C. Schmitt, *Il custode della costituzione* (1931), Giuffrè, Milano, 1981, pp. 154 ss. Per un'analisi dell'esperienza repubblicana in tema di governi tecnici, N. LUPO, *I “Governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2015, pp. 57-120. Riguardo l'evidente assenza di fondamento scientifico dei parametri incardinati nei vincoli di bilancio europei v. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., p. 25.

nico”, risultino tutti teleologicamente orientati a inverare i classici principi del neoliberalismo⁹⁵ e che, come si vedrà, poco sembrano avere a che spartire con la grave situazione dei mercati finanziari. Più che misure indispensabili, esse paiono doversi leggere come una esortazione a perseguire una dottrina economica ben precisa e predeterminata: elemento, questo, che emergerebbe, in particolare, dai continui riferimenti alla «*fiscal sustainability*», «*structural reforms*», «*balanced budget*» e «*sustainability of public finances*»; concetti, questi, suscettibili tutti di molteplici interpretazioni⁹⁶, ma che nella missiva — come si ricava, altresì, dagli ulteriori obiettivi prefissati⁹⁷ — risultano declinati secondo i principi propri del neoliberalismo⁹⁸.

Il riferimento alla gravità della situazione sui mercati finanziari, quale giustificativo delle misure contenute nella lettera, rappresenta poi un tentativo di legittimazione ad ampio raggio — rivelatosi, invero, efficace⁹⁹ — da cui sembra possibile trarre alcune considerazioni in ordine alle logiche che si sono poste alla base dell'intera vicenda.

La pressione dei mercati finanziari, infatti, è apparsa in grado di materializzare una situazione assimilabile a una sorta di nuova forma di assedio per blocco statico¹⁰⁰, nella quale, alla tradizionale privazione dei beni di prima necessità, viene

⁹⁵ Evidenzia questo aspetto, facendo riferimento anche alla lettera della BCE e ripercorrendo «l'irresistibile ascesa del neoliberalismo», A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberalismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, IV, pp. 29-68. Sugli effetti delle politiche neoliberiste sul paradigma del lavoro v. J. ARRIOLA, L. VASAPOLLO, *Nel disordine globale*, Jaca Book, Milano, 2005, spec. pp. 137 ss. Sull'abbandono del paradigma costituzionale del lavoro G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 89-104

⁹⁶ Cfr. R. NECK, J. E. STURM, op. loc. cit.

⁹⁷ Si pensi al riferimento all'«essenziale» «*full liberalization of local public services and of professional services*» (su cui A. LUCARELLI, *Prmissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 3/2011), alla «*thorough review of the rules regulating the hiring and dismissal of employees*», all'invito a rendere «*more stringent the eligibility criteria for seniority pensions*» e, al contempo, «*consider significantly reducing the cost of public employees*».

⁹⁸ Superfluo il rinvio ai tre classici del pensiero neoliberista: M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago, 1962; F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, Routledge, Londra, 1944, e R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell, Oxford, 1974.

⁹⁹ Si pensi alle vicende che, sin dalla sua formazione, hanno caratterizzato il Governo Monti e, in particolare, il pedante richiamo all'emergenza dovuta alla pressione dei mercati che ha accompagnato l'attività dello stesso; cfr. A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti, in *Federalismi.it*, 23/2011; N. MACCABINI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1/2012. Ne ripercorrono poi la produzione normativa M. LAZE, M. FRANCAVIGLIA, N. MACCABINI, E. TIRA, *L'attività normativa del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 4/2012.

¹⁰⁰ Con tale espressione si fa riferimento alle più antiche forme di assedio militare, le quali consistevano nell'accerchiare il nemico al fine di interromperne gli approvvigionamenti, costringendolo quindi alla resa.

sostituita la contrazione forzata delle risorse necessarie alla sussistenza, prima ancora che dei suoi cittadini, dello Stato stesso¹⁰¹. Una nuova — riadattata e, per certi versi, “moderna” — forma di assedio, emblematica della nuova portata delle sfide con cui gli Stati moderni, e in particolare il costituzionalismo moderno, sono tenuti a misurarsi¹⁰². Un assedio condotto su un piano del tutto immateriale, nonostante i suoi effetti si rivelino estremamente concreti¹⁰³, e il cui elemento tradizionale e connotativo riemerge con prepotenza laddove, per uscire dallo stesso, si rende necessario che gli *assiégés* esaudiscano le condizioni imposte dagli *assiégeants*.

Condizioni che la *Banca centrale europea*, in questo contesto, ha ritenuto di interpretare al meglio esortando gli Stati maggiormente esposti alle intemperie finanziarie ad adottare le misure indicate nella lettera.

È però noto come l’attenuarsi della pressione dei mercati, lungi dal derivare dall’attuazione di simili misure, si ebbe in ragione di quel fatidico «*whatever it takes*» — degno scolastico esempio di quello che gli economisti definiscono “effetto annuncio”¹⁰⁴ — pronunciato dal presidente della BCE, Mario Draghi, nel suo discorso del 26 luglio 2012, con il quale ammoniva i mercati che l’*Eurotower* avrebbe

¹⁰¹ In tal senso, potrebbero infatti leggersi le politiche di austerità che hanno caratterizzato le cd. misure anti-crisi, per i cui profili si rinvia a C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013, spec. pp. 3-8, e alla bibliografia ivi contenuta.

¹⁰² Sul punto, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013; M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss.; C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Giornale di storia costituzionale*, 32/2016, pp. 221 ss.; A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Diritto pubblico*, 3/2003, pp. 887 ss.

¹⁰³ Al di là di quelli strettamente economici, può guardarsi ai riflessi che si sono avuti sul sistema delle autonomie territoriali (v., tra i tanti, G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, spec. per la giurisprudenza costituzionale ivi richiamata), sul paradigma del lavoro (cfr. T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 140/2013, pp. 377-400; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 89-104; G. SANTORO-PASSARELLI, *Crisi economica globale e valori fondanti del Diritto del lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2012, pp. 425 ss., ma spec. pp. 432 e 438-439), nonché sullo Stato sociale nel suo insieme (v. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., pp. 95-147; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2017, spec. pp. 10-16; C. PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell’Eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2/2013, I, pp. 231-251; S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 142/2014, pp. 269-277).

¹⁰⁴ Con l’espressione “*Announcement Effect*” (o “*Signal Effect*”), in ambito economico, si fa riferimento all’impatto generato sui mercati dalla merca dichiarazione che una determinata politica economica, o finanziaria, verrà intrapresa in futuro. Sul punto v. R.N. WAUD, *Public Interpretation of Federal Reserve Discount Rate Changes: Evidence on the “Announcement Effect”*, in *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 38 (2), 1970, pp. 231-250, il quale, seppure con riferimento alle politiche relative ai tassi di cambio, evidenzia esattamente tale fenomeno.

posto in essere tutto quanto possibile nell'ambito del proprio mandato per preservare l'euro¹⁰⁵ e cui faceva seguito, di lì a poco, l'annuncio relativo alle *Outright Monetary Transactions*¹⁰⁶.

Se ne può ricavare, dunque, che la «gravità della situazione sui mercati finanziari» dipendesse più dall'opportunità di riscoprire le prerogative di un banchiere centrale¹⁰⁷, che dalla necessità di attuare la serie di interventi indicati nella lettera. Interventi che, pertanto, difficilmente sembrano potersi ricondurre e giustificare sulla scorta delle intemperie finanziarie del momento, ma che, diversamente, pare debbano leggersi alla luce della predisposizione di tali e più intensi programmi di sostegno finanziario¹⁰⁸.

L'attuazione delle misure contenute nella missiva, infatti, come d'altronde rilevato dallo stesso Draghi durante quel discorso del 26 luglio 2012¹⁰⁹, sembra venire concepita in tandem con i nuovi e più intensi strumenti anticrisi allora in cantiere. In

¹⁰⁵ Che gli «effetti annuncio» scaturiti dai proclami del presidente della BCE abbiano avuto un ruolo fondamentale nell'attenuare la pressione dei mercati finanziari sembra d'altronde confermato da un *working paper* pubblicato dalla stessa Banca centrale europea (cfr. C. ALTAVILLA, D. GIANNONE, M. LENZA, *The financial and macroeconomic effects of OMT announcements*, in *ECB Working Papers*, 1707/2014, pp. 2-15).

¹⁰⁶ Per una ricostruzione delle note vicende giurisprudenziali che hanno caratterizzato il programma OMT, v., per tutti, P. FARAGUNA, *La saga OMT*, op. loc. cit.; F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, I, spec. pp. 38-78, nonché A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, II, pp. 34-36, e bibliografia ivi indicata.

¹⁰⁷ In tal senso, P. DE GRAUWE, *The European Central Banks as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*, in *CESifo Economic Studies*, 59(3)/2013, pp. 520-535. Sul punto, L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., pp. 16-20, pongono in rilievo la peculiare configurazione della Banca centrale europea rispetto alle tradizionali banche centrali ed evidenziano i riflessi e le evoluzioni che, nel corso della crisi, si sono avuti in ragione della stessa. In particolare gli A.i rilevano come «le OMT avvicinano il modus operandi della BCE a quello di altre banche centrali». In tale prospettiva potrebbero dunque leggersi le parole di Draghi pronunciate il 26 luglio 2012, e cioè dieci giorni prima dell'annuncio delle OMT, con cui si affermava che «*Now something must have changed in the air, and we know what after the financial crisis. The bumblebee* (ossia l'euro, ndr) *would have to graduate to a real bee. And that's what it's doing*».

¹⁰⁸ Sui quali, E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Rivista AIC*, 2/2016, pp. 8-19, che ritiene la «lettera Trichet-Draghi [...] un passaggio dirompente per ciò che riguarda gli equilibri che caratterizzano la composizione multilivello dell'Ue. Gli elementi di rottura sono essenzialmente due: la sede istituzionale nella quale viene esercitata la funzione di indirizzo, ovvero il Consiglio direttivo della Bce, e l'individuazione dell'obiettivo al quale le misure indicate sono finalizzate, ovvero il «ri-stabilimento della fiducia degli investitori». [...] Tali interventi sarebbero, peraltro, di dubbia legittimità anche per banche centrali operanti nell'ambito di sistemi a «composizione» diversa dall'Ue, come quelli federali. È plausibile, infatti, che la Federal Reserve o la Bundesbank, nell'ambito di diversi gradi di autonomia dai rispettivi governi, possano contribuire alla formulazione degli indirizzi degli esecutivi, ma non predeterminarli unilateralmente».

¹⁰⁹ Nel corso del quale il presidente della BCE, infatti, afferma che «*progress has been extraordinary in the last six months. If you compare today the euro area member states with six months ago, you will see that the world is entirely different today, and for the better[...] and countries tend to converge much more than they have done in many years - both at national level, in countries like Portugal, Ireland and countries that are not in the programme, like Spain and Italy*».

tale prospettiva i contenuti della lettera assumono i tratti di una sorta di *conditio sine qua non* per l'avvio dei suddetti programmi¹¹⁰, giungendo inesorabilmente a conferire alla missiva un'indubbia *vis precettiva*, capace di ridimensionare sensibilmente i margini di discrezionalità a disposizione del Governo e del Parlamento in merito.

Con ciò non vuole sottrarsi responsabilità all'operato di tali organi¹¹¹, bensì si vuole mettere in evidenza come gli stessi, stante l'impossibilità di poter ricorrere in via autonoma agli strumenti tradizionalmente più utilizzati per affrontare la crisi del debito sovrano¹¹² e, vieppiù, considerata la mancata configurazione della BCE quale prestatrice di ultima istanza, sono risultati esposti a compressioni delle prerogative nazionali alquanto significative¹¹³. Compressioni che hanno assunto un'entità ancora maggiore laddove poste in essere in un momento di difficoltà finanziaria¹¹⁴ e ad opera dello stesso organo che disponeva, certamente più dei singoli Stati membri, di quegli strumenti che si rendevano necessari per porre rimedio alla situazione di crisi.

Quanto emerso dalla vicenda, dunque, sembra essere il riflesso di quel graduale processo di astrazione delle prerogative economiche e finanziarie dello Stato

¹¹⁰ Di tale avviso, F. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, pp. 32-33.

¹¹¹ I quali, come è stato rilevato (E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali*, cit., p. 11) «spesso utilizzano l'argomento europeista per sottrarsi a responsabilità politicamente significative e assicurare, di converso, alle loro decisioni una qualche forma di legittimazione».

¹¹² Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, op. loc. cit.

¹¹³ In tal senso, M. LUCIANI, *Danaro, politica e diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, pp. 11-13, il quale pone comunque in rilievo come «non solo dentro l'Unione, ma in tutti i Paesi del mondo, il rafforzamento dei legami derivanti dai processi globalizzazione ha reso gli stessi vincoli di fatto, imputabili alle compatibilità economico-finanziarie, inusitatamente profondi e diffusi, quanto in altre epoche storiche non era mai stato dato vedere». L'A. rileva, in particolare, come «nei Paesi dell'Unione europea (grazie a conformi interventi della politica, che avrebbe pur sempre potuto agire diversamente) l'economia ha preteso di ridurre normativamente, e non più solo di fatto, gli spazi disponibili per le scelte politicamente discrezionali».

¹¹⁴ Come evidenziato da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., pp. 166-167, «la sottrazione agli stati del governo della moneta acquista una dimensione diversa quando si è compiuta un'integrazione monetaria sovranazionale: in questo caso i paesi partecipanti all'integrazione rispondono agli *shocks* [...] con scelte di politica economica sempre meno autonome e sempre più coordinate»: una interconnessione «sempre più stretta fra le economie» che espone i singoli stati a ingerenza «e che si realizza attraverso strumenti di pressione economico-finanziaria».

dalle proprie sedi naturali¹¹⁵ che non viene tuttavia accompagnato dalle dovute garanzie di legittimazione¹¹⁶. Ecco allora che l'assedio dei mercati finanziari e il mendace ricorso all'argomento tecnico si rendono suscettibili di costituire quelli che, *lato sensu*, potrebbero definirsi i presupposti di fatto e di diritto per astruse e inedite forme di normazione, ma che, in definitiva, sembrano derivare da quell'anomalo assetto di competenze e interdipendenze che va delineandosi nell'ambito dell'Unione europea in materia di politica economica e monetaria¹¹⁷. Un fenomeno dal quale può ricavarsi una progressiva ed inquietante insofferenza verso le istituzioni della democrazia rappresentativa, ma che assume caratteri ancor più preoccupanti laddove si registri sul versante eurounitario.

3. La riforma costituzionale del 2012: *après nous le déluge*? Eteronomia, obbligatorietà ed effetti di un'insolita riforma

Ricostruito quel peculiare contesto che risulta avere caratterizzato l'Europa nel corso della crisi economico-finanziaria, si rende ora necessario richiamare la riforma costituzionale del 2012. Non solo perché essa ha rappresentato per il legislatore l'occasione per introdurre un *fiscal council* in Italia, ma anche al fine di porne in rilievo quegli aspetti che appaiono maggiormente significativi e, alla luce dei quali, l'istituzione di tale organismo sembra dover essere letta.

¹¹⁵ Sul punto, M. STIPO, *Una lettera "anomala" (la lettera Trichet - Draghi indirizzata al Primo Ministro italiano - Frankfurt/Rome, 5 August 2011)*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Jovene, Napoli, 2013, pp. 2391 ss., rileva come, con l'invio della lettera, la BCE si sia arrogata una funzione di indirizzo politico che si pone palesemente al di fuori dall'ambito delle proprie competenze.

¹¹⁶ Circa tale aspetto, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, op. loc. cit., ritiene che la lettera qui esaminata esprima «in modo marcato e "senza sconti", l'avvenuto passaggio del potere d'indirizzo politico, nel campo della politica economica [...], dagli organi politici nazionali, rappresentativi politicamente, eletti in forma democratica [...] a un organo appunto tecnico, non rappresentativo politicamente, né eletto democraticamente, e largamente irresponsabile, in ragione della sua (pretesa) indipendenza». In relazione a quest'ultimo aspetto, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica*, cit., pp. 283-321, spec. 308-319, ritiene che l'indipendenza della BCE — «costitutivamente necessaria per una banca centrale» — non rappresenti un ostacolo alla «configurazione di forme di responsabilità politica» in capo alla stessa.

¹¹⁷ Cfr. H. BECK, A. PRINZ, *A Trilemma of a Monetary Union: Another Impossible Trinity*, in *Intereconomics*, 47(1)/2012, pp. 39-43, i quali rilevano, infatti, come «*a fundamental impossible trinity exists within a monetary union: an independent monetary policy, national fiscal sovereignty and a no-bailout clause cannot coexist at the same time*». Forse anche alla luce di tale impossibilità deve leggersi la vicenda qui richiamata, ossia come un tentativo di compensare una serie di incoerenze strutturali senza però preoccuparsi di recuperare quella legittimazione democratica che appare indispensabile — e connaturale — alle decisioni di politica economica e monetaria.

Un primo aspetto che può richiamarsi in tal senso concerne l'avvio stesso del processo di riforma. Esso, come noto, si è contraddistinto per l'anomalia di aver «mosso i suoi primi passi fuori dal Parlamento»¹¹⁸, al punto che, se si guarda all'intera vicenda, risulta piuttosto arduo rinvenire in una autonoma volontà del Parlamento l'idea di inserire le regole di bilancio europee nella legislazione nazionale¹¹⁹. Una simile idea, invero, sembra avere preso corpo altrove e più specificamente sul piano sovranazionale, come risulterebbe confermato da alcune di quelle stesse misure che sono state adottate in ambito europeo per contrastare la crisi e che testimoniano la volontà di perseguire una più stretta convergenza tra le politiche di bilancio dei Paesi dell'Eurozona¹²⁰.

In tale prospettiva, infatti, può leggersi il già richiamato *Patto Euro Plus*, nella parte in cui gli Stati membri si impegnano «a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio UE fissate nel patto di stabilità e crescita»¹²¹, la lettera della BCE, laddove si afferma che «*A constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate*», nonché l'art. 3, par. 2, del cd. *Fiscal Compact*, ove si prevede che i vincoli ivi definiti producano effetti «nel diritto nazionale [...] tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Vero è che di tali passaggi solo l'ultimo risulta avere (almeno quanto al contenuto)¹²² carattere *giuridicamente* vincolante¹²³ e che, si potrebbe obiettare, esso sia comunque il risultato di un libero atto di adesione al trattato che prevede lo stesso¹²⁴. Tuttavia, se si guarda al tenore e alla sequenza temporale che caratterizza i passaggi richiamati, oltre che alla delicata congiuntura economico-finanziaria

¹¹⁸ Così M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 705 ss.

¹¹⁹ Lo stesso G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997, p. 92, peraltro, tempo addietro, parlando di quelle riforme che egli riteneva «auspicabili», faceva riferimento alla revisione dell'art. 81 Cost. annoverandola tra le «riforme improbabili», in ragione di quegli «interessi potenti ... incistati nelle strutture dello stato ... [che] mai darebbero un voto per ritocchi della Costituzione che li danneggiassero».

¹²⁰ In tal senso, le misure richiamate sembrano costituire un esempio di quella *shock economy* descritta impietosamente da N. KLEIN, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Penguin, Londra, 2008.

¹²¹ Cfr. lett. c), par. 2, del Patto.

¹²² Sull'obbligo di ricorrere a una normativa di natura superprimaria, invece, v. *infra*.

¹²³ Sulla natura politica del vincolo derivante dai primi due passaggi richiamati v. parr. 1 e 2.

¹²⁴ Sul punto, tuttavia, è noto come le «Autorità europee» non abbiano mai smesso di premere «affinché gli stati membri adottino norme costituzionali in materia economico-finanziaria capaci di affiancare le misure che esse ... hanno via via deliberato per dar ordine alle politiche degli stati in materia»; cfr. G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, pp. 1-7.

che ha fatto loro da sfondo¹²⁵, si comprende come proprio l'ultimo comportasse l'assunzione di un obbligo giuridico cui l'Italia non poteva concretamente sottrarsi¹²⁶. Se, dunque, sulla base di tali considerazioni sembra potersi trarre il carattere eteronomo¹²⁷ — secondo alcuni post-nazionale¹²⁸ — della riforma¹²⁹, occorre allora chiedersi come mai un simile connotazione non sia valsa a far scontare alla stessa quel conflitto politico e quel dibattito pubblico che pure ci si sarebbe aspettati¹³⁰ o che, quantomeno, si sarebbe auspicato¹³¹.

Simili circostanze, invero, lasciano ancora più perplessi se si considera la natura costituzionale della riforma, sulla quale, peraltro, la stessa dottrina si è ampiamente soffermata, nel tentativo di verificare se vi fosse, o meno, un obbligo di ricorrere a una fonte superprimaria per adempiere ai suddetti obblighi internazionali. Parte della dottrina, infatti, ha rilevato come né la normativa eurounitaria¹³² né quella contenuta nel *Fiscal Compact* prevedessero, in linea di principio, un obbligo di ricorrere a una fonte costituzionale. Entrambe, infatti, seppure facessero riferimento all'“op-

¹²⁵ Cfr. M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvechi Editore, Roma, 2017, pp. 46 ss., i quali ritengono che la crisi finanziaria e la richiamata lettera della BCE abbiano creato «le condizioni di costrizione (politica, psicologica, culturale, ecc.)» che hanno condotto «alla velocissima e quasi unanime riscrittura dell'art. 81».

¹²⁶ La possibile obiezione che potrebbe muoversi a una tale affermazione, e cioè che essa poggi su argomentazioni di natura politica e non giuridica, sembra scontare un approccio eccessivamente formalista, il quale, nella sua estremizzazione, rischierebbe di porre a repentagli il fondamento stesso del costituzionalismo moderno, in quanto farebbe propria una visione irenica e parziale, non solo dei rapporti di interdipendenza derivanti dall'Unione europea e dal contesto globale, ma, in definitiva, del diritto stesso.

¹²⁷ Dello stesso avviso, L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 464 ss.

¹²⁸ Così R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3/2011, pp. 4 ss., nonché ID, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012, pp. 4 ss., il quale ritiene che la riforma del 2012 vada «collocata su uno scenario più ampio, che è quello della creazione dei presupposti ancora mancanti per la creazione di un governo europeo dell'economia», in tal senso la riforma sarebbe pensata in «un'ottica europea e forse globale ed è anche all'interno di questi più ampi livelli ordinamentali che finirà per svolgere i propri effetti, pur se, ovviamente, in forma indiretta».

¹²⁹ La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 235 del 2017 riprende quanto già evidenziato nella sent. n. 88 del 2014, affermando che i vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, comma 6, Cost. — su cui si tornerà a breve — «trovano fondamento anche nell'art. 3, paragrafo 2 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria» (c.d. *Fiscal Compact*).

¹³⁰ V. *infra*.

¹³¹ In tale prospettiva appaiono emblematiche le riflessioni di G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 94, il quale, con riferimento alle modalità che hanno accompagnato l'approvazione della riforma costituzionale del 2012, rileva come le stesse si siano concretate in una supina accettazione di una «svolta» costituzionale; «come se la crisi del pluralismo, prima ancora che essere formalizzato in costituzione con la modifica delle regole di bilancio, fosse stata già da tempo assimilata dal costume, favorita dalla fine del conflitto politico, sterilizzato entro un'ideologia neo-totalitaria».

¹³² Per quanto concerne la normativa UE, il *Patto Euro Plus* sembra essere l'unico atto contenente un riferimento esplicito in tal senso.

portunità” — ovvero ritenessero “preferibile” — fare ricorso allo strumento costituzionale, avrebbero comunque lasciato agli Stati membri la facoltà di intraprendere altre strade¹³³, così come risulterebbe confermato dalla decisione del 9 agosto 2012, n. 2012/653 DC, del *Conseil constitutionnel* francese¹³⁴.

Una diversa dottrina ha, invece, ritenuto che le formule “soft” utilizzate in riferimento alla fonte costituzionale fossero dovute più al fatto che alcuni Stati membri, per le revisioni costituzionali, contemplino il *referendum* quale ultima fase necessaria dell’*iter* di approvazione; pertanto, si sarebbe voluto evitare il rischio che in quei paesi la consultazione elettorale potesse inficiare il recepimento dei vincoli europei a livello costituzionale¹³⁵.

Sul punto, ad ogni modo, potrebbe evidenziarsi come il tenore dell’art. 3, par. 2, del *Fiscal Compact* abbia lasciato all’Italia la sola alternativa del ricorso a una normativa interposta¹³⁶ o alla fonte costituzionale, anche se — per «consolidati principi»¹³⁷ — i vincoli di bilancio europei già avrebbero potuto beneficiare del meccanismo della norma interposta. In tale prospettiva, tuttavia, può dirsi come l’esigenza di garantire «il rispetto fedele» delle regole di bilancio ivi enunciate «lungo tutto il processo nazionale di bilancio» lasciasse propendere maggiormente per il ricorso a una fonte di natura costituzionale, in quanto: a) nel nostro ordinamento non è previsto l’istituto della legge organica e, quindi, di una fonte che si ponga a un livello intermedio tra fonti superprimarie e fonti primarie; b) la mera affermazione di una maggiore forza sul lato passivo di una fonte primaria non è sufficiente a garantirle

¹³³ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 705 ss.

¹³⁴ Con riguardo all’adempimento degli obblighi previsti dal *Fiscal Compact*, l’esperienza francese viene esaminata, anche con riferimento alla decisione richiamata, da I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., pp. 83-91.

¹³⁵ Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012, pp. 95-96. In tal senso, I. CIOLLI, *I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 9-10, richiamando l’esperienza spagnola — dove in occasione della riforma costituzionale del 2011, avente ad oggetto il pareggio di bilancio, si è avuta una forte maggioranza partitica in grado di impedire l’indizione del referendum costituzionale — sembra far emergere la tendenza delle classi politiche a rifuggire le consultazioni popolari in tali materie. Un approccio che, come si vedrà, non ha mancato di manifestarsi anche in Italia in occasione della riforma costituzionale del 2012.

¹³⁶ In tal senso, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 728 ss., prospettava il quale prospettava, altresì, una modifica dei regolamenti parlamentari.

¹³⁷ Cfr. G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione*, cit., 12 ss.

una tale maggiore resistenza all'abrogazione, la quale, invece, dovrà necessariamente trovare "appiglio" in una fonte costituzionale¹³⁸; c) il ricorso a una legge ordinaria di "sistema" avrebbe più difficilmente offerto sincere garanzie di adempimento del richiamato obbligo internazionale, in quanto avrebbe rimesso a una ipotetica configurazione della stessa come norma interposta un tale adempimento¹³⁹, col rischio di incorrere nella giurisdizione della Corte di giustizia¹⁴⁰; d) il ricorso a una modifica dei regolamenti parlamentari in tal senso sarebbe potuta apparire incoerente rispetto al ruolo ad essi assegnato dagli artt. 64 e 72 Cost.¹⁴¹, ma avrebbe evitato anche quella giurisdizionalizzazione dei vincoli europei che tutto il *Fiscal Compact* sembra, in qualche modo, perseguire¹⁴².

Alla luce di tali considerazioni pare, dunque, possibile sostenere che il *Fiscal Compact* ben abbia offerto agli Stati aderenti l'alternativa di recepire i propri contenuti mediante il ricorso a una normativa diversa da quella costituzionale¹⁴³ purché superiore a quella ordinaria, ma tale alternativa poteva difficilmente perseguirsi in Paesi come l'Italia, dove istituti simili risultano *sic et simpliciter* assenti¹⁴⁴, rendendo

¹³⁸ Cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, III, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 376-378, il quale consta l'«illegittimità delle leggi ordinarie che prevedano rinforzi esterni per la loro modifica, a meno che questi ultimi non siano espressamente o tacitamente consentiti da norme costituzionali».

¹³⁹ Si pensi all'esperienza maturata in relazione alla legge n. 400/88, la cui natura interposta è stata sempre esclusa dalla Consulta e che sembrerebbe potersi riconoscere solo laddove si aderisse alla configurazione della legge come «forma ordinaria di mantenimento e sviluppo della Costituzione»; v., proprio in riferimento alla legge n. 400/88, F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 151-153. Ad ogni modo, la soluzione prospettata non sembra convincere, anche perché, se fosse bastato affidare la garanzia dell'adempimento degli obblighi internazionali derivanti dal *Fiscal Compact* allo schema della norma interposta, si sarebbe potuto fare mero riferimento all'applicazione di quei «consolidati principi» che pure una parte della dottrina ha richiamato; cfr. G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione*, cit., p. 12.

¹⁴⁰ Ai sensi dell'art. 8, parr. 1 e 2 del *Fiscal Compact*.

¹⁴¹ E cioè, come rilevato anche di recente dalla Corte costituzionale, «l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione»; cfr. sent. n. 120 del 2014, ma v. anche, *ex multis*, S. M. CICCONE, op. loc. cit.

¹⁴² Di tale avviso, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Giur. Cost.*, 1/2017, pp. 106-107.

¹⁴³ Nonostante, sul punto, L. BESSELINK, J. H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, in *European Constitutional Law Review*, 8/2012, p. 7, ritengono che il *Fiscal Compact* ambisca proprio a recuperare quella «constitutional quality required for the challenge of reconquering political power over the economy in the very context of a global economy». Che poi tale passaggio fosse indispensabile a tal fine viene affermato in maniera del tutto assertiva dall'A.

¹⁴⁴ Con specifico riguardo all'ordinamento italiano, infatti, l'alternativa si sarebbe potuta individuare in una legge di sistema che fungesse da parametro interposto rispetto alla normativa del *fiscal compact*, anche se tale opzione si sarebbe potuta interpretare come un'attuazione "debole" dei relativi obblighi internazionali, sia perché si sarebbe affidata al riconoscimento da parte della Corte costituzionale di una simile natura in capo a tale legge di sistema sia per le considerazioni di cui *infra*.

pertanto maggiormente opportuno per gli stessi il ricorso a fonti di natura costituzionale¹⁴⁵. Se a tali rilievi si accompagna poi la conclamata esigenza di «rassicurare i mercati»¹⁴⁶, nonché la tendenza di alcuni Paesi ad esportare in Europa i propri modelli di *governance*¹⁴⁷, ben si comprende perché anche Paesi dotati dell'istituto della legge organica, ma finanziariamente più esposti, abbiano intrapreso il cammino della riforma costituzionale¹⁴⁸.

In questa chiave pare, quindi, doversi leggere la vicenda riformatrice che si va qui esaminando. È noto, poi, come il legislatore costituzionale si sia comunque pro-

¹⁴⁵ La tesi qui sostenuta sembra confermata da P. LEINO-SANDBERG, J. SALMINEN, *A Multi-Level Playing Field for Economic Policy-Making: Does EU Economic Governance Have Impact?*, in T. BEUKERS, B. DE WITTE, C. KILPATRICK (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 86, laddove si sostiene che, in relazione al *Fiscal Compact*, «the idea of incorporating the balanced budget rule into the national constitutions or, where this would be impossible due to practical difficulties related to amending the constitution, in special domestic sources of law that are hierarchically superior to the ordinary acts of parliament, was a crucial element of the plan».

¹⁴⁶ Cfr. I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, cit., p. 9, nonché ID, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio*, cit., p. 17, ove l'Autrice evidenzia come la lettera della BCE avesse creato un'aspettativa «difficilmente eludibile rispetto all'approvazione di un "autovincolo" forte che non [poteva] non concretizzarsi in una riforma costituzionale e che sembra[va] ormai il solo strumento utile per rassicurare l'Europa e i mercati». *Contra*, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quaderni Costituzionale*, 1/2012, p. 108, secondo il quale se si fossero voluti rassicurare i mercati si sarebbe seguite altre strade, come tracciare, «con regole fornite di forza prescrittiva, il percorso di riduzione della massa complessiva del debito pubblico» e imporre al legislatore «limiti quantitativi o di altro genere» al ricorso all'indebitamento. Sul punto, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "Pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 1, rileva come la revisione dell'art. 81 Cost. sia stata effettuata per definire regole di contenimento per la gestione della finanza pubblica, le quali, però, avrebbero sortito i propri effetti solamente «a regime», mentre alcun effetto immediato sarebbe derivato sul piano delle politiche di risanamento, «se non sull'ineffabile piano della "psicologia dei mercati».

¹⁴⁷ V., tra i tanti, F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes*, *Constitutional Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 33-36; F.J. MEIERS, *Germany's Role in the Euro Crisis. Berlin's Quest for a More Perfect Monetary Union*, Springer, Cham, 2015, pp. 27-30; P. BILANCIA, *The Current State of the Governance of the Eurozone and the Increase in the European Democratic Deficit*, in S. Mangiameli (a cura di), *The Consequences of the Crisis on the European Integration and on the Member States*, Springer, Cham, 2017, pp. 72-74.

¹⁴⁸ Il riferimento è alla Spagna e al tentativo di riforma costituzionale in Francia. In tal senso, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 705 ss., ritiene che le revisioni costituzionali di Italia e Spagna fossero dovute più alla loro «debolezza politica e finanziaria», che alla cogenza di un vincolo internazionale.

digato per recepire le regole di bilancio europee, approvando in tempi sorprendentemente brevi¹⁴⁹, con un dibattito pressoché inesistente¹⁵⁰, e a larghissima maggioranza¹⁵¹ la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Molto potrebbe dirsi sui contenuti di tale riforma¹⁵². Pur tuttavia, l'economia dell'elaborato impone il solo richiamo dei suoi aspetti maggiormente significativi, tra cui può indubbiamente annoverarsi l'istituzione dell'*Ufficio parlamentare di bilancio*.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 96, parla in merito di un'approvazione «quasi clandestina». L'assenza di un serio dibattito in merito all'approvazione della riforma è stata comunque rilevata da una amplissima dottrina; da ultimo, e soprattutto, in relazione a quel principio discorsivo che per Habermas costituisce il fulcro della democrazia rappresentativa, v. P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2015, pp. 69-87, che individua, in merito alla vicenda, un deficit del «processo cognitivo pubblico».

¹⁵¹ In tale prospettiva, G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012, critica l'ampia maggioranza che ha sostenuto la riforma, la quale ha impedito al corpo elettorale di esprimersi «su di un tema così intrinseco alla sovranità popolare».

¹⁵² Per un tentativo di ricostruzione, v. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, nonché C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 161-203.

La novella costituzionale ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, inserendo in essa il principio del pareggio¹⁵³ (*rectius*: equilibrio¹⁵⁴) di bilancio¹⁵⁵. Nonostante le mitigazioni¹⁵⁶ a tale principio contenute nell'art. 81 Cost. e il contegno successivamente assunto dalle forze politiche in merito¹⁵⁷, la riforma in

¹⁵³ In realtà, come noto, nonostante V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 450 ss., invitasse a evitare di intendere il previgente art. 81 Cost. «come espressione di una particolare teoria economica o di una tendenza politica», una parte della dottrina ha ritenuto, riprendendo le posizioni di Castelli Avolio, che l'art. 81 Cost., sin dalla sua originaria formulazione, contenesse «nientemeno che il classico principio liberale del pareggio del bilancio» e che successive «riletture» volte a perseguire «fini pratico-politici» ne avessero disatteso il reale significato; cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 3/2008, pp. 31-50, nonché ID, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., pp. 69-116. È noto, tuttavia, come la Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 1 del 1966, avesse escluso tale ipotesi, preferendo fare riferimento al «tendenziale equilibrio tra entrate e spese» e ammettendo la possibilità di fare fronte alle nuove spese anche mediante il ricorso all'indebitamento.

¹⁵⁴ A conferma del brocardo *rubrica legis non est lex*, infatti, il riferimento al «pareggio» è contenuto esclusivamente nel titolo della legge costituzionale n. 1/2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), mentre nel testo, come noto, si fa riferimento al diverso concetto di equilibrio di bilancio. Rilevano la non coincidenza dei due concetti A. MARCUCCI DI SCARFIZZI, *Quali responsabilità per i protagonisti del sistema a seguito delle nuove regole?*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., pp. 645 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, ivi, pp. 241 ss.; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2//2012, pp. 2 ss.

¹⁵⁵ In proposito, può ricordarsi come il problema del pareggio di bilancio sia nato già con la stessa Unità di Italia. Quintino Sella, infatti, nel suo discorso del 7 giugno 1862 dinanzi alla Camera dei Deputati affermava: «noi colla più grande indifferenza, senza mai tener conto del nostro passivo e del nostro attivo, senza preoccuparci mai dei mezzi coi quali si farà fronte alle spese, andiamo a votare un miliardo di spese contro mezzo miliardo di entrate! Continueremo noi ad avere un bilancio di un miliardo con un attivo di mezzo miliardo? Oppure non è giunto il tempo di dover seriamente pensare a rimettere ordine nelle finanze, e a non fare le spese se non quando si sarà sicuri di avere i mezzi per farle, se non quando si sarà provveduto con modi ragionevoli ad avere questi mezzi?». In tale prospettiva, col Governo Minghetti, l'Italia raggiunse nel 1876 il primo pareggio di bilancio della sua storia, anche se Luigi Einaudi, in merito, riteneva si trattasse «un pareggio puramente aritmetico che nasceva da un sistema tributario sperequato, tutto inteso a spremere denari dalle tasche dei contribuenti, pur che lo stato fosse salvo, pur che la giovane nazione, appena costituita, potesse pagare puntualmente gli interessi dei suoi debiti» (cfr. L. EINAUDI, *Le vicende della finanza italiana dalla costituzione del regno al 1876*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, I, Einaudi, Torino, 1959, pp. 228-232). Il secondo pareggio di bilancio della storia italiana si ebbe nel 1898 a seguito delle politiche inaugurate pochi anni prima dal ministro Sonnino e il terzo, infine, nel 1926, con il ministro De Stefani, sull'onda delle vicende che portarono al raggiungimento della c.d. quota 90. Come noto, in tutti e tre i casi il «successo» durò *l'espace d'un matin*.

¹⁵⁶ Il novellato art. 81, comma 2, Cost., infatti, consente il ricorso all'indebitamento esclusivamente in funzione anticiclica ovvero al verificarsi di eventi eccezionali (in quest'ultimo caso, previa autorizzazione delle Camere approvata a maggioranza assoluta). Sembra preclusa, invece, la «vera» *golden rule*, ossia la possibilità di ricorrere all'indebitamento per far fronte ad investimenti. L'unico riferimento, infatti, pare aversi all'art. 119, comma 8, Cost., laddove si riconosce tale facoltà alle autonomie territoriali, a patto che vi sia «la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». In tale prospettiva, D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, pp. 4-5, suggerisce di recuperare margini di politica economica direttamente in sede europea, nel tentativo di configurare il bilancio dell'Unione europea come «un bilancio di investimento finalizzato alla crescita economica».

¹⁵⁷ Come noto, infatti, dall'entrata in vigore della riforma le Camere hanno sempre autorizzato il ricorso all'indebitamento, approvando, a tal fine, una risoluzione che si accompagna al DEF. Ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 243/2012, per eventi eccezionali — in linea con quanto stabilito in sede UE — devono intendersi i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intero Unione europea, nonché

esame ha sancito indubbiamente una sostanziale compressione dell'originaria apertura prevista dalla Costituzione in materia di politiche di bilancio¹⁵⁸. Il principio dell'equilibrio di bilancio, infatti, così come formulato, oltre che incidere sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali¹⁵⁹ e sui diritti sociali¹⁶⁰, risulta circoscrivere ampiamente la discrezionalità del legislatore in tale ambito, rendendo allo stesso molto gravosa la possibilità di intraprendere politiche economiche improntate a scuole di

eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie e le gravi calamità naturali.

¹⁵⁸ In tal senso, S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, II, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, pp. 197 ss., sottolinea come l'originaria formulazione dell'art. 81 Cost. tendesse a rifuggire l'«ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato».

¹⁵⁹ Sugli effetti della riforma sulle autonomie territoriale v., per tutti, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, cit., pp. 95 ss.; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1/2014, pp. 45-85; G. RIVOCSECCI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e società*, 2/2017, pp. 157-175.

¹⁶⁰ La difficile compatibilità tra Costituzione e vincoli di bilancio europei, in realtà, era stata già da tempo segnalata da C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 181-196, ma poteva anche vedersi trasparire da quella giurisprudenza costituzionale «che ha avuto modo di tracciare un equilibrio sottile fra la garanzia dei diritti “a prestazione” e le esigenze economico-finanziarie e di bilancio, nel momento in cui è stata chiamata a confrontarsi con le peculiarità specifiche dei diritti condizionati e del conseguente problematico rapporto con il principio di equilibrio finanziario»; così C. COLAPIETRO, *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, pp. 48 ss., evidenziando come «i problemi connessi alla ricerca del bilanciamento tra la garanzia dei diritti sociali e l'equilibrio delle finanze pubbliche ... sono innegabilmente amplificati dall'impatto sulla giurisprudenza costituzionale di quella crisi multiforme che, ormai da anni, travolge in maniera trasversale e globale la nostra società e che nella nostra storia repubblicana non è stata solo crisi economico-finanziaria, ma anche politico-istituzionale». Sui riflessi derivanti dall'inserimento dell'equilibrio di bilancio in Costituzione sullo Stato sociale la letteratura è sconfinata, v., oltre alla bibliografia già richiamata e senza pretesa di esaustività, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, pp. 125-137; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 13 ss.; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015; M. D'ALBERTI, *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 3/2016, pp. 761-777; S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 142/2014, pp. 269 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un “Welfare State sostenibile”: il “Welfare generativo”*, in *Diritto e società*, 1/2014, pp. 19-45; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4/2016, pp. 23 ss.

pensiero economico differenti¹⁶¹ da quella che risulta ormai cristallizzata in Costituzione¹⁶².

Può dirsi, inoltre, come per effetto della riforma i vincoli di bilancio europei abbiano acquisito una maggiore cogenza, in quanto la loro trasposizione sul piano nazionale — a livello costituzionale — ha comportato, inesorabilmente, la loro «giustiziabilità», che viene ora garantita direttamente sul piano interno attraverso il controllo giurisdizionale della Corte costituzionale¹⁶³. Quest'ultima, pertanto, a seguito della riforma risulta chiamata a pronunciarsi sul rispetto di quello che è diventato un vero e proprio obbligo giuridico¹⁶⁴, ma che, in precedenza, sul piano nazionale veniva rimesso «alle dinamiche della relazione fiduciaria»¹⁶⁵, mentre sul piano sovranazionale si configurava come un vincolo affidato a «procedimenti sanzionatori segnati da ampia discrezionalità politica»¹⁶⁶.

Un altro aspetto della riforma che sembra opportuno richiamare concerne il venire meno, per effetto della stessa, della natura meramente formale della legge di

¹⁶¹ Sul punto si rinvia alle riflessioni di O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2016, pp. 455-484; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4/2011, p. 71, rileva come la riforma in esame appaia sottendere «una pregiudiziale ideologia avversa a quanto le politiche di *deficit spending* hanno rappresentato per la costruzione dello Stato sociale». Nondimeno, tempo addietro, N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, p.108-111, rilevando la tendenza di alcuni «pezzi» dei governi di avvalersi della «sponda comunitaria per far passare, a livello nazionale, quelle politiche di risanamento» in realtà indifferibili, sottolineava l'esistenza di «vincoli vantaggiosi», i quali, «autoassunti» o «eterodeterminati» che fossero, avrebbero conferito forza al «soggetto agente», consentendogli «di non pensare all'oggi, ma anche al domani, oppure di superare le passioni che lo dominerebbero».

¹⁶² È interessante notare come l'attuale presidente della BCE, circa venti anni fa, sosteneva l'opportunità di mantenere una costituzione economica flessibile e scevra dalle rigidità che sarebbero potute derivare dal venire improntata a una determinata dottrina economica, v. M. DRAGHI, *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 87 ss. In tal senso, sembra potersi richiamare la lettera-appello inviata nel giugno 2011 al presidente USA Obama e ai vertici del Congresso da otto eminenti economisti — di cui cinque insigniti del premio Nobel — nella quale si chiedeva agli stessi di respingere qualsiasi proposta che fosse rivolta a inserire in Costituzione un vincolo in materia di pareggio di bilancio, descrivendo gli effetti negativi che tale opzione avrebbe comportato sul sistema politico prima ancora che su quello economico. Il testo della lettera può essere consultato in www.epi.org.

¹⁶³ In tale prospettiva, quello che precedentemente, ai sensi del previgente art. 81 Cost., costituiva un vincolo di natura politica — rivolto a incoraggiare una gestione razionale delle decisioni di bilancio da parte del legislatore — diventa ora un vero e proprio obbligo giuridico; cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. loc. cit.

¹⁶⁴ Del tutto in linea con il pensiero della c.d. scuola economica della *Public Choice*, come confermato da uno dei suoi massimi esponenti J. BUCHANAN, R.E. WAGNER, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, VIII, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pp. 182-193.

¹⁶⁵ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 211-212.

¹⁶⁶ Così Sul punto, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 30-32.

bilancio¹⁶⁷. Con la legge costituzionale n.1 del 2012 è infatti stato abrogato il comma 3 del previgente art. 81 Cost., secondo cui «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»¹⁶⁸. Al suo posto vi è, invece, stata inserita una nuova formulazione del previgente comma 4, il quale, stabilendo che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», ha ripreso una formulazione che pure era stata proposta in Assemblea costituente da Mortati¹⁶⁹. Ne consegue che, mentre nella precedente formulazione l'art. 81 Cost. riferiva l'obbligo di copertura finanziaria solo alle leggi diverse da quelle di bilancio, lasciando spazio all'aumento inerziale e all'espansione della spesa pubblica ad opera della legge di bilancio¹⁷⁰, ora anche per quest'ultima vige l'obbligo di copertura finanziaria. Ciò è confermato dall'art. 14, comma 3, della legge n. 243/2012, il quale stabilisce che «i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso» — oltre che con i limiti massimi di spesa previsti — così per come definito dall'art. 3 (*Principio dell'equilibrio dei bilanci*) della medesima legge. Anche in tali interventi, pertanto, vi sarebbe la volontà di imporre un sostanziale rigore al legislatore¹⁷¹, conformandone l'attività ai criteri di equilibrio di bilancio

¹⁶⁷ Come noto, la configurazione come meramente formale della legge di bilancio si deve a P. LABAND, *Il diritto del bilancio* (1871), Giuffrè, Milano, 2007, pp. 145 ss., il quale, prendendo le mosse dalla *crisi costituzionale prussiana* del 1862-1866, e cioè dal contrasto verificatosi tra il Re di Prussia, Guglielmo I, il suo Cancelliere Bismarck e il Parlamento, che per quattro anni (1862-1866) si rifiutò di autorizzare i tributi necessari per coprire le spese militari. La crisi fu risolta da Bismarck che, dopo la vittoria di Sadowa nel 1866, nella guerra austro-prussiana, ottenne che il nuovo parlamento, composto, a differenza dei precedenti, in maggioranza da conservatori, votasse la c. d. *legge delle indennità*, la quale sanava con effetto retroattivo gli atti precedentemente compiuti dal governo. Per giustificare l'aggiramento delle norme costituzionali in materia, Laband, elaborò la tesi secondo cui il diritto dello Stato a prelevare tributi preesiste alla legge che li approva, che pertanto è da considerare meramente formale, poiché, essendo il contenuto dell'atto a determinare il carattere di legge e non la sua forma, essa risulta priva di "materialità" alla luce del fatto che non dava fondamento a un obbligo giuridico nei confronti di entrate o di spese, ma presupponeva tali obblighi giuridici e si limitava a sintetizzarne i relativi risultati. Curiosa, sul punto, la posizione di De Viti De Marco, il quale definì le teorie di Laband, Gerber e Jellineck «elucubrazioni filosofiche di professori tedeschi di diritto pubblico, pagati per legittimare sotto forme liberali il regime assolutista»; cfr. A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche, 1894-1922*, Meridionale, Roma, 1930, p. 299.

¹⁶⁸ Tale formulazione venne proposta in Seconda sottocommissione da Aldo Bozzi e riprendeva l'art. 43 del R. D. 18 novembre 1923, n. 2440.

¹⁶⁹ Proposta, in realtà concordata con Vanoni e appoggiata da Einaudi; cfr. Resoconto sommario della Seconda sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946, p. 420.

¹⁷⁰ Cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato*, cit., p. 19; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, op. loc. cit. Per un approfondimento sul punto v. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 86 ss.

¹⁷¹ Dello stesso avviso, F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, pp. 10-11, secondo il quale le disposizioni introdotte con la riforma «sono dirette in buona sostanza a stabilire un principio di carattere generale finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo di maggiore rigore nella gestione delle finanze pubbliche».

e di sostenibilità del debito pubblico¹⁷², con tutte le problematiche del caso sopra richiamate

3.1. La legge di attuazione del 24 dicembre 2012, n. 243. Alcune ipotesi ricostruttive e profili di interesse

Diversi profili di interesse risultano emergere anche con riferimento all'attuazione stessa della riforma. Essa, come noto, si è avuta con la legge 24 dicembre 2012, n. 243¹⁷³, ossia con l'approvazione di quella legge "rinforzata" che l'art. 81, comma 6, Cost. prevede e di cui l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 stabilisce i contenuti.

La natura "rinforzata" di tale fonte deriva dal procedimento aggravato previsto per la sua approvazione dall'art. 81, comma 6, Cost., il quale, affermando 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*», pone in materia una riserva di legge rinforzata¹⁷⁴.

In realtà, la natura giuridica di tale fonte si è rivelata alquanto dibattuta in dottrina. Se alcuni Autori hanno identificato nella legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. — in ragione dei suoi contenuti specificamente predeterminati e della maggioranza qualificata necessaria alla sua approvazione — una «fonte specializza»¹⁷⁵, ovvero una «norma sulla normazione»¹⁷⁶ o, ancora, l'espressione di una peculiare forma di «delega legislativa»¹⁷⁷, altri hanno invece ritenuto di evidenziare la derivazione sovranazionale della riforma, individuando nella legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. una fonte «doppiamente rinforzata»¹⁷⁸.

¹⁷² Per una ricostruzione accurata sul punto v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 2014, spec. 141 ss.

¹⁷³ Modificata, poi, con legge 12 agosto 2016, n. 164.

¹⁷⁴ Come confermato dalla stessa Corte costituzionale con sent. n. 235 del 2017.

¹⁷⁵ Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 7.

¹⁷⁶ Così, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, pp. 222.

¹⁷⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi*, 10/2012, p. 3.

¹⁷⁸ Questa l'impostazione di L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 7. laddove il «rinforzo procedurale» risulterebbe

Una diversa dottrina, invece, ha ravvisato l'opportunità di configurare la legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. come una legge organica — sulla scorta del modello spagnolo — in ragione del delimitato ambito di competenza ad essa riservato e del procedimento aggravato previsto per la sua approvazione¹⁷⁹. In tal senso, è stato rilevato come sarebbe possibile riscontrare in tale fonte tutte le caratteristiche necessarie affinché una legge possa definirsi “organica”, e cioè: a) una distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie¹⁸⁰; b) un procedimento aggravato necessario per la sua approvazione; c) la riserva, ad essa, di una materia connessa all'attuazione della Costituzione; d) la sua sottoposizione esclusivamente a norme costituzionali¹⁸¹. Tali rilievi permetterebbero di riconoscerne nella legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. — e, quindi, nella legge n. 243/2012 — «una prima forma di tacita manifestazione» dell'istituto della legge organica¹⁸², il cui ricorso sembra derivare dalla volontà del legislatore di assicurare un certo grado di stabilità a determinati contenuti, senza, però, incorrere nell'«eccessivo irrigidimento», ovvero nell'exasperazione del conflitto politico, che deriva dal ricorso a fonti di natura costituzionale¹⁸³.

Sarebbe, dunque, da leggersi in tal guisa il rinforzo procedimentale previsto dall'art. 81, comma 6, nonché la riserva di competenza sancita dall'art. 5 della l. cost. n. 1/2012, i quali, al di là delle diverse letture, non sembrano lasciare adito a dubbi circa la maggiore forza passiva di tale fonte rispetto ad altre fonti primarie¹⁸⁴.

La legge n. 243/2012, infatti, potrà essere «abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto

affiancato da quello “europeo”, il quale implicherebbe la possibilità di addivenire a una dichiarazione di illegittimità costituzionale, per “indiretta” violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., ove la disciplina contenuta nella legge n. 243/2012 si rivelasse in contrasto con gli obblighi sanciti dal *Fiscal Compact*.

¹⁷⁹ In tal senso la legge n. 243/2012 si discosterebbe da altre leggi “rinforzate” per procedimento quali le leggi di amnistia e indulto di cui all'art. 79 Cost. e le leggi che prevedono forme di autonomia differenziata ex art. 116 Cost., in quanto queste si caratterizzano per il loro carattere strettamente funzionale e per l'aver un ambito di applicazione limitato; cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 108-109.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 112-113, che, circa tale aspetto, ritiene si dovrà operare una modifica dei regolamenti parlamentari in questo senso.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 109-110, il quale, sulle caratteristiche necessarie affinché una legge possa dirsi organica, richiama L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 250.

¹⁸² Così M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 20.

¹⁸³ *Ibidem*

¹⁸⁴ Senza che ciò possa precludere in qualche modo la possibilità, che essa, possa divenire oggetto di un giudizio davanti alla Corte costituzionale, come precisato dalla stessa nella sent. n. 88 del 2014.

comma, della Costituzione»¹⁸⁵, comportandone l'attitudine ad assurgere a parametro interposto rispetto ad altre leggi che volessero disciplinare il medesimo ambito di materie, ma che non sono state approvate secondo le medesime modalità.

Il richiamo allo schema della norma interposta per la soluzione della fattispecie descritta, invero, appare in qualche modo ultroneo. Nel caso in cui una norma che non sia stata approvata «a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», pretendesse di disciplinare un ambito già regolato dalla legge n. 243/2012 e ad essa riservato ex art. 5 l. cost. n. 1/2012, infatti, si avrebbe un vizio *in procedendo* da cui deriverebbe l'illegittimità costituzionale di tale norma per violazione *diretta* dell'art. 81, comma 6, Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1/2012. In altre parole, una norma non approvata secondo il procedimento aggravato tracciato in Costituzione che si ponesse in contrasto con la legge n. 243/2012 violerebbe direttamente i relativi parametri costituzionali, senza che vi sia bisogno di ricorrere al *medium* della norma interposta. Se così non fosse, d'altronde, si dovrebbe accettare, ad esempio, l'ipotesi per cui una eventuale contrasto tra una fonte regionale e una fonte statale in materia di competenza residuale – dove la seconda violi il riparto di competenze tracciato dall'art. 117 Cost. – debba essere risolto dalla Corte costituzionale non già adottando tale articolo come parametro, bensì ricorrendo al parametro interposto offerto dalla fonte regionale legittima, il che ovviamente è da escludere.

L'attitudine della legge n. 243/2012 a fungere da norma interposta, dunque, andrebbe riconosciuta solo se e laddove essa si configuri come norma sulla norma «dotata — in quanto tale — di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale»¹⁸⁶. Una prevalenza che potrà farsi valere non solo sulla legge di bilancio, ma anche sulle altre fonti primarie che dovessero venire adottate sulla base di tale legge rinforzata¹⁸⁷, tra le quali, a titolo di esempio, possono annoverarsi quelle previste dall'art. 12, comma 1, della legge n. 243/2012, così come modificato dall'art. 4 della legge 12 agosto 2016, n. 164, il quale prevede che «Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome [...] concorrono

¹⁸⁵ Per riprendere quanto stabilito dall'art 1, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

¹⁸⁶ Così G. SCACCIA, op. loc. cit.

¹⁸⁷ In tal senso, da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 18 del 2019, laddove la Corte ha riconosciuto in alcune disposizioni della legge n. 243 del 2012 (in particolare, l'art. 9, comma 2) l'inveramento dei «principi generali «espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.».

ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, *secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge*»¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Si noti che, nonostante il rinvio operato da tale articolo ad altra legge, la Corte costituzionale, con sent. n. 237 del 2017, ha dichiarato infondate le questioni sollevate da alcune Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome in relazione all'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, le quali lamentavano la violazione della riserva di legge rinforzata contenuta all'art. 81, comma 6, Cost. A opposto risultato si era pervenuti con la sent. n. 235 del 2017, laddove la Consulta, proprio per la violazione di tale riserva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a) della legge n. 164 del 2016. Essa, infatti, nel modificare l'art. 11 della legge n. 243/2012 aveva previsto un rinvio a una legge ordinaria che non atteneva ai «soli dettagli tecnici» e che, di conseguenza, aveva l'effetto di degradare «la fonte normativa della disciplina ... dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria»

CAPITOLO II

— L’UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO: SOGGETTIVITÀ, VIRTUALITÀ E PROFILI COSTITUZIONALI —

SOMMARIO: 1. *Un fiscal council per l’Italia*; 2. *La peculiare configurazione giuridica dell’Ufficio parlamentare di bilancio: un organismo eurounitariamente necessario?*; 2.1. *La natura giuridica “ibrida” dell’organismo: un nuovo organo ausiliare e un nuovo potere dello Stato?*; 3. *Modello parlamentare, extraparlamentare e natura del vertice: l’unicità dell’esperienza italiana*; 4. *Una nuova e ulteriore declinazione dell’autonomia e indipendenza*; 5. *Pluridirezionalità funzionale e ibridismo indotto: l’opportunità de faire d’une pierre deux coups*.

1. Un *fiscal council* per l’Italia

La genesi dell’Ufficio parlamentare di bilancio può rinvenirsi proprio nel complesso contesto politico, giuridico ed economico che ha fatto da sfondo alle dinamiche che hanno caratterizzato la crisi dell’eurozona e che si è tentato di ricostruire, nonostante la tipologia di organismi cui esso afferisce abbia cominciato a essere analizzata e “promossa”, tanto dalla dottrina economica¹⁸⁹ quanto da alcune importanti istituzioni internazionali, già in una fase precedente¹⁹⁰.

L’Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, è riconducibile alla categoria delle *cd. independent fiscal institution* (o *fiscal council/watchdog*), ossia di quegli organismi autonomi e indipendenti che si occupano di analizzare e valutare – in maniera *non-partisan* e attraverso l’elaborazione di proprie stime e previsioni – gli effetti delle strategie di bilancio che vengono adottate dagli Stati in cui si inseriscono, con il

¹⁸⁹ Sia pure con “toni” e “intensità” differenti, dalle più radicali (C. WYPLOSZ, *Fiscal Policy: Institutions Versus Rules*, in *NIER*, n. 191/2005, pp. 70 ss.; X. DEBRUN, D. HAUNER, M.S. KUMAR, *Independent Fiscal Agencies*, in *Journal of Economic Surveys*, n. 23/2009, pp. 44 ss.) alle più moderate (A. TÖRÖK, A. VERES, *The Role, Operation and Future of Independent Fiscal Council within the European Union*, in *Acta Oeconomica*, n. 61/2011, pp. 225 ss.; J. KORNAI, *Where is the Line between Independent Economic Analysis and Active Policy Making?*, in *Acta Oeconomica*, n. 60/2010, pp. 249 ss.; G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, in *OECD Journal of Budgeting*, n. 11(3)/2011, spec. pp. 15 ss.)

¹⁹⁰ V. *infra*.

duplice intento di verificare l'osservanza delle regole di bilancio ivi stabilite e di garantire, in termini di attendibilità, una gestione della finanza pubblica veritiera e trasparente¹⁹¹. In realtà, al di là della mera categorizzazione funzionale, una definizione generale di simili organismi risulta di difficile individuazione¹⁹²; e ciò, tanto per le diverse peculiarità che contraddistinguono le esperienze attualmente in essere¹⁹³, quanto per le specifiche ragioni di fondo che hanno portato all'istituzione dei vari *fiscal council*. Come si vedrà, infatti, questi ultimi si differenziano sia per aspetti interni – collocazione, struttura, vertice – che per aspetti esterni – come la forma di Stato e di Governo nella quale essi si inseriscono – circostanziando a tal punto le varie esperienze che appare piuttosto problematico ascrivere le stesse al medesimo novero di organismi senza fare riferimento alla tendenziale omogeneità teleologica e funzionale che risulta contraddistinguere gli stessi.

Va evidenziato, tuttavia, come proprio tale tendenziale omogeneità sembri sfumare rispetto a quelli che sono stati definiti i *fiscal council* di “prima generazione”, e cioè di quegli organismi la cui istituzione non è derivata «dall'applicazione concreta di un modello definito (la cui faticosa enucleazione si è infatti realizzata solo nell'ultimo decennio), ma dalla necessità di soddisfare contingenti esigenze economiche e politico-istituzionali»¹⁹⁴. Se si escludono queste prime esperienze, infatti, ci si avvede come nei *fiscal council* di recente istituzione – e, in particolare, in quelli di matrice europea – sia riscontrabile una omogeneità funzionale che viene declinata per rispondere a esigenze della stessa natura ma di origine diversa. Già da qualche

¹⁹¹ 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.

¹⁹² In tal senso, v. M. HORVATH, *EU independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in *JCMS*, n. 56(3)/2018, p. 504-519, nonché, in particolare, L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy?*, in *CESifo Economic Studies*, n. 49(3)/2003, pp. 345-350, sottolinea come risulti assente una disciplina comune in tema di *fiscal council* e ravvede, in tale circostanza, l'opportunità di lasciare ai singoli Stati la libertà di optare per il modello a loro più confacente. Così facendo, inoltre, secondo l'A., si aprirebbe la porta a un dialogo tra i vari, e differenti, *fiscal council*, che implicherebbe «the possibility of learning from each other about the advantages and disadvantages of different institutional set-ups».

¹⁹³ Sul punto si tornerà in seguito. Ad ogni modo, qui si può sottolineare come, se si prescinde dall'omogeneità funzionale, le potenzialità di ciascun *fiscal council* variano sensibilmente a seconda della conformazione, del contesto e della logica in cui lo stesso viene inserito. Sul punto può essere utile richiamare P. MAGARÒ, *Independent Fiscal Institutions: A comparative Analysis*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 39/2013, pp. 70 ss.

¹⁹⁴ Così 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*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 71 ss. che tra di essi annovera, tra gli altri, il *Centraal Plan Bureau* olandese e il *Congressional Budget Office* statunitense su cui si tornerà nel capitolo 4.

decennio, infatti, una parte della dottrina economica si propone di replicare l'approccio adottato per la politica monetaria¹⁹⁵ – che vede la stessa demandata a organismi indipendenti e, nello specifico, alle banche centrali – per la politica di bilancio¹⁹⁶, con l'obiettivo di perseguire la stabilità finanziaria attraverso la delegazione delle decisioni di politica fiscale «to an independent expert body»¹⁹⁷ o, comunque, mediante l'istituzione di *fiscal council*¹⁹⁸ che possano influenzare la strategia di bilancio dei governi¹⁹⁹ e rafforzarne la *fiscal discipline*²⁰⁰. Si può rilevare, tuttavia, come una simile impostazione, sembri andarsi a innestare su un filone ben più ampio, e cioè su quello riconducibile alle teorizzazioni tipiche della scuola economica della *Public choice*, le quali ravvisano nell'introduzione di vincoli normativi e nel ricorso a organi indipendenti gli strumenti ideali e necessari per porre un freno a quella che viene avvertita come una vera e propria naturale tendenza dei sistemi rappresentativi a ricorrere al *deficit spending* a fini meramente elettorali²⁰¹, senza predisporre i relativi

¹⁹⁵ Cfr. da ultimo, EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, 2019, p. 50.

¹⁹⁶ Con l'idea, quindi, di mettere al riparo della 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, pp. 115-126, nonché X. DEBRUN, D. HAUNER, M. S. KUMAR, *Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline*, in M. S. KUMAR, T. TERMINASSIAN (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington, 2007, pp. 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, pp. 80 e 93-94.

¹⁹⁷ Cfr. L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU*, cit., p. 351; B. EICHENGREEN, R. HAUSMANN, J. VON HAGEN, *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council*, in *Open Economies Review*, n. 10(4)/1999, pp. 415 ss.

¹⁹⁸ 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, pp. 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.

¹⁹⁹ 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, nonché L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU*, cit., pp. 323 ss.

²⁰⁰ Sul punto si tornerà più avanti. Ad ogni modo, questa sembra essere l'interpretazione prevalente, almeno nelle prospettazioni economicistiche; cfr. S. FABRIZIO, A. MODY, G. CORSETTI, J.R.W. TEMPLE, *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*, in *Economic Policy*, n. 48(21)/2006, spec. pp. 699-701; L. CALMFORS, S. WREN-LEWIS, *What should fiscal council do?*, in *Economic Policy*, n. 68(26)/2011, pp. 651-692, nonché, con specifico riguardo all'Eurozona, X. DEBRUN, A. SCHAECHTER, *Institutional Reforms and Fiscal Adjustment*, in C. COTTARELLI, P. GERSON, A. SENHADJI (a cura di), *Post-crisis Fiscal Policy*, Cambridge, 2014, spec. pp. 500-505, e AA. VV., *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, in *IMF Working Paper*, n. 68/2018, pp. 3 ss.

²⁰¹ In tal senso e con specifico riguardo ai *fiscal council*, v. L. CALMFORS, *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU*, cit., pp. 319 ss., ma più in generale v. anche le considerazioni di A.S. BLINDER, *Is Government Too Political?*, in *Foreign Affairs*, n. 76(6)/1997, pp. 115 ss. e di J. VON HAGEN, I. HARDEN, *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, in *European Economic Review*, n. 39/1994, pp. 771 ss., i quali vedono nel rafforzamento del ruolo del Governo rispetto al Parlamento, e del «finance minister» in generale, un possibile espediente per ovviare a tali tendenze.

oneri fiscali e, quindi, con gravi conseguenze sul piano macroeconomico e in termini di stabilità finanziaria²⁰².

Allo stesso modo, organizzazioni internazionali come la Banca mondiale²⁰³, il Fondo monetario internazionale (FMI)²⁰⁴ e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)²⁰⁵ hanno ricompreso da tempo l'istituzione di un *fiscal council* tra quelle cd. "good practices"²⁰⁶ che le stesse ritengono indispensabili per contrastare il *deficit bias* degli Stati e assicurare quella maggiore «*fiscal transparency and accountability*»²⁰⁷ che si rivela funzionale al conseguimento e mantenimento della stabilità finanziaria dei vari paesi.

Una funzionalità che non ha avuto certo difficoltà a trovare eco all'interno dell'Unione europea, dove la concitazione della crisi economico-finanziaria sembra aver avuto un ruolo fondamentale nel convincere la *governance* economica a rafforzare il proprio *framework* istituzionale a presidio delle regole di bilancio europee. In questa prospettiva, tuttavia, si può rilevare come la crisi abbia funto da mero elemento catalizzatore di un simile processo, in quanto anche all'interno dell'Unione europea si era già fatta strada da tempo l'idea di rendere maggiormente forte e integrata – sul piano economico, finanziario e di bilancio²⁰⁸ – l'Unione economica e monetaria (UEM) attraverso l'introduzione organismi indipendenti con il compito di

²⁰² Per un approfondimento sul tema, v. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, pp. 69 ss., ma v. anche le importanti considerazioni di A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1958, pp. 254 ss.

²⁰³ Recentemente, v. BANCA MONDIALE, *World Development report 2014: Risk and Opportunity. Managing Risk for Development*, Washington, 2013, pp. 34 ss.

²⁰⁴ Cfr., in particolare, FMI, *Has Fiscal Behavior Changed Under the European Economic and Monetary Union?*, in *World Economic Outlook. The Global Demographic Transition*, 2004, pp. 116 ss., ma anche il richiamo all'applicazione del principio di trasparenza in tema di finanza pubblica contenuto in FMI, *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques – Déclaration de principes*, 1998).

²⁰⁵ Cfr. G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, cit., nonché OECD, *Draft principles for independent fiscal institutions*, OECD Conference Centre, Parigi, 23-24 febbraio 2012, nonché i nove punti del successivo OECD, *Principles for independent fiscal institutions*, 2013.

²⁰⁶ Sottolinea questo aspetto D. CABRAS, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012, pp. 5 ss.

²⁰⁷ In tal senso, OECD, *Raccomandation of the council on principles for independent fiscal institutions*, 2014.

²⁰⁸ V., in particolare, AA.VV., *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact. Monitoring European Integration 13*, Londra, 2003, pp. 87 ss., laddove all'iniziale proposta di istituire un «*Sustainability Council*» a livello europeo (con il compito di vigilare sulla sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, valutarne le politiche fiscali ed elaborare stime e previsioni in merito alle stesse), segue quella di trasporre organismi con compiti simili a livello nazionale, concludendo che tale alternativa «*would have the further advantage that the national Sustainability Council could be even more effective in working with public opinion and that their democratic legitimacy would not be an issue, since they would be created by national law*». È appena il caso di evidenziare come quest'ultimo passaggio – che pure riduce il concetto di legittimazione democratica a una semplice formalità – sia stato solo parzialmente rispettato con riguardo all'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, posto che essa (come si vedrà) si è avuta sulla base di uno specifico obbligo eurounitario.

verificare «*the quality of information on past and current budgetary situations and short-term forecasts and the accuracy of the governments' evaluations of the budgetary consequences of alternative policy options*»²⁰⁹. Proprio in quest'ottica di continuità, infatti, sembrano potersi leggere le conclusioni del rapporto elaborato dalla *task force* van Rompuy del 2010, nelle quali si raccomanda «*the use or setting up of public institutions or bodies to provide independent analysis, assessments and forecasts on domestic fiscal policy matters as a way to reinforcing fiscal governance and ensuring long-term sustainability*»²¹⁰; le quali, tuttavia, altro non sembrano fare che riprendere e sviluppare quanto già affermato a suo tempo dalla Commissione europea, laddove essa richiamava la necessità di assicurare una maggiore «*transparency and accountability concerning Member State's budgetary policies*», nonché di «traslare» «*the European commitments into the national level*», sottolineando al contempo l'opportunità di replicare gli «*existing successful examples of national bodies as independent fiscal institutes which conduct surveillance of national budgetary and economic policies, and publicly provide views on their implementation*»²¹¹.

L'obiettivo di assicurare trasparenza, attendibilità e l'elaborazione di politiche di bilancio in linea con il sistema di vincoli e parametri previsti per l'Eurozona risultava dunque congeniale a consolidare quel processo di convergenza delle politiche economiche che la *governance* europea ha deciso di perseguire per porre rimedio ai cd. «peccati originali» dell'UEM, quali: l'affermazione di un medesimo sistema di parametri finanziari per un insieme di Paesi tra loro profondamente differenti per condizioni economiche e sociali, la contrapposizione di una politica monetaria unitaria a differenti politiche fiscali e di bilancio²¹², nonché l'aver tentato di ovviare a tali

²⁰⁹ Così il Rapporto Sapir (AA.VV., *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, 2004, pp. 153 ss. e 172 ss.), commissionato dall'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi, ed elaborato da un gruppo di esperti indipendenti, all'interno del quale, tra le altre cose, si suggerisce l'introduzione di quanto poi verrà effettivamente previsto qualche anno più tardi, e cioè un «semestre europeo» all'interno del quale i «*national parliaments were asked to debate annually their countries' positions vis-à-vis the consolidated European Stability Programme before they decide on the national budget*»; sul punto v. A.Q. CURZIO, *Il Rapporto Sapir. Un'agenda per la crescita europea*, in *il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 5/2003, pp. 933 ss.

²¹⁰ Cfr. *Strengthening Economic Governance in the EU: Report of the Task Force to the European Council*, Bruxelles, 21 ottobre 2010, pp. 7 ss., laddove si fa esplicito riferimento ai *fiscal council*.

²¹¹ Cfr. COM(2004) 581 *final*, *Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*, pp. 8 ss.

²¹² Sia pure conformate «da limiti sì normativamente prospettati, ma incidenti solamente negativo, nel senso letterale del termine, ossia da prescrizioni rivolte agli Stati membri in ordine a quel che questi non possono fare»; così. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 294 ss. Per un approfondimento sul punto, v. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017, p. 211 ss.

discrasie affidando «ai mercati finanziari il compito di una *unificazione* europea che ha imposto di pensarla e attuarla in termini di *uniformazione* (convergenza, patti di stabilità e così via)»²¹³.

Proprio in questa prospettiva le intemperie della crisi hanno costituito il terreno ideale per promuovere la diffusione, all'interno dell'Eurozona, dei *fiscal council* di matrice eurounitaria²¹⁴. Quest'ultimi, infatti, hanno trovato il proprio fondamento o nelle fasi più intense della crisi, ovvero direttamente negli interventi normativi approntati dalle istituzioni europee e dagli Stati membri per contenere gli effetti della stessa e, in particolare, nella Direttiva n. 2011/85/UE (che fa parte del *Six Pack*)²¹⁵, nel cd. *Fiscal compact*²¹⁶ e nel Regolamento Ue n. 473/2013 (che fa parte del *Two Pack*), nel quale si fa appunto espresso riferimento all'istituzione «di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza» delle regole di bilancio europee²¹⁷.

Se dunque, a un primo sguardo, il richiamo del Rapporto Sapir a un organismo indipendente di verifica delle stime e previsioni, nonché della valutazione di politiche alternative, elaborate dai Governi degli Stati membri poteva rievocare l'esperienza del *Congressional Budget Office*²¹⁸, e cioè di uno degli antesignani – oltre che delle esperienze più riuscite – dei *fiscal council*, l'inserimento di esso all'interno del con-

²¹³ Di tale avviso, L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, cit., pp. 29 ss., secondo i quali la crisi economico-finanziaria ha avuto il merito di rivelare «il fallimento dell'euro come moneta unica uniformante ... disincantando dalle narrazioni sulla convergenza e soprattutto dall'assunto che le bilance dei pagamenti all'interno dell'unione monetaria non contassero». In tale prospettiva, inoltre, del tutto emblematica appare l'affermazione contenuta nel EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, cit., p. 9 e 10, laddove si 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 contraining government policies with fiscal rules; and second, by enabling a regime of market pressure*». La previsione della *no-bailout clause*, infatti, ha reso concreta per gli investitori la possibilità di subire gli effetti di un eventuale *default* degli stati e, pertanto, essa ha mirato a rafforzare la «*market discipline by leading investors to discriminate among borrowers based on their creditworthiness*».

²¹⁴ Si pensi, ad esempio, alla Svezia, Ungheria, Slovenia, Irlanda, Romania, Slovacchia, Spagna, Francia, Finlandia e la stessa Italia. Per una comparazione v. P. MAGARÒ, *Independent Fiscal Institutions: A Comparative Analysis*, cit., pp. 66 ss., 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

²¹⁵ Cfr. gli artt. 4 e 6, dove si prevede «il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

²¹⁶ Cfr. l'art. 3, par. 2, del *Fiscal Compact*, laddove dispone che gli Stati contraenti si impegnino a disciplinare il «ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole» di bilancio ivi previste.

²¹⁷ Cfr. artt. 5 e 6 del Regolamento Ue n. 473/2013.

²¹⁸ Sul punto si tornerà nel prosieguo e, in particolare, nel capitolo 4.

testo europeo sembra essere valso a conferire ai *fiscal council* di matrice eurounitaria un ruolo maggiormente articolato e complesso²¹⁹, sul quale si avrà modo di tornare.

In questa sede, invece, pare opportuno sottolineare come sebbene l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (di seguito UPB) abbia preso le mosse da «un obbligo stabilito in sede europea»²²⁰, le modalità con cui il legislatore italiano ha provveduto alla stessa siano risultate connotate da uno zelo piuttosto inusuale che, come si vedrà, non risulta esente da riflessi sul piano giuridico-costituzionale.

In tale prospettiva, infatti, dovrebbe anzitutto considerarsi che l'occasione per istituire il *fiscal council* italiano è stata individuata dal legislatore nella riforma costituzionale del 2012; proprio la legge costituzionale n. 1 del 2012, infatti, all'art. 5, comma 1, lett. f) ha previsto «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», ottemperando così, con una fonte di natura superprimaria, all'obbligo europeo sopra richiamato.

Anche l'attuazione di tale disposizione, tuttavia, si è rivelata del tutto peculiare (sebbene direttamente conseguente dall'opzione costituzionale) e si è avuta con la legge «approvata a maggioranza assoluta» di cui all'art. 81, comma 6. Cost., e cioè con la nota legge “rinforzata” n. 243 del 2012, su cui ci si è già soffermati e che agli artt. 16-19, si preoccupa di disciplinare l'istituzione dell'UPB, le sue funzioni, nonché il suo funzionamento e organizzazione²²¹.

L'idea di istituire un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, nonché per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, invero, era emersa nel nostro Paese già sul finire degli anni Settanta, in occasione dell'istituzione della legge finanziaria, per poi essere presa in considera-

²¹⁹ In tal senso può richiamarsi l'attenzione dedicata dalla Commissione europea alla definizione di una serie di “principi comuni” in materia di *fiscal council*; cfr. COM(2012) 342 final.

²²⁰ Così il Resoconto della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati, del 29 novembre 2012 (pp. 59 ss.), confermando la percezione della natura eteronoma dell'organismo da parte degli attori politici.

²²¹ Per una ricostruzione V: TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2017, pp. 125 ss.

zione ogniqualvolta gli obiettivi di finanza pubblica ivi prospettati fossero risultati disattesi²²². Con tutta probabilità tale idea – che, per dirla alla Malherbe, durò l'espace d'un matin – muoveva anche dall'esperienza avviata qualche anno prima negli Stati Uniti, dove il già richiamato *Congressional Budget Office* si stava ricavando un ruolo di rilievo all'interno delle delicate dinamiche istituzionali che risultavano caratterizzare i rapporti Presidente e Congresso intorno alla gestione del bilancio federale²²³. Non solo. Anche la previsione dell'obbligo della relazione tecnica per le iniziative legislative governative, inserito dalla legge n. 362 del 1988 nell'allora legge di contabilità pubblica n. 468 del 1978, quale importante strumento²²⁴ – oggi rivelatosi, a contrario, decisivo nel continuum Parlamento-Governo²²⁵ – per la «quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture»²²⁶ 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 bilancio²²⁷ operata con la revisione dei regolamenti parlamentari avutasi proprio in occasione dell'introduzione

²²² Cfr. 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., pp. 371 ss.; 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, p. 757.

²²³ Sul punto v., per tutti, A. SCHICK, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Washington., 2007, pp. 9 ss., ma v. anche la bibliografia richiamata *infra*, al capitolo 4.

²²⁴ 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, pp. 92 ss.

²²⁵ Soprattutto per via del suo diretto richiamo da parte del Regolamento del Senato e di quello “indiretto” del Regolamento della Camera, il quale ha portato – in via di prassi e a partire dalla XVIII Legislatura – a un forte compromissione delle prerogative dei singoli parlamentari; sul punto sia consentito rimandare a quanto esposto in A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, Parte III, pp. 75 ss.

²²⁶ Così l'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978. Sulla capacità di tale normativa di «costrui[re], in attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost., un procedimento specificamente rivolto ad impedire la violazione e l'elusione dell'obbligo costituzionale ad opera del legislatore futuro, con un effetto di vincolo discendente, oltre che dal precetto costituzionale ... dalla disciplina speculare tempestivamente introdotta nei regolamenti» parlamentari, v. N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2006, pp. 121 ss.

²²⁷ 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, pp. 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., pp.

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 la sua istituzione, 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»²²⁸. È questa, infatti, una 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 pare riconoscere nella *governance* economica europea il vero e unico fattore propulsivo dell'introduzione di un *fiscal council* nel nostro Paese.

2. La peculiare configurazione giuridica dell'Ufficio parlamentare di bilancio: un organismo eurounitariamente necessario?

Come si accennava, tuttavia, è vero anche che nelle *modalità* con cui il legislatore ha provveduto a istituire l'UPB poteva leggersi uno zelo difficilmente giustificabile alla luce della sola normativa europea. Quest'ultima, infatti, si limita a prevedere l'introduzione di *fiscal council* autonomi e indipendenti all'interno degli Stati membri, senza nulla disporre circa la collocazione, l'organizzazione e, soprattutto, la fonte con cui provvedere alla stessa²²⁹.

In tale prospettiva, il legislatore italiano – così come gli altri Stati membri – si è visto riconoscere un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione dell'obbligo di

754 ss., il quale sottolinea come l'istituzione dei servizi del bilancio rappresentino «una delle conseguenze immediate della approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 362 di riforma della legge di contabilità generale dello Stato, la legge 5 agosto 1978, n. 468 ... nel momento in cui, nella seconda metà degli anni Ottanta, il mancato controllo degli andamenti della finanza pubblica diviene una questione cruciale nella politica interna e nei rapporti internazionali» e, rispetto alla quale, «[l]'esperienza degli Stati Uniti costituisce, in quel periodo, un punto di riferimento nella elaborazione di nuove procedure di bilancio e in materia di leggi di spesa».

²²⁸ Così P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 73 ss.

²²⁹ Cfr., in particolare, il Regolamento UE n. 473/2013, nonché la Direttiva 2011/85/UE, anche se tale aspetto verrà approfondito nel prosieguo.

natura eurounitaria di istituzione di un *fiscal council*²³⁰, il quale poggia, sì, sulla natura para-costituzionale²³¹ delle disposizioni contenute, in particolare, agli artt. 5 e 17, par. 3, del Regolamento Ue n. 473 del 2013, ma che, cionondimeno, non impone il ricorso né a una apposita disposizione costituzionale né a una normativa di attuazione di natura rinforzata²³², tant'è che le soluzioni concretamente adottate dai vari Paesi europei spaziano dal ricorso alla fonte secondaria (ad es. Svezia)²³³, a quella primaria (ad es. Irlanda e Grecia)²³⁴ e organica (ad es. Francia e Spagna)²³⁵, fino a quella superprimaria (ad es. Slovacchia e Italia)²³⁶.

L'opzione adottata dal legislatore italiano, tuttavia, non appare priva di effetti, anche se il carattere eurounitario dell'obbligo di istituire un *fiscal council* sembra valere, già di per sé e per consolidati principi, a confermare la disapplicazione e l'inefficacia di una eventuale normativa che si proponesse di far venire meno o compromettere il corretto funzionamento di un simile organismo, giacché si porrebbe in contrasto diretto con delle fonti di diritto derivato dell'Unione europea²³⁷ e di diritto internazionale²³⁸.

Circa le modalità concrete attraverso cui si potrebbe far valere detta efficacia si tornerà in seguito²³⁹, ma il rilievo merita due brevissime considerazioni, anche con

²³⁰ Prooprio di recente, sul punto, l'EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, cit., p. 52, sottolinea come la legislazione europea si fosse preoccupata solo di stabilire i principi generali cui gli Stati membri si sarebbero dovuti attenere, «without imposing any concrete design requirement», soprattutto al fine di garantire un'istituzione di tali organismi che risultasse quanto più possibile compatibile «with the domestic institutional environment and with national traditions».

²³¹ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 284.

²³² Con riguardo i regolamenti "comunitari", v. la nota sent. n. 170 del 1984 della Corte costituzionale, ma anche i successivi sviluppi contenuti nelle sentt.: n. 399 del 1987; n. 117 del 1994; n. 126 del 1996; nn. 272 e 286 del 2005; n. 72 del 2013. Per una rassegna al riguardo v. F. DONATI, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2008; ma sul tema v. anche le considerazioni di R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, pp. 363 ss., il quale, in tale prospettiva, inquadra in termini di "contaminazione", "confusione" ed "entropia" il modello di integrazione europea.

²³³ Cfr. le "ordinanze" governative SFS 2007:750 e SFS 2011:446, rispettivamente del primo novembre 2007 e del 28 aprile 2011.

²³⁴ Rispettivamente, il *Fiscal Responsibility Act* irlandese del 2012 e la legge greca n. 4270 del 2014.

²³⁵ Con la *loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* in Francia e la *ley orgánica n. 6/2013* in Spagna.

²³⁶ Con la nota legge costituzionale n. 1 del 2012 per l'Italia e la legge costituzionale 8 dicembre 2011 per la Slovacchia.

²³⁷ In particolare con quanto previsto dalla Direttiva 2011/85/UE e dal Regolamento n. 473/2013

²³⁸ V. art. 3, par. 2, del cd. *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*, cit., pp. 12 ss.

²³⁹ Sul punto, v. par. 2.1.

riguardo alle specificità che hanno caratterizzato l'istituzione del *fiscal council* italiano.

In primo luogo, dal quadro normativo che si è delineato si ricava che il legislatore non possa procedere all'eliminazione, *tout court*, dell'Ufficio parlamentare bilancio, a meno che non si intenda aggirare il parametro offerto dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. e rendersi inadempienti sul piano sovranazionale, esponendo il Paese a una procedura di infrazione, ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE e dell'art. 8 del *Fiscal compact*²⁴⁰, dall'esito pressoché scontato. Diversamente, non sembrano esservi ostacoli a un eventuale intervento del legislatore che si proponga di degradare la normativa di riferimento dell'UPB a una fonte di livello inferiore, sempre che si rispetti il procedimento di revisione costituzionale tracciato dall'art. 138 Cost. e, dunque, si proceda all'abrogazione dell'art. 5, comma 1, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012²⁴¹, per poi riprovedere all'istituzione di un *fiscal council*²⁴² mediante una fonte di livello inferiore che, comunque, faccia salve le specifiche prerogative e attribuzioni direttamente previste dalla normativa europea²⁴³. Un simile procedimento, tuttavia, potrebbe dirsi pacifico solo ove la nuova fonte utilizzata dal legislatore fosse di rango primario, in quanto l'abrogazione della norma costituzionale non farebbe venire meno la vigenza delle disposizioni contenute negli artt. 16-19 della legge n. 243 del 2012, che prevedono l'istituzione dell'UPB. Il ricorso a una fonte primaria, pertanto, rappresenterebbe un ulteriore passaggio necessario e sufficiente

²⁴⁰ Quest'ultimo, in particolare, contempla nel caso di mancata ottemperanza agli obblighi previsti dall'art. 3, par. 2, l'instaurazione di un giudizio – su iniziativa di anche un solo Stato contraente – dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea che può portare alla comminazione di sanzioni finanziarie. In tale prospettiva, R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., pp. 15-16, evidenzia come appaia difficile «immaginare che il giudice europeo possa trovarsi effettivamente nella condizione, su iniziativa di un altro stato, di doversi ergere a guardiano del rispetto della norma che pone l'obbligo di inserire in modo permanente la regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento di uno Stato membro».

²⁴¹ Laddove affida alla fonte rinforzata di cui all'art. 81, comma 6, Cos. «l'istituzione presso le Camere ... 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».

²⁴² Per una mera modifica dell'attuale disciplina dell'UPB, invece, sarebbe chiaramente sufficiente una legge rinforzata ai sensi dell'art. 81, comma 6, Cost.

²⁴³ 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, pp. 294 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, pp. 493 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, pp. 362 ss.

per modificare, ovvero degradare a fonte secondaria²⁴⁴, la normativa relativa al *fiscal council* italiano, posto che il carattere “rafforzato” della legge n. 243/2012 e la sua suscettibilità ad assurgere a norma interposta dovrebbe considerarsi venire meno laddove essa, quale diretta espressione dell’art. 81, comma 6, Cost., «pretendesse di disciplinare oggetti diversi da quelli ivi indicati», poiché «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»²⁴⁵.

Il secondo aspetto che appare opportuno sottolineare si ricollega al primo e riguarda il fatto che, tanto le circostanze appena descritte quanto la natura para-costituzionale dell’obbligo di istituzione di un *fiscal council*, sembrano doversi leggere nel senso che il legislatore, in ogni caso, potrà adoperarsi per modificare la collocazione, la normativa di riferimento e la composizione di quest’ultimo, ma ciò non toglie che un simile organismo debba comunque esserci e in ossequio a uno specifico obbligo direttamente previsto dalla normativa europea e da un trattato internazionale. In altre parole, la derivazione sovranazionale dell’organismo implica una circostanza non affatto secondaria e, cioè, che l’Italia – così come gli altri Paesi dell’Eurozona – ha l’obbligo di affiancare alle proprie autorità di bilancio un organismo tecnico, autonomo e indipendente, che acquisisce, in forza del diritto internazionale e dell’Ue, natura “comunitariamente (*rectius*: eurounitariamente) necessaria”; la quale pertanto andrebbe ascritta anche all’UPB e alle norme che esso disciplinano²⁴⁶.

In questa prospettiva, si potrebbe desumere che la *governance* economica europea abbia voluto replicare l’approccio seguito per le autorità amministrative indipendenti – dalla cui previsione sovranazionale potrebbe ricavarsi, al pari, la natura

²⁴⁴ Ad esempio provvedendo all’istituzione del *fiscal council* italiano con regolamento esecutivo ai sensi dell’art. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 400 del 1988; conforme Corte cost. sent. n. 383 del 1998.

²⁴⁵ Così M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., pp. 20 ss.; l’alternativa, d’altronde, sarebbe quella di riconoscere alle disposizioni che regolano l’UPB una forza passiva superiore sul piano giuridico, oltre che su quello fattuale, che sembra derivare loro dall’essere diretta espressione di atti di diritto derivato dell’Unione europea (sul punto si tornerà in seguito).

²⁴⁶ Anche in tale prospettiva, inoltre, potrebbe leggersi il rilievo operato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 29 del 1987, laddove afferma che gli «organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento», e tantomeno – come affermato dalla stessa Corte nella sent. n. 25 del 1981 – a una loro mera eliminazione, laddove la loro esistenza è invece «voluta e garantita dalla Costituzione». Per un’analisi approfondita, v. P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi “costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum “puramente” abrogativi: ancora una svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, n. 2/1987, pp. 308 ss.

eurounitariamente necessaria²⁴⁷ – per estenderlo ai *fiscal council*, i quali tuttavia si differenziano dalle prime per non essere preposti alla tutela e regolamentazione di determinate attività economiche e settori, bensì a presidio dell’osservanza delle regole di bilancio e dell’attendibilità e trasparenza della gestione finanziaria dei vari Paesi; pertanto assumendo, sì, un medesimo ruolo di garanzia rispetto a valori che trovano riscontro anche sul piano sovranazionale²⁴⁸, ma che rispetto alle autorità amministrative indipendenti²⁴⁹ non sembrano riducibili al mero ambito della pubblica amministrazione²⁵⁰, in quanto vanno a toccare l’essenza stessa del paradigma della rappresentanza politica e del parlamentarismo, la quale incontra la propria ragion d’essere proprio in quelle decisioni di bilancio che essi si propongono di valutare e che costituiscono fattore di autodeterminazione dello Stato costituzionale e garanzia di responsabilizzazione politica degli eletti rispetto al corpo elettorale. In tal senso, la natura eurounitariamente necessaria dei *fiscal council* pare utile a evidenziare il carattere strumentale che tali organismi rivestono rispetto alla dimensione europea, lasciando propendere per interpretare il ricorso alla fonte costituzionale da parte del legislatore come un tentativo di assicurare gli interlocutori sovranazionali (mercati finanziari *in primis*)²⁵¹ in ordine al rispetto dei vincoli di bilancio europei, e/o per garantire al *fiscal council* italiano un ruolo di primo piano – e non ridimensionabile – nell’interlocuzione col Parlamento, Governo e Commissione europea.

²⁴⁷ Cfr. M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007, pp. 61 ss., il quale si interroga sul ruolo da esse svolto all’interno della «“costituzione europea” e della visione della democrazia in essa incorporata».

²⁴⁸ In tal senso, v. le considerazioni di F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autoarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L’indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, pp. 19 ss.

²⁴⁹ In relazione alle quali i *fiscal council* si differenziano anche per l’essere riconducibili – sia pure dal punto di vista funzionale – a un modello finalisticamente unitario e coerente. Sulle difficoltà di ricondurre a un medesimo modello le autorità amministrative indipendenti v. A. MASSERA, «Autonomia» e «indipendenza» nell’amministrazione dello Stato, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, pp. 477 ss.

²⁵⁰ Sia pure sottolineando le sostanziali differenze che risultano contraddistinguere le autorità amministrative rispetto alle pubbliche amministrazioni tradizionali (M. MANETTI, *Il garante della par condicio: potere illegittimo, autorità amministrativa indipendente o potere dello Stato*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, pp. 102 ss.), ma che, comunque, non hanno impedito al Giudice delle leggi di confermare, anche di recente (sent. n. 13 del 2019), la ricomprensione delle prime all’interno delle seconde, arrivando a escludere – in particolare per mancanza del requisito della “terzietà” – la possibilità dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale; cfr., in termini critici, G. GRASSO, *La (pretesa) natura esclusivamente amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti chiude la porta del giudizio in via incidentale all’Autorità antitrust*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019, pp. 138 ss., nonché M. MIDIRI, *Autorità garante della concorrenza e amministrazione: una troppo drastica assimilazione*, *ivi*, pp. 127 ss.

²⁵¹ I quali si presentano come «sovrani dalla fisionomia assai misteriosa, che ormai dominano le scelte politiche» (G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., pp. 52 ss.) e della cui ricerca di gradimento appare risentire pressoché l’intera attività della Repubblica, da quella legislativa alle elezioni

Che dunque i *fiscal council* siano destinati a rivestire un ruolo sempre più importante nella nuova impalcatura istituzionale della *governance* economica europea²⁵² – e, come si vedrà, nel delicato rapporto di equilibrio tra poteri²⁵³ – appare difficilmente contestabile e risulterebbe confermato dalla forte diffusione che degli stessi è stata promossa dalla normativa sovranazionale “anti-crisi”. Uno degli aspetti centrali di quest’ultima, infatti, risiede proprio nel tentativo di conformazione dei flussi di informazione e degli strumenti di coordinazione e cooperazione che, in materia di bilancio, fanno capo alla Commissione europea; in qualche modo facendo proprie le istanze avanzate dai paesi dell’Eurozona maggiormente “virtuosi”²⁵⁴, che in quella fase avevano incoraggiato – incontrando il favore tanto delle istituzioni europee quanto degli operatori finanziari in generale – il superamento dei limiti della sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati membri attraverso il passaggio da un controllo di tipo *ex post* a un controllo *ex ante* di tipo rafforzato.

2.1. La natura giuridica “ibrida” dell’organismo: un nuovo organo ausiliario e un nuovo potere dello Stato?

Il carattere fortemente strumentale del ruolo dell’UPB rispetto alla dimensione sovranazionale, tuttavia, non pare in grado di sminuire la portata dei riflessi che paiono derivare dal fatto che tale organismo sia stato introdotto in Italia con una fonte di natura costituzionale. Una simile circostanza, invero, se viene letta congiuntamente ai profili di indipendenza e ai «compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio» che la legge cost. n. 1/2012 attribuisce all’UPB²⁵⁵, pare consentire di annoverare lo stesso

stesse; ma v. anche le considerazioni di L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’Ue*, cit., pp. 29 ss.

²⁵² Sembra potersi leggere in tal guisa, infatti, la proposta contenuta nel *Rapporto annuale 2017* dell’*European Fiscal Board*, ove, a p. 39, si suggerisce di dotare i *fiscal council* della possibilità di proporre emendamenti alla legge di bilancio, laddove il contenuto di questa comporti la violazione dei vincoli di bilancio europei.

²⁵³ Rispetto al quale v. *infra*.

²⁵⁴ Sul punto, L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’Ue*, op. loc. cit., 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”.

²⁵⁵ Cfr. art. 5, lett. *f*), della legge cost. n. 1 del 2012.

tra gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale di cui agli artt. 99 e 100 della Costituzione²⁵⁶. Se infatti può dirsi organo ausiliare «quell'organo non agente, collegato ad un altro organo agente mediante un rapporto di collaborazione pertinenziale con funzione di garanzia»²⁵⁷ 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)²⁵⁸, 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 garanzia²⁵⁹ – 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 deliberanti²⁶⁰ o, comunque, degli organi cui la Costituzione affida le funzioni di indirizzo²⁶¹.

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»²⁶². L'ausiliarità dell'UPB, infatti, pare ricomprendere tali virtualità ed estenderle su un ulteriore piano

²⁵⁶ Rispetto ai qual, come si è visto, si differenzia tuttavia per la natura eurounitariamente necessaria, che dunque pare valere a garantire alle disposizioni che ne prevedono l'istituzione – almeno da un punto di vista fattuale – una forza passiva maggiore rispetto a quella che la Costituzione riconosce alle disposizioni concernenti gli altri organi ausiliari. In altre parole, per quanto concerne le disposizioni che disciplinano l'UPB potrebbero riprendersi – *mutatis mutandis* – le considerazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, p. 189, in relazione alle leggi regolanti la condizione giuridica dello straniero, laddove si afferma che «una legge sulla materia *de qua*, emanata nel pieno rispetto del secondo comma dell'art. 10, non sarebbe validamente modificabile da una comune legge ordinaria che non fosse conforme, a sua volta, alle norme ed ai trattati internazionali».

²⁵⁷ Così G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, pp. 176 ss.

²⁵⁸ Cfr. G. FERRARI, *Organi ausiliari (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 319 ss.

²⁵⁹ *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 rispetto agli obblighi eurounitari e ai controlli effettuati dalla Commissione europea in sede di approvazione del bilancio nazionale (sul punto v. *infra*).

²⁶⁰ In tal senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, pp. 583 ss.

²⁶¹ Sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Gli organi ausiliari*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, pp. 647 ss.

²⁶² Di tale avviso, G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. del dir.*, IV, 2000, pp. 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».

– 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 generale²⁶³.

Con ciò non si intende negare la possibilità che l’UPB possa concretamente esercitare una qualche forma di ausiliarità per il Parlamento, il Governo e gli altri organi costituzionali in generale²⁶⁴, ma si vuole sottolineare il fatto che il rischio che la propria derivazione eurounitaria possa portare a una sclerotizzazione dei relativi profili di ausiliarità in una prospettiva esclusivamente sovranazionale – come si vedrà – appare quanto mai concreto²⁶⁵. Ciò che sembra potersi ricavare da una simile circostanza, pertanto, è quella natura ibrida che in qualche modo pare contraddistinguere l’UPB, 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, la sua natura indipendente e i compiti ad esso attribuiti sembrano contribuire a definire, quanto meno, i tratti essenziali della natura giuridica di un tale organismo, il quale appare suscettibile di essere ricompreso, altresì, nel novero dei poteri dello Stato legittimati ad attivare il relativo conflitto di attribuzioni.

Nella sua attuale configurazione, infatti, l’UPB sembra soddisfare entrambi i requisiti, di carattere soggettivo e oggettivo, richiesti dall’art. 37 della legge n. 87 del 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.

²⁶³ In tale prospettiva, 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*».

²⁶⁴ Sul punto si tornerà, in particolare, nel par. 1 del capitolo 3.

²⁶⁵ 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. pp. 80 ss.

Con riguardo al requisito soggettivo, e cioè della competenza «a dichiarare definitivamente la volontà del potere» cui si appartiene²⁶⁶, è noto come la dottrina²⁶⁷ e la giurisprudenza costituzionale abbiano provveduto ad ampliare il concetto di “potere dello Stato”²⁶⁸ 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»²⁶⁹ e guardando alla capacità di detti organi – che siano almeno “menzionati” in Costituzione – di «compiere atti in posizione di autonomia e indipendenza» imputabili allo Stato e in ossequio a una sfera di attribuzioni costituzionali ben determinata²⁷⁰. Proprio in tale ottica sembra potersi ipotizzare che il potere di appartenenza dell’UPB vada rinvenuto nella stessa disposizione costituzionale che ne prevede l’istituzione²⁷¹ 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 dati e informazioni attendibili. In relazione al requisito oggettivo, invece, si può rilevare come l’art. 5, comma 1, lett. f), della legge

²⁶⁶ Cfr. art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

²⁶⁷ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 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*».

²⁶⁸ 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 od 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, pp. 1163-1166).

²⁶⁹ 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, pp. 159 ss.

²⁷⁰ In tal senso, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., pp. 310-311, richiamando, fra le altre, le sentt. nn. 129/1981, 7/1996, 228-229/1975, 406/1989 e 174/2010.

²⁷¹ 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, pp. 6 ss.; S. FOÀ, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002, pp. 108 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, pp. 129 ss.; M. MANETTI, *Profili di giustizia costituzionale delle autorità indipendenti*, in F. Francario (a cura di), *Diritti, interessi ed amministrazioni indipendenti*, Milano, 2003, pp. 31 ss.), anche se le criticità che contraddistinguono le stesse (v., in particolare, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, pp. 156 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, pp. 87 ss.; S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le Autorità indipendenti*, Pisa, 1996, pp. 296 ss.) appaiono solo parzialmente estensibili all’UPB in ragione del più limitato ambito di attribuzioni che contraddistingue lo stesso.

cost. n. 1/2012, abbia riconosciuto all'Ufficio parlamentare una sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata e garantita, la cui lesione ben sembra prestarsi a divenire oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri, quantomeno nelle forme dell'interferenza²⁷² (o menomazione)²⁷³.

In altre parole, in entrambi i casi, tanto il requisito soggettivo che quello oggettivo sembrano essere soddisfatti dall'art. 5, comma 1, lett. f) della legge costituzionale n. 1 del 2012, quando 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, pertanto, la possibilità di ricondurre l'UPB alla categoria dei cd. poteri-organo²⁷⁴, 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»²⁷⁵. Una simile configurazione, inoltre, risulterebbe anche confermata dal fatto che, laddove l'UPB divenisse parte in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri, non ci dovrebbero essere dubbi circa la presenza di tutti quegli ulteriori fattori 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 stesso²⁷⁶, «l'esistenza di attribuzioni costituzionali»²⁷⁷, nonché

²⁷² Sulla differenza tra conflitto per interferenza e per *vindicatio potestatis* v., per tutti, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1992, pp. 324 ss.

²⁷³ Sulla base dell'operato dell'UPB, nonché dei recenti interventi legislativi che lo hanno interessato (v. *infra*) appare plausibile, infatti, ipotizzare ad esempio un conflitto che nasca dalle difficoltà dell'UPB di ottenere dal Governo quelle informazioni e quei 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?*, cit., 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 arrivato 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, pp. 143 ss.

²⁷⁴ Sulla quale v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, pp. 418 ss.

²⁷⁵ Così E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 246. In termini del tutto 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».

²⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 426 del 1999.

²⁷⁷ Cfr. l'ord. n. 79 del 2006 della Corte costituzionale, sull'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico.

l'esercizio da parte di tale organismo «di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita»²⁷⁸, che peraltro trova riscontro, oltre che nello stesso art. 5 della legge cost. n. 1/2012, sia negli artt. 81, 97, 117, 119 Cost. che nei principi supremi dell'ordinamento e, nello specifico, nell'art. 11 della Costituzione, quale «apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale»²⁷⁹.

Proprio in questa prospettiva ci si potrebbe, poi, interrogare circa gli esiti che potrebbero aversi laddove il legislatore – come è stato prospettato – si proponesse di abrogare le disposizioni che prevedono il *fiscal council* italiano; posto che, se si riconosce la natura di potere dello Stato all'UPB, in questo caso esso potrebbe attivare il conflitto²⁸⁰ invocando il parametro dell'art. 11 Cost. quale limite alla revisione²⁸¹, ovvero l'art. 5 della legge cost. n.1/2012 quale limite alla mera abrogazione²⁸². È appena il caso di rilevare, infatti, come in questa ipotesi la Corte – ferme restando le considerazioni di cui sopra in ordine alla possibilità di “degradare” la normativa di riferimento dell'UPB – parrebbe posta nell'alternativa di accogliere la questione²⁸³, ovvero rigettarla in attesa della – o sulla base della – verifica che il legislatore abbia ottemperato in altro modo all'obbligo sovranazionale, magari a seguito di un rinvio ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia. Anche in questa circostanza, quindi, sembra possibile individuare i segnali di una maggior forza sul lato

²⁷⁸ 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 e, più di recente, l'ord. n. 277/2017.

²⁷⁹ In condizioni di parità e nel rispetto dei cd. controlimiti, come affermato dalla nota sent. n. 183 del 1973 della Corte costituzionale.

²⁸⁰ Sul punto, v. Corte costituzionale, sentt. n. 457/99, 221/02 e 284/05.

²⁸¹ Cfr. Corte costituzionale, sent. 1146/1988. In prospettiva analoga, tuttavia, C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019, pp. 491 ss., spec. p. 496, ha evidenziato come l'art. 11 Cost. rappresenti, sì, «l'apice» del principio di apertura ad altri ordinamenti, ma esso rimanga comunque subordinato al perdurare del consenso circa le limitazioni di sovranità che da esso derivano; un consenso che «non equivale a rinuncia alla sovranità» e che rimarrebbe pur sempre suscettibile di essere ritirato «col ricorso a un classico strumento del diritto internazionale quale il diritto di recesso» e sulla base di una «valutazione politica» circa l'insistere o meno delle condizioni di reciprocità e il perseguimento della pace e giustizia fra le nazioni. Una valutazione politica, dunque, che spetta «agli organi di indirizzo politico, non alla Corte costituzionale».

²⁸² Sempre ove si riconoscesse «contenuto costituzionalmente vincolato» (o “obbligatorie”) alle norme che disciplinano il *fiscal council* italiano, il cui «nucleo normativo», pertanto, non potrebbe «venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)»; così la nota sent. 16 del 1978 in materia di limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost.

²⁸³ Ipotesi invero di difficile realizzazione, in quanto presupporrebbe un uso “esterno” dei limiti alla revisione costituzionale che, pur potendosi inserire nella medesima teorica della «specificità ed inalterabile individualità» della Costituzione (R. NANIA, *Principi supremi e revisione costituzionale (annotazioni sulla progressione di una controversia scientifica)*, in *Nomos*, n. 1/2016, p. 4), potrebbe risentire della natura teleologicamente differente che a essi sono stati assegnati.

passivo delle disposizioni che prevedono il *fiscal council* italiano, in questo differenziandolo dagli altri organi ausiliari previsti in Costituzione per il fatto di trovare ancoraggio – oltre che in disposizioni costituzionali – tra i principi supremi dell’ordinamento e in forza di una natura ibrida che gli deriva dall’essere sia organo di rilevanza costituzionale (nazionale) sia organo “di rilevanza istituzionale” dell’Unione europea²⁸⁴.

3. Modello parlamentare, extraparlamentare e natura del vertice: l’unicità dell’esperienza italiana

Le peculiarità dell’UPB non si limitano alla natura giuridica e ai molteplici profili di ausiliarità che contraddistinguono lo stesso, bensì arrivano a interessare gli aspetti interni ed esterni che hanno caratterizzato la sua istituzione.

Come si è visto, il legislatore ha provveduto a istituire e disciplinare l’UPB con la legge n. 243 del 2012, e cioè con la fonte “rinforzata” prevista dall’art. 81, comma 6, Cost., cui l’art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1/2012 rinvia espressamente, fra le altre cose, ai fini dell’istituzione del *fiscal council* italiano. Per i profili che qui interessano ci si soffermerà brevemente sulla natura dell’organo di vertice dell’UPB, sulla sua collocazione, nonché su alcuni aspetti organizzativi dello stesso, poiché è anche nell’analisi delle specificità che contraddistinguono ciascuno di questi aspetti che pare potersi ricavare quella natura peculiare e ibrida che si ritiene possibile ascrivere all’UPB.

Per quanto concerne l’organo di vertice, può osservarsi come esso sia di tipo collegiale, in quanto costituito da un «Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente»²⁸⁵. I suoi membri sono nominati «con decreto adottato d’intesa» dai presidenti delle Camere, «nell’ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza

²⁸⁴ Sembrano potersi estendere anche all’UPB, infatti, i rilievi mossi dalla Corte costituzionale nella sent. n. 60 del 2013 (v. nota 314).

²⁸⁵ Cfr. art. 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

dei due terzi dei rispettivi componenti»²⁸⁶, e con un mandato di sei anni, non rinnovabile, che «per gravi violazioni dei doveri d'ufficio» può essere revocato, sempre con decreto adottato d'intesa dai due Presidenti, sulla base di una proposta votata a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Commissioni bilancio di Camera e Senato²⁸⁷. 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 consulenza²⁸⁸.

Stante l'inattuazione dell'art. 16, comma 2 e 3 ultimo periodo, della legge n. 243/2012 – secondo cui, rispettivamente, le modalità nomina e di revoca dei membri del Consiglio «sono stabilite dai Regolamenti parlamentari»²⁸⁹ – l'elenco dei dieci nominativi da cui i presidenti delle camere individuano i membri del Consiglio vengono individuati secondo le modalità che sono state stabilite con un Protocollo²⁹⁰ che è stato deliberato dagli uffici di presidenza delle due commissioni bilancio, “ratificato” dalle giunte per il regolamento e, infine, adottato d'intesa dai presidenti delle camere²⁹¹. Esso, in particolare, oltre a enucleare le cause di incompatibilità e il requisito soggettivo della «riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale», richiesto dall'art. 16, comma 2, della legge n. 243/2012 ai membri del

²⁸⁶ Modalità di nomina che ricordano molto quelle che riguardano il Direttore del *Congressional Budget Office*, il quale, come si vedrà meglio nel capitolo 4, viene nominato d'intesa dallo *Speaker* della *House of Representatives* e dal presidente *pro tempore* del *Senate*, da una lista di nominativi redatta dalle *Budget committee* dei due rami del Congresso.

²⁸⁷ Dal procedimento appena descritto sembra ricavarsi che la proposta di revoca avanzata da una sola delle due commissioni bilancio non sia sufficiente a legittimare l'adozione del decreto di revoca da parte dei presidenti delle camere; cionondimeno si può rilevare come non sarebbe parso irragionevole prevedere, alla luce della strumentalità dell'UPB rispetto alle prerogative parlamentari, la possibilità per i presidenti di adottare d'intesa il decreto di revoca anche sulla base della proposta avanzata da una sola delle commissioni bilancio.

²⁸⁸ Sul punto, G. VEGAS, *Il bilancio pubblico, cit.*, p. 192, fa riferimento all'art. 10 della legge n. 287 del 1990 (istituiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), rilevando come l'UPB 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», cui l'art. 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012 si richiama espressamente ai fini della determinazione del trattamento economico del Presidente e degli altri membri del Consiglio dell'UPB.

²⁸⁹ Sottolinea come le Camere non abbiano ancora provveduto a revisionare i regolamenti parlamentari al fine di definire le modalità di nomina e revoca del Consiglio dell'UPB, E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, pp. 116 ss.

²⁹⁰ Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (di seguito Protocollo).

²⁹¹ Sul punto, v. L. LANDI, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini, 4 aprile 2014, pp. 10 ss., al quale si rinvia, altresì, per una analisi dei contenuti del protocollo e delle modalità concretamente seguite per la nomina del primo Consiglio dell'UPB.

Consiglio, stabilisce una procedura pubblica di selezione – «di natura non concorsuale»²⁹² – aperta alle manifestazioni di interesse pervenute alla Camera e al Senato a seguito della pubblicazione di un apposito avviso²⁹³, al quale possono rispondere tutti coloro che abbiano la cittadinanza europea; essendo assente, tanto nella legge istitutiva dell'UPB quanto nel Protocollo, il riferimento esclusivo al requisito della cittadinanza italiana per i membri del Consiglio²⁹⁴.

Si può muovere proprio da quest'ultimo punto per effettuare alcune brevi considerazioni.

In primo luogo, l'apertura a cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea e l'attenzione dedicata al coinvolgimento degli stessi da parte del legislatore parrebbe evidenziare una sorta di diffidenza verso un *fiscal council* di composizione esclusivamente italiana, ma potrebbe leggersi, al contempo, come un'ulteriore conferma di quei profili di ausiliarità dell'organismo che risultano posti a tutela di interessi che trovano maggiormente riscontro sul piano sovranazionale e sui cui ci si è poc'anzi soffermati. In quest'ottica potrebbe riconoscersi in tale apertura una sorta di analogia con quanto statuito dal Portogallo in materia di *fiscal council*, il quale ha introdotto, in particolare, una espressa opzione di preferenza in tal senso, laddove ha stabilito che il proprio *fiscal council* – il *Conselho das finanças públicas* – possa integrare fino a due membri “non-nazionali”, «*preferencialmente de outros Estados membros da União Europeia*»²⁹⁵. Nondimeno, si può rilevare come tale paese abbia specificamente previsto che il presidente del *Conselho* «*será um cidadão nacional*»²⁹⁶, mentre nella normativa di riferimento dell'UPB manca una analoga previsione in tal senso, rendendo possibile l'eventualità che tutti e tre i membri del Consiglio – incluso il suo presidente – possano essere cittadini di altri Stati membri dell'Ue.

²⁹² Cfr. art. 2, comma 1, del Protocollo.

²⁹³ Cfr. art. 2, comma 2, del Protocollo, il quale prevede che l'avviso venga pubblicato sui siti *internet* delle due camere, stabilendo che ne sia «data pubblicità sui media nazionali e internazionali».

²⁹⁴ Sul punto, giova sottolineare come l'OCSE abbia a più riprese (cfr. OECD, *Economic Survey for Italy*, 2013, pp. 54 ss.; L. VON TRAPP, I. LENERT, J. WEHNER, *Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies*, in *OECD Journal on Budgeting*, n. 2/2015, pp. 147 ss.) suggerito l'inserimento all'UPB di «*non-italian members*», alla stregua di quanto avvenuto in Svezia, Danimarca, Irlanda e Portogallo.

²⁹⁵ Cfr. art. 12, *lei n. 54/2011 de 19 de outubro, com as alterações introduzidas pelo artigo 187.o da Lei n.o 82-B/2014, de 31 de dezembro*, che approva lo statuto del *Conselho das finanças públicas*.

²⁹⁶ *Ivi*, art. 12, comma 6.

In questa prospettiva, è stato sottolineato come la pubblicazione preventiva dei *curricula* pervenuti nell'ambito della procedura di selezione dei dieci nominativi da inserire nell'elenco da sottoporre ai presidenti delle camere²⁹⁷ appaia rispondere «al fine precipuo di aumentare i costi reputazionali del decisore politico nel caso di scelte dal profilo non eccezionale»²⁹⁸, in qualche modo favorendo un'eguale ponderazione delle candidature presentate da cittadini italiani con quelle inviate dai cittadini di altri Stati membri.

In secondo luogo, può dirsi come la normativa di attuazione dell'UPB richiami a più riprese la normativa delle autorità amministrative indipendenti²⁹⁹, in qualche modo confermando l'attenzione del legislatore al relativo modello di riferimento, che però non è stato probabilmente seguito per evitare quella «riduzione del potere di bilancio del Parlamento; già ridimensionato con le regole dell'UE sul "semestre europeo" ... e dai vincoli esterni di bilancio», che ne sarebbe derivata³⁰⁰.

La mancata revisione dei regolamenti parlamentari al fine di disciplinare le modalità di nomina e revoca dei membri del Consiglio, che non si è avuta nemmeno in occasione delle modificazioni al Regolamento del Senato del 2017, infine, sembra denotare un marcato disinteresse delle Camere rispetto all'UPB, il quale a distanza di circa sette anni dalla sua istituzione e circa cinque dalla sua entrata in funzione ancora non viene in alcun modo disciplinato dai regolamenti parlamentari, tanto meno in ossequio all'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1/2012, laddove esso

²⁹⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del richiamato Protocollo.

²⁹⁸ Così L. LANDI, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit. 11, che richiama quanto affermato dalla Sen.ce Lanzillotta durante l'esame del Protocollo da parte della Giunta per il Regolamento del Senato, laddove sottolineava come la procedura di selezione prevista dal Protocollo costituisca «un importante passo in avanti in termini di restringimento nei margini di discrezionalità politica, specie se raffrontata con le procedure di selezione della Autorità di garanzia».

²⁹⁹ Talvolta anche direttamente, come avviene all'art. 16, comma 2, della legge n. 243/2012.

³⁰⁰ Di tale avviso M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid*, n. 1/2014, pp. 6 ss., secondo il quale la configurazione dell'UPB quale autorità amministrativa indipendente avrebbe portato «ad un'inaccettabile delegittimazione politica del Parlamento a fronte di un'autorità tecnica e volutamente indipendente dalla politica». Sul punto appare interessante richiamare il caso del *fiscal council* spagnolo (sul cui operato v. M. HORVATH, *Children of the crisis: Fiscal councils in Portugal, Spain and Ireland*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, cit., pp. 127 ss., dove tre anni prima dell'introduzione, con la *ley organica* 5/2013, dell'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef)*, nelle forme dell'autorità amministrativa indipendente (cfr. art. 109, *ley* 40/2015, *de Régimen Jurídico del Sector Público*), il parlamento aveva istituito, con *ley* 37/2010, la *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*, quale organo di supporto tecnico delle Camere (*budget office*) ispirato ai principi di «*independencia, objetividad y transparencia*», che però ancora oggi incontra grosse difficoltà a ottenere dall'Esecutivo le informazioni necessarie all'espletamento delle proprie funzioni (problematica che, come si vedrà e seppure in maniera attenuata, interessa anche lo stesso UPB).

prevede che «Le camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni»³⁰¹.

Per quanto concerne la collocazione dell'UPB, invece, può dirsi come esso sia stato istituito «presso le Camere»³⁰², avendo il legislatore costituzionale optato per una collocazione parlamentare dell'organismo a dispetto di quella extra-parlamentare³⁰³. Se si guarda a questo aspetto e si considera la natura collegiale dell'organo di vertice dell'UPB, già si può rilevare come l'UPB presenti dei caratteri di unicità: esso è infatti 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 monocratico³⁰⁴. 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 rappresentativa³⁰⁵, e soprattutto caratterizzate dall'essere due federazioni – l'Italia rappresenta l'unico Paese che ha optato per un *fiscal council* di tipo parlamentare in una forma di governo parlamentare³⁰⁶.

I rilievi appaiono tutt'altro che secondari. Per quanto riguarda il vertice, infatti, si può dire 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

³⁰¹ Disposizione costituzionale che il legislatore sembra aver «colpevolmente ignorato» e che «lo chiamava a sviluppare – anche in concorso ... con la Corte dei conti e il neo-istituito Ufficio parlamentare di bilancio – la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica»; così N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, pp. 357 ss.

³⁰² Cfr. art. 5, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012.

³⁰³ Da questo punto di vista va rilevato come la dottrina tenda a distinguere i *fiscal council* in due modelli, quello dei *parliamentary budget office* (di collocazione, appunto, parlamentare) e quello “puro” dei *fiscal council*, che vede gli stessi collocati presso l'esecutivo o altre istituzioni cfr. P. MAGARÒ, *Independent Fiscal Institutions: A comparative Analysis*, cit., pp. 72 ss.

³⁰⁴ Si consideri che, al di là dei cinque paesi citati, negli altri paesi il *fiscal council* è stato collocato presso l'Esecutivo, ovvero si configura come autorità amministrativa indipendente, con l'eccezione di Francia e Finlandia che hanno optato per la collocazione presso autorità nazionali di controllo già esistenti, quali, rispettivamente, la Corte dei conti e – il più o meno equivalente finlandese della nostra – Ragioneria generale.

³⁰⁵ Nonostante anche in quelle esperienze la complessiva e articolata 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.

³⁰⁶ 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*, cit., 16 ss., nonché ID, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 9, secondo cui la soluzione collegiale non escluderebbe «il rischio di politicizzazione dell'organismo».

the map”, tanto nell’interlocuzione tra esecutivo e legislativo³⁰⁷, quanto rispetto all’opinione pubblica in generale³⁰⁸. Per quanto riguarda la collocazione, invece, può evidenziarsi 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 un *fiscal council* di tipo parlamentare può ben rivelarsi strumentale 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)³⁰⁹.

Le perplessità che possono derivare dall’opzione parlamentare e collegiale adottata dal legislatore italiano³¹⁰, dunque, farebbero emergere il rischio di una sostanziale neutralizzazione³¹¹, attraverso le dinamiche della maggioranza e della forma di governo³¹², delle risultanze e delle virtualità dell’UPB, il quale 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.

In tale prospettiva, l’interrogativo circa l’opportunità di emulare il modello francese – che, come si vedrà, ha optato per la collocazione del proprio *fiscal council*

³⁰⁷ Sul punto appaiono condivisibile le considerazioni di P. MAGARÒ, *L’Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pp. 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».

³⁰⁸ Sul punto appare emblematica l’esperienza del primo Direttore del *Congressional Budget Office* (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, pp. 19 ss., ma anche ID., *The Congressional Budget Office at Middle Age*, in *HCWMP Brookings Working Paper*, n. 9/2015, *passim*.

³⁰⁹ Tale aspetto sarà oggetto di specifico approfondimento nel capitolo 4, laddove si ripercorrerà l’esperienza del CBO statunitense.

³¹⁰ Cfr. L. GIUNTI, *Il CBO alla “portoghese”: una nota stonata nel finale della legislatura?*, in *Rassegna Astrid*, n. 22/2012; *contra* M. CAUSI, *La legge “rafforzata di bilancio, il CBO alla portoghese e i commenti alla amatriciana*, *ivi*; cui ha fatto seguito la replica di L. GIUNTI, *Ancora sul CBO alla portoghese: una replica a Marco Causi*, *ivi*.

³¹¹ D’altronde anche in questi termini potrebbero leggersi i limiti di dotazione di personale stabili dall’art. 17, comma 4, della l. n. 243/2012.

³¹² In antitesi con quanto auspicato da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 122.

presso la Corte dei conti³¹³ e per un ripensamento complessivo³¹⁴ del ruolo di tale istituzione³¹⁵ – rimane senza dubbio ancora aperto³¹⁶, anche in considerazione del fatto che lo stesso Rapporto Sapir, cui si è già accennato, valutava come “naturale” l’ipotesi di fare riferimento alle varie corti dei conti per assicurare quelle analisi e valutazioni indipendenti cui i *fiscal council* risultano essere preposti³¹⁷.

4. Una nuova e ulteriore declinazione dell’autonomia e indipendenza

Dal punto di vista organizzativo, l’UPB – in linea con quanto previsto dalla normativa europea – «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»³¹⁸, sulla base di un programma annuale delle attività che viene solo presentato dal suo Presidente alle commissioni bilancio e «che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all’Ufficio in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea»³¹⁹.

Il legislatore ha riconosciuto all’UPB un’ampia autonomia di ordine organizzativo, finanziario, contabile e regolamentare. Esso, in particolare, «seleziona il proprio personale in piena autonomia»³²⁰, provvede «all’autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento ... nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio»

³¹³ 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., p. 757.

³¹⁴ 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., p. 137), nonostante la Corte costituzionale (sent. n. 60 del 2013) continui a sottolineare come ad 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».

³¹⁵ 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.

³¹⁶ Sull’esperienza dell’*Haut Conseil des finances publiques* si tornerà più avanti; in questa sede, tuttavia, si può anticipare come esso risulti fortemente integrato nella Corte dei conti francese, 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. L’introduzione del principio dell’equilibrio di bilancio in Francia, nonché l’istituzione del suo *fiscal council*, hanno rappresentato l’occasione per un ripensamento complessivo del ruolo della Corte dei conti francese, al contrario di quanto accaduto in Italia (v. nota *supra*).

³¹⁷ Cfr. AA.VV., *An Agenda for a Growing Europe*, cit., p. 173.

³¹⁸ Cfr. art. 16, comma 2, legge n. 243/2012.

³¹⁹ Così l’art. 18, comma 4, della legge n. 243/2012.

³²⁰ Cfr. art. 17, comma 1, della legge n. 243/2012.

e, tramite il Consiglio e previo assenso dei presidenti delle camere, «adotta uno o più regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento», ivi incluse quelle relative al trattamento giuridico ed economico del personale e alla gestione delle spese³²¹.

Un ulteriore profilo di autonomia dell'UPB risiede nella attribuzione allo stesso della piena autonomia gestionale contabile della propria dotazione finanziaria, il cui finanziamento è stato integralmente demandato a ciascuna Camera³²². Tanto il bilancio di previsione che il rendiconto dell'UPB, infatti, al contrario di quanto previsto in via generale per le autorità amministrative indipendenti³²³ – per cui è previsto il controllo sul rendiconto di gestione da parte della Corte dei conti – viene solo trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato, per poi essere pubblicato in allegato ai rispettivi bilanci dei due rami del Parlamento, in qualche modo beneficiando dell'«esenzione»³²⁴ dal controllo della magistratura contabile previsto per quegli organi «ai vertici dell'ordinamento costituzionale» cui è riconosciuta «assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite»³²⁵.

Per quanto concerne la potestà regolamentare, invece, può rilevarsi come l'inciso introdotto dal legislatore a proposito del «previo assenso» da parte dei Presidenti di Camera e Senato per il suo esercizio appaia in qualche modo inconferente, in quanto l'espletamento di una attività di controllo troppo stringente da parte dei due presidenti potrebbe portare a una violazione degli obblighi di indipendenza sanciti a livello sovranazionale – e, soprattutto, europeo – dalla normativa dettata in materia di *fiscal council*. Proprio alla luce di quest'ultima, infatti, pare opportuno leg-

³²¹ Cfr. art. 16, comma 4, della legge n. 243/2012.

³²² Così come stabilito dagli artt. 16, comma 4, e 19 della legge n. 243 del 2012.

³²³ Ma anche per il governo e le pubbliche amministrazioni in generale. V., ad esempio, l'art. 10, comma 7, della legge n. 287 del 1990, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché art. 2, comma 27, della legge n. 481 del 1995, in materia di autorità per i servizi di pubblica utilità.

³²⁴ In maniera critica, sul punto R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 27 ss., i quali ritengono auspicabile rivedere il tema dei «limiti alla giurisdizione contabile nei confronti degli agenti contabili in servizio presso gli organi costituzionali; la loro esenzione dall'obbligo di rendiconto giudiziale, infatti, non sembra più compatibile, non solo con l'attuale fisionomia dello Stato costituzionale di diritto, ma con l'evoluzione che specialmente quello italiano sta affrontando in virtù del processo di integrazione europea».

³²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 143 del 1968.

gere in termini ampi i profili di autonomia e indipendenza che il legislatore ha assegnato all'UPB, al quale, infatti, è stata riconosciuta, altresì, una forte discrezionalità sia in ordine all'organizzazione delle proprie attività, quanto in relazione alla definizione delle stesse³²⁶; certamente rispettosa del principio di legalità formale, ma comunque emblematica di una sfera di attribuzioni ben delimitata e garantita che – per l'ampiezza dell'ambito di riferimento (la finanza pubblica) – mal si presta all'essere ricondotta a una specifica enumerazione delle varie attività³²⁷.

Ciò che sembra possibile ricavarsi, dunque, è la configurazione *sui generis* dell'UPB, la quale non appare riconducibile pienamente né alla categoria delle autorità amministrative indipendenti³²⁸, né a quella di mero organo interno del Parlamento³²⁹. La stessa disciplina relativa alla sua organizzazione, al suo funzionamento, all'esercizio delle sue funzioni e a profili di autonomia e indipendenza che trovano riscontro sul piano sovranazionale, infatti, parrebbe sintomatica di tale natura peculiare. L'UPB, da un lato, risulta indissolubilmente legato alle dinamiche parlamentari – 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 – mentre, dall'altro, si presenta come un organismo che «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione», su un ventaglio di attività – per sua natura – molto ampio ed elastico.

La derivazione eurounitaria dell'organismo, nonché la natura delle funzioni che sono state ad esso attribuite, tuttavia, non pare debba far dubitare dell'opportunità di valorizzare i profili di autonomia e indipendenza dell'UPB tanto nei confronti del Governo che in quelli del Parlamento³³⁰. Rispetto a quest'ultimo, infatti, l'UPB si

³²⁶ Il riferimento, in particolare, è alla previsione contenuta all'art. 18, comma 1, lett. f), secondo cui l'UPB effettua analisi, verifiche e valutazioni anche su «ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma».

³²⁷ D'altronde si pensi allo stesso elenco di funzioni contenuto nell'art. 18, comma 1, della legge n. 243/2012, alla luce del quale appare alquanto difficile predeterminare le specifiche attività necessarie, ad esempio, ad analizzare, verificare e valutare «la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo», ovvero «gli andamenti di finanza pubblica».

³²⁸ Rispetto alle quali i *fiscal council* si differenziano, oltre che per i profili *supra* richiamati, per le finalità eterogenee che caratterizzano la loro istituzione; cfr. F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enc. del dir.*, VI, Milano, 2002, pp.170 ss.

³²⁹ Di tale avviso, D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, pp. 188 ss.; v. anche M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., pp. 6 ss.

³³⁰ Il rischio, in altri termini, è di incorrere in quell'«addomesticamento» rispetto al quale metteva in guardia G. CARBONE, *Corte dei conti*, op. loc. cit.

configura come un organismo pienamente autonomo e indipendente del cui operato le Camere potranno eventualmente giovare nell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo³³¹, beneficiando delle risultanze di un organismo con spiccate competenze tecniche ed estraneo all'indirizzo politico-amministrativo del Governo – nonché al circuito politico in generale – per ovviare al tradizionale monopolio informativo dell'Esecutivo ed, eventualmente, vivacizzare quel dibattito parlamentare, in tema di finanza pubblica, che risulta ormai contingentato sia nei tempi che nelle modalità³³². Rispetto al Governo, invece, può dirsi come l'UPB appaia potenzialmente idoneo a costituire – come in effetti tende a fare³³³ – un utile elemento di raffronto³³⁴ e convergenza sul piano previsionale e delle stime, in qualche modo realizzando quelle istanze di trasparenza e *accountability* che, come si è visto, si intende perseguire attraverso l'istituzione di simili organismi.

Il *fiscal council* italiano, pertanto, sembra distinguersi anche per questa ulteriore portata innovativa, che gli deriva dalla sua peculiare posizione istituzionale: autonomo e indipendente, incardinato sull'organo parlamentare e sull'interlocuzione governativa, ma potenzialmente determinante nel mettere a disposizione del Parlamento e del Governo le proprie analisi e valutazioni.

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 la strumentalità – essenzialmente eurounitaria dell'organismo. Profili di autonomia e indipendenza che, nondimeno, non possono esimere dal far rilevare come, sempre più spesso e con maggiore frequenza, il piano sovranazionale si presti a luogo di promozione di

³³¹ Secondo G. VEGAS, op. loc. cit., ne consegue che l'UPB possa essere considerato «un soggetto – ancorché di derivazione parlamentare – del tutto autonomo e indipendente», dalla cui configurazione, tuttavia, emerge la questione «relativa all'imputazione della responsabilità in campo finanziario».

³³² Sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni contenute in A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., pp. 83 ss. In ogni caso, nella medesima prospettiva, potrebbero richiamarsi i riflessi che le tempistiche dettate dal semestre europeo, nonché quelle stabilite dalla nuova legge di contabilità pubblica, sono in grado di avere sul dibattito parlamentare in generale; cfr. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 11.

³³³ V. *infra*, cap. 3, par 2.

³³⁴ Cfr. L. GIUNTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 6/2013, pp. 1-2.

organismi autonomi e indipendenti – e spesso irresponsabili – che vengono presentati come forme di razionalizzazione, o vere e proprie panacee, per rimediare alle aberrazioni che vengono ascritte ai sistemi politici che si fondano sul criterio della legittimazione democratica³³⁵.

Con ciò non si intende negare il fatto che i processi di globalizzazione, nonché quello di integrazione europea, abbiano implicato una forte intensificazione dei rapporti di interdipendenza fra gli stati, e fra questi e le istituzioni sovranazionali³³⁶, che, a sua volta, ha comportato una amplificazione tale della dimensione dialogica in cui essi si collocano da esigere e presupporre il superamento delle asimmetrie informative e il mantenimento di un alto livello di trasparenza e credibilità³³⁷. Neppure si intende mettere in discussione il rilievo secondo cui proprio tali valori assumono una peculiare intensità in relazione alla dimensione economico-finanziaria³³⁸, tanto più alla luce della complessità del processo di integrazione economica che si è avviato

³³⁵ Spesso appare del tutto opinabile, peraltro, che le scelte “tecniche” non sottendano vere e proprie opzioni politiche; si pensi agli stessi vincoli di bilancio europei e alla difficoltà di ricondurli nell’alveo della “tecnica” piuttosto che in quello della politica. Sul richiamo alla tecnica come «giustificazione di scelte che sono politiche» v. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, cit., p. 24; v. anche M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 4-19 e 115-120 (ora anche in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, pp. 45 ss.), 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., pp. 115 ss., nonché mezzo idoneo a cagionare lo svuotamento dello statuto teorico del costituzionalismo stesso, ID, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 194-215. Sulla tecnica come strumento di neutralizzazione della politica ovvio il rinvio a C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), cit., p. 154 ss.

³³⁶ In tal senso, per tutti, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012, pp. 22 ss.

³³⁷ Cfr. C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo dei fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *Astrid*, 20 gennaio 2012. Si pensi poi al fondamentale ruolo riconosciuto dalle regolamentazioni finanziarie alle agenzie di *rating*, le quali riescono sempre più intensamente a farsi promotrici delle *best practice* internazionali facendo leva su logiche che richiamano neanche troppo velatamente le politiche di condizionalità. Sulle agenzie di *rating*, oltre alla dottrina già richiamata, sia consentito rinviare a A. VERNATA, *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, pp. 979, e alla ulteriore bibliografia ivi richiamata; sulle politiche di condizionalità, v. almeno L. RONCHETTI, *Il Nomos infranto. Globalizzazione e costituzioni del limite come principio essenziale*, cit., nonché E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell’eurozona*, Napoli, 2018.

³³⁸ Con particolare riguardo alla crisi dell’Eurozona, v. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell’Europa con se stessa*, cit., pp. 26 ss, nel quale si evidenzia che le misure di contrasto della crisi dell’Eurozona 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».

in Europa negli ultimi decenni³³⁹ e, in considerazione del quale, l'istituzione di *national watchdog* – quali l'UPB – si rivela del tutto congeniale³⁴⁰ ad assicurare il rispetto di quei medesimi valori³⁴¹ all'interno del sistema di vincoli di bilancio europei³⁴². Diversamente, si vuole solo accennare a come il continuo ricorso ad organi autonomi e indipendenti (“tecnici”) per ovviare a problematiche ascrivibili al circuito della legittimazione democratica si presti ad agevolare – laddove manchino sia pur minimi margini di legittimazione e responsabilizzazione – proprio il riaffermarsi della democrazia nella sua forma più impetuosa, e cioè quella plebiscitaria.

In questo senso, l'UPB pare essere chiamato a motivare ampiamente circa i presupposti da cui muove e le motivazioni che pone alla base delle proprie determinazioni, sì da consentire l'instaurazione di una dialettica – oltre che politica – “scientifica”, in grado, cioè, di consentire la contestazione degli aspetti delle singole analisi al di là della mera categorizzazione per vero o per falso³⁴³. Proprio l'instaurazione di un simile contraddittorio³⁴⁴, infatti, sembra rappresentare il mezzo attraverso cui è possibile scongiurare il rischio che un elemento di supporto alla decisione politica possa diventare – nella veste di un'argomentazione meramente “tecnica” e con tutti

³³⁹ Per un inquadramento generale, v. K. ARMSTRONG, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *JMWP*, 2013.

³⁴⁰ Sottolineano L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013pp. 81 e 84 ss., che il compito primario dei *fiscal 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*» e, secondo gli A., sarebbe opportuno non considerarli una sorta di «“braccio armato” della Commissione europea, ma come una evoluzione in positivo del quadro di procedure vigenti che garantisca una piena consapevolezza dell'apparato di regole messo in piedi dall'Ue».

³⁴¹ Appare emblematica, in tal senso, la diffidenza verso gli Stati membri che può leggersi nell'art. 6 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, laddove afferma che i vincoli europei di bilancio abbisognano di un «controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

³⁴² In quest'ottica, si pensi alle emblematiche e note vicende legate alla crisi greca, il cui inizio ufficiale viene ricondotto alla dichiarazione del Primo ministro George Papandreu dell'ottobre 2009, con la quale il Governo greco dichiarò che il *deficit* di bilancio si sarebbe rivelato 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*, 7 aprile 2011.

³⁴³ In qualche modo favorendo proprio quella partecipazione “articolata” e “consapevole” che viene indicata da M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 38 ss.

³⁴⁴ Proprio in tale prospettiva sembra inserirsi l'audizione dell'UPB su “attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3 c., della Costituzione”, tenuta il 10 luglio 2019 dinanzi alla Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, ove l'UPB sembra essersi riuscito a inserire nell'accesso dibattito intorno all'attuazione del regionalismo differenziato mettendo in evidenza puntuali e specifiche (e argomentate) criticità attinenti alla finanza pubblica generale che potrebbero derivare dal relativo processo di attuazione.

i pericoli che ne conseguono – essa stessa decisione “politica”, nell’illusione che la democrazia possa essere “amministrata” e non legittimata.

5. Pluridirezionalità funzionale e ibridismo indotto: l’opportunità *de faire d’une pierre deux coups*

Per quanto concerne le funzioni che sono state attribuite all’UPB, può dirsi come il legislatore abbia tenuto ad ampliare le stesse oltre il novero previsto dalla normativa europea³⁴⁵. Quest’ultima, 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 elaborate dal Governo.

Gli artt. 4 e 5 del Regolamento n. 473/2013, in particolare, prevedono che i *fiscal council* si pronuncino sui programmi di bilancio nazionali che lo Stato membro è tenuto a trasmettere alla Commissione europea entro il 15 aprile, nonché sul progetto di bilancio che lo stesso deve sottoporre alla Commissione entro il 15 ottobre³⁴⁶, facendo emergere la strumentalità dell’istituto, in termini di controllo e di *endorsement*, rispetto all’attività della Commissione europea e non solo³⁴⁷.

Nondimeno il legislatore ha preferito attribuire all’UPB ulteriori funzioni³⁴⁸, come l’analisi, la valutazione e la verifica dell’impatto macroeconomico dei provvedimenti

³⁴⁵ Sul punto, v. A. ZANARDI, *Ruolo e attribuzioni dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, consultabile sul sito istituzionale dell’UPB, 2016, p. 20; ma v. anche le considerazioni di M. CAUSI, *La legge “rafforzata di bilancio, il CBO alla portoghese e i commenti alla amatriciana*, cit., p. 2, il quale ha sottolineato come l’attuale configurazione dell’UPB fosse il frutto del contemperamento delle «previsioni normative europee (che in sostanza propendono per una sorta di “super-ufficio” governativo, interlocutore di Bruxelles) con una lunga e importante battaglia politica e culturale che da anni si svolge in Italia per rafforzare, sulla scorta del modello statunitense del CBO, la trasparenza delle decisioni di bilancio e la verificabilità degli atti e dei numeri presentati dal governo».

³⁴⁶ Per l’Italia, rispettivamente, il Documento di economia e finanza e Documento programmatico di bilancio, che vengono disciplinati dalla legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, artt. 9 ss. In particolare, appare interessante notare come l’art. 10-ter di tale legge (introdotto nel 2014, con l’art. 2, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 54) abbia previsto una sorta di *comply or explain* parallelo e “automatico” rispetto a quello stabilito dall’art. 18, comma 3, della legge n. 243/2012 (sui cui v. *infra*), laddove stabilisce che ove «i risultati della valutazione» dell’UPB in ordine ai documenti di programmazione economica e finanziaria elaborati dal Governo «evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consultivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere».

³⁴⁷ 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.

³⁴⁸ Cfr. art. 18 della legge n. 243 del 2012.

di maggiore rilievo, della sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, un generale potere consultivo in tema di economia e finanza pubblica³⁴⁹, nonché la possibilità di vedersi assegnati rapporti e analisi da parte delle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica o di essere chiamato in audizione (tramite il suo presidente) da parte di quest'ultime. Le altre funzioni, infatti, possono ritenersi ricomprese nell'ambito del monitoraggio sul rispetto delle regole di bilancio europee, il quale viene espletato nelle forme di un processo di validazione che attinge all'analisi, verifica e valutazione: delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica predisposte dal Governo, degli «andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio», della sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, nonché dell'attivazione e dell'utilizzo del meccanismo di correzione degli scostamenti negativi rispetto al saldo strutturale³⁵⁰ o al verificarsi di eventi eccezionali³⁵¹.

Sempre in tale ottica, il Protocollo d'intesa sottoscritto da UPB e Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF)³⁵² ha esteso il processo di validazione dell'UPB alle relazioni presentate al Parlamento per l'aggiornamento dei documenti programmatici ovvero al verificarsi di eventi eccezionali³⁵³, nonché ai quadri macroeconomici tendenziali elaborati dal Governo, nonostante la normativa eurounitaria facesse esclusivo riferimento a quelli programmatici.

L'ampliamento operato dal legislatore e dal MEF potrebbe interpretarsi, pertanto, o come il tentativo di "autoimporre" una certa *fiscal discipline* ai decisori politici, ovvero come un tentativo di sfruttare l'istituzione dell'UPB per superare – in termini di trasparenza e credibilità – il tradizionale *deficit* informativo che caratterizza la gestione della finanza pubblica³⁵⁴ e offrire alle Camere uno strumento posto al di

³⁴⁹ Che, come si vedrà, sembra trovare nei *Flash* e nei *Focus* tematici pubblicati dall'UPB sul proprio sito la propria maggiore espressione.

³⁵⁰ Cfr. art. 18 della legge n. 243 del 2012.

³⁵¹ Di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

³⁵² Cfr. 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 2014.

³⁵³ Cfr. 6 della legge n. 243 del 2012, nonché art. 10, comma 5-bis, della legge n. 196 del 2009, per come modificato dall'art. 1, comma 56, lett. e), della legge n. 163/2016.

³⁵⁴ Da ultimo, v. Z. ASATRYAN, F. HEINEMANN, *The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, cit., pp. 165, spec. p. 171, i quali suggeriscono, inoltre, il potenziamento dell'apporto dell'*European Fiscal Board* al ruolo di sorveglianza macroeconomica svolto dalla Commissione europea, la quale «*as a political entity, may be biased in its budgetary surveillance and cannot be regarded as an independent guardian of the fiscal soundness enshrined in the EU fiscal framework*».

fuori del circuito politico che si riveli idoneo a garantire un pieno esercizio delle relative prerogative di indirizzo e controllo³⁵⁵. Nella stessa direzione si collocherebbe, infatti, il meccanismo del “rispetta o spiega” (cd. *comply or explain*)³⁵⁶, il quale prevede che, dinanzi a «valutazioni significativamente divergenti» tra risultanze del Governo e previsioni dell’UPB, un terzo dei componenti delle commissioni bilancio possa chiedere al Governo 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, le quali sono poste in condizione di richiamare l’attenzione del Governo, e dell’opinione pubblica in generale³⁵⁷, su un aspetto cruciale per l’indirizzo politico governativo, con effetti potenzialmente dirompenti sul piano del rapporto fiduciario. Anche la stessa maggioranza, infatti, non si può escludere possa avere, in linea di principio, interesse a verificare la gestione finanziaria del Governo, o comunque a richiamare quest’ultimo a modificare specifici aspetti della propria strategia di bilancio in vista del successivo controllo della Commissione europea – e, come si dirà, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale³⁵⁸ – ovvero per evitare eventuali responsabilità di natura politica che possano derivare dalla conferma del quadro previsionale governativo.

Anche in questo caso, tuttavia, lo strumento pare tendere a scontare una derizzazione 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 parlamentare³⁵⁹. Non è affatto da escludere però

³⁵⁵ In tale prospettiva, in particolare, L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pp. 81 ss., nonché R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 16/2013.

³⁵⁶ Previsto dall’art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, ma “suggerito” anche dalla già richiamata Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 *final*. Sull’innesto di tale meccanismo nella nostra forma di governo parlamentare v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 212 ss.

³⁵⁷ In tale prospettiva, secondo C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 208, «il fatto che le analisi e i rapporti» pubblicati dall’UPB «diventino realmente oggetto di dibattito dipenderà, da un lato, da livello di autorevolezza che l’Ufficio sarà capace di conquistare e, dall’altro lato, dall’evoluzione delle dinamiche che si instaureranno con gli organi costituzionali, in particolare con il Governo. È evidente, infatti, che il grado di visibilità mediatica dell’organo dipenderà, in ultima analisi, dalla sua capacità di porsi realmente come interlocutore critico e indipendente nei confronti dell’Esecutivo e, in particolare, di quello che finora è stato il monopolista assoluta della gestione delle informazioni economico-finanziarie, cioè la Ragioneria generale dello Stato».

³⁵⁸ V. *infra*, capitolo 3, par. 1.

³⁵⁹ Come si è visto 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.

– e, anzi, appare auspicabile – che esso si riveli nel prossimo futuro un utile strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare (come d'altronde si è rivelato in occasione della validazione autunnale del 2016)³⁶⁰, anche se l'idea che un simile strumento sarebbe potuto risultare maggiormente incisivo laddove affidato a un organismo collocato presso la magistratura contabile appare più che una semplice suggestione³⁶¹.

Ad ogni modo, si può rilevare come, dal punto di vista funzionale, l'UPB sia andato a inserirsi in un contesto istituzionale già ampiamente strutturato (si pensi alla Banca d'Italia, alla Ragioneria generale dello Stato, al Servizio del bilancio di Camera e Senato e al recentissimo Ufficio valutazione impatto del Senato, ma anche alla Corte dei conti e all'ISTAT), pur differenziandosi dagli altri istituti³⁶² per la sua natura strettamente interlocutoria e consultiva che risulta proiettata principalmente a una salvaguardia dell'osservanza delle regole di bilancio europee da realizzarsi prevalentemente *ex ante*³⁶³.

Da questo punto di vista si può evidenziare come le peculiarità delle funzioni dell'UPB, nonché del modo attraverso cui vengono esercitate, lascerebbero propendere per non attribuire troppo risalto alle virtualità ausiliarie che lo stesso potrà avere rispetto al Parlamento; mentre, al contrario, parrebbe assumere nuovamente centralità la configurazione dell'UPB quale referente nazionale degli andamenti di finanza pubblica e del rispetto dei vincoli di bilancio europei, in qualche modo confermando la strumentalità dello stesso in ordine alle attività di sorveglianza espletate

³⁶⁰ Sul punto si tornerà nel quarto paragrafo del capitolo 3.

³⁶¹ In termini di complementarietà, tuttavia, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 732, il quale ritiene che con l'istituzione del *fiscal council* italiano «l'apporto del giudice contabile alla corretta strutturazione delle scelte di bilancio non solo non dovrebbe appannarsi, ma dovrebbe risultare ancora più incisivo».

³⁶² 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) si riveli strumentale a scongiurare il prevalere dell'aspetto tecnico su quello politico e viceversa.

³⁶³ La Corte dei conti, in particolare, con il Parere n. 3/2011/CONS del 13 dicembre 2011 (p. 12) ha sottolineato come le funzioni dell'UPB risultino «ad un tempo differenziate e complementari nell'esercizio di ruoli ontologicamente diversi». Sul punto sul punto, G. GUZZETTA, *Il circuito parlamento-governo-corte dei conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, cit., pp. 503-516, sottolinea, comunque, come un'ipotetica sovrapposizione di funzioni non comporti, per ciò stesso, l'esclusività delle relative attribuzioni.

dalla Commissione europea nell'ambito del rinnovato *framework* istituzionale e normativo³⁶⁴ e rispetto alle valutazioni degli operatori economici e finanziari in generale. Se dunque la validazione, o meno, da parte dell'UPB dei quadri programmatici del Governo si presta a divenire un ulteriore parametro cui la Commissione europea potrà fare riferimento – anche solo in termini di attendibilità o di *endorsement* rispetto alle previsioni del Governo – nel verificare la conformità della strategia di bilancio del Paese ai vincoli europei³⁶⁵, il recupero delle sue virtualità sul piano nazionale sembra dipendere principalmente – come si vedrà – dal grado di legittimazione e autorevolezza che l'UPB riuscirà concretamente a ricavarsi presso le istituzioni nazionali, sovranazionali e l'opinione pubblica; pertanto smarcandosi dalla mera funzionalizzazione rispetto al nuovo assetto eurounitario, per elevarsi a utile elemento di scardinamento del tradizionale monopolio governativo dell'informazione in materia di finanza pubblica e garantire, di riflesso, che il relativo dibattito pubblico possa muovere da valutazioni il più possibile realistiche e plausibili.

Proprio in quest'ottica appare possibile veicolare la pluridirezionalità funzionale dell'UPB in modo tale da farla assurgere a elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, in qualche modo facendo propria la relativa soggettività e strumentalità eurounitaria per rideclinarne le virtualità in un'ottica di rinvigorismento delle prerogative di indirizzo e controllo del Parlamento³⁶⁶. E in tal senso sembrano muovere le prime analisi dell'UPB (su cui si tornerà)³⁶⁷, laddove esso sottolinea le difficoltà incontrate nel reperimento delle informazioni di finanza pubblica necessarie alla validazione, nonché come l'avvio dei suoi lavori 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

³⁶⁴ Occorre ribadire, infatti, come il controllo dell'UPB (così come quello degli altri *fiscal council*) sia del tutto strumentale – e in alcun modo sostitutivo – rispetto a quello esercitato dalla Commissione; come, d'altronde, sottolineato dal già richiamato Rapporto Sapir (p. 173), laddove afferma che «[w]hile the Commission is and would remain the main authority in charge of budgetary surveillance, strengthening national institutions is important to ensure greater transparency as regards the current and future budgetary situations and consequences of taxations and spending decisions»

³⁶⁵ Come in effetti ha fatto, v. *infra* capitolo 3, par. 1.

³⁶⁶ In qualche modo recuperando 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.; ma v. anche le importanti considerazioni di M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 117 ss.

³⁶⁷ Cfr. capitolo 3, *passim*.

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»³⁶⁸, ovvero quando, con riguardo alla razionalizzazione delle società partecipate, l'UPB evidenzia come «obiettivo prioritario, ai fini del monitoraggio dell'efficacia delle misure, è quello di rendere disponibili informazioni più tempestive e complete» e, al contempo «rafforzare ulteriormente la [propria] capacità informativa»³⁶⁹.

Il fatto che un organismo tecnico, di elevata competenza e specificamente preposto ad operare analisi e valutazioni nel campo della finanza pubblica, riscontri notevoli difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie ad espletare le proprie funzioni³⁷⁰, pare confermare le difficoltà del Parlamento nell'esaminare le determinazioni del Governo in tali materie. Problematiche che deriverebbero in larga misura dalla «scarsa trasparenza nella formazione e presentazione dei dati di finanza pubblica»³⁷¹, ma che, proprio in questa prospettiva, potrebbero costituire il terreno ideale – ma non esclusivo – per il rafforzamento dell'ausiliarità dell'UPB nei confronti delle Camere³⁷² e per assicurare loro un esercizio attivo delle relative funzioni di indirizzo e controllo; anche se – come si vedrà – l'assemblea rappresentativa pare essere ancora restia a sfruttare a pieno simili virtualità.

³⁶⁸ Così il *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, p. 13, del novembre 2014.

³⁶⁹ *Rapporto sulla programmazione di bilancio*, 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.

³⁷⁰ 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”.

³⁷¹ Di tale avviso, P. DE IOANNA, *op. loc. 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”.

³⁷² 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. Trechsei, *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*, eventualmente anche a discapito dell'indipendenza degli stessi.

CAPITOLO III

— L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO NELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA —

SOMMARIO: 1. *Le possibili interazioni tra Ufficio parlamentare di bilancio, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica;* 2. *Il dialogo tra L'Ufficio parlamentare di bilancio e il Governo nella predisposizione dei documenti di bilancio. Una analisi dell'operato;* 2.1. *Il dialogo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e gli operatori economici e finanziari: le note sulla congiuntura e di lavoro, i Focus tematici e i Flash del fiscal council italiano;* 3. *L'opportunità di non travalicare il proprio mandato: il confine labile tra tecnica e politica. Alcuni casi particolari;* 4. *L'Ufficio parlamentare di bilancio davanti alle Camere. Riflessi e peculiarità della prima attivazione del meccanismo del comply or explain: quando il processo di convergenza, suo malgrado, viene meno;* 4.1. *(segue) La mancata attivazione del comply or explain: limiti di un modello?*

1. Le possibili interazioni tra Ufficio parlamentare di bilancio, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica

Le specifiche attribuzioni costituzionali dell'UPB, nonché il novero di funzioni che è stato a esso riconosciuto dal legislatore, rendono opportuno verificare in che modo la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica possano eventualmente avvalersi delle sue risultanze, soprattutto alla luce dei principi costituzionali e sovranazionali rispetto ai quali esse si pongono, in qualche modo, in un'ottica di garanzia e continuità. Tanto la verifica del rispetto delle regole di bilancio europee, quanto l'analisi degli andamenti di finanza pubblica, infatti, possono ritenersi strettamente collegati al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio sancito all'art. 81 Cost., a quello della «sostenibilità del debito pubblico» affermato all'art. 97 Cost., nonché a quello del rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; fermo restando il principio fondamentale di cui all'art. 11 Cost. e delle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicura la pace e la giustizia fra le Nazioni», qual è, secondo la stessa Corte costituzionale, l'ordinamento dell'Unione europea.

In quest'ottica, dunque, le funzioni dell'UPB sembrano prestarsi a venire interpretata come strumentali rispetto alle più articolate attività di controllo poste in essere dai due custodi della Costituzione³⁷³, soprattutto in ragione della riconosciuta «forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.», quale «presidio degli equilibri di finanza pubblica ...[e] vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»³⁷⁴, nonché alla luce dei «principi generali» di «sana gestione finanziaria del bilancio» sanciti dagli artt. 81 e 97 Cost., da cui discenda la «continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata»³⁷⁵ che risulta direttamente collegata al «principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica»³⁷⁶. Rilievi di per sé già molto importanti, cui però occorre accompagnare, altresì, quelli relativi all'obbligo, ai sensi dell'art. 11 Cost., «di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari»³⁷⁷, nonché di «non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale»³⁷⁸.

³⁷³ Scontato il rinvio a C. Schmitt, *Il custode della Costituzione* (1931), cit., 239 ss. Sulla differente natura e entità dei controlli effettuati dai due custodi v. R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 265 ss.

³⁷⁴ Cfr. Corte cost. nella sent. 192 del 2012, richiamata, altresì, nella sent. n. 184 del 2016, ove la Corte sottolinea come «secondo il costante orientamento di questa Corte, nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibri del bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche ... rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile».

³⁷⁵ Così la già citata sent. 18 del 2019 della Corte costituzionale, laddove fa riferimento agli art. 81 e 97, comma 1, Cost. per evidenziare, altresì, come la mancanza di coperture finanziarie di tipo pluriennale «confligg[a] anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati». Per un'analisi approfondita della pronuncia, anche riguardo alla configurazione della Corte dei conti quale *iudex a quo*, v. A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 216 ss., spec. p. 219-220, secondo il quale la Consulta, con tale sentenza, ha voluto «mandare un messaggio a qualche altro soggetto istituzionale apparso sin troppo tollerante verso situazioni di endemica crisi finanziaria di alcuni enti territoriali».

³⁷⁶ *Ivi*, richiamando la sent. n. 184 del 2016.

³⁷⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 94 del 1995.

³⁷⁸ Così la «dibattuta» sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale, sulla quale v. almeno V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*; in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di quad. cost.*, 26 maggio 2015; S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, *ivi*, 30 aprile 2015; R. ROMBOLI, *L'"obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, *ivi*, 6 aprile 2015; M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

Muovendo da questi presupposti, pertanto, si può rilevare come sia la Corte costituzionale che il Presidente della Repubblica appaiano chiamate, in qualche modo, a prendere fortemente in considerazione le risultanze e le valutazioni dell'UPB, la cui attività risulta proiettata alla tutela dei quei medesimi valori, appena richiamati, che trovano riscontro sul piano costituzionale e che rivelano una coerente adesione all'impianto sistematico su cui i due custodi sono chiamati a vigilare.

Nello specifico, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, può evidenziarsi come egli sembri aver progressivamente rafforzato il proprio ruolo di garante della Costituzione e dell'indirizzo politico-costituzionale³⁷⁹ rispetto agli obblighi eu-rounitari e sovranazionali³⁸⁰, in particolare ricorrendo al proprio potere di esternazione³⁸¹ in funzione di garanzia in ordine al rispetto dei vincoli di bilancio europei³⁸². Un esempio emblematico in tal senso pare essere offerto dalla pubblicazione, da parte del Quirinale, della lettera del Presidente della Repubblica Mattarella, inviata il 31 ottobre 2018 al Presidente del Consiglio Conte in merito al disegno di legge di bilancio. In quella occasione, infatti, il Capo dello Stato – intervenendo sull'acceso dibattito tra Governo e Commissione europea sulla definizione dei contenuti della manovra – accompagnava l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di bilancio richiamando il Governo al «comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli

³⁷⁹ Secondo la celebre ricostruzione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1958, pp.295 ss., in senso critico, per tutti, M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 11 ss.

³⁸⁰ Sul punto v. le riflessioni di S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, pp. 5 ss. Pare interessante rilevare, inoltre, come le più importanti istituzioni della globalizzazione finanziaria, e cioè le agenzie di *rating*, nell'incertezza politica che ha contraddistinto l'Italia nella primavera del 2018 (in occasione della formazione del Governo Conte) abbiano tenuto a rassicurare gli operatori finanziari richiamando il ruolo di garanzia esercitato dal Presidente della Repubblica rispetto all'osservanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'euro. Su punto, sia consentito rinviare a A. VERNATA, *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, cit., spec. pp. 979-982.

³⁸¹ Cfr. M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. del dir.*, X, Milano, 2017, *passim*, che sottolinea come esse vadano a incardinarsi sul «fenomeno ben radicato nella prassi» delle dichiarazioni presidenziali in materia di politica estera; in tale ottica, v. anche F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013, spec. pp. 70 ss

³⁸² V., in questo senso, il messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, del 31 dicembre 2018, laddove il Capo dello Stato sottolinea come l'«[a]ver scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte [sia] un elemento che rafforza la a fiducia e conferisce stabilità»; ma v. anche il discorso del 27 maggio dello stesso anno, a seguito della rimessione dell'incarico da parte del prof. Conte, laddove ha assunto estrema centralità il richiamo all'adesione dell'Italia all'euro (sul punto si vedano le considerazioni di G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2/2018, pp. 980 ss.).

italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria». Muovendo da questa premessa di carattere generale, in cui egli sembra rivendicare il proprio ruolo di garante dell'unità nazionale³⁸³, il Capo dello Stato pare poi assumere le più specifiche vesti di custode della Costituzione, ricordando che «sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, delle osservazioni e della richiesta avanzate dalla Commissione europea, è mio dovere sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee» (enfasi aggiunta).

Al di là del richiamo all'art. 47 Cost. quale diretto corollario degli articoli della Costituzione più specificamente dedicati alla finanza pubblica generale e che sono stati sopra richiamati – l'ingombrante e tacito riferimento è al *medium* dello *spread*, già espressamente richiamato nelle esternazioni del 27 maggio 2018³⁸⁴ – appare di interesse il passaggio in cui il Presidente della Repubblica fa specifico riferimento

³⁸³ Per certi versi in linea con la concezione “mediana” del ruolo presidenziale prospettata da A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 47 ss., anche se essa potrebbe leggersi come un rafforzamento – sulla scorta della sponda sovranazionale – della funzione di integrazione e garanzia del pluralismo istituzionale del Capo dello Stato; cfr. G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, pp. 415 ss.

³⁸⁴ Nel richiamato discorso, infatti, il Presidente della Repubblica motivava il rifiuto di nominare ministro dell'economia e delle finanze il soggetto individuato dalla coalizione di maggioranza (v. la nota vicenda Savona, su cui, oltre alle riflessioni di G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, op. cit., nonché l'invito dello stesso (ID, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018) a guardare «al di là dei casi specifici ... per comprendere il senso del mutamento in atto» e di A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte IV, spec. pp. 56 ss., a soffermarsi sui «rilevantissimi profili di ordine costituzionale» che hanno caratterizzato la vicenda; ma anche C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, spec. pp. 9 ss. e le diverse – ma non incompatibili – letture di A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018; L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica e il procedimento di formazione del governo Conte*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018; L. FERRARO, *La nomina del Ministro Savona e le "accuse" al Presidente Mattarella*, in *Forum di quad. cost.*, 29 settembre 2018), ricordando che «[l']incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello *spread*, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane ... È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani».

alle valutazioni dell'UPB, ricollegandole alle determinazioni della Commissione europea. Anche quest'ultima, in effetti, si era già richiamata alle risultanze dell'UPB, laddove aveva rappresentato al Governo italiano di aver riscontrato «che le previsioni macroeconomiche sottostanti il progetto di bilancio dell'Italia non sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), l'organismo indipendente di monitoraggio fiscale in Italia. Ciò sembra in contrasto con l'esplicito dispositivo del Regolamento 473/2013 (articolo 4(4)), ai sensi del quale le previsioni macroeconomiche devono essere elaborate o validate da un organismo indipendente. *Vorremmo quindi chiederle di chiarire le ragioni per le quali l'opinione dell'UPB non è stata presa in considerazione*» (enfasi aggiunta)³⁸⁵. Se, però, il richiamo alle valutazioni del *fiscal council* italiano da parte della Commissione europea appaia perfettamente in linea alla strumentalità *eurounitaria* dell'istituto che si è cercato di descrivere nelle pagine precedenti, il riferimento a esse da parte del Capo dello Stato sembra aprire ad alcune importanti considerazioni.

In primo luogo, può dirsi come il richiamo all'UPB operato dal Presidente della Repubblica, seppur proiettato in ottica prevalentemente sovranazionale e, nello specifico, al rispetto delle regole di bilancio europee, possa leggersi come un'importante apertura verso l'utilizzo delle risultanze di tale organismo per l'esercizio delle prerogative presidenziali di controllo che esulano dal mero potere di esternazione³⁸⁶. Come nel caso richiamato³⁸⁷ e posta la "naturale forza espansiva" dei principi costituzionali sopra richiamati, infatti, il Capo dello Stato ben potrebbe essere portato a guardare alle valutazioni dell'UPB in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa ai sensi dell'art. 87, comma 4, Cost., ma anche in sede di promulgazione ed emanazione (artt. 73, comma 1 e 87, comma 5, Cost.), e lo stesso potrebbe dirsi in riferimento all'esercizio del potere di rinvio delle leggi di cui all'art. 74 Cost.³⁸⁸ e a quello di invio di messaggi alle Camere

³⁸⁵ Così la lettera della Commissione europea del 18 ottobre 2018 indirizzata al Governo italiano, nella quale si riconduce la mancata validazione dell'UPB tra gli elementi che sembrano configurare «un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di Stabilità e Crescita».

³⁸⁶ Sul quale v. almeno M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 221 ss.

³⁸⁷ Rispetto al quale, può dirsi incidentalmente, il mancato successivo rinvio della legge di bilancio per il 2019 da parte del Capo dello Stato sembra spiegarsi più per ragioni tempistiche che di natura contenutistica; come pare potersi ricavare anche dal tenore del successivo messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica.

³⁸⁸ Come noto, storicamente, la maggior parte dei rinvii presidenziali hanno mosso dalla presunta violazione dell'obbligo di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost.; per una analisi e una rassegna degli stessi v. G.

sancito dall'art. 87, comma 2, Cost. In tutti questi casi, infatti, le attività espletate dall'UPB possono fornire importanti indicazioni circa il rispetto dei parametri costituzionali sopra richiamati e sul cui rispetto il custode della Costituzione è chiamata vigilare.

In secondo luogo, si può rilevare come le valutazioni dell'UPB si prestino agevolmente a configurarsi quali importanti strumenti di impulso per il dialogo inter-istituzionale, non solo rispetto al Parlamento e al Governo e alla Commissione europea, ma anche con riguardo alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica stesso. Si consideri la pur remota³⁸⁹ ipotesi, ad esempio, in cui quest'ultimo rinvii alle camere la legge di bilancio sulla base delle risultanze dell'UPB e, dopo la riapprovazione da parte delle stesse nei medesimi contenuti, esso proceda alla promulgazione "con motivazione"³⁹⁰, "condizionata"³⁹¹ o "dissenziente"³⁹², richiamando proprio i rilievi dell'UPB: in che modo un eventuale successivo scrutinio della Corte costituzionale potrà prescindere³⁹³ dalla valutazione dell'UPB ed eventualmente discostarsene?

SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in Id (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003, pp. 96 ss.

³⁸⁹ "Remota", in quanto parrebbe indubbia la sovraesposizione politica del Capo dello Stato che ne conseguirebbe; cfr. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012,

³⁹⁰ Su tale prassi e sulle problematiche a essa ascrivibili, v. ampiamente I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, pp. 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, pp. 117 ss. e D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, pp. 346 ss.

³⁹¹ In tal senso, G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 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»

³⁹² 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, Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, pp. 134 ss., spec. p. 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».

³⁹³ Sul punto v. *infra*. Ad ogni modo, la fattispecie ipotizzata pare confermare il rischio di sovraesposizione politica in cui sembra incorrere il Presidente della Repubblica quando da luogo a una promulgazione motivata, o comunque delle possibili «interferenze e sovrapposizioni rispetto al ruolo della Corte costituzionale, che poi ricadono negativamente prima di tutto sull'autorevolezza del Capo dello Stato, se la Corte lo "smentisce"»; così I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica e giudizio di legittimità costituzionale cit.*, p. 127. In termini di «fattore di disorientamento», invece, A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *Forum costituzionale*, 1 luglio 2002, p. 3, e di "espressione di auctoritas" M. LUCIANI, *Intervento*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, cit.*, pp. 251 ss., mentre fortemente critica è la posizione di G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema, ivi*, pp. 96 ss., che ritiene inutilmente divisiva la prassi in commento.

Si tratta di un interrogativo che coinvolge direttamente l'“altro” custode della Costituzione e che non appare affatto secondario, soprattutto in ragione della dimensione sovranazionale in cui si innesta l'UPB e che allarga il dialogo inter-istituzionale a tutti i soggetti sopramenzionati – Parlamento e Governo da un lato, Presidente della Repubblica, Commissione europea e UPB dall'altro – rischiando di porre il Giudice delle leggi nella condizione di pronunciarsi “a rime obbligate” rispetto al relativo giudizio di legittimità costituzionale. Già di per sé la mancata validazione del quadro previsionale del Governo da parte dell'UPB potrebbe costituire valida argomentazione a sostegno della “non manifesta infondatezza” di una questione di legittimità sollevata in merito alla violazione dei parametri di cui agli art. 81, 97 e 117 Cost., ma la possibilità che il Capo dello Stato ne abbia già assecondato i rilievi potrebbe cagionare un'ulteriore compressione della autonomia della Corte in relazione all'esercizio dei propri poteri istruttori³⁹⁴, in qualche modo facendo emergere la potenziale incisività che pare possibile ascrivere all'UPB laddove esso arrivi a beneficiare dell'appoggio di uno dei due custodi della Costituzione.

Anche un eventuale richiamo allo stesso da parte del Giudice delle leggi, infatti, parrebbe suscettibile di conferire all'UPB e alle sue determinazioni un ampio grado di influenza; posto che, laddove esse venissero poste a motivazione di pronunce di illegittimità costituzionale, sia il Parlamento che il Governo sarebbero portati a dedicare molta attenzione alle stesse, con l'obiettivo di evitare eventuali e future pronunce in tal senso.

Nondimeno, con riguardo al rapporto Corte costituzionale-UPB sembrano doversi muovere almeno due importanti considerazioni. La prima, di carattere empirico, riguarda l'attuale mancanza di considerazione da parte della Consulta rispetto al *fiscal council* italiano, tanto più in occasione dell'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale, come noto, 37 senatori hanno sollevato dinanzi alla Corte conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, lamentando proprio le modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019³⁹⁵. Da questo punto di vista, pertanto, la Corte, ancora

³⁹⁴ In tale prospettiva, peraltro, si dovrebbero considerare anche le possibili difficoltà incontrate dalla Corte nel verificare il rispetto dell'art. 81 Cost. e, in particolare, del ricorso all'indebitamento alla luce di quest'ultimo; sul punto v. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 giugno 2010, pp. 35, ss., laddove suggeriva l'istituzione, presso la Consulta, di un «Ufficio per la valutazione delle leggi finanziarie».

³⁹⁵ Sulla quale, v. A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 1/2019, pp. 180 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, *ivi*, pp. 191 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, *ivi*, pp. 183 ss.; A. MORRONE, *Lucciole*

non sembra trarre dall'impianto costituzionale che accompagna l'UPB quella «sorta di obbligazione implicita» a «tenere conto delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio», che pure era stata pronosticata³⁹⁶ e nonostante in altri paesi, come la Francia, il Giudice delle leggi abbia già cominciato a fare frequente riferimento alle determinazioni dei relativi *fiscal council*³⁹⁷.

La seconda considerazione, invece, attiene al fatto che, da un punto di vista giuridico-dogmatico, non sembrano esservi dubbi circa la piena affermazione dell'autonomia costituzionale della Corte in ordine all'esercizio dei propri poteri istruttori³⁹⁸, la quale – proprio per tale ragione e per quelle che seguono – può ipotizzarsi stia ignorando con una certa lungimiranza le risultanze del nuovo *fiscal council* italiano. Cionondimeno, va sottolineato come le ragioni sopra esposte e la

per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 8 ss., mentre di “super-monito” parla N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *ivi*, p. 15 ss., il quale evidenzia come, pure da un punto di vista formale, la pronuncia in esame presenti i tratti tipici delle sentenze piuttosto che quelli delle ordinanze. Sull’ordinanza n. 17 del 2019 v. anche i commenti di AA.VV., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2019; E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, *ivi*; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2019, p. 70 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi*; S. CURRERI, *L’occasione persa*, *ivi*; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, *ivi*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, *ivi*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ivi*. Per una ricostruzione del contesto nel quale si è inserita la vicenda, sia consentito rinviare a A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, *cit.*, pp. 86 ss.

³⁹⁶ Di tale avviso, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, *cit.*, pp. 27 ss., secondo il quale «nell’ipotesi in cui in un giudizio costituzionale si discuta anche del costo di un certo intervento legislativo, la Corte costituzionale» sarebbe in qualche modo vincolata a «motivare con estrema attenzione le ragioni dell’eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall’organismo indipendente»; precisando, tuttavia, come «[t]enere conto, ovviamente, non significa recepire acriticamente, perché la Corte potrà sempre discostarsi da tali valutazioni ove non le condividesse».

³⁹⁷ V., sul punto, i richiami del *Conseil constitutionnel* francese all’*Haut conseil des finances publiques* (cfr., per tutte, 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) su cui si tornerà nel prossimo capitolo.

³⁹⁸ A tal proposito, inoltre, si può segnalare come, 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.*, n. 5/2016, pp. 12 ss.

capacità dell'UPB di porsi in diretto collegamento con diverse istituzioni e su diversi piani possa comportare, alla luce di un'eventuale rivendicazione della propria autonomia da parte della Corte, il pagamento di costi politici molto elevati, in termini di sovraesposizione. Le principali alternative appaiono infatti due: la Corte fa proprie le risultanze dell'UPB, sconfessando Parlamento e Governo e aprendo a possibili strumentalizzazioni, ovvero essa se ne discosta, ponendosi su un piano di discontinuità rispetto alle determinazioni della Commissione europea ed, eventualmente, del Presidente della Repubblica³⁹⁹. In entrambi i casi la Consulta pare venir trascinata nel pieno dell'agone politico, insieme all'elevato rischio di delegittimazione che ne consegue. Ciò non esclude l'autonomia della Corte, ma lascia emergere come tale autonomia sembri dover essere esercitata dalla stessa con estrema cautela rispetto alle determinazioni dell'UPB – al quale, si ricorda, la legge cost. n. 1 del 2012 attribuisce la precipua funzione di «valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»⁴⁰⁰ – e a meno di non incorrere in accuse di faziosità che potrebbero riverberarsi su tutte le attività del custode della Costituzione. Da questo punto di vista, in via del tutto ipotetica e sia pure come “caso di scuola”, inoltre, ci si potrebbe chiedere se, alla luce delle considerazioni mosse in precedenza⁴⁰¹, sia possibile immaginare un conflitto tra l'UPB e la stessa Corte costituzionale sul punto, posto che il primo potrebbe lamentare l'“usurpazione” della propria attribuzione costituzionale di valutare l'osservanza delle regole di bilancio laddove la Corte si trovasse a giudicare, in senso difforme, sulla legittimità costituzionale di una legge, o atto avente forza di legge, in ossequio alle medesime regole di bilancio (*rectius*: ai medesimi parametri costituzionali). L'ipotesi prospettata, sia pure estrema e pur mantenendo ferma la radicale differenza in ordine agli effetti delle pronunce dei due organi, sembra valere infatti a sottolineare come le attribuzioni dell'UPB e della

³⁹⁹ Si pensi poi a cosa comporterebbe un'eventuale bocciatura successiva da parte della Commissione europea, la quale rischierebbe in qualche modo per “sconfessare” la posizione assunta dalla Consulta.

⁴⁰⁰ Da questo punto di vista, in via del tutto ipotetica e sia pure come “caso di scuola”, inoltre, ci si potrebbe chiedere se, alla luce delle considerazioni fatte prima (v. par. 2.1.), sia possibile immaginare un conflitto tra l'UPB e la stessa Corte costituzionale sul punto, posto che il primo potrebbe lamentare l'“usurpazione” della propria attribuzione costituzionale di valutare l'osservanza delle regole di bilancio laddove la Corte si trovasse a giudicare sulla legittimità costituzionale di una legge, o atto avente forza di legge, sulla base delle medesime regole di bilancio (*rectius*: dei medesimi parametri costituzionali). L'ipotesi prospettata, sia pure estrema, sembra valere a evidenziare come le attribuzioni dell'UPB e della Corte costituzionale non sembrano potersi risolvere in termini di mera sovrapposizione o complementarità.

⁴⁰¹ Cfr. par. 2.1.

Corte costituzionale non sembrano potersi risolvere in termini di mera sovrapposizione o complementarità, bensì si intreccino profondamente fra loro, fino a condizionarsi, con il particolare che l'UPB, per ragioni di carattere meramente ordinamentale, si trova a esprimersi sempre in anticipo rispetto al Giudice delle leggi e, dunque, si presta maggiormente a condizionarne l'attività.

Ad ogni modo, le considerazioni che precedono sembrano mettere in evidenza come i profili di ausiliarità dell'UPB possano interessare direttamente, incidendovi, le funzioni di controllo espletate dai due custodi della Costituzione, sottolineando come a una soggettività eurounitaria e un'ausiliarità europea e sovranazionale⁴⁰² non appaia impossibile accompagnare una parallela funzionalità nazionale e parlamentare dell'organismo. Vero è che, come si è accennato, le difficoltà maggiori che potrebbero incontrarsi in questo senso paiono derivare proprio dalla forma di governo parlamentare, da cui può conseguire un sostanziale assorbimento delle virtualità ausiliarie dell'UPB all'interno delle dinamiche della maggioranza; ma se l'*endorsement* della Commissione europea non risulta sufficiente per conferire all'UPB quell'incisività che pure gli si potrebbe ascrivere, allora l'innesto di questo sulle attività di controllo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale potrebbe rivelarsi congeniale ad avvalorare il ruolo di tale organismo all'interno delle dinamiche della forma di governo.

2. Il dialogo tra L'Ufficio parlamentare di bilancio e il Governo nella predisposizione dei documenti di bilancio. Una analisi dell'operato

Come si è visto il primo passo verso la concreta entrata in funzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio si è avuto con la firma del Protocollo di intesa tra UPB e MEF del 15 settembre 2014⁴⁰³. 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

⁴⁰² 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. AA.VV., *Independent Fiscal Councils. Recent Trends and Performance*, in *IMF Working Paper*, n. 68/2018, p. 23.

⁴⁰³ Il cui testo integrale può essere consultato sul sito www.upbilancio.it.

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.

Per quanto riguarda i principi generali, il Protocollo prevede, in particolare, il riconoscimento da parte dell'UPB dell'«incertezza intrinseca che caratterizza le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica», un impegno a «rendere pubbliche le proprie valutazioni ... solo dopo la conclusione del processo di validazione» e «solo successivamente all'approvazione in Consiglio dei Ministri dei documenti di riferimento», nonché l'impegno, da parte di entrambi, «a favorire la conclusione della procedura di validazione in tempi coerenti con l'esame parlamentare». Già da queste prime affermazioni, si può rilevare come il processo di validazione sia concepito in maniera dialogica e per inserirsi in una fase anteriore rispetto alle determinazioni del Governo, confermando, dunque, la natura interlocutoria e consultiva dell'UPB rispetto all'elaborazione delle strategie di bilancio.

Per quanto concerne i documenti programmatici su cui l'UPB è chiamato a esprimere le proprie valutazioni, il Protocollo, in linea con gli obblighi derivanti dall'Unione europea dettati in materia, individua: il *Programma di stabilità* contenuto nel *Documento di economia e finanza* (di seguito Def)⁴⁰⁴, il *Documento programmatico di bilancio*⁴⁰⁵ e le relazioni eventualmente presentate alle Camere nel caso di aggiornamento dei documenti programmatici, ovvero qualora si verificano eventi eccezionali⁴⁰⁶. Come si è accennato, tuttavia, il MEF ha tenuto ad allargare il processo di validazione dell'UPB sia ad ulteriori documenti di bilancio, sia a tutti i quadri macroeconomici tendenziali⁴⁰⁷ contenuti nei documenti all'esame dell'UPB; il quale, pertanto, viene chiamato a esprimersi anche su quest'ultimi, nonché sulla Nota di

⁴⁰⁴ Il *Programma di stabilità*, contenuto nel Def, va presentato alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea entro il 30 aprile di ogni anno (alle Camere entro il 10 aprile), ed 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.

⁴⁰⁵ 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.

⁴⁰⁶ In realtà, al di là del richiamo alla normativa euronormativa effettuato dal Governo non sembra che il Regolamento UE n. 473/2013 faccia alcuno specifico riferimento a dette relazioni, che invece vengono previste dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012.

⁴⁰⁷ Rappresentato dall'insieme di previsioni di finanza pubblica formulate ipotizzando l'assenza della predisposizione di nuove manovre finanziarie.

aggiornamento al Def (da qui NadeF)⁴⁰⁸, nonostante questi non vengano presi in considerazione dalla normativa europea.

Da entrambi gli aspetti richiamati, dunque, si potrebbe dedurre la volontà del Governo di configurare l'UPB alla stregua di un utile elemento – al contempo – di supporto e raffronto, con cui dialogare ai fini della definizione dei propri quadri programmatici e tendenziali. In realtà, la stessa sequenza temporale prevista per il processo di validazione pare presupporre l'esistenza di un simile dialogo tra MEF e UPB; ed esso, infatti, risulta essersi effettivamente instaurato tra di essi, rivelandosi del tutto confacente – sia per l'indubbio valore endoprocedimentale, ma anche per evitare eventuali sorprese che potrebbero derivare da una valutazione svolta esclusivamente *a posteriori* – rispetto alla predisposizione di una strategia di bilancio che sia suscettibile di ottenere un riscontro favorevole in sede europea.

Nello specifico, si può notare come il processo di validazione venga articolato in quattro fasi, consistenti nella: 1- trasmissione dal MEF all'UPB dei quadri macroeconomici programmatici e tendenziali; 2- eventuale formulazione di rilievi da parte dell'UPB sugli stessi; 3- eventuale invio da parte del MEF all'UPB di una versione modificata dei suddetti quadri macroeconomici; 4- validazione, o meno, da parte dell'UPB del quadro previsionale e delle stime approvate dal Governo. Tali passaggi appaiono preordinati a una sorta di convergenza tra le risultanze dei due soggetti interessati, il quale consente di anticipare – ed eventualmente ovviare – sul piano endoprocedimentale a problematiche che diversa amplificazione troverebbero al di fuori della riservatezza che contraddistingue detto processo.

Non sorprende, dunque, che la prassi instauratasi fino ad oggi abbia dato testimonianza di come i rilievi mossi dall'UPB prima della validazione abbiano inciso, in più di un'occasione, sui quadri macroeconomici elaborati dal Governo. In tal senso, infatti, può evidenziarsi come in diverse occasioni i rapporti pubblicati dall'UPB diano conto di tale attività interlocutoria, laddove ad esempio sottolineano come l'UPB sia pervenuto alla validazione «dopo che in precedenza aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione di tali previsioni» ed essa si sia « basata su un'ipotesi di manovra di finanza pubblica ricostruita nell'interlocuzione con il

⁴⁰⁸ La quale va presentata alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno.

MEF»⁴⁰⁹, ovvero dove afferma che la «validazione dello scenario tendenziale è avvenuta dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione provvisoria della previsione governativa, a cui aveva fatto seguito la predisposizione di un nuovo quadro macroeconomico tendenziale da parte del MEF che ha ricevuto valutazione positiva»⁴¹⁰.

Sul grado di incisività assunto dai rilievi dell'UPB rispetto alle determinazioni del Governo si avrà modo di tornare più approfonditamente in seguito, quando ci si soffermerà sulle peculiarità che hanno contraddistinto i processi di validazione autunnali del 2016 e del 2019⁴¹¹.

In questa sede, invece, pare opportuno effettuare qualche considerazione sul tenore e i contenuti dei rapporti pubblicati fino ad oggi dall'UPB, così da tracciare un quadro generale del suo operato da cui sia più agevole ricavare gli aspetti problematici e le opportunità che appaiono legate alla sua attività.

Nel primo dei suoi rapporti⁴¹², l'UPB individua subito quello che risulterà essere il *leitmotiv* di pressoché tutte le sue successive pubblicazioni⁴¹³, ossia l'affermazione secondo cui le previsioni del Governo «appaiono in generale più ottimistiche di quelle dei previsori⁴¹⁴ del *panel* UPB»⁴¹⁵, cui si accompagna quella secondo cui le

⁴⁰⁹ Così il primo rapporto pubblicato dall'UPB, nel novembre 2014, e cioè il Rapporto sulla politica di bilancio 2015, p. 7.

⁴¹⁰ Cfr. il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017, del maggio 2017, p. 18 ss. Il riferimento all'interlocuzione tra UPB e MEF si rinviene anche nel Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015, p. 15, nel Rapporto sulla politica di bilancio 2016, p. 14, e rimane costante nei vari rapporti dell'UPB fino alle uniche "eccezioni" costituite dal Rapporto sulla politica di bilancio 2018, del dicembre 2017, e dal Rapporto sulla politica di bilancio 2019, del gennaio 2019, per poi ricomparire nel Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019, dell'aprile 2019, p. 24.

⁴¹¹ V. *infra*, parr. 4 e 4.1.

⁴¹² Cfr. Rapporto sulla politica di bilancio 2015, del novembre 2014.

⁴¹³ Con toni e modalità diverse, come può riscontrarsi nel più moderato rilievo contenuto nel Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017, del maggio 2017, laddove si afferma (p. 5) che «[u]na valutazione dei fattori di rischio che pesano sullo scenario macroeconomico del Governo viene effettuata dall'UPB sulla base di alcune simulazioni che evidenziano, rispetto alle ipotesi DEF, evoluzioni meno favorevoli delle esogene internazionali e diminuzioni di fiducia degli investitori nei confronti del debito italiano», ovvero in maniera più netta, come avvenuto con il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019, dell'aprile 2019, dove si afferma che«[l]o scenario programmatico presenta proiezioni degli investimenti fissi lordi nel 2019 più ottimistiche rispetto a quelle del *panel* UPB ... A eccedere in misura non modesta l'estremo superiore del *range* dei previsori UPB è anche la spesa delle Amministrazioni pubbliche nel 2020, verosimilmente per le differenti valutazioni, tra il *panel* e il DEF, sulla scomposizione tra prezzi e quantità dei consumi pubblici nominali, p. v ss.

⁴¹⁴ 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".

⁴¹⁵ 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

«quantificazioni non prudenziali delle misure proposte minacciano l'intero quadro dei conti»⁴¹⁶. Cionondimeno, in quella come in tutte le altre occasioni – e sia pure, talvolta, con più di qualche riserva⁴¹⁷ – l'UPB ritiene generalmente che le previsioni e le stime del Governo si collochino all'interno dell'intervallo di “plausibilità” o di “accettabilità”⁴¹⁸ – sia pure in prossimità del limite superiore⁴¹⁹ – non rinunciando, però, a sottolineare l'elevato grado di incertezza che spesso risulta caratterizzare il quadro previsionale governativo⁴²⁰, che deriverebbe anche dalla stessa ampiezza degli intervalli di previsione elaborati dal *panel* di riferimento⁴²¹, oltre che dagli elementi di rischio – derivanti da variabili esogene ed endogene⁴²² – inerenti alle previsioni formulate dal Governo.

I vari rapporti dell'UPB, pertanto, si distinguono per una costante *mise en garde* rispetto all'eccessivo ottimismo del Governo, cui fa seguito una breve panoramica del quadro macroeconomico nazionale e internazionale, nonché l'analisi degli obiettivi programmatici e dei contenuti delle principali misure che quest'ultimo si propone di adottare con la successiva manovra finanziaria⁴²³. Occorre considerare, tuttavia,

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».

⁴¹⁶ Ivi, p. 33.

⁴¹⁷ In quest'ottica e a titolo di esempi può richiamarsi il Rapporto sulla politica di bilancio 2019, del gennaio 2019, pp. 21 ss., dove l'UPB sottolinea come «la crescita di medio termine stimata nella NADEF per gli anni 2020 e 2012, per quanto accettabile rispetto all'intervallo di variazione definito dal *panel*, appariva relativamente elevata se confrontata con le valutazioni delle principali istituzioni internazionali sul potenziale dell'economia italiana».

⁴¹⁸ Cfr. le varie lettere di validazione inviate dall'UPB al MEF.

⁴¹⁹ V., ad esempio, il Rapporto sulla politica di bilancio 2018, p. 19, ma il rilievo è costante in tutte le pubblicazioni dell'UPB.

⁴²⁰ Sul punto, appare interessante notare come l'UPB nel suo primo rapporto (Rapporto sulla politica di bilancio 2015) segnali al Governo l'opportunità di modificare il proprio metodo di stima per adeguarlo a quello della Commissione europea (v. pp. 20-21 e 61-63).

⁴²¹ In questo senso, v. Rapporto sulla politica di bilancio 2015, p. 9, dove il riferimento 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., pp. 26 ss.).

⁴²² In relazione alle esogene v., ad esempio, Rapporto sulla politica di bilancio 2017, p. 7, dove si fa riferimento alle incertezze derivanti «dall'esito delle recenti elezioni presidenziali americane», ovvero il Rapporto sulla politica di bilancio 2019, p. 21, nella parte in cui si fa riferimento all'incertezze «sugli sviluppi degli interventi protezionistici e sulle tendenze dei mercati delle materie prime energetiche»; mentre, per le endogene v., ad esempio, il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, p. 7 ss., ma emblematico appare sempre il Rapporto sulla politica di bilancio 2019, ove si prospetta il «rischio che l'inversione del ciclo economico e finanziario, con margini di intervento delle autorità monetarie e fiscali più contenuti che in precedenti casi di picco ciclico, avrebbero comportato l'aumento dei primi al rischio richiesti agli investitori con basso rating sul merito di credito; tale evenienza, già in parte realizzatasi, penalizzava le condizioni di finanziamento del Tesoro italiano, con verosimili ripercussioni sulla fiducia di famiglie e imprese».

⁴²³ Anche in questo caso il richiamo a un minore ottimismo da parte dell'UPB appare costante, come ben testimoniato dal Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015, p. 45, dove nell'analizzare e valutare le misure

come i rapporti dell'UPB vengano pubblicati in un momento successivo rispetto al processo di validazione vero e proprio e che, quindi, vengono redatti già alla luce dell'interlocuzione tra UPB e Governo. L'esercizio di validazione, infatti, si conclude con l'invio da parte dell'UPB al MEF della "lettera di validazione" o "di non validazione"⁴²⁴, nella quale, oltre a evidenziare «la plausibilità delle stime sulla base di un intervallo di valori accettabili»⁴²⁵, si confermano, o meno, i quadri previsionali elaborati dal Governo. Va sottolineato come quest'ultimi siano tutt'altro che secondari, posto che una stima di crescita più elevata è idonea a giustificare un corrispondente e più ingente ricorso all'indebitamento, senza per questo compromettere il rispetto delle regole di bilancio europee⁴²⁶. È proprio sulla base di queste analisi, dunque, che la Commissione europea muoverà per verificare l'allineamento dei saldi di finanza pubblica italiani rispetto ai parametri di bilancio previsti dalla normativa eurounitaria ed è dunque in questa fase che la strumentalità dell'UPB rispetto a tale controllo sembra raggiungere il suo apice. Una strumentalità, a dire il vero, di tipo ambivalente, in quanto da un lato fa leva sul processo di convergenza che viene concretamente a crearsi nell'interlocuzione tra UPB e Governo, anticipando sul piano nazionale – come si accennava – le verifiche che avranno luogo sul piano sovranazionale, mentre, dall'altro, si propone di configurare l'UPB quale organismo di garanzia rispetto alla veridicità, attendibilità e completezza delle informazioni sottostanti ai quadri previsionali elaborati dal Governo, con ciò agevolando l'esercizio di potere di sorveglianza attribuito alla Commissione europea.

È proprio ricollegandosi a quest'ultimo aspetto che possono richiamarsi le difficoltà incontrate dall'UPB in ordine al reperimento delle informazioni necessarie per procedere all'esercizio di validazione cui si è accennato in precedenza⁴²⁷; le quali

di revisione della spesa elaborate dal Governo, l'UPB mette in guardia rispetto al «rischio di duplicazione dei risparmi attesi tra diverse aree di intervento correttivo indicate nel Programma Nazionale di Riforma», sottolineando la necessità di «verificare l'attuazione di provvedimenti già adottati per consentire un punto di partenza realistico per la definizione dei nuovi interventi».

⁴²⁴ Ad oggi, l'unica lettera di non validazione dell'UPB si è avuta in relazione al quadro macroeconomico programmatico 2019, il 13 ottobre 2018; sulla vicenda si tornerà *infra*.

⁴²⁵ V., da ultimo, la lettera di validazione del 16 aprile 2019, ma è il rilievo è costante in tutte le altre lettere di validazione.

⁴²⁶ In termini meramente numerici: se si ha una crescita del PIL del 3%, non vi sarà violazione dei vincoli di bilancio europei laddove si ricorra a un *deficit* del 2%; diversamente, con una crescita del PIL stimata all'1%, un indebitamento di pari entità rischia di compromettere il percorso di riduzione del debito previsto dalla normativa europea. Il rilievo pare opportuno anche per sconfiggere la ricorrente banalizzazione del dialogo con le istituzioni europee in termini di "guerra dello zero virgola", posto che lo 0,1% del PIL italiano corrisponde a circa due miliardi di euro.

⁴²⁷ Sul punto, v. le considerazioni contenute nel cap. II, par. 5.

denotano come non sia solo il Parlamento a incontrare difficoltà nell'esercitare le proprie prerogative di controllo sulla gestione della finanza pubblica. Lo stesso UPB, infatti, per espletare le proprie funzioni con piena cognizione di causa pare aver dovuto attendere la sottoscrizione di appositi protocolli di intesa⁴²⁸, nonché l'intervento del legislatore⁴²⁹, confermando l'entità delle asimmetrie informative che caratterizzano tradizionalmente la gestione del bilancio pubblico e, in qualche modo, accentuando il carattere fondamentale dei profili di ausiliarità dell'UPB rispetto al piano sovranazionale⁴³⁰.

2.1. Il dialogo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e gli operatori economici e finanziari: le note sulla congiuntura e di lavoro, i *Focus* tematici e i *Flash* del *fiscal council* italiano

Prima di passare all'analisi delle interazioni tra UPB e le Camere, pare opportuno soffermarsi brevemente su alcune attività del *fiscal council* italiano che più direttamente sembrano porre in luce l'entità delle funzioni di analisi e consulenza che ad esso sono attribuite.

Il riferimento è alle Note di lavoro, alle Note sulla congiuntura, ai *Focus* tematici e ai *Flash* che l'UPB pubblica sistematicamente sul proprio sito istituzionale e con i quali esso si propone di sviluppare determinate tematiche di interesse ai fini dell'espletamento del proprio mandato istituzionale⁴³¹. La differenza tra le varie pubblicazioni non è sempre intuitiva, ma pare comunque opportuno effettuare una breve rassegna.

⁴²⁸ Oltre al già richiamato Protocollo tra MEF e UPB («relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica»), si veda il Protocollo sottoscritto tra quest'ultimo e la Ragioneria generale dello Stato, con il quale si prevede l'attivazione «nel rispetto dei vincoli di riservatezza e segretezza previsti dalla legislazione vigente, apposite procedure di accesso alla BDAP per la fornitura di informazioni di interesse istituzionale» (la BDAP è la banca dati delle amministrazioni pubbliche tenuta presso il Ministero dell'economia e delle finanze).

⁴²⁹ Cfr. il d.lgs n. 54 del 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, che ha disciplinato l'accesso, da parte dell'UPB, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche.

⁴³⁰ D'altronde esattamente in questa prospettiva si inserivano i «principi comuni» individuati dalla Commissione europea, nella già richiamata COM(2012) 342 *final*, per i *fiscal council* europei.

⁴³¹ La base giuridica, infatti, dovrebbe individuarsi nell'art. 18 della legge n. 243 del 2012, laddove fa riferimento ad analisi e valutazioni su «temi di economia e finanza pubblica», nonché agli «andamenti di finanza pubblica» e alla «sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo».

Per quanto riguarda le Note di lavoro, esse si configurano come approfondimenti in materia di finanza pubblica, più specificamente attenti alla prospettiva sovranazionale, in cui non mancano cenni della funzione consultiva esercitata in tale materia. In questo senso, può evidenziarsi come la prima Nota di lavoro pubblicata dall'UPB sulle modalità di calcolo, da parte della Commissione europea, dei margini di flessibilità previsti nel Patto di Stabilità – i quali si basano fundamentalmente sulla stima dell'*output gap* – sottolinei come a seguito della crisi economico-finanziaria si riscontri «una rilevante volatilità delle stime ... con potenziali implicazioni negative sulle raccomandazioni di *policy*» che possono derivare da una siffatta valutazione da parte della Commissione», in qualche modo evidenziando le incertezze che riguardo l'attività di stima e previsione. Più diretta, invece, la Nota di lavoro del gennaio 2016 dove l'UPB effettua una breve descrizione delle misure contenute nella legge di stabilità 2016, mettendo in luce il fatto che «le agevolazioni fiscali previste per le imprese per agevolare gli investimenti non sono proporzionali all'entità degli investimenti effettuati dalle stesse. In particolare, la perdita di gettito complessivo si ha rispetto a settori, territori e profili aziendali dimensionali molto diversi tra loro». Ancora più diretto il rilievo contenuto nella Nota del gennaio 2017, dove il *fiscal council* italiano evidenzia le problematicità che contraddistinguono le metodologie di calcolo dei trasferimenti in favore del Fondo solidarietà comunale – basato sui fabbisogni *standard* e capacità fiscale – rilevando come esse, in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, abbiano «mitigato quella che sarebbe stata una correzione molto potente sulle capacità fiscali in un Paese, come l'Italia, estremamente diversificato dal punti di vista della distribuzione delle risorse fiscali», e da cui deriva una tendenza «a riconoscere un maggiore fabbisogno nelle aree in cui si riscontra sistematicamente un più elevato livello del servizio, ossia si aumenta la correlazione tra il fabbisogno standard stimato e la spesa storica», che porta a una penalizzazione degli enti «storicamente sottodotati di risorse, [e] andrebbe integrata con dispositivi che consentano – in condizioni di sostenibilità – il graduale finanziamento, anche in via orizzontale, del percorso di avvicinamento verso obiettivi intermedi di servizio», in assenza dei quali «il sistema perequativo non pare assolvere pienamente la finalità di incentivare la convergenza verso standard di prestazione meno sperequati nelle funzioni fondamentali dei Comuni condizionati a costi efficienti». Nella Nota del luglio 2017, invece, l'UPB riprende la questione del

metodo di stima dell'*output gap* nell'ambito delle regole di bilancio europee, rimarcandone le incertezze che lo contraddistinguono e il fatto che esso vari sensibilmente a secondo del modello di stima adottato, la cui scelta varia a seconda dei criteri che si fanno propri e non conduce «all'individuazione univoca di un modello da preferire agli altri»; sulla questione l'UPB si pone in maniera piuttosto netta rispetto ai criteri di discrezionalità adottati dalla Commissione europea, affermando che «[u]n organismo di *policy* che fa dipendere le prescrizioni di politica economica da variabili non osservabili e peraltro affette da elevata incertezza non può basare le proprie scelte su una singola stima», aprendo a criteri di discrezionalità maggiormente flessibili, che lascino maggiore spazio a valutazioni più complessive dello stato della finanza pubblica. Le due Note dell'ottobre 2017 e del dicembre 2018, invece, si presentano maggiormente analitiche, posto che la prima riguarda un modello di analisi e previsione della spesa per interessi sui titoli di stato nazionali e la seconda approfondisce l'impatto recessivo delle politiche di austerità approvate nel corso della crisi.

Per quanto riguarda le Note sulla congiuntura, può dirsi come esse costituiscano delle analisi trimestrali del ciclo economico nazionale e internazionale, anche alla luce delle stime e previsioni contenute nei documenti di bilancio approvati dal Governo. Se le prime Note (quelle del 2017) appaiono maggiormente ottimistiche e presentano revisioni a rialzo delle previsioni dell'UPB, quelle del 2018 si connotano per maggiore cautela, individuando l'UPB una serie di elementi di rischio per il quadro macroeconomico quali «tensioni geo-politiche, graduale normalizzazione delle politiche monetarie, assenza di brusche correzioni nei mercati finanziari e di derive protezionistiche». Decisamente più pessimistiche le Note del 2019, dove si sottolinea che «[i] fattori di rischio che circondano il quadro di previsione sono molteplici e prevalentemente orientati al ribasso», soprattutto in ragione dell'esposizione dell'economia italiana «alla volatilità dei rendimenti sui titoli del debito pubblico», e in cui per la prima volta si inserisce espressamente tra i fattori di rischio per l'economia italiana «l'incertezza sulla specificazione della politica di bilancio per il 2020, che incide anche sui premi al rischio dei rendimenti sui titoli sovrani».

Qualcosa in più pare potersi dire in relazione ai *Focus* tematici dell'UPB, i quali si propongono di approfondire temi di particolare rilievo e attualità nel dibattito economico e di finanza pubblica, e che quindi appaiono più specificamente suscettibili

di consentire all'UPB quell'innesto nel dibattito pubblico cui si è accennato e su cui si tornerà in seguito.

Molti di essi si presentano come ciclici aggiornamenti delle analisi e valutazioni delle misure contenute nelle manovre finanziarie appena approvate⁴³². Tra questi, in particolare, si può citare: il *Focus* n.2, del 30 gennaio 2015, dove si evidenziano incertezze nella «quantificazioni delle maggiori entrate» derivanti da determinate misure⁴³³, nonché la «possibile perdita di gettito netto superiore alle attese» in ragione di probabili «pratiche evasive per potere rimanere sotto le soglie per usufruire del regime agevolato»; ovvero il *Focus* n.8, del 17 dicembre 2015, dove l'UPB evidenzia come «i rischi della violazione della regola del debito» risultino ancora maggiori rispetto a quelli illustrati in sede di audizione sul disegno di legge stabilità 2016; ovvero ancora il *Focus* n. 2, del 5 marzo 2019, laddove l'UPB sottolinea come «a seguito del negoziato successivo al preannuncio del rischio di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo e in risposta ai rilievi della Commissione, il Governo ha modificato in modo sostanziale l'entità e la composizione della manovra di bilancio», prevedendo maggiori entrate per circa 25 miliardi euro e minori uscite per circa 14 miliardi di euro.

Se questa tipologia di *focus* pare amplificare maggiormente il carattere di *fiscal watchdog* dell'UPB visto in precedenza, le altre ne sembrano mettere in risalto il carattere più specificamente consultivo. È il caso del *Focus* n.3, del 9 febbraio 2015, dove l'UPB muove dal diretto richiamo dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012 per effettuare una «valutazione della sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo», nella quale ci si concentra, in particolare, sull'utilizzo degli strumenti derivati da parte dello Stato italiano. Può essere utile richiamarne alcuni passaggi. L'UPB muove subito dalla premessa secondo cui il ricorso a tali strumenti ha «creato nel tempo incertezza in numerosi osservatori», nonché «preoccupazione che tali operazioni fossero realizzate principalmente per migliorare temporaneamente i conti pubblici», anche per il fatto che per le operazioni stipulate in passato e ancora in essere «le informazioni sono ancora incomplete, frammentare o, per alcuni aspetti, inesistenti». Secondo l'UPB, pertanto, sarebbe «importante essere informati sull'esi-

⁴³² V. in particolare i già citati *Focus* tematici n. 2 del 30 gennaio 2015 e n. 8 del 17 dicembre dello stesso anno, nonché il n. 1 del 3 febbraio 2016, il n. 2 del 18 gennaio 2017 e il n. 4 del 16 febbraio 2018.

⁴³³ Nello specifico sulla tassazione dei giochi.

stenza di contratti per i quali oggi invece conviene per il Tesoro esercitare la clausola di chiusura anticipata e sul risparmio che da ciò scaturirebbe», nonché l'opportunità per il Tesoro di «rendere pubbliche con regolarità (ad esempio annuale) le informazioni menzionate» e «aumentare il personale specializzato in *risk management*» in forza al MEF, soprattutto alla luce degli «eventuali effetti sul fabbisogno di cassa che potrebbe derivare da quanto disposto dalla Legge di stabilità 2015». Ma il passaggio più interessante appare il seguente: «strumenti finanziari derivati sono stati ampiamente utilizzati sia dalle Amministrazioni centrali (Tesoro) dagli anni ottanta, sia dalle Amministrazioni locali ... sarebbe interessante che il Dipartimento del Tesoro fornisse una ricostruzione storica degli obiettivi perseguiti con il ricorso agli strumenti derivati», anche perché, secondo l'UPB, non solo il ricorso a tali strumenti sarebbe avvenuto «in assenza di un adeguato contesto normativo» e con una insufficiente «capacità di comprendere i rischi [ad essi] associati» che ha portato all'incremento «degli oneri finanziari e la riduzione della trasparenza dei conti pubblici», ma soprattutto perché la legge di stabilità 2015⁴³⁴ autorizza lo Stato «a stipulare accordi di garanzia bilaterale in relazione alle operazioni in strumenti derivati»; il che porta a un aumento del «rischio di instabilità finanziaria connesso con la crescita della quota di debito denominata in valuta e collocata presso gli investitori non residenti» che, seppur compensata dalla «maggiore appetibilità» che ne deriva per i titoli italiani, non contempera il fatto che «le banche estere controparti si configurerebbero come creditori privilegiati in caso di ipotetico *default* dello Stato italiano, a discapito dei creditori nazionali».

In un'ottica maggiormente «propositiva» pare collocarsi il *Focus* n.5, del 25 ottobre 2015, sull'opportunità di sfruttare il piano di investimenti europeo, il *Focus* n. 4, dell'8 luglio 2016, in materia di specialistica ambulatoriale, il *Focus* n.6, del 4 agosto 2016, in tema di flessibilità pensionistica, il *Focus* n.2, del 6 febbraio 2018, sul pensionamento anticipato, e il *Focus* n.6, del 3 maggio 2018, sulla fiscalità nel settore del gioco d'azzardo; mentre maggiormente analitico appare l'approccio seguito nel *Focus* n.1, del 14 gennaio 2015, sui parametri interpretativi di riferimento della Commissione europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, nel *Focus* n.5, 22 luglio 2016, in tema di efficienza della giustizia civile, nel *Focus* n.3, del 20 marzo 2017, ove si analizza l'andamento dei consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni,

⁴³⁴ Cfr. art. 1, comma 387, della legge n. 190 del 2014.

e nel *Focus* n.8, del 28 giugno 2018, in materia di andamento della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo; anche se va sottolineato l'approccio maggiormente critico assunto talvolta dall'UPB, come avvenuto in occasione del *Focus* n.9, del 21 dicembre 2015, dove, ad esempio, in relazione agli interventi adottati in materia di servizio sanitario nazionale si evidenzia la presenza di «segni di limitazione dell'accesso fisico (razionamento) ed economico (compartecipazioni) e tracce di una tensione nell'organizzazione dei servizi, legata alla limitatezza delle risorse finanziarie e umane, che potrebbe rivelarsi insostenibili se prolungate nel tempo ... mentre i principali paesi sviluppati allocano quantità sempre maggiori di risorse sulla sanità»; ovvero nel *Focus* n.4, del 7 aprile 2017, dove si evidenziano le criticità relative all'utilizzo dei *voucher*; nel *Focus* n.5, del 21 giugno 2017, quando si sottolinea come il *payback* farmaceutico non possa rappresentare «l'unico strumento per il governo della spesa farmaceutica, il cui controllo richiede anche la prosecuzione di altre iniziative, a carattere più strutturale», di cui poi l'UPB elenca le caratteristiche principali; ma anche nel *Focus* n. 3, del 13 febbraio 2018, laddove vengono espone in maniera puntuale le varie criticità che l'UPB individua rispetto alla situazione della finanza pubblica italiana, e il *Focus* n. 4, del 10 giugno 2019, quando si evidenziano gli effetti finanziari piuttosto limitati che derivano dalle novità «introdotte con la legge di bilancio e con il Decreto Crescita». Non manca, da ultimo, uno specifico *Focus*⁴³⁵ con cui l'UPB si propone di analizzare la sent. n. 247 del 2017 della Corte costituzionale – in tema di avanzi di amministrazione e sui cui l'UPB tornerà in occasione del *Focus* n.3, dell'8 aprile 2019 – nonché un *Focus* in cui l'UPB si sofferma sugli effetti della sentenza n. 70/2015 sulla finanza pubblica⁴³⁶.

Con i *Flash*, invece, l'UPB pare offrire degli spunti di analisi molto sintetici – salva qualche eccezione⁴³⁷ – su determinati aspetti di rilievo per la finanza pubblica,

⁴³⁵ Cfr. *Focus* tematico n.5, del 9 marzo 2018 (“Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017”), il quale sembra quasi una sorta di nota a sentenza dell'UPB.

⁴³⁶ Cfr. *Focus* tematico n.4, del 16 giugno 2015 (“La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica”), dove si quantificano in circa 2,8 miliardi di euro gli effetti della sentenza della Corte.

⁴³⁷ Cfr. *Flash* n.2 del 2019.

come, ad esempio, l'inserimento del *Fiscal compact* nel diritto dell'Unione europea⁴³⁸, l'impatto della crisi sulle varie generazioni⁴³⁹, il reddito di cittadinanza⁴⁴⁰ e la riforma del codice degli appalti⁴⁴¹.

Dalla sintetica analisi effettuata e dal tenore delle pubblicazioni passate in rassegna sembra potersi trarre la volontà dell'UPB di andarsi a inserire su aspetti di più stringente attualità e che esulano dalla mera analisi dei documenti di bilancio, evidenziando i profili di rilievo che essi possono avere rispetto al più generale andamento della finanza pubblica italiana. In questo senso, esse non appaiono rivolte a una predeterminata schiera di interlocutori – quali potrebbero essere il Parlamento, il Governo o la Commissione europea – bensì sembrano sollevare questioni e tematiche che interessano direttamente il complesso degli operatori economici e finanziari, offrendo prospettive sulla finanza pubblica italiana altrimenti inedite, che in qualche modo inverano i profili di ausiliarità sovranazionale prima accennati. Non per questo, tuttavia, pare doversi sminuire l'importante portata argomentativa che è possibile riscontrare nelle varie pubblicazioni dell'UPB; la quale, al contrario, risulta inverare altresì i profili di ausiliarità nazionale prestandosi alla rivivificazione di un dibattito pubblico che appare piuttosto sclerotizzato sul ricorrente dibattito tra Governo e Commissione europea intorno alla predisposizione della manovra finanziaria. Anche in relazione a tale attività di tipo analitico-consultivo, pertanto, appare possibile identificare la portata pluridirezionale e ausiliare che caratterizza sotto più aspetti il novero di funzioni che sono state attribuite all'UPB.

3. L'opportunità di non travalicare il proprio mandato: il confine labile tra tecnica e politica. Alcuni casi particolari

Nell'analizzare le varie pubblicazioni dell'UPB si è cercato di mettere in evidenza l'approccio di tipo consultivo che talvolta viene assunto da tale organismo nell'espletamento delle proprie funzioni, sottolineandone i relativi profili di ausiliarità. In questa sede, invece, pare utile richiamare i possibili rischi che possano

⁴³⁸ Cfr. *Flash* n.7 del 2017.

⁴³⁹ Cfr. *Flash* n.1 del 2018.

⁴⁴⁰ Cfr. *Flash* n.1 del 2019.

⁴⁴¹ Cfr. *Flash* n.2 del 2019.

derivare da un simile approccio, il quale a tratti, si è visto, si presenta come di tipo più o meno intensamente propositivo, segnalando alcuni passaggi che, più direttamente di altri e senza pretesa di esaustività, lasciano emergere il sottile confine – quello fra tecnica e politica – all’interno del quale è chiamato a muoversi l’UPB⁴⁴².

Un punto di partenza in questo senso viene senz’altro offerto dal Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015, del maggio 2015, laddove esso riprende e sviluppa due temi che l’UPB aveva già discusso in occasione dell’audizione parlamentare del 21 aprile 2015. Il primo riguarda l’analisi settoriale e, più specificamente, l’esame degli interventi di revisione della spesa pubblica predisposti dal Governo, e appare d’interesse in quanto, nell’esaminare la parte della manovra finanziaria relativa alla revisione degli incentivi alle imprese, l’UPB conclude affermando che «ai fini del conseguimento di maggiori risparmi andrebbe ampliato l’aggregato della spesa aggredibile, 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 PNR⁴⁴³, nella fattispecie quella relativa ai costi *standard* sul trasporto 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)»⁴⁴⁴.

Il secondo passaggio può invece individuarsi in relazione all’analisi delle misure predisposte per la razionalizzazione delle società partecipate pubbliche, laddove l’UPB conclude laconicamente che «[p]er quanto riguarda gli aspetti di merito, il risultato immediato di fusioni o liquidazioni è una riduzione dei costi auspicabile, ma

⁴⁴² In tal senso M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., pp. 731, sottolinea come le «nuove risorse conoscitive» messe a disposizione dell’UPB debbano essere «aggiuntive» e non sostitutive rispetto a quelle già esistenti, ritenendo del tutto irragionevole riconoscere ad esso «funzioni diverse da quelle istruttorie» o il fatto che esso «possa indicare o peggio ancora imporre terapie dopo aver proposto le diagnosi».

⁴⁴³ 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”.

⁴⁴⁴ Cfr. Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015, p. 51, ma v. anche p. 16 dell’audizione parlamentare dell’UPB, del 21 aprile 2015, sul DEF.

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»⁴⁴⁵.

In entrambe le occasioni l'UPB pare sfumare il proprio approccio meramente analitico-valutativo in ragione di un approccio di tipo maggiormente consultivo-propositivo⁴⁴⁶, accompagnando le proprie valutazioni all'indicazione, più o meno specifica, di possibili misure alternative o integrative che, in qualche modo, presuppongono un certo grado di politicità.

Un simile approccio, tuttavia, pare essere stato seguito anche in occasione del Rapporto sulla politica di bilancio 2016, nel quale sembra possibile individuare almeno due ulteriori passaggi dal tenore analogo a quelli riportati in precedenza. Il primo riguarda il tema delle criticità legate agli investimenti pubblici in Italia, in relazione al quale l'UPB 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»⁴⁴⁷, rinviando per approfondimenti sul tema ad un proprio *Focus* tematico, nel quale si prospetta l'opportunità di adottare alcuni strumenti e metodi previsti nel *Piano Juncker* nell'ambito degli investimenti infrastrutturali, nonché elencando in maniera alquanto dettagliata i punti essenziali sulla base dei quali «[u]n "sistema" valutativo ben strutturato dovrebbe essere fondato»⁴⁴⁸. Dopodiché, sempre sullo stesso tema, l'UPB sottolinea come, in relazione agli investimenti pubblici in Italia, «le principali criticità riguard[ino] il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti (*'pipeline'*) di investimenti continuamente

⁴⁴⁵ Cfr. p. 53 del Rapporto in esame, nonché p. 18 della richiamata audizione parlamentare.

⁴⁴⁶ 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*, cit., 25 ss., che evidenzia 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'UPB dovrebbe limitarsi a svolgere «l'attività di analisi e verifica che rientra nel suo mandato, da esercitare in applicazione di parametri tecnici».

⁴⁴⁷ Cfr. il Rapporto sulla politica di bilancio 2016, p. 40.

⁴⁴⁸ Il riferimento è al *Focus* tematico n. 5, del 26 ottobre 2015 («*Il Piano di investimento europeo. Un'opportunità per migliorare la governance delle infrastrutture pubbliche in Italia?*»).

aggiornato e rinnovato, e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti e il loro finanziamento», affermando che, in questa prospettiva, «[l]a 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», giungendo, infine, a suggerire l'introduzione di organismi tecnici che possano garantire l'efficacia degli investimenti pubblici in Italia⁴⁴⁹.

Nello stesso Rapporto, tuttavia, pare esservi un altro passaggio sintomatico di quello che sembra essere un intento di tipo propositivo e, cioè, nella parte in cui si analizzano le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale, affermando 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»⁴⁵⁰.

In realtà, al di fuori dei due rapporti citati, non sembra che una analoga tendenza possa riscontrarsi in relazione ai rapporti successivamente pubblicati dall'UPB⁴⁵¹; mentre si è visto come essa permanga in relazione ai *Focus* tematici, ad esempio quando si afferma che per affrontare il tema dei lavori usuranti o gravosi «in modo più sistematico ... andrebbe valutata l'opportunità di mantenere ancora, nella configurazione attuale, i trattamenti agevolati a favore di specifici settori e comparti», anche se, prosegue l'UPB, «[a]ndrebbe altresì considerata la possibilità di affrontare la problematica dei lavori usuranti attraverso il rafforzamento di altri strumenti più legati al mercato del lavoro che consentano una ricollocazione efficiente del lavoratore anziché il pensionamento a requisiti ridotti»⁴⁵², ovvero quando, in relazione alla

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ *Ivi*, p. 111.

⁴⁵¹ I rilievi contenuti nel Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, p. 48, e nel Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017, p. 126, infatti, sembrano più di natura formale che sostanziale.

⁴⁵² Cfr. *Focus* tematico n.2, del 6 febbraio 2018 («*I requisiti ridotti di pensionamento per i lavori 'particolarmente faticosi e pesanti: le novità introdotte con la legge di bilancio per il 2018'*»), spec. p. 24, proseguendo sulla possibilità di prevedere specifici «accordi tra lavoratore e datore di lavoro», i quali «potrebbero introdurre la possibilità in fasi avanzate della vita lavorativa di svolgere funzioni meno gravose per le quali l'esperienza sia elemento strategico e fonte di esternalità positive sui processi produttivi».

fiscalità dei giochi d'azzardo, sottolinea come un «aumento della tassazione ... permette di internalizzare i costi sociali causati dalle ludopatie», ricordando come «nell'ambito dell'economia comportamentale è stato dimostrato che nei casi di dipendenza dal gioco e dal fumo una maggiore tassazione [possa] influenzare positivamente il processo decisionale degli individui e ridurre i rischi sociali»⁴⁵³.

Come si accennava, si tratta di una attività di tipo consultivo-propositivo che finisce con lo scontare inevitabilmente alcuni margini di ambiguità, in quanto sembra porsi in un'ottica di discontinuità rispetto alle attività più specificamente tecnico-analitiche che il legislatore pare aver voluto riservare all'UPB, spingendosi invece a lambire il piano dell'opportunità politica⁴⁵⁴. Il tenore dei passaggi richiamati, infatti, sembra dare conto di un'interpretazione molto ampia delle proprie funzioni da parte dell'UPB, le quali – a differenza di altre esperienze⁴⁵⁵ – non sembrano ricomprendere una attività di valutazione di politiche alternative che possa giustificare l'allontanamento da quell'atteggiamento analitico-valutativo di tipo tecnico e indipendente, che al contrario dovrebbe connotare l'operato dell'UPB⁴⁵⁶, in favore di un approccio più marcatamente attivo-propositivo.

Quand'anche non si volesse ritenere un simile approccio al di fuori del mandato istituzionale dell'UPB⁴⁵⁷, dovrebbe comunque evidenziarsi l'opportunità di arginarne con attenzione la portata – soprattutto in ragione della delicatezza delle materie su

⁴⁵³ Cfr. *Focus* tematico n.6, del 3 maggio 2018 (“*La fiscalità nel settore dei giochi*”), pp. 4 ss.

⁴⁵⁴ 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, 1986. La tendenza del potere economico a «fare a meno del potere politico», e cioè a «non necessitare più della mediazione rappresentativa, divenendo esso stesso potere politico» è stata sottolineata da M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, spec. pp. 183 ss., in particolare con riguardo ai riflessi di tale tendenza sulle dinamiche della forma di governo parlamentare.

⁴⁵⁵ Si pensi al citato *Congressional Budget Office*, cui viene espressamente affidato il compito di presentare al Congresso possibili politiche alternative di entrata e di spesa che riducano il ricorso al *deficit* (sul punto v. *infra*).

⁴⁵⁶ Emblematiche, 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., ovvero il *Focus* tematico n.3, del 13 febbraio 2018, su “*Situazione e prospettive della finanza pubblica italiana*”, dove si affrontano, in maniera quasi chirurgica, le principali criticità che risultano contraddistinguere la situazione della finanza pubblica italiana, con l'UPB fa, ad esempio, in relazione ai rischi «collegati allo scenario in cui nei prossimi anni si decidesse ... di cancellare, in parte o in tutto, le clausole di salvaguardia previste dal DPB e di sostituirle con coperture alternative», ovvero quando sottolinea il fatto che la spesa pensionistica italiana sia più alta rispetto agli altri paesi europei, mentre quella per la sanità si colloca tra le meno elevate dei maggiori paesi dell'Unione europea.

⁴⁵⁷ Sul punto, infatti, I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio*, cit., pp. 19 ss., sottolinea come solo da un punto di vista formale le funzioni espletate dall'UPB potrebbero considerarsi di natura meramente tecnico-amministrativa.

cui esso viene chiamato a effettuare le proprie valutazioni – per valorizzare maggiormente le funzioni di verifica e controllo che esso è chiamato a espletare in tema di finanza pubblica e sui quadri previsionali del Governo. Un tale auspicio non si giustificerebbe solo per il fatto che l'UPB si trovi a operare in un ambito intrinsecamente connesso al principio democratico e al paradigma della rappresentanza politica, ma anche perché l'adozione da parte dello stesso di un approccio di tipo attivo-propositivo rischia di compromettere l'ordinario criterio di imputazione della responsabilità politica⁴⁵⁸ proprio in una materia che interessa le scelte più delicate per la vita dello Stato. In altre parole, il rischio principale è che si agevoli una delegittimazione delle decisioni politiche⁴⁵⁹ e una alterazione del circuito della responsabilità, in un ambito i cui profili di rappresentatività risultano, di per sé, già ampiamente circoscritti alla luce delle regole di bilancio europee.

Proprio per questo sembrano doversi stigmatizzare quelle ricostruzioni, che pure vi sono in ambito europeo, che si propongono di rafforzare il profilo attivo dei *fiscal council* europei, al punto di dotarli del potere di presentare emendamenti laddove le manovre finanziarie degli Stati membri si pongano in contrasto con l'osservanza delle regole di bilancio europee⁴⁶⁰. Al contrario, se si vogliono evitare i rischi appena prospettati, nonché la stessa delegittimazione dell'UPB, più opportuno appare insistere sulla portata argomentativa che dovrebbe contraddistinguere le risultanze di tale organismo, a luce della quale ben potrà verificarsi l'emersione di profili di opportunità "politica", ma che allora potranno essere fatti propri dagli attori politici sulla base di determinazioni che si fondano su analisi scientifiche e argomentate ("tecniche") e non sull'apodittica affermazione di un qualche *plus-valore* rispetto alle affermazioni derivanti dagli organi tecnici in generale.

⁴⁵⁸ Circa tale aspetto, D. CABRAS, *Un fiscal council in Parlamento*, cit., pp. 26-27, 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".

⁴⁵⁹ Dello stesso avviso, G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 193.

⁴⁶⁰ European Fiscal Board, Rapporto annuale 2017.

4. L'Ufficio parlamentare di bilancio davanti alle Camere. Riflessi e peculiarità della prima attivazione del meccanismo del *comply or explain*: quando il processo di convergenza, suo malgrado, viene meno

Per quanto riguarda le interazioni tra l'UPB e il Parlamento, il punto di riferimento è costituito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 243 del 2012, laddove prevede che il suo «Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari» competenti in materia di finanza pubblica. In realtà, al di là di tale previsione, la stessa natura e complessità delle analisi effettuate dall'UPB pare giustificare, di per sé, la sua possibile convocazione in audizione da parte delle Commissioni parlamentari. Già a partire dai primi anni della sua attività, infatti, l'UPB sembra aver sperimentato un'attenzione non indifferente da parte delle Camere, le quali non hanno mancato di ampliare il coinvolgimento di tale organismo nella propria attività istruttoria, anche al di là delle sole occasioni offerte dall'esame dei documenti di bilancio.

In questa prospettiva, può evidenziarsi come alle audizioni per così dire “fisiologiche” o “istituzionali”, e cioè effettuate in Commissione bilancio nel corso dell'esame dei documenti di bilancio e dei disegni di legge di stabilità/bilancio, si siano affiancate altre tipologie di audizioni, in cui l'UPB è stato chiamato a esprimere le proprie valutazioni anche in sedi diverse, sia pure mantenendosi saldamente ancorato all'analisi degli effetti dei vari provvedimenti, di volta in volta discussi, sul piano della finanza pubblica in generale. In tal senso possono segnalarsi, ad esempio, le diverse audizioni tenute dall'UPB dinanzi: alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, in tema di fiscalità degli enti territoriali, di fabbisogni *standard* e sull'attuazione del regionalismo differenziato; alle Commissioni finanze di Camera e Senato, rispettivamente in tema di strumenti finanziari derivati e di evasione fiscale; alla Commissione industria e finanze del Senato, in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale; alla Commissione attività produttive della Camera, sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali; nonché davanti alle Commissioni congiunte lavoro e affari sociali della Camera e alla Commissione lavoro del Senato, in tema di reddito di cittadinanza e pensioni.

Si può dunque constatare un tendenziale aumento del coinvolgimento dell'UPB all'interno dei lavori delle Camere, anche al di fuori dei casi strettamente collegati

con la predisposizione della manovra finanziaria, e che pare potersi leggere in un'ottica di inveroamento dei profili di ausiliarità che tale organismo può concretamente esplicitare nei confronti del Parlamento⁴⁶¹.

Ad ogni modo, si è accennato a come simili profili di ausiliarità incontrino il proprio apice in relazione al meccanismo previsto dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, e cioè all'eventuale attivazione del "*comply or explain*", da parte anche di una sola Commissione bilancio, in presenza di «valutazioni significativamente divergenti» fra UPB e Governo. Sulla *ratio* alla base di tale strumento, nonché sulle sue potenzialità, ci si è già soffermati. Qui appare opportuno, invece, approfondire l'analisi delle vicende che, nel 2016, hanno caratterizzato la sua prima attivazione da parte delle Camere, così da definirne peculiarità e prospettive.

Il processo di validazione del 2016 ha infatti rappresentato, sotto diversi aspetti, un *quid novi* per l'UPB. In quella occasione, si è avuto modo di constatare il manifestarsi di importanti elementi di novità, sia per quanto concerne i rapporti tra l'UPB, il Governo e il Parlamento, sia in relazione all'impatto mediatico che le determinazioni dell'UPB hanno avuto sull'opinione pubblica. La prima analisi e valutazione che l'UPB 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 nell'aprile dello stesso anno⁴⁶².

Anche in questa occasione l'UPB ha dato conto della propria interlocuzione con il MEF⁴⁶³, facendo emergere il valore endoprocedimentale dell'espletamento – *ex ante* – delle proprie funzioni, anche se, è bene ricordarlo, il quadro normativo di riferimento non fornisca elementi univoci in tal senso, ma sia piuttosto la natura stessa delle funzioni dell'UPB, nonché la sua strumentalità rispetto al rispetto delle regole di bilancio europee, a suggerire un approccio di questo tipo, e cioè rivolto a intervenire direttamente sulla definizione stessa delle previsioni su cui esso andrà poi a esprimere le proprie valutazioni; in tal guisa, infatti, le previsioni e le stime governative tendono a configurarsi quale risultato di un articolato processo di convergenza e raffronto tra UPB e MEF, con il quale il Governo evita che l'organismo

⁴⁶¹ Emblematica in tal senso l'audizione dell'UPB sul regionalismo differenziato, dove vengono poste in luce le diverse problematiche di carattere finanziario che risultavano caratterizzare i processi di differenziazioni avviati in quel momento da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

⁴⁶² Cfr. Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016.

⁴⁶³ V. il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, p. 16.

indipendente possa andarsi a esprimere – con l’alternativa secca di validare o meno – in maniera del tutto estemporanea sui propri quadri previsionali.

Ad ogni modo, il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, oltre all’interlocuzione con il MEF, evidenzia aspetti già contenuti nei rapporti precedenti, richiamando l’attenzione, in particolare, sul generale ottimismo delle stime governative⁴⁶⁴ – in linea con le previsioni del «panel UPB» – ma «in prossimità del limite superiore dell’intervallo delle stime dei previsori»⁴⁶⁵. In definitiva, l’UPB valuta «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»⁴⁶⁶, suggerendo, pertanto, di adottare «un approccio di cautela», soprattutto in ragione dell’elevata «dose di incertezza che contraddistingue l’attuale fase economica»⁴⁶⁷ e segnalando al MEF come «la credibilità dei piani di rientro del *deficit* e della riduzione del debito in rapporto al PIL dipend[a] in modo significativo dalla capacità di realizzare a consuntivo gli obiettivi preannunciati in termini di politiche strutturali e di bilancio ... 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 ... 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 benefici sulla qualità delle

⁴⁶⁴ Cfr. Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016, pp. 17-22.

⁴⁶⁵ L’UPB, 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’UPB sul Def, del 19 aprile 2016, pp. 9-10.

⁴⁶⁶ Così il Rapporto in esame, a p. 22. Tuttavia, sul punto, l’UPB 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».

⁴⁶⁷ *Ivi*, p. 23.

politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale»⁴⁶⁸.

Su queste premesse si è andato dunque a inserire il processo di validazione autunnale dello stesso anno, nel corso del quale, come si è accennato, le Camere hanno per la prima volta attivato il meccanismo del *comply or explain*, suscitando una non indifferente attenzione da parte dei *media* e dell'opinione pubblica. La validazione di autunno, come di consueto, ha visto l'UPB chiamato a valutare i quadri previsionali macroeconomici (tendenziali e programmatici⁴⁶⁹) approvati dal Governo con la Nadef. Nel corso dell'audizione parlamentare dell'UPB su quest'ultima, del 3 ottobre 2016, il *fiscal council* italiano poneva in rilievo alcune importanti criticità riguardanti i quadri previsionali elaborati dal Governo, riferendo di aver ritenuto possibile effettuare la validazione del quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2016 e 2017, mentre nutrite riserve muoveva in riferimento alle previsioni per gli anni 2018 e 2019, rispetto alle quali – pur non considerandole «oggetto di validazione formale»⁴⁷⁰ – la stima del Governo appariva «eccessivamente ottimistica riguardo sia alla crescita reale sia all'inflazione»⁴⁷¹. Nella medesima prospettiva, l'UPB riferiva di avere «trasmesso al MEF i propri rilievi critici» anche in relazione al quadro programmatico del Governo – quello senz'altro oggetto di “validazione formale” – sottolineando la presenza di «un eccessivo ottimismo» nelle previsioni del triennio 2017-2019. Tuttavia, con riguardo al 2017, l'Ufficio assumeva una posizione più netta, affermando di avere rappresentato al MEF che, «in assenza di una revisione coerente con tali rilievi», non sarebbe stato possibile «procedere a una validazione positiva» del quadro programmatico governativo⁴⁷².

⁴⁶⁸ *Ivi*, p. 48. L'UPB qui pare esercitare una funzione di consulenza di tipo economico-contabile, interpretando, *de facto*, un ruolo che, come si è visto, lo assimilerebbe agli organi ausiliari di cui agli artt. 99-100 della Costituzione e che, al contempo, rende manifesta la portata sovranazionale dell'organismo, laddove l'argomento della “credibilità” assume un ruolo centrale all'interno di tutta l'argomentazione.

⁴⁶⁹ Come noto, le previsioni tendenziali riguardano l'andamento dell'economia e della finanza pubblica in assenza di nuove manovre finanziarie, mentre quelle programmatiche attengono all'andamento che queste assumono alla luce delle misure elaborate dal Governo.

⁴⁷⁰ Enfasi aggiunta. Cfr. audizione parlamentare dell'UPB, del 3 ottobre 2016, p. 3. Probabilmente il riferimento alla «validazione formale» era qui da intendersi nel senso che questa non fosse prevista dalla normativa eurounitaria (che richiede la valutazione delle sole stime programmatiche), giacché il citato Protocollo d'intesa tra MEF e UPB ricomprende espressamente (al punto 2.1.), tra i vari oggetti di validazione, le previsioni macroeconomiche tendenziali contenute nella Nadef.

⁴⁷¹ *Ivi*.

⁴⁷² *Ivi*, pp. 3, 10 e 15 dove considera «significativamente fuori linea» le stime programmatiche di crescita del Pil elaborate dal MEF per il 2017.

In realtà, l'UPB 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'UPB aveva preconizzato le criticità sopra richiamate evidenziando come, per il triennio 2017-2019, le previsioni di crescita del MEF risultassero «al di fuori dell'intervallo del *panel* UPB e quindi non improntate a criteri prudenziali», rilevando che tale «evoluzione fuori linea, qualora fosse stata oggetto di un processo di validazione, avrebbe potuto pregiudicarne l'esito positivo»⁴⁷³.

Nonostante un simile monito fosse stato sostanzialmente disatteso dal Governo, l'UPB nel corso dell'audizione del 3 ottobre 2016 tentava di ridimensionare la portata delle criticità pure in quella sede rilevate, precisando che, secondo l'ordinamento dell'Unione europea, la validazione avrebbe riguardato esclusivamente le previsioni contenute nel successivo Documento programmatico di bilancio (DPB), e che, pertanto, «eventuali revisioni dell'entità e della composizione della manovra di finanza pubblica rispetto a quelle indicate nella NADEF» avrebbero ben potuto comportare la conseguente rivalutazione del quadro macroeconomico previsionale approvato dal Governo⁴⁷⁴.

Nonostante tale precisazione, le Commissioni parlamentari bilancio⁴⁷⁵ 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[ss]e di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene[ss]e di conformarle a quelle dell'Ufficio», aprendo alla prima attivazione, dall'istituzione dell'UPB, di tale strumento da parte delle Camere.

Ne conseguiva l'audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre successivo, durante la quale il Governo optava per confermare e motivare (*explain*) i propri quadri previsionali⁴⁷⁶. In quella occasione, infatti, il MEF teneva a puntualizzare come lo scarto fra scenario programmatico e tendenziale,

⁴⁷³ Cfr. l'audizione parlamentare dell'UPB, del 29 settembre 2015, p. 8.

⁴⁷⁴ Cfr. la richiamata audizione dell'UPB, del 3 ottobre 2016, p. 15.

⁴⁷⁵ Come noto, di consueto l'istruttoria sui documenti di bilancio e sulla manovra finanziaria avviene a Commissioni riuniti.

⁴⁷⁶ 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.

fra il Governo e l'UPB, fosse in realtà di soli 0,2 punti percentuali, e come lo stesso potesse reputarsi «contenuto», «non significativo» e imputabile «a singole peculiarità modellistiche, *timing* delle equazioni, modalità di introduzione delle politiche nei modelli e margini d'errore statistico»⁴⁷⁷.

Il Governo, pertanto, operava un tentativo di minimizzazione dell'entità delle divergenze tra le proprie valutazioni e quelle dell'UPB, riducendo le stesse a questioni di mero carattere metodologico; anche se, in realtà, lo scarto di 0,2 punti percentuali non sembrava potersi ritenere di entità «esigua», tantomeno su una stima di crescita dell'1 per cento, di cui pertanto esso avrebbe rappresentato una porzione considerevole della previsione di crescita⁴⁷⁸.

Ciò che appare interessante rilevare, tuttavia, è come il Governo, nonostante dinanzi alle Camere avesse optato per l'*explain*, di lì a poco e in occasione dell'elaborazione del successivo DPB 2017 – e dunque dei principali contenuti della manovra – si trovò a riformulare il proprio quadro macroeconomico programmatico confermando, sì, la previsione di crescita reale all'1 per cento (contenuta nella NadeF), ma sulla base di una manovra di finanza pubblica maggiormente espansiva rispetto a quella annunciata in precedenza⁴⁷⁹. Tali novità, comunque, portarono l'UPB 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 le stesse venivano repute «nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili»⁴⁸⁰. La lettera di validazione veniva accompagnata da alcune osservazioni, secondo cui, pur confermando la plausibilità delle stime del Governo, l'UPB continuava individuare nelle previsioni sulla crescita

⁴⁷⁷ In tal senso, v. l'audizione parlamentare del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2016, dinanzi alle Commissioni bilancio riunite. Durante la stessa, il MEF ribadiva, inoltre, il fatto che sarebbe stata la validazione, o meno, del quadro di bilancio a dover 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.

⁴⁷⁸ Circa tale aspetto, è bene ricordare che le regole di bilancio europee ruotano intorno al rapporto debito/Pil, pertanto a una maggiore crescita del Pil può corrispondere un maggiore ricorso all'indebitamento senza compromettere l'assetto dei vincoli di bilancio europei.

⁴⁷⁹ 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. Va evidenziato, comunque, come il rinnovato quadro previsionale differisse anche per il tenere conto dei dati sui conti nazionali trimestrali diffusi dall'Istat il 3 ottobre precedente.

⁴⁸⁰ Così, la lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico del Documento programmatico di bilancio, del 17 ottobre 2016.

reale «un potenziale elemento di rischio»⁴⁸¹, nonostante il maggiore ricorso all'indebitamento previsto dal Governo avesse comportato lo spostamento del *range* dei previsori dell'UPB dallo 0,6-0,8 per cento allo 0,8-1 per cento⁴⁸².

Al di là del consueto richiamo a un generale “eccesso di ottimismo”, dunque, la riformulazione del quadro macroeconomico previsionale dell'Esecutivo aveva consentito all'UPB di concludere positivamente il processo di validazione.

Potrebbero essere tre le circostanze – di cui due di carattere procedurale e una di carattere sostanziale – che allora portarono il *fiscal council* italiano a rivedere il proprio giudizio.

La prima potrebbe individuarsi nelle difficoltà relative all'intreccio dovuto dalla nuova calendarizzazione della NadeF⁴⁸³ e la diffusione dei dati relativi ai conti nazionali trimestrali da parte dell'Istat⁴⁸⁴, il quale non avrebbe consentito MEF – ma in realtà neanche all'UPB – di tenere conto di questi ultimi ai fini della definizione delle proprie stime. La diffusione di tali dati, infatti, avrebbe determinato la rielaborazione delle previsioni tendenziali da parte dei previsori dell'UPB, i quali sono poi ricorsi a tali nuovi scenari per analizzare l'impatto della nuova manovra finanziaria sui conti pubblici⁴⁸⁵; anche se, in realtà, l'ipotesi sembra doversi escludere, posto che i dati trimestrali di contabilità nazionale diffusi dall'Istat sembrano aver avuto un impatto piuttosto marginale sui quadri macroeconomici elaborati dal Governo⁴⁸⁶.

Anche la seconda circostanza sarebbe da imputare in qualche modo a problematiche di carattere “procedurale” e, in particolare, derivanti dalle nuove calendarizzazioni stabilite dalla legge n. 196 del 2009, così come modificata dalla legge n. 163 del 2016. La nuova legge di contabilità pubblica, infatti, 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

⁴⁸¹ Si vedano, in tal senso, le *Osservazioni sul quadro macroeconomico del Documento programmatico di bilancio 2017*, p. 2.

⁴⁸² *Ivi*; pertanto compensando quello scostamento di 0,2 punti percentuali che era stato evidenziato dall'UPB in occasione dell'esame della NadeF, il precedente 3 ottobre, in sede di audizione.

⁴⁸³ 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.

⁴⁸⁴ La cui pubblicazione si è avuta 3 ottobre 2016.

⁴⁸⁵ In tal senso, v. l'audizione parlamentare del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, del 7 novembre 2016, p. 3.

⁴⁸⁶ Di tale avviso lo stesso Presidente dell'UPB, nel corso dell'audizione parlamentare del 3 ottobre, laddove affermava che «l'effetto della revisione dei quadri trimestrali non cambia il quadro nella sostanza»; in tal senso, v. anche il *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, p. 39.

DPB debba essere trasmesso all'Eurogruppo e alla Commissione entro il 15 ottobre. Il DPB, 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 ottobre successivo⁴⁸⁷.

Un tale ritardo si sarebbe potuto ascrivere a una – per certi versi “tradizionale”⁴⁸⁸ – incompleta definizione dei dettagli relativi alle misure che componevano la manovra finanziaria approvata in Consiglio dei ministri; con ciò rendendo evidente il grado di indeterminatezza e le stringenti tempistiche con cui l'UPB sia stato chiamato, in concreto, a esprimere le proprie valutazioni.

Le due circostanze appena richiamate potrebbero spiegare, dunque, le ragioni per cui, in occasione della validazione della NadeF 2016, risulti essere venuto meno quel processo di convergenza tra MEF e UPB cui si è accennato in precedenza. Ragioni di carattere procedurale, infatti, avrebbero comportato una sostanziale compressione, se non il venire meno *tout court*, di quel dialogo che, nelle precedenti validazioni, era apparso determinante nel garantire il conseguimento di una valutazione di carattere positivo da parte dell'UPB. Venuto meno l'ordinario processo di convergenza e raffronto, pertanto, il *fiscal council* non sembra aver avuto altra opzione che esprimere «valutazioni significativamente divergenti» rispetto al Governo; mentre per il successivo giudizio positivo sembra essere stata decisiva la predisposizione, da parte del Governo, di una manovra finanziaria sostanzialmente riveduta e corretta rispetto a quella precedentemente analizzata dall'UPB.

Tale ultima circostanza, dunque, sembrerebbe spiegare il motivo per cui l'UPB abbia ritenuto opportuno valutare (e non propriamente “rivalutare”)⁴⁸⁹ positivamente il quadro programmatico contenuto nel Documento programmatico di bilancio. Quest'ultimo, infatti, presentava una manovra finanziaria considerevolmente più

⁴⁸⁷ 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”.

⁴⁸⁸ La definizione dei contenuti della manovra finanziaria, infatti, in Italia avviene sempre a ridosso dell'esame parlamentare, come evidenziato anche dallo stesso UPB *supra*.

⁴⁸⁹ Alla luce delle differenze di contenuti riscontrabili tra NadeF e DPB 2017, infatti, parrebbe improprio parlare di una “ri-valutazione” da parte dell'UPB.

espansiva rispetto a quella prospettata nella Nedef, consentendo all'UPB di verificare il riallineamento delle previsioni governative rispetto a quelle elaborate dai previsori dell'UPB e anche se le stesse continuavano a collocarsi spesso «al limite superiore dell'intervallo del *panel*»⁴⁹⁰.

Da questo punto di vista, pertanto, ci si potrebbe chiedere quale ruolo abbia rivestito l'iniziale valutazione negativa dell'UPB rispetto alla riformulazione dei contenuti della manovra finanziaria elaborata dal Governo, e ciò sia in termini di incisività che di influenza. Sia pure in via ipotetica, infatti, si potrebbe sostenere che il Governo in quella occasione abbia ravvisato l'opportunità di modificare il proprio quadro programmatico al fine di adeguarlo alle valutazioni dell'UPB, così da evitare eventuali rimostranze della Commissione europea sul punto. L'ipotesi, d'altronde, pare confermata proprio dal fatto che il Governo, sia pure avendo 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, che in qualche modo incorporava i rilievi mossi dall'UPB in precedenza⁴⁹¹. Circostanza, questa, che appare alquanto significativa e da cui sembra potersi far derivare il riconoscimento, da parte del Governo, di un grado di influenza non affatto indifferente alle valutazioni dell'UPB, il quale, pertanto, in occasione della prima attivazione del *comply or explain* sarebbe riuscito a confermare il proprio 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»⁴⁹².

⁴⁹⁰ Da ultimo, v. la citata audizione parlamentare dell'Ufficio, del 7 novembre 2017.

⁴⁹¹ Con la lettera di validazione del 17 ottobre 2016, infatti, l'UPB validava le previsioni del Governo, pur accompagnandovi delle «osservazioni» nelle quali sottolinea come «le stime DPB di crescita del PIL reale e nomina appai[a]no nel 2017 nell'intervallo dei previsori UPB. L'Ipotesi di crescita reale è, tuttavia, al limite più elevato di queste stime, evidenziando un potenziale elemento di rischio, soprattutto se si tiene conto delle persistenti incertezze che dominano l'attuale fase congiunturale interna e internazionale. L'evoluzione del PIL reale si conferma al limite superiore degli intervalli previsivi nel 2018 e 2019. Al contempo, la distanza dai valori centrali di tali stime si amplifica in questi due anni, rafforzando i potenziali fattori di rischio delle ipotesi di crescita».

⁴⁹² Così, M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., p. 8.

4.1. (segue) La mancata attivazione del *comply or explain*: limiti di un modello?

Se dunque l'attivazione del *comply or explain* dell'ottobre 2016 – per i riflessi che ha avuto – pare aver confermato in maniera più diretta la funzione anticipatoria del giudizio dell'UPB rispetto a quello della Commissione europea, le vicende che hanno contraddistinto la sessione di bilancio del 2018⁴⁹³ sembrano costringere a effettuare qualche ulteriore considerazione.

Può essere utile richiamarle qui brevemente. Il 16 ottobre 2018 il Governo trasmetteva il proprio DPB alla Commissione europea. Due giorni dopo, quest'ultima segnalava come, a seguito del suo esame, avesse riscontrato una notevole violazione dei vincoli di bilancio europei da parte dell'Italia e chiedeva al Governo chiarimenti in merito⁴⁹⁴. Seguiva l'invio di una nuova lettera da parte del Governo⁴⁹⁵, rispetto alla quale però, nonostante le ulteriori informazioni ivi contenute, la Commissione, il 23 ottobre, riscontrava una «inosservanza particolarmente grave» degli impegni di bilancio assunti dall'Italia e chiedeva, pertanto, l'invio di un nuovo DPB di lì a tre settimane⁴⁹⁶. Ciononostante, il 31 ottobre — quindi, più di due settimane dopo il termine previsto dalla legge di contabilità pubblica e con una manovra già bocciata dalla Commissione — il Governo presentava il disegno di legge di bilancio alla Camera dei deputati. Il giorno successivo «in riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui *media*», il Quirinale interveniva sulla questione con il richiamato comunicato del primo novembre⁴⁹⁷, richiamando il Governo ad avviare, anche nel corso dell'esame parlamentare, un «confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni

⁴⁹³ Sulla sessione di bilancio v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in AA. VV., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 370 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, pp. 344 ss.; N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999, pp. 523 ss.; ID, *Le sessioni di bilancio, ieri, oggi e domani*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione: le regole del mercato finanziario*, Padova, 2010, pp. 109 ss.; nonché, più di recente, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018, pp. 195 ss.

⁴⁹⁴ Cfr. la lettera inviata da Dombrovskis e Moscovici il 18 ottobre 2018 al Ministro dell'economia e finanze Tria, con la quale si chiedevano a quest'ultimo delucidazioni circa le «ragioni per cui i piani dell'Italia configurano «una violazione grave e manifesta delle raccomandazioni adottate dal Consiglio ai sensi del Patto di stabilità e crescita»».

⁴⁹⁵ Cfr. la lettera di risposta inviata dal Ministro Tria a Dombrovskis e Moscovici il 22 ottobre 2018.

⁴⁹⁶ Sul punto, v. il Parere della Commissione europea del 23 ottobre 2018, sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto.

⁴⁹⁷ V. *supra*, par.

europee»⁴⁹⁸. Nelle settimane successive seguiva un intenso confronto tra Governo italiano e istituzioni europee, finché, il 21 novembre, la Commissione, rompendo gli indugi, dava parere negativo sul DPB rivisto e inviato dal Governo italiano il 13 novembre precedente.

Ci si muoveva, dunque, verso l'avvio della procedura d'infrazione — valutato positivamente, sia pure invitando al dialogo, dalla riunione dell'Eurogruppo del 3 dicembre — per la «*particularly serious non-compliance*» della legge di bilancio italiana con la normativa europea di riferimento⁴⁹⁹. Nel mentre, la Camera dei deputati, in data 8 dicembre approvava il *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia⁵⁰⁰ sul disegno di legge di bilancio presentato dal Governo più di un mese prima, trasmettendo lo stesso al Senato il giorno stesso. Il Senato, nel frattempo, versava in una sorta di stallo istituzionale, in attesa che il riattivato dialogo con l'Europa potesse dare i propri frutti. Circa dieci giorni dopo, il 18 dicembre, il Governo inviava alla Commissione europea una manovra finanziaria sostanzialmente rivista e corretta, pur mantenendo ferma la richiesta di flessibilità per il 2019⁵⁰¹. Su di essa, il giorno successivo, la Commissione europea esprimeva parere positivo, sottolineando, tuttavia, la propria ferma intenzione di voler vigilare con attenzione sull'attuazione delle misure ivi richiamate⁵⁰².

A quel punto, i tempi a disposizione del Parlamento per scongiurare l'esercizio provvisorio erano pressoché nulli e ciò si è tradotto nell'assenza di una qualsiasi

⁴⁹⁸ Si è visto come appaia d'interesse il richiamo del Presidente della Repubblica e della Commissione europea, con la sua lettera del 18 ottobre 2018, alla “bocciatura” delle previsioni macroeconomiche del Governo ad opera dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁴⁹⁹ Cfr. La dichiarazione dell'Eurogruppo del 3 dicembre 2018 sul documento programmatico di bilancio per il 2019 (COM. 734/18)

⁵⁰⁰ Sul tema del maxi-emendamento e questione di fiducia e sulle criticità legate al ricorso a tale strumento v., per tutti, v. G. U. RESCIGNO, *Principio di legalità, Stato di diritto, Rule of Law*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, pp. 305 ss., ma spec. p. 345; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, nonché, pur meno recentemente, ID, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma 17 marzo 2006)*, Roma, 2007, p. 41 ss.; con riguardo ai rilievi mossi a tale prassi da parte del Capo dello Stato v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pl. 807 ss., nonché M. MANETTI, (voce) *Capo dello Stato*, cit., pp. 154 ss.

⁵⁰¹ Cfr. la lettera di accompagnamento del Presidente del Consiglio dei ministri Conte e del Ministro Tria alla Commissione europea, del 18 dicembre 2018.

⁵⁰² Cfr. la lettera della Commissione europea al Governo italiano, del 19 dicembre 2018, dove si avverte quest'ultimo che l'adozione delle misure descritte sarà indispensabile per non procedere all'avvio della procedura per disavanzi eccessivi.

attività istruttoria da parte della Commissione bilancio⁵⁰³ e delle altre Commissioni sul disegno di legge di bilancio, nonché nella “presentazione” (v. *infra*) del testo in Aula senza alcun relatore⁵⁰⁴. Tanto le Commissioni che l’Assemblea, in sostanza, non hanno dato corso ad alcun esame della manovra, anche perché, stante la necessità di recepire l’accordo con Bruxelles, mancava un testo su cui lavorare; testo che, alla fine, è arrivato direttamente in Aula, al Senato, nel tardo pomeriggio del 22 dicembre, in forma di maxi-emendamento del Governo, per essere approvato, con la questione di fiducia, verso le due e mezza di notte⁵⁰⁵.

In questo articolato e vivace contesto si è riuscito a inserire in qualche modo anche l’UPB, dapprima a ottobre, in occasione dell’esame della Nadev, e poi a ridosso dell’approvazione parlamentare del disegno di legge di bilancio. Il 13 ottobre, infatti, l’UPB aveva inviato al MEF una propria lettera, con la quale esso, per la prima volta dalla sua istituzione e in maniera del tutto inedita⁵⁰⁶, non validava «le previsioni programmatiche per il 2019 pubblicate nella NADEF 2018, in quanto esse si colloca[va]no fuori dall’intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili». Nel corso della precedente audizione dell’UPB, del 9 ottobre, dinanzi alle Commissioni bilancio riunite per l’esame della Nadev, infatti, il *fiscal council* italiano aveva sottolineato alle Camere la sua impossibilità a «procedere a una validazione positiva», alla luce di un quadro programmatico caratterizzato da «significativi e diffusi disallineamenti rispetto alle stime elaborate dal *panel* dei previsori UPB sulle principali variabili macroeconomiche»⁵⁰⁷. Ne seguiva la (seconda) attivazione del meccanismo del *comply or explain* da parte delle Commissioni parlamentari, con

⁵⁰³ Come noto, alla luce dei regolamenti parlamentari, la sessione di bilancio affida un ruolo di primo piano alle Commissioni bilancio, la cui istruttoria è centrale e imprescindibile per l’esame e le attività delle altre commissioni; cfr. artt. 126 ss. del Reg. Sen, nonché artt. 119 ss. del Reg. Camera.

⁵⁰⁴ Si tratta di una circostanza che si è avuta anche in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per il 2017, la quale, nonostante si distinguesse per un contesto di crisi di governo, sembra confermare le crescenti difficoltà incontrate, ormai ordinariamente, dal Parlamento in sede di approvazione della manovra di bilancio.

⁵⁰⁵ Il successivo “esame” della Camera ha invece avuto inizio il 27 dicembre e si è concluso con l’approvazione del *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia il 30 dicembre, a ridosso dell’esercizio provvisorio; scongiurato anche dalla “subitanea” promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, come confermato dallo stesso in occasione del messaggio di fine anno.

⁵⁰⁶ Come si è visto, infatti, in occasione della validazione autunnale del 2016 l’UPB aveva “messo in guardia” rispetto alla possibilità di non validare, ma poi aveva proceduto in senso positivo sia pure con le osservazioni che si sono sopra riportate.

⁵⁰⁷ Cfr. Audizione dell’UPB del 9 ottobre 2018, Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5ª del Senato della Repubblica. Le principali criticità riscontrate dall’UPB attenevano, in particolare, alle stime per la crescita, alla dinamica dei prezzi e del Pil nominale (per almeno 0,4 punti percentuali), nonché all’entità del ricorso all’indebitamento.

la conseguenza di portare il Ministro dell'economia e delle Finanze – già audito dalle Camere lo stesso giorno dell'UPB – a tornare a riferire davanti alle stesse il giorno successivo, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 243/2012. Anche in quella occasione il Governo ha optato per l'*explain* e «confermare le previsioni contenute nella NADEF», precisando come le «proiezioni formulate da analisti di mercato o istituzioni internazionali ... [siano] state fra l'altro pubblicate in tempi diversi e sulla base di informazioni parziali o obsolete, alla luce delle ultime scelte di politica economica del Governo⁵⁰⁸.

A differenza della prima attivazione del *comply or explain*, tuttavia, in questo caso si versava nel contesto di una mancata validazione pienamente formalizzata, da cui è derivato, come si è visto, l'espreso richiamo dei rilievi dell'UPB sia da parte del Capo dello Stato che da parte della Commissione europea. Ciò che qui interessa, però, è porre in rilievo come in questa occasione la riformulazione dei principali contenuti della manovra sia stata operata dal Governo direttamente in sede europea e, quindi, non in una fase anticipata attraverso il raffronto con l'UPB, come avvenne invece nel 2016. Circostanza, questa, che ha portato a conferire all'UPB un ruolo del tutto marginale per il prosieguo della sessione di bilancio 2018, in qualche modo confermando la strumentalità sovranazionale dell'organismo che si è andata a esaurire, appunto, con la mancata validazione del quadro previsionale programmatico del Governo. Nel corso dell'approvazione del disegno di legge di bilancio, infatti, l'UPB è riuscito a ricavarsi appena lo spazio per un'audizione in Commissione bilancio, alla Camera il 27 dicembre 2018, nel corso della quale esso ha sottolineato come «a seguito del confronto successivo al preannuncio del rischio di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo e in risposta ai rilievi della Commissione, il Governo [avesse] modificato in modo significativo l'entità e la composizione della manovra di bilancio nonché il quadro macroeconomico 2018-2012 indicato nel DPB»⁵⁰⁹. Sulla nuova composizione della manovra, l'UPB si era infatti già espresso il 22 dicembre precedente, con una lettera inviata al MEF in cui segnalava – con la premessa che la «ristrettezza dei tempi non [avesse] consentito di seguire la procedura propria dell'esercizio di validazione» – la “plausibilità” delle previsioni

⁵⁰⁸ Cfr. Audizione del Ministro Tria dinanzi alle Commissioni bilancio riunite, del 10 ottobre 2018.

⁵⁰⁹ V. sul punto, il *Flash* n.3, del 22 dicembre 2018, sulla base del quale l'UPB ha costruito la propria audizione parlamentare.

del Governo, pur sottolineando «non trascurabili rischi di revisioni al ribasso», amplificati alla luce delle previsioni per il 2020 e 2021⁵¹⁰.

Sia pure sia mancata una vera e propria validazione da parte dell'UPB sul quadro programmatico del Governo⁵¹¹, pertanto, nessuna delle due Commissioni bilancio – e delle opposizioni in esse presenti – ha ritenuto di attivare il *comply or explain*, limitandosi solo quella della Camera a convocare il presidente dell'UPB ai sensi dell'art. 18, comma 2, della legge n.243/2012⁵¹². La circostanza potrebbe certamente spiegarsi guardando ai tempi estremamente ristretti che erano in quel momento a disposizione delle Camere per l'approvazione della manovra evitando l'esercizio provvisorio, ovvero in ragione del mancato riconoscimento di «valutazioni significativamente divergenti» tra le stime dell'UPB e quelle Governo; tuttavia essa potrebbe anche leggersi come una conferma della poca incisività di cui ancora gode l'organismo sul piano delle dinamiche della forma di governo. Esaurita la strumentalità eurounitaria, infatti, l'UPB sarebbe tornato a risultare assorbito dalle dinamiche della maggioranza parlamentare, o comunque a essere considerato principalmente per la sua funzionalità sovranazionale, come pare confermato anche dal fatto che nemmeno nel ricorso con il quale 37 senatori dell'opposizione hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio – cui si è già accennato – alcun cenno è stato fatto ai rilievi mossi dall'UPB.

⁵¹⁰ Cfr. la lettera dell'UPB relativa al nuovo quadro macroeconomico per il 2019 presentato dal Governo alla Commissione europea, del 22 dicembre 2018.

⁵¹¹ Si consideri, infatti, che la sopracitata lettera dell'UPB è l'unica che non si esprima in termini di «validazione» o «non validazione».

⁵¹² Secondo il quale il presidente dell'UPB, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

CAPITOLO IV

— *FISCAL COUNCIL*: DUE OPPORTUNE COMPARAZIONI —

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Il Congressional Budget Office statunitense. L'opportunità di un modello parlamentare in un sistema federale e il curioso tentativo di emulazione dell'esperienza statunitense*; 2.1. (segue) *Lo scontro istituzionale sulle prerogative di bilancio*; 2.2. (segue) *Opportunità e problematiche legate a un Congressional Budget Office. Alcune considerazioni*. 3. *L'Haut conseil des finances publiques francese e le virtualità del modello extraparlamentare*; 3.1. (segue) *Il principio di sincerità del bilancio: parametro costituzionale o semplice politico?*; 3.2. (segue) *Opportunità e problematiche legate a un Haut conseil des finances publiques. Alcune considerazioni*.

1. Premessa

Individuate le coordinate di fondo all'interno delle quali si è andata a inserire l'istituzione del *fiscal council* italiano, si rende opportuno soffermarsi su due esperienze di omologhi organismi che, per peculiarità, contesto e fisionomia, possono rivelarsi utili a fornire elementi di raffronto sulla cui base possa completarsi la lettura dell'esperienza italiana.

Si analizzeranno, in particolare, il *Congressional Budget Office* statunitense e l'*Haut conseil des finances publiques* francese. Due esperienze profondamente diverse tra loro, che radicano la propria ragion d'essere in motivazioni storiche e giuridiche assai distanti, e che si differenziano tanto per il contesto in cui si collocano quanto per la composizione e l'interpretazione che, all'intero dei rispettivi ordinamenti giuridici, è stata fornita loro dagli attori politici e dalla dottrina.

Collocato all'interno di una forma di governo presidenziale e di natura parlamentare il primo, inserito in una forma di governo semipresidenziale e di natura *extra*-parlamentare il secondo; entrambi, nondimeno, sembrano potersi leggere alla luce dell'esperienza dell'UPB. Se il *Congressional Budget Office* ha rappresentato il mo-

dello cui si è ispirato il legislatore italiano, infatti, l'*Haut conseil des finances publiques* rappresenta in qualche modo quel modello alternativo che – come si è visto – pure si sarebbe potuto seguire e che in qualche modo è passato per il rafforzamento delle prerogative e del ruolo della Corte dei conti all'interno delle dinamiche della forma di governo. Vi è dunque la necessità di verificare a quali condizioni e in quali circostanze possa ritenersi plausibile una emulazione dell'esperienza statunitense, così come sembra opportuno effettuare una prima valutazione dei riflessi che sono scaturiti da quella specifica opzione *extra*-parlamentare del legislatore francese; l'obiettivo, in altri termini, è rispondere all'interrogativo circa l'opportunità della scelta del legislatore italiano di dotare l'UPB della sua attuale configurazione.

2. Il *Congressional Budget Office* statunitense. L'opportunità di un modello parlamentare in un sistema federale e il curioso tentativo di emulazione dell'esperienza statunitense

Il *Congressional Budget Office* costituisce uno degli esempi più risaltanti⁵¹³ e maggiormente efficaci di *fiscal council*. Istituito nel 1974 con il *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (noto anche come *Budget Act*)⁵¹⁴, esso venne concepito come elemento imprescindibile di quella impalcatura atta a corroborare i propositi e gli obiettivi che si ponevano alla base dell'intento riformatore contenuto in tale provvedimento⁵¹⁵. Come si vedrà meglio nel prosieguo, infatti, il *Budget Act* rappresenta il punto di svolta di uno scontro istituzionale, alquanto aspro, intervenuto tra Presidente e Congresso in relazione alla definizione della portata delle rispettive prerogative in materia di approvazione e controllo del bilancio. Scontro che si concluse, appunto, con una riforma radicale della procedura di approvazione del

⁵¹³ Ancor più risaltanti sono, infatti, il *fiscal council* belga, olandese, danese e tedesco. Cionondimeno, il successo del CBO e le ragioni sopra esposte suggeriscono di soffermarsi sull'esperienza del *fiscal council* statunitense.

⁵¹⁴ Per un esame del provvedimento, v. J.W. ELLWOOD, J.A. THURBER, *The New Congressional Budget Process: The Hows and Whys of House-Senate Differences*, in L.C. DODD, B. OPPENHEIMER (a cura di), *Congress Reconsidered*, Praeger Publishers, New York, 1977, pp. 163-192.

⁵¹⁵ Di tale avviso, W. WILLIAMS, *Congress, Budgetmaking, and Policy Analysis: a Critique after the Fiscal Year 1976 Budget Trial Run*, in *Public Policy Paper*, n. 9/1976, p. 73; P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office. Honest Numbers, Powers, and Policymaking*, cit., p. 221. Evidenzia la centralità dell'aspetto informativo per tale riforma anche A. SCHICK, *Congress and Money. Budgeting, Spending and Taxes*, The Urban Institute, Washington, 1980, p. 76.

budget tesa a restituire al Congresso la pienezza di quel *power of the purse* che la Costituzione gli riconosce⁵¹⁶, ma che l'Esecutivo, nei fatti e grazie a una gestione sempre più esclusiva del bilancio, era riuscito a sterilizzare⁵¹⁷.

Ad ogni modo, prima di approfondire simili aspetti e di ripercorrere le vicende che hanno portato all'approvazione di una tale riforma, sembra opportuno soffermarsi brevemente sulla struttura e sulle funzioni attribuite al CBO dal *Budget Act*, così da rendere più nitida la centralità che tale organismo ha assunto nell'ottica della riforma.

Il CBO rientra nella categoria delle *support agency*, ossia di quegli organismi, come il *Congressional Research Service*⁵¹⁸ e il *Government Accountability Office* (già *General Accounting Office*)⁵¹⁹, che risultano preposti a offrire al Congresso il supporto necessario affinché quest'ultimo possa esercitare le proprie funzioni con contezza e in piena autonomia rispetto all'Esecutivo⁵²⁰. In questo senso, il CBO si distingue dalle altre *support agency* per l'assolvere la propria funzione ausiliaria in specifico riferimento a tutti quegli aspetti dell'attività legislativa che interessano la materia del bilancio, tra cui possono senz'altro annoverarsi le varie fasi di approvazione del bilancio federale stesso (c.d. *budget process*).

L'attività di supporto del CBO si concretizza principalmente nella pubblicazione di analisi, rapporti, *dossier*, formulazione di politiche fiscali alternative, stime e proiezioni, e si caratterizza, pertanto, per offrire al Congresso tutte quelle informazioni e

⁵¹⁶ Cfr. la *Taxing and Spending Clause* e l'*Appropriations Clause* della Costituzione statunitense (rispettivamente, art. 1, section 8, clause 1, e art. 1, section 9, clause 7); sull'esercizio del *power of the purse* da parte del Congresso v. il classico L. WILMERDING, *The Spending Power. A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures*, Yale University Press, New Haven, 1943.

⁵¹⁷ Sul punto, v. le riflessioni di D.J. MUCHOW, *The Vanishing Congress. Where has All the Power Gone?*, North American International, Washington, 1976, pp. 154 ss.

⁵¹⁸ Si tratta di una divisione della *Library of Congress*, che funge da servizio studi per le varie commissioni e i membri del Congresso, fornendo analisi, ricerche e approfondimenti *non-partisan*, e in via confidenziale.

⁵¹⁹ Istituito, come si vedrà, nel 1921, il GAO si occupa di condurre verifiche *non-partisan* per il Congresso, circa l'utilizzo delle risorse finanziarie da parte dell'Esecutivo; v., sull'argomento, A. MAAS, *Congress and The Common Good*, Basics Books, New York, 1981, pp. 216-228.

⁵²⁰ Il punto viene evidenziato con forza, proprio alla vigilia del *Budget Act*, da R. GOODWIN, *Clipping White House Wings*, in *Washington Post*, 17 marzo 1974, quando afferma che l'assoggettamento del Congresso all'Esecutivo è dovuto all'incapacità del primo «to obtain and use that expert knowledge and information which [...] has become necessary to the exercise of power». Il singolo parlamentare, infatti, raramente risulta «equipped to debate the executive, or even to comprehend what is being newly proposed or what ongoing activities he is expected to support», il che cagiona, in sostanza, una sorta di «congressional ignorance», o comunque una «congressional dependence on information that the executive tells it». Sull'importanza dell'informazione per l'esercizio della funzione legislativa del Congresso v. J.L. SUNDQUIST, *Research Brokerage: The Weak Link*, in L.E. LYNN (a cura di), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, National Academy of Sciences, Washington, 1978, pp. 126-144 nonché D. WHITEMAN, *Communication in Congress. Members, Staff, and the Search for Information*, University Press of Kansas, 1995.

quegli elementi che risultano indispensabili perché esso abbia a disposizione un quadro completo degli effetti delle politiche di bilancio in essere o in procinto di essere approvate. Si tratta di un'attività di fondamentale importanza, non solo in un'ottica di responsabilizzazione delle scelte di bilancio, ma anche per garantire al Congresso il pieno esercizio delle proprie prerogative.

Un semplice esame dell'operato del CBO⁵²¹ fa emergere come le risultanze di tale organismo risultino, generalmente, considerate dai *policy makers* — e dagli operatori finanziari — maggiormente realistiche e affidabili rispetto a quelle di analoghi organismi⁵²². E ciò non tanto per l'elevato livello di competenza che pur lo caratterizza⁵²³, bensì in ragione del fatto che esso risulti obbligato, in forza di specifiche previsioni legislative⁵²⁴, ad espletare le proprie funzioni in maniera *non-partisan*; in linea, cioè, con la caratteristica tipica dei *fiscal council*. Non osta, infatti, a tale caratteristica la collocazione del *fiscal council* statunitense presso l'assemblea legislativa, in quanto l'ampia autonomia e indipendenza riservate dal *Budget Act* al CBO, nonché il suo ingente organico⁵²⁵, ha permesso allo stesso di resistere agli sporadici e ricorrenti tentativi di ingerenza esterna (ad opera, cioè, del Congresso stesso)⁵²⁶, ovvero interna (vale a dire ad opera di un Direttore incline a compromettere l'approccio *non-partisan* del CBO). La collocazione del *fiscal council* statunitense presso l'assemblea legislativa è utile, tuttavia, ad ascrivere il CBO — insieme all'Ufficio parlamentare di bilancio — al modello parlamentare di *fiscal council*; scelta, questa, che come si vedrà in seguito si è rivelata particolarmente confacente a un sistema di tipo federale e a una forma di governo presidenziale, ma che lascia

⁵²¹ Cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 54 ss.

⁵²² Il punto viene sottolineato da J.L. BLUM, *The Congressional Budget Office: On the One Hand, On the Other*, in C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis. Helping Government Think*, Sage Publications, Londra, 1992, pp. 232-235.

⁵²³ Sul punto, *Ivi*, p. 225, sottolinea, infatti, come l'atteggiamento strettamente *non-partisan* del CBO «has been instrumental in preserving CBO's reputation for professionalism» contribuendo far avvertire come maggiormente credibili e affidabili le sue risultanze.

⁵²⁴ Cfr. *Title II, Sec. 201, a (2), e b del Budget Act*.

⁵²⁵ Dotato inizialmente di un organico di 193 unità, oggi lo staff del CBO ammonta a circa 235 unità di personale.

⁵²⁶ Cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 39-46, nonché W. WILLIAMS, *Honest Numbers and Democracy*, Georgetown University Press, 1998, pp. 212-ss, ma v. anche i recenti attacchi — e le accuse di «*bad math*» — dell'amministrazione Trump in tema di riforma fiscale e della sanità, su cui v. D. MALTHERS, *The Republican war on the CBO, explained*, in *Vox*, 19 luglio 2017. Proprio il fatto che le funzioni del CBO possano cagionarne una certa sovraesposizione politica ha convinto il Congresso a dedicare, da sempre, un'estrema attenzione alla nomina del suo Direttore (ci vollero, infatti, circa otto mesi per la nomina del primo Direttore del CBO e, in un caso, il Congresso non riuscì ad addivenire ad un accordo sulla nomina per ben due anni); sul punto v. L. BLUM, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 223 ss.

sorgere non pochi interrogativi in relazione all'opportunità di prevedere una simile collocazione per il *fiscal council* italiano.

Cionondimeno, se la collocazione parlamentare rappresenta un elemento in comune tra il CBO e l'Ufficio parlamentare di bilancio, lo stesso non può dirsi con riguardo alla sua struttura di vertice. Mentre il secondo, come noto, è a composizione collegiale⁵²⁷, il vertice del CBO è, invece, di tipo monocratico e tale circostanza sembra aver garantito allo stesso una maggiore incisività, in quanto ne ha agevolata tanto l'identificazione quanto l'interlocuzione con l'opinione pubblica⁵²⁸. A capo vi è posto, infatti, un Direttore, il quale viene nominato di comune accordo dallo *Speaker* dell'*House of Representatives* e dal presidente *pro tempore* del *Senate*, sulla base delle *recommendation* pervenute dalle commissioni bilancio dei due rami del Congresso, le quali consistono essenzialmente in una lista di nominativi fornita, appunto, dai rispettivi *Budget committee*. Il mandato del Direttore è di quattro anni, senza limiti per quanto riguarda la possibilità di rinnovo. A tal proposito, è il caso di rilevare che, nonostante non vi sia mai stato dato corso, il *Budget Act*, al *Title II*, Sec. 201 (a4), prevede la possibilità di rimuovere il Direttore attraverso l'approvazione di una apposita risoluzione da parte di entrambi i rami del Congresso.

Come può notarsi, il procedimento descritto è stato ripreso quasi integralmente dal legislatore italiano per la nomina dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio, con le uniche differenze della durata del mandato⁵²⁹, del divieto di rinnovabilità dello stesso e del diverso procedimento di revoca dei suoi membri⁵³⁰.

⁵²⁷ Come noto, infatti, ai sensi dell'art. 16, comma 2, della legge n. 243/2012, l'Ufficio parlamentare di bilancio «è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente».

⁵²⁸ In questo senso appare 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*, cit., pp. 19 ss., ma anche, ID, *The Congressional Budget Office at Middle Age*, in *HCWMP Brookings Working Paper*, n. 9/2015, *passim*.

⁵²⁹ Sempre ai sensi della legge n. 243 del 2012, art. 16, comma 3, il mandato dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio è di 6 anni «e non possono essere confermati».

⁵³⁰ L'art. 16, comma 3, della legge istitutiva dell'UPB prevede che «Per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, i membri del Consiglio possono essere revocati dall'incarico con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e Della Camera dei deputati, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari». Riguardo a tale ultimo aspetto, come rilevato da E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 116-118, le Camere non hanno ancora provveduto a revisionare i regolamenti parlamentari al fine di definire le modalità di nomina e di revoca dei membri del Consiglio.

Come si accennava, l'opzione per un vertice di tipo monocratico è risultata molto incisiva nell'esperienza del CBO. La scelta del Direttore, infatti, si è rivelata fondamentale sin dal principio⁵³¹, non tanto per garantire il necessario rispetto del principio di *non-partisanship* che caratterizza il CBO, bensì, viepiù, in vista dell'affermazione dell'indipendenza di quest'ultimo, tanto nei confronti dell'Esecutivo quanto in quelli dell'assemblea legislativa⁵³².

In questo senso, fu decisiva la nomina del primo Direttore (*rectius*: Direttrice), la quale riuscì a imporre al Congresso, da subito e mediante numerose audizioni, il carattere autonomo e indipendente del CBO⁵³³. Una autonomia e indipendenza che, in ogni caso, non ha comportato l'assorbimento delle risultanze del CBO nelle dinamiche della maggioranza e dell'opportunità politica⁵³⁴, ma che, al contrario, attraverso il ricorso a una strategia comunicativa improntata a sollecitare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle proprie analisi e determinazioni è valsa a garantire al CBO una posizione di rilievo «*on the map*»⁵³⁵, assicurando allo stesso un discreto margine di influenza nei confronti dei decisori politici. Influenza che, comunque, sembra pur sempre rinvenire la propria ragion d'essere e il proprio valore esclusivamente nella funzione informativa assolta dal CBO in materia di bilancio⁵³⁶.

Tale funzione viene espletata ponendo in essere una serie di attività di tipo tecnico-analitico che possono ricondursi, in sostanza, a due categorie: la *budget analysis* e la *policy analysis*. La prima si concretizza essenzialmente nel fornire al Congresso il supporto necessario a formulare una strategia di bilancio nel corso del *budget process*, ma si spinge, altresì, a offrire allo stesso tutti gli elementi necessari affinché possa assumere piena consapevolezza di come la legislazione che, via via,

⁵³¹ Cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office at Middle Age*, cit., *passim*.

⁵³² Pone in evidenza tale aspetto, tra i molti, A. SCHICK, *Congress and Money*, cit., pp. 139-145.

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ Il rischio, infatti, era quello per cui un Congresso dello stesso colore del Presidente potesse, in qualche modo, cercare di neutralizzare l'attività del CBO. Rischio che, peraltro, si è verificato, con particolare intensità, in occasione del tentativo di riforma sanitaria del Presidente Clinton; cfr. H. JOHNSON, D.S. BRODER, *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Little Brown & Co., Boston, 1996, pp. 282-287.

⁵³⁵ Di tale avviso, P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 213 ss.

⁵³⁶ Come rilevato dal sen. Lee Metcalf, il principale promotore del CBO, «*information is the name of the game in budget control*»; cfr. Congressional Record, S. 3844, 19 Marzo 1974. La necessità di dotare il Congresso di un apparato informativo idoneo ad assicurargli un esercizio effettivo delle proprie prerogative era stata avvertita, già ben prima della riforma, da un'ampia dottrina, v., per tutti, R.A. LUCE, *Legislative Procedure*, Houghton Mifflin, Boston, 1922, pp. 175 ss., nonché, con riguardo al *presidential war power*, P.B. KURLAND, *The Impotence of Reticence*, in *Duke Law Journal*, n.4/1968, spec. pp.623 ss.

si appresta ad approvare vada a influire sulle *budget resolution*⁵³⁷ e, quindi, su quelle determinazioni che l'intera strategia di bilancio racchiudono.

Tra le varie attività espletate in questo frangente, tre, in particolare, spiccano per importanza: lo *scorekeeping*, la presentazione di politiche fiscali alternative e l'analisi della proposta di bilancio avanzata dal Presidente.

Lo *scorekeeping* rappresenta una delle funzioni più importanti del CBO⁵³⁸, in quanto consiste nell'analisi dell'impatto dei singoli interventi legislativi sul bilancio e comporta — o almeno, vorrebbe comportare — una sorta di effetto “responsabilizzazione” delle commissioni parlamentari, le quali, attraverso l'evidenziazione degli effetti delle politiche fiscali intraprese (ovvero che si stanno per intraprendere), risulterebbero incentivate a mantenere un certo grado di coerenza rispetto agli obiettivi di bilancio prestabiliti in occasione dell'approvazione del *budget*. Un'attività volta, quindi, a mettere a disposizione dell'assemblea legislativa un quadro di bilancio costantemente aggiornato alla luce delle singole decisioni di spesa e, al contempo, a rendere consapevole il Congresso di possibili deviazioni da quel percorso di bilancio che lo stesso aveva tracciato in precedenza; consapevolezza che, come appare corretto, suole accompagnare, ma non ostacolare, il compromesso politico su tali deviazioni⁵³⁹.

Riguardo la formulazione di politiche fiscali alternative, invece, occorre rilevare come tale funzione, nonostante risulti costantemente accompagnata dall'avvertimento per cui «*the report contains no recommendation*»⁵⁴⁰, rappresenti una delle attività più delicate del CBO. Per quest'ultimo, infatti, il rischio è quello di allontanarsi da quell'approccio meramente tecnico-analitico di *neutral competence* cui, in principio, fa costantemente riferimento, esponendosi, di conseguenza, ad addebiti di faziosità o politicità delle proprie elaborazioni. Seppure un simile rischio caratterizzi tutte le funzioni del *fiscal council* statunitense, nel corso della sua attività, questi

⁵³⁷ La loro adozione costituisce una parte fondamentale del *budget process* statunitense, in quanto, con l'approvazione delle stesse, i due rami del Congresso vanno a definire i limiti di spesa per l'anno fiscale a venire, alla luce della proposta di bilancio federale inviata dal Presidente.

⁵³⁸ Per *scorekeeping* si intende quell'attività tesa a verificare che la legislazione di spesa, via via approvata, rientri o meno negli obiettivi di bilancio tracciati dal Congresso all'inizio dell'anno fiscale.

⁵³⁹ In tale prospettiva, J.L. BLUM, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 222, sottolinea come siano le commissioni bilancio «*the ultimate scorekeepers for Congress, for it is they, not CBO, that advise the parliamentarians on whether a point of order (used to prevent departure from a budget resolution) should apply to a particular revenue or spending bill*».

⁵⁴⁰ Cfr. CBO, *Balancing the Federal Budget and Limiting Federal Spending: Constitutional and Statutory Approaches*, Washington, 1982, p. III.

sembra essere riuscito a scongiurare tali eventualità dando risalto ai presupposti da cui muove per l'elaborazione delle proprie alternative fiscali e risultanze⁵⁴¹. Un approccio trasparente e scientifico, che ha garantito al CBO non solo un'ottima reputazione, per così dire "trasversale"⁵⁴², ma gli ha consentito di rimanere immune dalle sollecitazioni dell'agone politico, che si sono tradotte essenzialmente in accuse di partigianeria mosse da alcuni *policy makers*, tuttavia affermate in maniera apodittica e prontamente contestate da più parti⁵⁴³.

Infine, per quanto concerne la funzione di analisi della proposta di bilancio federale avanzata dal Presidente può dirsi come essa consista, in sostanza, nella rielaborazione di tale proposta alla luce delle — tendenzialmente meno ottimistiche — stime e proiezioni del CBO⁵⁴⁴; circostanza, questa, che, non di rado, ha implicato l'emersione di un ricorso al *deficit* più ampio di quello preventivato dal *budget office* del Presidente⁵⁴⁵ e che pone in risalto quell'effetto-deterrenza sulle politiche di *deficit spending* che generalmente deriva dalla presenza di un *fiscal council* nei procedimenti di approvazione del bilancio⁵⁴⁶.

Come accennato in precedenza — e sempre nell'ambito della *budget analysis* — oltre alle funzioni del CBO appena descritte vi sono quelle relative alla pubblicazione di stime e proiezioni di costo, per i successivi cinque anni, dei singoli interventi

⁵⁴¹ Sul punto, P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 234, rileva come la massima trasparenza sui presupposti di partenza delle analisi del CBO rappresenti «*the foundation of neutrality*». In questo senso, infatti, «*it is inevitable that different analysts will reach different conclusions based on diverse assumptions*», ma quel «*reasoned debate*» che dovrebbe seguire a quelle conclusioni deve necessariamente tenere conto dei modelli cui si fa riferimento ai fini della valutazione. Seppure non sia possibile soffermarvisi in questa sede, può rilevarsi come un simile aspetto appaia tanto più vero laddove risulti riferito all'analisi economica, la quale sembra risentire, per certi versi inevitabilmente, della scuola di pensiero economica dell'osservatore, soprattutto in riferimento a quei concetti, ormai, invero, assunti come inopinabili valori etico-morali, quali la "sostenibilità del debito pubblico", il "pareggio di bilancio" e così via.

⁵⁴² Cfr. J. HAVEMANN, *Congress and the Budget*, Indiana University Press, Londra, 1978, pp. 118 ss.; W. WILLIAMS, *Honest Numbers and Democracy*, cit., pp. 216-221, il quale, nondimeno, sottolinea come un CBO «*too powerful*» possa rivelarsi rischioso, in quanto occorre sempre tenere a mente «*the strengths and limitations of data and analyses if these are to be well-used in the policy process*».

⁵⁴³ Cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., *passim*. Per un caso emblematico v. H. JOHNSON, D.S. BRODER, *The System*, cit., pp. 286 ss. Un caso particolare si ebbe nel 1988, quando il CBO pubblicò, il 25 marzo di quell'anno, un rapporto che poneva in luce il negativo impatto macroeconomico che sarebbe derivato dall'aumento del salario minimo e che, appena quattro giorni dopo, venne ripubblicato omettendo qualsiasi analisi circa gli effetti di tale aumento.

⁵⁴⁴ Si tratta di un aspetto che, come si è visto, appare riscontrabile anche in riferimento all'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio, il quale, spesso, pone in rilievo l'eccessivo ottimismo delle previsioni macroeconomiche predisposte dal Governo.

⁵⁴⁵ V., per tutti, W. WILLIAMS, *Honest Numbers and Democracy*, cit., pp. 213 ss.

⁵⁴⁶ Da ultimo AA. VV., *Independent Fiscal Council: Recent Trends and Performance*, cit., pp. 18 ss., ma v. anche L. JONUNG, M. LARCH, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts*, in *Economic Policy*, n. 21(47)/2006, pp. 491-534.

legislativi al vaglio delle commissioni, nonché la pubblicazione, all'inizio di ogni anno fiscale, di un rapporto annuale contenente le proiezioni di entrata e di spesa prevista, anche qui, per i successivi cinque anni; il tutto accompagnato da una serie di «*spending and revenue options for reducing the budget deficit*»⁵⁴⁷. Si tratta dell'attività del CBO più direttamente rivolta a responsabilizzare i *policy makers* in ordine alle proprie politiche di spesa, in quanto pone gli stessi in condizione di avere un quadro il più completo e realistico possibile delle conseguenze e degli effetti delle loro scelte allocative sul bilancio federale.

Con riguardo all'attività di *policy analysis*⁵⁴⁸, invece, può rilevarsi come essa oltre a inverarsi attraverso la conduzione di una serie di approfondimenti sulle politiche federali di spesa — da inviare poi alle commissioni bilancio dei due rami del Congresso — si realizzi principalmente nella stesura di un rapporto annuale che si propone di illustrare una serie di possibili politiche di bilancio alternative che il Congresso potrebbe considerare per il successivo anno fiscale⁵⁴⁹. In sostanza, il CBO provvede a mettere a disposizione del Congresso le «*alternative ways of allocating new budget authority and budget outlays for such fiscal year among major programs or functional categories, taking into account how such alternative allocations will meet major national needs and affect balanced growth and development of the United States*»⁵⁵⁰. Una analisi, questa, che trova riscontro in attività analoghe poste

⁵⁴⁷ Tale funzione è stata espletata dal CBO una prima volta nel 1980, a seguito di una specifica richiesta da parte dell'*House Budget Committee*, per poi essergli affidata definitivamente nel 1982. Essa consiste nella stesura di un volume, separato rispetto al rapporto annuale, che si propone di illustrare le possibili strategie di riduzione del *deficit*, presentando al Congresso specifiche alternative di spesa e di entrata che possano sortire un simile effetto.

⁵⁴⁸ Sui limiti e opportunità della *policy analysis*. v. C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis*, cit., *passim*, nonché J.A. SMITH, *The Idea Brokers*, The Free Press, New York, 1991; D. MACRAE, J. WILDE, *Policy Analysis for Public Decisions*, University Press of America, Lanham, 1985. Con specifico riferimento a quella del CBO, P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp.122-149, il quale, nonostante ne ravvisi le opportunità, rileva come ovviamente vi sia possibilità «*for any analytical institution to promote or ensure good public policy if political winds to which decision-makers attend are blowing in a different direction*».

⁵⁴⁹ Seppure le alternative fiscali presentate dal CBO appaiano scarsamente considerate dai *policy makers*, può rilevarsi come lo stesso non possa dirsi in relazione alla disciplina sul procedimento di approvazione del bilancio. In quel caso, infatti, il CBO è riuscito a rivestire un ruolo chiave nella predisposizione delle riforme che hanno interessato, nel corso degli anni, il *budget process*. La natura procedimentale di quest'ultimo, infatti, sembra aver convinto il CBO della possibilità di abbandonare il principio del «*makes no recommendation*»; cfr. R.T. MEYERS, (voce) *Congressional Budget Office*, in J.M. SHAFRITZ (a cura di), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Oxford, 1998, p. 488.

⁵⁵⁰ Cfr. *Budget Act*, sec. 202(e), 1.

in essere anche da alcuni uffici dell'Esecutivo (*Office of Management and Budget*⁵⁵¹ su tutti), ma che si differenzia dalle stesse principalmente per il «*not to push specific policies*»⁵⁵².

Ad ogni modo, le funzioni del CBO potrebbero sintetizzarsi rilevando come esso:

- 1- fornisca stime di spese delle varie proposte legislative;
- 2- si preoccupi di individuare proposte di spesa che eccedano i limiti di spesa precedentemente stabiliti con le *budget resolution* e che quindi si pongano al di fuori della strategia di bilancio stabilita dal Congresso in precedenza, in sede di approvazione del *budget* federale;
- 3- elabori periodicamente stime e proiezioni relative ai più importanti parametri macroeconomici, nonché al quadro macroeconomico tendenziale e programmatico;
- 4- fornisca analisi riguardanti politiche di spesa alternativamente realizzabili, ovvero relative ad aspetti della politica di bilancio particolarmente importanti;
- 5- effettui approfondimenti su quei programmi di spesa che interessano il *budget* federale e prepari rapporti sulle scelte di bilancio maggiormente importanti⁵⁵³.

Queste attività, che possono ricondursi nell'alveo degli *statutory task*, risultano accompagnate, poi, da altre, che consistono nel dare seguito alle richieste, avanzate dalle varie commissioni, di effettuare analisi e approfondimenti su determinati aspetti della politica di bilancio⁵⁵⁴. Sul punto, tuttavia, è opportuno evidenziare come vi sia un ordine di priorità che il CBO è tenuto a mantenere nell'esercizio delle sue funzioni. Esso, infatti, deve sempre anteporre le richieste pervenute dai *Budget committee* e soltanto in via subordinata può dare corso alle istanze provenienti dagli

⁵⁵¹ Si tratta di una divisione dell'*Executive Office* del Presidente, la quale, in sintesi, si preoccupa di predisporre la proposta di bilancio federale del Presidente, oltre che di valutare e coordinare la sua attuazione da parte di tutti i dipartimenti e agenzie federali.

⁵⁵² In tal senso, W. WILLIAMS, *Congress, Budgetmaking, and Policy Analysis*, cit., p. 25.

⁵⁵³ A partire dal 1995, con il *Unfunded Mandates Reform Act*, al CBO è affidato, altresì, il compito di fornire le previsioni di costo relative ai "*federal mandates*", e cioè quegli obblighi posti dalla legislazione federale in capo agli Stati e ai governi locali, per verificare se essi impongano a quest'ultimi degli oneri senza dotarli delle risorse necessarie per farvi fronte.

⁵⁵⁴ V., ad esempio, CBO, *Balancing the Federal Budget and Limiting Federal Spending: Constitutional and Statutory Approaches*, op. cit., richiesto dal *Budget Committee* del Senato e dall'*House Committee on the Judiciary* per esaminare le, circa un centinaio, di proposte presentate al Congresso per introdurre il pareggio di bilancio in Costituzione, ovvero una legislazione che ponesse un freno all'aumento del *deficit*.

*Appropriation committees*⁵⁵⁵, dall'*House Committee on Ways and Means* e dal *Senate Committee on Finance*⁵⁵⁶. Le altre commissioni, ed eventualmente i singoli *congressmen*, invece, potranno rivolgere specifiche richieste al CBO nei limiti delle risorse e a disposizione di quest'ultimo. Nonostante le sue funzioni si dispieghino nei confronti di tutto il Congresso, dunque, un simile ordine di priorità rivela come il CBO sia stato comunque concepito in stretta correlazione con le commissioni bilancio⁵⁵⁷. Sono infatti queste, insieme agli altri tre "*money committee*" appena citati, le maggiori fruitrici dell'attività del CBO ed è in relazione a queste che il *fiscal council* statunitense gioca un ruolo chiave nell'approvazione del *budget* federale.

2.1. (segue) Lo scontro istituzionale sulle prerogative di bilancio

Inquadrate la fisionomia e le funzioni che caratterizzano il CBO, diviene opportuno passare all'esame delle problematiche e delle ragioni che si sono poste alla base della sua previsione.

Nel tracciare le coordinate di senso in cui si inserisce il CBO non può non tenersi conto del fatto che l'istituzione del *fiscal council* statunitense abbia avuto luogo a seguito di una delle fasi più acute dello scontro tra Congresso e Presidente per il controllo sul *power of the purse*⁵⁵⁸. Seppure, infatti, in linea di principio tale potere venga riconosciuto dalla Costituzione statunitense all'assemblea legislativa⁵⁵⁹, nei fatti la sua titolarità e il suo esercizio si sono rivelati spesso dibattuti e alla mercé dei rapporti di forza che, di volta in volta, si venivano a definire tra l'Esecutivo e il

⁵⁵⁵ Si tratta di quelle commissioni che hanno competenza sulla legislazione in materia di fondi federali e, in generali, di spesa del governo centrale.

⁵⁵⁶ Commissioni preposte principalmente alla legislazione in materia di entrate fiscali, le quali si differenziano, oltre che per alcuni aspetti delle relative *jurisdiction*, per il fatto che tutte le politiche fiscali devono avere origine dall'*House Committee on Ways and Means*, per le quali, dunque, solo essa ha iniziativa; cfr. Cost. USA, art. 1, sec. 7, la quale afferma che «*all bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills*»

⁵⁵⁷ Cfr. A. SCHICK, *Congress and Money*, cit., pp. 137-138.

⁵⁵⁸ Il riferimento è a quella che A. SCHICK, *Congress and Money*, cit., pp. 17-49. ha ribattezzato «*The Seven-Year Budget War*», e cioè allo scontro che, a cavallo degli anni Settanta, ha interessato il Congresso e il Presidente Nixon per il controllo del bilancio. In estrema sintesi, la vicenda nasceva dal rifiuto del Congresso di approvare il tetto di spesa proposto dal Presidente Nixon, il quale, per tutta risposta, bloccò l'utilizzo di una serie di stanziamenti approvati dal Congresso e appose il proprio veto su numerosi interventi legislativi di spesa, giustificando tali interventi con la necessità di porre un freno all'allargamento del *deficit*. Per un approfondimento v. L. FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, Texas A&M University Press, College Station, 2000, pp. 115 ss.

⁵⁵⁹ Cfr. la *Taxing and Spending Clause* e l'*Appropriations Clause*, viste in precedenza.

Congresso. Quest'ultimo, in particolare, nel corso sua storia ha assistito a un graduale depotenziamento — o, quantomeno, a una compressione — delle proprie prerogative di bilancio⁵⁶⁰, al quale ha fatto eco, in maniera affatto speculare, un progressivo rafforzamento dell'Esecutivo in ordine alla formulazione delle maggiori scelte di politica economica, nonché alla stessa approvazione del *budget* federale che quelle scelte cristallizzava⁵⁶¹. Un rafforzamento che, come si vedrà più avanti, in alcune fasi, portò l'Esecutivo a guadagnare un controllo capillare sul *budget process* e del quale sembra utile tentare una ricostruzione, al fine di meglio inquadrare i presupposti che hanno fatto da sfondo all'istituzione del CBO.

In questo senso, e senza alcuna pretesa di esaustività, appare possibile distinguere alcuni passaggi nei quali sembra possibile riconoscere alcuni dei momenti più emblematici delle tendenze appena descritte e che, per tale ragione, può essere utile, anche solo sommariamente, richiamare.

Gli sforzi dell'Esecutivo per garantirsi un ruolo di rilievo — se non esclusivo — nella predisposizione del *budget* e nella gestione della finanza pubblica possono farsi risalire a quelli che potrebbero definirsi gli albori della storia costituzionale statunitense e sembrano aver caratterizzato costantemente le dinamiche dei rapporti tra Congresso e Presidente⁵⁶². Un primo passaggio in tal senso può farsi risalire al 1789 e, più precisamente, alla nomina di Alexander Hamilton come primo Segretario del Tesoro. Questi, infatti, ben consapevole delle fondamentali implicazioni politiche derivanti dal controllo sulle entrate e sulle spese, interpretò da subito quelle di bilancio come prerogative sostanzialmente riservate all'Esecutivo⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Sul punto v. L. WILMERDING, *The Spending Power*, cit., *passim*, ma spec. p. 308.

⁵⁶¹ In relazione al bilancio, infatti si arriverà a parlare di «*presidential dominance*» in riferimento agli anni che vanno dal 1921 e la riforma del 1974, in contrapposizione alla «*congressional dominance*» che avrebbe caratterizzato il periodo che va dal 1789 e il 1921. cfr. A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington, 2007, pp. 9 ss.

⁵⁶² Sul punto, v. almeno, L. WILMERDING, *The Spending Power*, cit., L. FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, cit., pp. 22 ss.; A. SCHICK, *The Federal Budget*, cit., *passim*; W.T. WANDER, *Patterns of Change in the Congressional Budget Process, 1965-1974*, in *Congress and the Presidency*, vol. 9, n. 2/1982, pp. 23 ss.; A.J. MIKVA, *Congress: The Purse, The Purpose, and The Power*, in *Georgia Law Review*, vol. 21, n. 1/1986, pp. 2 ss.

⁵⁶³ Cfr. R. HENDIRCKSON, *Hamilton II (1789-1804)*, Mason/Charter, New York, 1976, pp. 54 ss. D'altronde il pensiero di Hamilton, circa la gestione delle finanze pubbliche, sembra venire chiarito già nel *Federalist Paper* n. 36, laddove egli afferma l'idea per cui «*Nations in general, even under governments of the more popular kind, usually commit the administration of their finances to single men or to boards composed of a few individuals, who digest and prepare in the first instance the plans of taxation which are afterwards passed into laws by the authority of the sovereign or legislature*».

Si trattava di una impostazione certamente strumentale a riservare, attraverso una gestione centralizzata delle finanze pubbliche, un ruolo preponderante al governo federale ma che, in definitiva, si prestava a scompaginare quel delicato intreccio di *checks and balances* che la Costituzione stessa aveva appena delineato. L'assunto di partenza di Hamilton rifletteva una precisa concezione ideologica delle politiche di bilancio, in quanto muoveva dal presupposto per cui «*a sound economic order was of even more importance than the political order created by the Constitution because the political order had its foundation in the economic order and rested on it*»⁵⁶⁴. Se si vuole, un'anteprema di quel rapporto tra *struktur* e *überbau* che verrà posto in luce da Marx circa un secolo più tardi, ma che, in ogni caso, costituì la cifra comune che finì col caratterizzare tutti gli sforzi di Hamilton per affermare un controllo e un'incisività "debole" del Congresso sulla finanza pubblica, in ragione di una gestione, per così dire, esclusiva dell'Esecutivo⁵⁶⁵. Simili sforzi, tuttavia, furono allora stemperati dalle resistenze di un'assemblea legislativa ancora assai vicina a quei principi-cardine che si erano posti alla base della stessa guerra d'indipendenza e che mal si conciliavano con un indebolimento dell'assemblea rappresentativa proprio sulle politiche di entrata e di spesa. La reazione del Congresso, infatti, fu alquanto celere e con l'istituzione, nel 1796, del *Ways and Means Committee*⁵⁶⁶, lo stesso riuscì a garantirsi il mantenimento di un controllo effettivo sulle politiche di bilancio⁵⁶⁷. L'*Appropriation Clause* sancita in Costituzione («*no money shall be drawn from the treasury but in consequence of appropriations made by law*»), infatti, venne interpretata in maniera restrittiva e il Congresso riuscì, così, a controllare e limitare l'Esecutivo grazie all'approvazione di stanziamenti di spesa minuziosamente dettagliati che ne circoscrivevano fortemente la discrezionalità.

⁵⁶⁴ Citato da *Ivi*, p. 13.

⁵⁶⁵ Sul punto v. H.J. FORD, *Budget Making and the Work of the Government*, in *The Annals*, n. 62/1915, pp. 1-14; nonché R. HENDIRCKSON, *Hamilton*, op. cit., pp. 4 ss., il quale, appunto, rileva come «*Hamilton as Secretary of Treasury could spread his influence into all branches and offices of the new government*», anche solo per i fondi necessari alle «*day-to-day operations*», andando a rivestire un ruolo, per certi versi, «*equivalent of prime minister of the new government*», il cui potere, però, «*in the tripartite constitutional system exceeded that of a parliamentary prime minister*», in quanto non legato all'assemblea legislativa da un rapporto di fiducia.

⁵⁶⁶ L'omologa commissione del Senato si ebbe solo nel 1815, con l'istituzione del *Senate Committee on Finance*.

⁵⁶⁷ A tale commissione, originariamente, era stata attribuita competenza sia in materia fiscale che in quella relativa agli stanziamenti per l'Esecutivo. Tuttavia dal 1865, con l'istituzione dell'*Appropriations Committee*, essa si occuperà esclusivamente della legislazione fiscale, in sostanza scorporando l'approccio del Congresso sulle due componenti più importanti del bilancio, quella delle entrate e quella delle spese, che sembra, invece, indispensabile mantenere congiunto per esercitare un controllo effettivo sul *budget*.

Un simile equilibrio, tuttavia, non fu duraturo. Il mutamento di paradigma dei partiti politici statunitensi⁵⁶⁸, infatti, ebbe un ruolo fondamentale rispetto alle dinamiche che caratterizzavano il rapporto tra assemblea legislativa e Presidente nella gestione delle politiche di bilancio; con effetti che giunsero alle loro massime conseguenze, in particolare, in occasione della presidenza di Andrew Jackson (1829-1837)⁵⁶⁹. Quest'ultima, infatti, parrebbe distinguersi per il rappresentare il primo caso della storia statunitense in cui un individuo riuscì a concentrare su se stesso sia la titolarità della *leadership* del partito che quella dell'ufficio di presidenza⁵⁷⁰. Si trattava di un cambiamento per certi versi epocale, giacché si andava a ridisegnare quel tipico equilibrio, dinamico e conflittuale, che la Costituzione statunitense si proponeva di mantenere. Con Jackson, infatti, il Presidente risulta rivestito del «*power of the office reinforced by the power of the party*»⁵⁷¹, andando a definire una compenetrazione tra legislativo ed esecutivo che sembra, in qualche modo, avere diluito⁵⁷² quella separazione tra poteri, ovvero tra istituzioni⁵⁷³, originariamente prevista dalla Costituzione.

⁵⁶⁸ Sui partiti politici statunitensi, v. almeno, O. KEY JR., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York, 1964; A. EHRLHART, *The United States of Ambition: Politicians, Power, and The Pursuit of Office*, Times Books, New York, 1991; J.H. HOPKINS, *A History of Political Parties in the United States*, Putnam's Sons, New York, 1900; F.M. RIDDICK, *The United States Congress: Organization and Procedure*, Washington, 1949; W.F. WILLOUGHBY, *Principles of Legislative Organization and Administration*, Brookings, Washington, 1934; F.J. SORAUF, *Party Politics in America*, Brown & Co., Boston, 1972; G.W. COX, S. KERNELL (a cura di), *The Politics of Divided Government*, Westview Press, Boulder, 1991; F.I. GREENSTEIN, *The American Party System and the American People*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1963; D.R. MAYHEW, *Placing Parties in American Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1986.

⁵⁶⁹ Sulla quale, D.B. COLE, *The Presidency of Andrew Jackson*, University Press of Kansas, Lawrence, 1993, spec. pp. 51 ss, ma anche, con specifico riguardo ai suoi rapporti con il Congresso, W.E. BINKLEY, *President and Congress*, Vintage Books, New York, 1947, pp. 60 ss.

⁵⁷⁰ Cfr. L.G. SELIGMAN, *The Presidential Office and The President as Party Leader*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 21(4), 1956, p. 727. Il tutto favorito da un allargamento del suffragio che consentì a Jackson di definirsi, in quanto presidente, «*the direct representative of the American People [...] elected by the People and responsible to them*», instaurando quella che dagli storici viene definita «*Jacksonian Democracy*». Cfr. *President Jackson's Message of Protest to the Senate*, 15 aprile 1834. Sul concetto di *Jacksonian Democracy* v. F.B. PIERCE, *The Twilight of Jacksonian Democracy*, Nova Science Publishers, Hauppauge, 2011.

⁵⁷¹ Così F.J. SORAUF, *Party Politics in America*, cit., p. 362 e pp. 366-368, il quale evidenzia come, da allora, «*in the public's mind*» il programma politico del presidente divenga «*the party's programs. His success and failures are its successes and failures*», avviando una commistione che porta l'A. ad affermare: «*it is no exaggeration to speak of the American parties as "executive-centered coalitions"*».

⁵⁷² Cfr. G.L. GREGG II, *The Presidential Republic. Executive Representation and Deliberative Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 1997, spec. pp. 80-89

⁵⁷³ Il riferimento è alla nota definizione di R.E. NEUSTADT, *Presidential Power and The Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, New York, 1990, p. 29, secondo cui la Costituzione statunitense, più che dei «*separated powers*», dà corpo a un «*government of separated institutions sharing powers*».

L'effetto, nonostante in questa sede ci si debba limitare a evidenziare come una simile coincidenza risultò decisiva per la ridefinizione del ruolo presidenziale, fu dirompente⁵⁷⁴. Più che di un mero esecutore di quel "the will of the people", espressione del Congresso, si andava affermando, infatti, l'idea di un Presidente-epicentro propulsivo dell'attività legislativa e di spesa⁵⁷⁵. Un mutamento che all'epoca non sembra essere stato avvertito come un sintomo di un nuovo assetto dell'equilibrio tra poteri, complice anche un dibattito pubblico, quello intorno alla gestione della finanza pubblica, assai limitato e — per quanto incredibile possa oggi sembrare — incentrato molto più spesso sulla risoluzione di problematiche legate all'utilizzo degli ampi *surplus* di bilancio registrati in quel periodo, che sul risanamento delle casse federali⁵⁷⁶.

Eppure, la vivacità del Presidente-*leader* politico non tardò a manifestarsi⁵⁷⁷ e il Congresso ben presto si trovò a interfacciarsi con una lenta, ma inesorabile, perdita di controllo sul Tesoro e, in definitiva, sulle politiche di bilancio. Un processo, questo, che venne favorito anche dallo stesso Congresso, quando, nel 1865, scorporò le funzioni del *Ways and Means Committee*, istituendo l'*Appropriations Committee*. Così facendo, infatti, il Congresso contribuì al depotenziamento delle proprie prerogative di controllo sulla finanza pubblica, in quanto, attribuiva a due commissioni distinte il compito di curare l'attività legislativa in materia di entrata e di spesa, sancendo non solo la perdita di quella visione d'insieme del bilancio che risulta indispensabile per esercitare un controllo effettivo sull'Esecutivo, ma anche un elevato grado di specializzazione dei vari *congressmen* solo su una delle due componenti principali del *budget*⁵⁷⁸. Simili trasformazioni portarono, dunque, l'Esecutivo a essere il solo ad avere un quadro d'insieme e completo sulla finanza pubblica, com-

⁵⁷⁴ Cfr. G.L. GREGG II, *The Presidential Republic*, op. loc. cit. Tale passaggio, infatti, comportò un radicale mutamento nei rapporti di forza tra Presidente e Congresso, con il primo che, sempre come maggiore vigore e in vista di un'agenda condivisa col partito di appartenenza, riuscì a incentrare su di sé l'iniziativa legislativa.

⁵⁷⁵ Di tale avviso, F.J. SORAUF, *Party Politics in America*, cit., pp. 365 ss.

⁵⁷⁶ Cfr. OBHOR, *History in the House*, Washington, 1984, *passim*.

⁵⁷⁷ In tal senso, v. lo scontro tra Jackson e il Congresso sull'istituzione di una banca centrale, su cui J.H. HOPKINS, *A History of Political Parties*, cit., pp. 46-48.

⁵⁷⁸ Il problema risulterà caratterizzare il Congresso sino alla riforma del 1974 e alla conseguente istituzione delle *Budget Committee*; v. M.L. WEIDENBAUM, *Matching Needs and Resources. Reforming The Federal Budget*, AEI, Washington, 1973, pp. 87 ss.

plice anche una parcelizzazione dell'*appropriation power* in più commissioni, operata dal Congresso, che altro non fece che diluire ulteriormente il controllo dell'assemblea legislativa sulle spese⁵⁷⁹.

Per gli anni a seguire, le successive tensioni tra Congresso e Presidente si tradussero sostanzialmente in tentativi dell'assemblea legislativa di limitare la crescente discrezionalità dell'Esecutivo nella gestione delle finanze pubbliche e nello speculare tentativo del Presidente di arginare le numerose iniziative di spesa approvate dal Congresso⁵⁸⁰.

L'Esecutivo, d'altronde, non limitò i propri sforzi in questo senso, bensì, si caratterizzò principalmente per il porre in essere tentativi di istituire un procedimento di approvazione del bilancio che, in qualche modo, cristallizzasse una serie di tendenze che, sul piano fattuale, si andavano sempre più sedimentando. L'intento principale consisteva fondamentalmente nell'affermazione di un *budget process* che ruotasse attorno a una proposta di bilancio federale presentata dal Presidente (cd. *executive budget*)⁵⁸¹.

Il dibattito, sul punto, si rivelò senz'altro intenso⁵⁸², in quanto risultava evidente il conseguente cambiamento di paradigma che si andava instaurando in tema di bilancio: il Congresso non si sarebbe più interfacciato con singole politiche di entrata o di spesa, bensì sarebbe stato tenuto a rapportarsi con un documento vasto e di natura composita, contenente un ampio raggio di opzioni di politica economica, le

⁵⁷⁹ La visione globale della finanza pubblica del Presidente, contrapposta a quella frammentata del Congresso, comportò il riconoscimento, in capo al primo, del ruolo di «*fiscal guardian*», ovvero «*guardian of the purse*», rispetto all'assemblea legislativa. Le presidenze di quel periodo, infatti, si caratterizzarono per i continui tentativi di arginare le spese approvate dal Congresso. Sul punto v. L. FISHER, *Congressional Abdication*, cit., pp. 22 ss.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

⁵⁸¹ Fino ad allora l'approccio al bilancio federale consisteva nella richiesta di fondi, da parte dei singoli dipartimenti e delle singole agenzie, direttamente al Congresso, senza che fosse necessario una preventiva approvazione, o il mero coordinamento, con il Presidente. Fu, infatti, solo a partire dalla presidenza Taft (1909-1913) che il Congresso cominciò a venire incalzato perché accettasse «*an executive budget system*». Cfr. *Economy and Efficiency in the Government Services*, Messaggio del Presidente Taft al Congresso; J. BURKHEAD, *Government Budgeting*, Wiley and Sons, New York, 1956, pp. 18 ss.

⁵⁸² Le critiche più aspre all'idea di un *executive budget* vennero sintetizzate da, E. FITZPATRICK, *Budget Making in a Democracy*, Macmillan, New York, 1918, pp. 292 ss., il quale intravedeva in tale strumento un mezzo idoneo a spostare «*the center of gravity of our government. Its tendency is toward autocratic executive power*». In ambito politico, le opposizioni della minoranza rinvennero il loro maggiore interprete nell'allora *Speaker of the House*, Joseph Canon, il quale affermò che laddove il Congresso consenta «*to the Executive making the budget it will have surrendered the most important part of a representative government*»; citato da V.J. BROWNE, *The Control of The Public Budget*, Public Affairs Press, Washington, 1949, pp. 80-81.

quali venivano predisposte dal Presidente nel pieno della sua autonomia e discrezionalità. Nonostante le difficoltà che si andavano profilando per l'esercizio delle prerogative di controllo del Congresso fossero lampanti, il largo appoggio dei partiti politici e dell'opinione pubblica dell'epoca portarono, ciononostante, all'approvazione del *Budget and Accounting Act* del 1921 e alla conseguente istituzione di un *budget process* strutturato intorno a una proposta di bilancio federale avanzata dal Presidente.

Con tale riforma, l'Esecutivo non solo riusciva a capitalizzare i vantaggi derivanti da una gestione monolitica della finanza pubblica, ma realizzava, altresì, quel modello di *business-like administration* che tanti consensi aveva riscosso⁵⁸³, prevedendo, appunto, la presentazione annuale, ad opera del Presidente, di una proposta di bilancio federale, l'istituzione di un *Bureau of the Budget*⁵⁸⁴ che assistesse il Presidente nell'elaborazione di tale proposta e, infine, la creazione di un *General Accounting Office*⁵⁸⁵ che vi fungesse da contrappeso e supportasse il Congresso nell'esercizio delle proprie funzioni nel nuovo *budget system*. All'interno di quest'ultimo, in particolare, la riforma riconosceva un ruolo fondamentale al *Bureau of the Budget*, il quale, strettamente connesso con il Presidente, si rivelava la pietra angolare della nuova procedura di bilancio, quale epicentro del coordinamento e del raccordo delle politiche predisposte dallo stesso⁵⁸⁶.

Se dunque l'Esecutivo, con la riforma del 1921, riuscì a trarre ulteriore vantaggio da una gestione del bilancio ancor più accentrata e poggiata sul coordinamento del *Bureau of the Budget*, il Congresso si ritrovò, al contrario, a scontare un approccio fortemente «*specialized and fragmented*»⁵⁸⁷ — dovuto alla stretta settorializzazione delle competenze delle *money committee*⁵⁸⁸ — che contribuì a circoscrivere le sue

⁵⁸³ Cfr. J. BURKHEAD, *Government Budgeting*, cit., p. 19.

⁵⁸⁴ Rappresenta la prima espressione dell'odierno *Office of Management and Budget*, visto in precedenza.

⁵⁸⁵ Si tratta dell'attuale *Government Accountability Office*, di cui si è accennato sopra.

⁵⁸⁶ A titolo d'esempio può richiamarsi la *Sec. 207* dello stesso *Budget and Accounting Act* del 1921, la quale stabilisce che il *Bureau of the Budget*, su direttiva del Presidente, «*shall prepare for him the Budget, the alternative Budget, and any supplemental or deficiency estimates, and to this end shall have authority to assemble, correlate, revise, reduce, or increase the estimates of the several departments or establishments*». Uno strumento, dunque, ad ampio raggio, capace di concentrare sul Presidente non solo il coordinamento dei vari dipartimenti, ma anche il loro ambito di manovra e di risorse.

⁵⁸⁷ Così M. L. WEIDENBAUM, *Matching Needs and Resources*, op. loc. cit.

⁵⁸⁸ Come visto in precedenza, infatti, la specificità e settorializzazione che caratterizza le *jurisdiction* delle varie commissioni impedivano ai relativi *staff* e *congressmen* di acquisire la capacità di approcciare il bilancio in maniera globale, rendendo estremamente meno efficace il controllo del Congresso sulla gestione delle finanze pubbliche da parte dell'Esecutivo.

prerogative in materia di bilancio all'esercizio di un controllo sul *budget* essenzialmente svuotato e intermittente.

Le note vicende legate alla Grande depressione e alla seconda Guerra mondiale, per evidenti ragioni⁵⁸⁹, non fecero che confermare e rafforzare una gestione esclusiva del bilancio da parte del Presidente⁵⁹⁰ e solo dopo la fine del secondo conflitto mondiale il Congresso — complici anche le considerazioni sull'ampio *deficit* accumulato in quel periodo — prese coscienza della necessità di riguadagnare un controllo effettivo del *power of the purse*⁵⁹¹.

Le iniziative intraprese in tal senso, fino agli anni Settanta, si rivelarono, in un modo o nell'altro, fallimentari o inconsistenti⁵⁹² e sancirono, di fatto, una vera e propria «*presidential dominance*» in materia di bilancio⁵⁹³. Tra le varie ragioni, si poneva quella fondamentale per cui il Congresso risultava sprovvisto dell'*expertise*

⁵⁸⁹ È noto, infatti, come la crisi o l'emergenza abbiano l'effetto di accentrare, all'interno dei vari ordinamenti giuridici, il momento decisionale, al fine di favorire una risoluzione della contingenza, che sia rapida ed efficace. Quali siano, poi, le tendenze che caratterizzano un simile fenomeno è cosa più che nota, come ben testimoniato da un intervento del senatore David Reed, al Congresso, nel 1932: «*Mr. President, I do not often envy other countries their governments, but I say that if this country ever needed a Mussolini it needs one now. I am not proposing that we make Mr. Hoover our Mussolini, I am not proposing that we should abdicate the authority that is in us, but if we are to get economies made they have to be made by someone who has the power to make the order and stand by it. Leave it to Congress and we will fiddle around here all summer trying to satisfy every lobbyist, and we will get nowhere. The country does not want that. The county wants stern action, and action taken quickly*», citato da L. FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, cit. p. 29. Sul ricorso al paradigma decisionista nello stato d'eccezione v., per tutti, le riflessioni di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 124 ss., ma spec. pp. 164-178, nonché la bibliografia ivi richiamata.

⁵⁹⁰ In tal senso J. BURKHEAD, *Government Budgeting*, cit., pp. 249 ss, sottolinea come, proprio in quel periodo, il *Bureau of the Budget* assistette ad un consistente ampliamento delle proprie risorse e responsabilità.

⁵⁹¹ Cfr. R.A. DIAMOND, *Origins and Development of Congress*, Congressional Quarterly, Washington, 1976, pp. 236-237, il quale rileva come, anche prima della fine della seconda Guerra mondiale, il Congresso avesse preso coscienza dell'espansione delle prerogative presidenziali e si fosse convinto della necessità di riformare il procedimento di approvazione del bilancio.

⁵⁹² V., ad esempio, il *Legislative Reorganization Act* del 1946 e del 1970, tentativi di riforma rivolti, in sostanza, a porre l'assemblea legislativa su un piano di parità con l'Esecutivo in ordine alla materia del bilancio. È interessante notare come la riforma del '46, volta a introdurre il concetto di un *legislative budget* da contrapporre a quello del Presidente, fallì per quella mancanza di *expertise* cui l'istituzione del CBO ha voluto sopporre; cfr. R.T. GOLEMBIEWSKI, *Public Budgeting and Finance*, Peacock Publishers, Illinois, 1975, pp. 90-91; HAVEMANN, *Congress and the Budget*, cit., pp. 21-24; A. SMITHIES, *The Budgetary Process in the United States*, McGraw-Hill, New York, 1955, p. 94. Con riguardo alla riforma del 1970, invece, venne alla luce l'altra problematica che verrà affrontata con l'istituzione del CBO, e cioè, la mancanza di strumenti e di capacità del Congresso di ottenere dall'Esecutivo le informazioni necessarie affinché possa esercitare le proprie prerogative di controllo; v. *Hearings before the Joint Committee on Congressional Operations*, prima sessione (giugno), *passim* e spec. p. 180.

⁵⁹³ Cfr. A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics*, cit., pp. 9 ss.

necessaria ad acquisire ed elaborare quelle informazioni che risultavano indispensabili per recuperare il controllo sulle politiche di bilancio⁵⁹⁴. Laddove, infatti, il Presidente poteva contare su un *budget office*⁵⁹⁵ alle sue dipendenze ampiamente strutturato, il Congresso era costretto, invece, a fare affidamento su uno *staff* fortemente settorializzato e il cui approccio al bilancio era tanto frammentato quanto lo erano le *jurisdictions* delle commissioni interessate dal *budget process*. L'assenza di un simile organismo analogo che fungesse da contraltare⁵⁹⁶ a quello del Presidente, dunque, ostacolava lo scardinamento del monopolio informativo dell'Esecutivo e finiva col rendere ineffettivo ogni tentativo del Congresso di esercitare un reale controllo sulle strategie di bilancio predisposte dal Presidente.

Furono proprio queste le ragioni che si posero alla base del *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974 e alla conseguente istituzione del CBO⁵⁹⁷. Ragioni che trovarono un sicuro catalizzatore nell'esacerbarsi dello scontro tra Presidente e Congresso durante la presidenza Nixon⁵⁹⁸, ma che erano già state sollecitate dall'aumento della spesa pubblica e dalle «*heavy-handed presidential budgetary tactics*»⁵⁹⁹ che risultarono caratterizzare il periodo precedente. Con la riforma del 1974 il Congresso riuscì, infatti, a ridisegnare la procedura di approvazione del bilancio, dotandosi di quel supporto tecnico (*Budget Committee* e CBO⁶⁰⁰) e di quell'approccio globale che risultavano indispensabili, da un lato, per esercitare

⁵⁹⁴ Di tale avviso, A. SCHICK, *Congress and Money*, cit., pp. 21-23, che evidenzia, altresì, l'importanza che rivestì, in quel contesto, la pubblicazione della «*Setting National Priorities series*», ossia un'analisi indipendente del bilancio federale, effettuata da un noto *think tank*, la Brookings Institution, da cui proverrà, poi, il primo Direttore del CBO. Per un approfondimento v. J.A. SMITH, *The Idea Brokers*, cit., pp. 56 ss.

⁵⁹⁵ Il riferimento è all'*Office of Management and Budget* (già *Bureau of the Budget*).

⁵⁹⁶ Diversamente, L. FISHER, *Constitutional Conflicts between Congress and The President*, University Press of Kansas, Lawrence, 1997 (I ed. 1978), p. 227, esclude che il CBO possa configurarsi come contraltare all'OMB per via del «*bicameralism, decentralization, and committee autonomy*» che caratterizza il Congresso; *contra*, per tutti, J.L. BLUM, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 232-235.

⁵⁹⁷ La dottrina sul punto appare unanime, v. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 16 ss.; J. HAVEMANN, *Congress and the Budget*, pp. 96 ss.; A. SCHICK, *Congress and Money*, cit., pp. 131ss; L. FISHER, *Constitutional Conflicts*, op. loc. cit.

⁵⁹⁸ v. *supra*, nota 66.

⁵⁹⁹ Così P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 16.

⁶⁰⁰ Il modello di riferimento del CBO fu il *Legislative Analyst's Office*, istituito in California nel 1941, e cioè uno degli esempi più risalenti e riusciti di *fiscal council*. Sul punto v. E. HILL, *The California Legislative Analyst's Office*, in C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis*, cit., pp. 256-272.

compiutamente il proprio potere di controllo e, dall'altro, per assumere un ruolo attivo nella definizione del *budget*⁶⁰¹. Una reazione che consentì, in sostanza, all'assemblea legislativa di riconquistare le proprie prerogative sul bilancio, svincolandosi da quello stato di soggezione, rispetto all'Esecutivo, che si era andato progressivamente definendo e ristabilendo quell'equilibrio tra poteri che la tradizione di *checks and balances* impone di mantenere.

2.2. (segue) Opportunità e problematiche legate a un *Congressional Budget Office*. Alcune brevi considerazioni

Come si è visto, l'istituzione del CBO si è rivelata senz'altro determinante nel dare nuova linfa al *power of the purse* del Congresso. Il nuovo *fiscal council*, invero, non ha solamente contribuito a rendere l'assemblea legislativa «*a stronger player in the budget process*»⁶⁰², ma ha anche comportato l'interruzione di quel rapporto di dipendenza che aveva caratterizzato, fino ad allora, l'ottenimento delle informazioni necessarie per esercitare un reale controllo sulla gestione della finanza pubblica. In tal senso, il CBO si è rivelato fondamentale nel riassetare gli incrinati equilibri istituzionali in materia di bilancio, restituendo concretezza alle prerogative di controllo dell'assemblea legislativa e riportando la stessa su un piano di parità rispetto all'Esecutivo.

In questa prospettiva, il CBO non solo rappresenta un nuovo elemento, per così dire "correttivo", del sistema di *checks and balances*, ma sembra, altresì, essere andato a rivestire un ruolo di primaria importanza nel garantire la preservazione del principio di separazione dei poteri. Una simile idea muove, infatti, dalla considerazione per cui, laddove vi sia un'assemblea legislativa che nell'approvazione delle

⁶⁰¹ In questo senso, H. SMITH, *The Power Game. How Washington Works*, Ballantine Books, New York, 1989, p. 288, ritiene che l'istituzione del CBO rappresenti «*the most important institutional shift of power on domestic issues between the executive branch and Congress in several decades*»; J. HAVEMANN, *Congress and the Budget*, cit., p. 207, più moderatamente, sostiene che, grazie al CBO, il Congresso ora non è più assoggettato a un Esecutivo «*that, given its monopoly over budget estimates, could manipulate the figures to suit its own policies [...]. Congress did not have to rely any longer on the executive branch to tell it which programs could meet its goals most effectively*», e prosegue evidenziando come il CBO non sia «*a sufficient condition for congressional independence of the executive branch in the setting of budget policy. But it [is] a necessary condition; Congress would never be truly independent without it*».

⁶⁰² Così P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 86.

leggi di spesa, oltre che nell'approvazione della sua legge più importante — quella di bilancio — storicamente identificata come la ragion d'essere stessa dell'assemblea rappresentativa, si riscopra appiattita su quanto affermato e dedotto dell'Esecutivo⁶⁰³, senza possibilità di verificarne il contenuto, allora tale assemblea risulterà “svuotata” della sua prerogativa principale, comportando, per ciò stesso, la messa a repentaglio di quel dinamismo dialettico che sembra caratterizzare il principio della separazione dei poteri.

L'apporto del CBO in tal senso, però, non è risultato decisivo esclusivamente grazie al carattere strumentale delle sue funzioni. Già altri organismi, prima di questo, erano stati preposti a supportare le prerogative del Congresso, senza tuttavia sortire simili risultati⁶⁰⁴. Il successo del *fiscal council* statunitense va dunque letto alla luce delle caratteristiche che lo stesso è riuscito ad assumere e, talvolta, a imporre al suo stesso principale fruitore, e cioè al Congresso. La *non-partisanship*, l'approccio meramente tecnico-scientifico, l'autonomia e l'indipendenza, hanno rappresentato tutti caratteri fondamentali per il buon esito del CBO, ma ciascuno di essi avrebbe potuto essere neutralizzato — o, quantomeno, indebolito — da eventuali ragioni di opportunità politica emerse, di volta in volta, tra Presidente e Congresso. Proprio per evitare un simile assorbimento, il CBO ha fatto propria, da subito, una strategia comunicativa volta a rendere le proprie analisi il più possibile fruibili e diffuse⁶⁰⁵, adottando quello che potrebbe definirsi “un alto profilo”, che ha assicurato al *fiscal council* statunitense un ruolo di primo piano nell'agone del dibattito pubblico⁶⁰⁶ e che ha portato taluni a riconoscerlo «*an extraconstitutional source of independent power*»⁶⁰⁷.

⁶⁰³ V. *supra* nota 27.

⁶⁰⁴ Un caso emblematico è offerto dalla mancata attuazione, da parte del GAO, di quanto previsto dal *Legislative Reorganization Act* del 1970 in relazione alla raccolta di informazioni per il Congresso; v. soprattutto H.S. HAVENS, *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*, in C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis*, cit., pp. 201-216, spec. pp.208-209, ma anche A. MAAS, *Congress and The Common Good*, cit., pp. 59 ss.

⁶⁰⁵ Cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 229-230; W. WILLIAMS, *Honest Numbers and Democracy*, cit., pp. 216-219, il quale parla di una «*high-visibility*» in grado di dare impulso al Congresso «*to regain power from the executive branch*».

⁶⁰⁶ In tale prospettiva, J.L. BLUM, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 234, nonché P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., pp. 146 e 227-229, il quale ravvisa nell'attività del CBO una funzione “educativa”, tanto nei confronti del Congresso, quanto in quelli dell'opinione pubblica, anche se «*the role that CBO has come to play in educating the broader public was almost completely unanticipated*».

⁶⁰⁷ Così P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 232, parafrasando le tesi sostenute da T. SKOCPOL, *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics*, Norton & Co., New York, 1996, pp. 66 ss., sulle quali, però, Joyce prende le distanze affermando che il potere

Si tratta senz'altro di una scelta rischiosa. Non tanto perché finisce con l'espore — come effettivamente è avvenuto in più occasioni — il CBO al fuoco incrociato della politica, talvolta ponendolo in contrasto con lo stesso Congresso⁶⁰⁸, bensì perché rischia di fare acquisire a un *fiscal council* un ruolo eccessivamente forte all'interno delle dinamiche istituzionali. Il pericolo, in altri termini, è quello di riconoscere a tale tipologia di organismo, in nome di una asserita scientificità, il potere di influenzare in maniera determinante scelte che, in ogni caso, devono necessariamente rimanere politiche. Come è noto, infatti, il carattere tecnico-scientifico di un'analisi economica sconta inevitabilmente il punto di osservazione da cui muove l'osservatore⁶⁰⁹. E proprio alla luce di una simile considerazione ci si potrebbe interrogare in merito a quali analisi e valutazioni avrebbe offerto il CBO in relazione alle politiche che hanno caratterizzato il *New Deal*⁶¹⁰. Politiche che hanno sortito i loro effetti in una prospettiva complessa e di lungo raggio, attraverso misure nettamente connotate dalla scuola economica keynesiana e che con difficoltà possono ricondursi a un concetto di tecnica universalmente valida⁶¹¹.

Diviene allora fondamentale, per ogni analisi economica, rendere espressamente e compiutamente manifesti i presupposti da cui si muove e le motivazioni alla base delle proprie determinazioni, sì da consentire l'instaurazione di una dialettica — oltre che politica — “scientifica”, in grado, cioè, di consentire la contestazione degli aspetti delle singole analisi al di là della mera categorizzazione per vero o per falso⁶¹². È infatti l'instaurazione di un simile contraddittorio il mezzo attraverso cui

esercitato dal CBO risulta ampiamente «*delegated to it under the law — that Congress could recapture easily if it so desired*».

⁶⁰⁸ Simili profili sono analizzati soprattutto, *passim*, da W. WILLIAMS, *Honest Numbers and Democracy*, op. cit.; P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, op. cit.; T. SKOCPOL, *Boomerang*, op. cit.

⁶⁰⁹ Sul punto, v. *supra*.

⁶¹⁰ Un simile interrogativo potrebbe sollevarsi anche in relazione alle due riforme “sfumate”, e cioè quella sul *welfare* del Presidente Carter e quella sulla sanità del Presidente Clinton, la cui mancata approvazione venne generalmente attribuita alle risultanze del CBO pubblicate in merito, le quali evidenziavano degli effetti macroeconomici peggiori rispetto a quelli preventivati dall'OMB del Presidente. In entrambi i casi, tuttavia, e ferme restando le considerazioni di cui sopra, non appare peregrina l'ipotesi avanzata da P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, op. loc. cit., laddove ritiene che, in quelle occasioni, il CBO abbia funto più che altro da capro espiatorio per decisioni prese altrove.

⁶¹¹ In questo senso sembrano più che attuali i basilari insegnamenti di un qualsiasi manuale di economia politica, laddove subordinano il verificarsi di un determinato effetto macroeconomico alla condizione in cui versano le altre variabili. In altre parole, in economia, la risposta alla domanda “quali effetti comporta il mutamento della variabile macroeconomica X?” è: “dipende”.

⁶¹² Sul rapporto tra tecnica e politica ovvio il rinvio a C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica* (1923), op. cit., nonché ID, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), in ID, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972; ma v. anche le riflessioni di M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, op. cit.; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, op. cit., oltre che il recente

sembra possibile offrire ai *policy makers* un quadro dei *diversi e potenziali* riflessi delle loro scelte che funga da supporto alla decisione politica piuttosto che da sua sostituta.

Seppure, dunque, sembri possibile ravvisare in un'attività come quella posta in essere dal CBO un supporto fondamentale per l'inveramento delle prerogative dell'assemblea legislativa e del principio della separazione tra poteri, appare opportuno, ciononostante, scongiurare il rischio che un organismo come il CBO possa sbrigliarsi dai limiti di un approccio strettamente tecnico-funzionale, e cioè ancorato all'evidenziazione degli effetti che potrebbero scaturire dalle varie scelte di bilancio così come *interpretate* sulla base di *quei* presupposti e alla luce di *quelle* motivazioni⁶¹³, così da impedire allo stesso di arrivare a influenzare oltremodo il pubblico dibattito.

La soluzione a tale fine sembra essere, pertanto, quella di valorizzare le funzioni originarie del CBO: supportare l'assemblea legislativa e rendersi strumentale al controllo effettivo che essa deve esercitare sulle strategie di bilancio. Qualora, poi, tale strumentalità ne guadagnasse in termini di incisività laddove poggiasse su un'opinione pubblica edotta sulle reali implicazioni delle scelte di politica di bilancio che si vanno ad approvare, sarà questo un risultato auspicabile, ma solo nei limiti e nella misura in cui tale maggiore incisività trovi la propria ragion d'essere in quest'ottica di responsabilizzazione dei decisori politici dinanzi al corpo elettorale. In questo contesto, infatti, l'assemblea rappresentativa e l'Esecutivo parrebbero rinvenire nell'attività del *fiscal council* uno stimolo a predisporre scelte di entrata e di spese più oculate, proprio in ragione della maggiore responsabilizzazione apportata da tale organismo in relazione a queste ultime; anche se sembra doversi negare, in ogni caso, la possibilità che un *fiscal council* possa arrivare a comportare, di per sé, l'inibizione di determinate opzioni di politica economica, il cui costo, in definitiva, dovrà sempre essere pagato in sede politica.

G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, op. cit.. Sul diritto come mera tecnica e il conseguente svuotamento dello statuto teorico del costituzionalismo v. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 198 ss.

⁶¹³ In questo senso, emblematico appare l'approccio del CBO, il quale, nell'esaminare le possibili ricadute delle varie scelte di bilancio, ricorre costantemente alla formula "*on the one hand ... on the other hand*", proprio a richiamare l'ampiezza e la complessità di effetti che possono derivare da quelle decisioni.

Ad ogni modo, qualsiasi conclusione risulti possibile trarre dall'esperienza del CBO in relazione all'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) abbisogna necessariamente di una serie di accorgimenti. La comparazione tra il *fiscal council* statunitense e quello italiano, infatti, non sembra poter prescindere dalle diverse dinamiche e ragioni che si sono poste alla loro base, oltre che dal contesto istituzionale in cui essi si inseriscono⁶¹⁴. Nonostante in entrambi i casi le funzioni espletate risultino pressoché identiche, esse in realtà sembrano rispondere a logiche diametralmente opposte. Nel primo caso, infatti, le stesse appaiono declinate per rispondere a un'esigenza, per così dire, *top-down* (istituzioni europee-Stati membri), mentre, nel secondo, esse risultano sviluppate per dare risposta a una serie di necessità che si innestano su una logica, stavolta, di tipo *bottom-up* (Congresso-Presidente). In riferimento all'esperienza europea, infatti, la stessa matrice eurounitaria di molti *fiscal council* presenti negli Stati membri⁶¹⁵, nonché la creazione dell'*European Fiscal Board*⁶¹⁶, rivela l'intento — a dire il vero mai celato — di ricomprendere simili organismi nel tessuto della *governance* economica, delineandoli come organi ausiliari alla stessa, strumentali per il conseguimento di quel raccordo tra le politiche economiche cui l'UE ambisce da tempo⁶¹⁷. Se in questa prospettiva il *fiscal council* tende a configurarsi come una sorta di *watchdog* nazionale atto a garantire, *ab origine*, il preventivo rispetto dei vincoli di bilancio europei, finendo con l'inquadrare le proprie funzioni nell'ottica di un controllo esercitato dall'alto (UE) verso il basso (Stati membri), lo stesso non sembra verificarsi in relazione all'esperienza statunitense. In quel caso, infatti, il *fiscal council* viene pensato come mezzo per assicurare all'assemblea legislativa un esercizio effettivo delle proprie funzioni in materia di bilancio, interpretando la sua attività come strumentale all'inveramento di una serie di prerogative di controllo che muovono dal basso (*House of Representatives* e *Senate*) verso l'alto (Esecutivo).

Con specifico riferimento all'UPB, quindi, ciascuna analisi sembra dover muovere dalla considerazione del fatto che esso si innesti nel complesso processo di

⁶¹⁴ V. *supra*, par. 1.

⁶¹⁵ In Italia, Francia, Spagna e Portogallo, solo per fare alcuni esempi.

⁶¹⁶ Si tratta di un Comitato istituito dalla Commissione europea nell'ottobre 2015, sulla base del *Five Presidents' Report on Completing Europe's Economic and Monetary Union* del giugno dello stesso anno, cui è attribuito il compito, tra gli altri, di rapportarsi e cooperare con i *fiscal council* presenti negli Stati membri.

⁶¹⁷ In tal senso sembra, infatti, potersi leggere la stessa evoluzione dei vincoli di bilancio europei; cfr. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, spec pp. 1-43.

raccordo delle politiche di bilancio degli Stati membri perseguito dalle istituzioni europee. La sua istituzione dovrebbe dunque leggersi nell'ottica della costruzione di un sistema volto a garantire, da un lato, un controllo più capillare sulle strategie di bilancio poste in essere dai vari Paesi europei, dall'altro, la presenza di organismi che possano fungere da deterrente rispetto a politiche di bilancio che si collochino al di fuori del percorso tracciato dall'insieme dei vincoli europei; i quali, pertanto, sembrano rappresentare, al contempo, il presupposto e il reale valore che si vuole tutelare attraverso l'istituzione dei *fiscal council* europei⁶¹⁸. Nel guardare all'esperienza del CBO, pertanto, appare opportuno tenere a mente come il *fiscal council* italiano rinvenga la propria ragion d'essere in quest'ottica di sistema, come importante tassello della nuova *governance* economica europea, rivolto, appunto, ad agevolare il controllo di quest'ultima sul rispetto dei vincoli europei, ad anticipare in qualche modo gli effetti di tale controllo e, conseguentemente, a dissuadere gli Stati membri dal predisporre politiche economiche fondate su presupposti poco realistici, ovvero improntate a un eccessivo *deficit spending*.

Se però è vero, come sembra, che l'UPB sia stato concepito in questa prospettiva — cioè in quella che potrebbe definirsi una “strumentalità eurounitaria” — non pare impossibile rideclinare i caratteri al fine di farne rassomigliare l'esperienza a quella del *fiscal council* statunitense. In altri termini, l'istituzione dell'UPB, per quanto possa apparire ancorata alle ragioni sopra accennate, può essere interpretata come una occasione (opportunità?) per rispondere alle note problematiche correlate a una gestione della finanza pubblica modellata sul *continuum* Parlamento-Governo⁶¹⁹. In

⁶¹⁸ Cfr. J. FRANKEL, J. SHREGER, *Over-optimistic Official Forecasts and Fiscal Rules in the Eurozone*, in *Review of World Economics*, n. 149(2)/2013, pp. 247-272; G. KOPITS, *Can Fiscal Sovereignty Be Reconciled with Fiscal Discipline?*, in *Acta Oeconomica*, n. 62(2)/2012, pp. 141-160; A. TOROK, A. VERES, *The Role, Operation and Future of Independent Fiscal Councils within the European Union*, in *Acta Oeconomica*, n. 61(2)/2011, pp. 225-232; L. VON TRAPP, I. LENERT, J. WEHNER, *Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies*, op. cit.; L. JANKOVICS, M. SHERWOOD, *Independent Fiscal Institutions in EU Member States: The Early Years*, in *EC Discussion Paper*, n. 67/2017. Proprio in tale prospettiva, V. MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016, pp. 4-7, pone in rilievo la derivazione europea di tali organismi.

⁶¹⁹ Sulle difficoltà caratterizzanti il controllo parlamentare sulla gestione della finanza pubblica v. P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, pp. 73 ss. In specifico riferimento alla forma di governo parlamentare italiana, inoltre, non può non rilevarsi come — anche per ragioni che non possono essere sviluppate in questa sede — appaia piuttosto arduo immaginare la stessa maggioranza che appoggia il Governo arroverarsi per ricorrere alle risultanze dell'Ufficio parlamentare di bilancio per controllarne l'operato; diverso, ovviamente, il discorso per le opposizioni, le quali ben potrebbero (iniziare a) beneficiare dell'attività espletata da tale organismo. Sul punto, tuttavia, va rilevato come, ad oggi, il primo periodo dell'art. 18, comma 2, della legge n. 243/2012 («L'Ufficio

questo senso, il *fiscal council* italiano appare idoneo a configurarsi quale fondamentale strumento di rivivificazione delle prerogative parlamentari in materia di bilancio; così come il CBO ha contribuito a ridare vigore alle omologhe prerogative del Congresso statunitense. D'altronde, come si è visto, possono rinvenirsi diverse analogie nei profili funzionali e negli obiettivi perseguiti dalle fonti istitutive dei due organismi richiamati, prima fra tutte l'esigenza di sopperire alla – per certi versi endemica – asimmetria informativa che risulta tanto caratterizzare i rapporti tra Esecutivo e Legislativo⁶²⁰, quanto incidere sulla garanzia del principio della separazione dei poteri⁶²¹.

Vero è che le difficoltà di emulare il modello di *fiscal council* statunitense risiedono nel fatto che il CBO sia stato pensato per rispondere a un'esigenza avvertita dalla stessa assemblea legislativa, e non, come nel caso dell'UPB, da quella sentita da istituzioni sovranazionali. Vieppiù, e soprattutto, è vero che non può prescindersi dal fatto che il CBO si inserisce in un contesto istituzionale caratterizzato da una forma di governo presidenziale e da un sistema federale; circostanze, queste, che giustificano in maniera evidente la volontà del Congresso di esercitare un controllo effettivo sull'Esecutivo⁶²² e che, quindi, spiegano agevolmente le ragioni di una simile esigenza. Cionondimeno, seppure tali ragioni possano rendere difficile l'emulazione dell'esperienza del CBO, e cioè il riconoscimento del medesimo peso e del medesimo ruolo al *fiscal council* italiano — in ossequio all'acuto principio keynesiano, per cui “*you can lead a horse to water, but you can't make it drink*”⁶²³ — si

predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica») non risulti essere stato ancora applicato.

⁶²⁰ Proprio in questa prospettiva, d'altronde, si inserirono a suo tempo i Servizi bilancio di Camera e Senato, i quali prendevano le mosse proprio dall'esperienza del *Congressional Budget Office*.

⁶²¹ In questo senso appaiono ancora attuali le considerazioni di A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari*, cit., p. 758, laddove, seppur facendo riferimento al Servizio del bilancio di Camera e Senato, evidenziava come il modello del CBO sia proiettato a realizzare «l'autosufficienza nelle stime finanziarie dell'organo legislativo in regime di separazione dei poteri», mentre quello italiano «aderisce profondamente e rafforza le caratteristiche del rapporto Parlamento governo secondo la forma di governo parlamentare. Per tale ragione la responsabilità per la quantificazione degli oneri delle leggi è costantemente riportata al governo e alla pubblica amministrazione, mentre al Parlamento è attribuito un compito importante di impulso e di verifica democratica sul corretto operato del governo».

⁶²² Sul punto appare significativa la posizione di J.L. BLUM, *The Congressional Budget Office*, cit., p. 234, quando afferma: «*CBO is, however, very much the product of a federal regime in which the executive and legislative branches are independent and have separate powers. An agency like CBO would not fit into most parliamentary forms of government in which the legislature does not play much of a role in the budget process*».

⁶²³ Così Keynes era solito rispondere agli argomenti avanzati da quelle politiche monetarie che facevano esclusivo affidamento sulla modifica dei tassi d'interesse.

potrebbe comunque ipotizzare che proprio l'accentuazione della sua funzione di responsabilizzazione — implementata, magari, da un vertice monocratico e una strategia comunicativa analoga a quella del CBO — possa valere a dare nuovo impulso ad un esercizio effettivo delle prerogative parlamentari in materia di bilancio che sia più in linea con il dettame costituzionale.

Un possibile strumento, dunque, atto a sollecitare e accompagnare un dibattito — per diverse ragioni⁶²⁴ — ormai sopito, la cui finalità, in ogni caso, sembra pur sempre doversi leggere alla luce del carattere necessariamente funzionale e dei limiti che lo contraddistinguono⁶²⁵. Ciò che sembra opportuno evitare, in altre parole, è che l'UPB possa esorbitare l'alveo della sua strumentalità, arrivando a determinare, o quantomeno influenzare profondamente, la formulazione delle politiche di bilancio da parte del Parlamento. L'alternativa sarebbe quella di riconoscere a un organismo privo di qualsiasi legittimazione democratica una capacità del tutto ingiustificata, anziché ascrivergli quella funzione strumentale e di responsabilizzazione che gli appare, invero, maggiormente confacente.

3. L'*Haut conseil des finances publiques* francese e le virtualità del modello extraparlamentare

Il *fiscal council* francese, al contrario di quello statunitense, si inserisce tra quegli organismi indipendenti che — come si è visto — sono stati istituiti nel corso della crisi economico-finanziaria dell'Eurozona e che, al pari dell'UPB, hanno trovato la propria base giuridica nella normativa europea e internazionale. Esso, infatti, è stato istituito con la *loi organique n. 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, e cioè con una fonte che, alla pari della riforma costituzionale italiana del 2012, è stata adottata sulla base

⁶²⁴ Sul punto v., da ultimo, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, *passim*.

⁶²⁵ Sul punto P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office at Middle Age*, cit., pp. 11 ss., ma spec. pp. 17 e 26, evidenzia l'opportunità di riconoscere, oltre che i benefici, anche i limiti delle stime e delle analisi di un organismo come il CBO. Essi, infatti, risiedono, non solo nella mera considerazione delle «*budgetary consequences*», in luogo delle «*broader societal and economic implications of policy*», ma anche in quel «*false sense of precision*» che potrebbe compromettere — o quantomeno condizionare — il dibattito pubblico su quelle determinate opzioni di bilancio.

della normativa europea dettata in materia di vincoli di bilancio e, in particolare, in ossequio alla “regola d’oro” stabilita dal cd. *Fiscal compact*⁶²⁶.

Proprio in questa prospettiva, la *loi organique* del 2012 si innesta su un duplice piano: su quello nazionale, essa trova il proprio fondamento nelle disposizioni costituzionali contenute all’art. 34 Cost.⁶²⁷ e nella *décision n. 2012-653 del Conseil constitutionnel*; mentre, su quello sovranazionale, essa è diretta espressione dell’art. 3 del *Fiscal compact* e appare indissolubilmente ancorato ad esso, come dimostrato non solo dai numerosi richiami a quest’ultimo, ma anche dal fatto che l’art. 28 della stessa *loi organique* subordina l’entrata in vigore delle proprie disposizioni all’entrata in vigore del *Fiscal compact*. Non sorprende, dunque, che la dottrina francese sia pressoché unanime nel ritenere che l’istituzione dell’*Haut conseil des finances publiques* (di seguito HCFP) sia stata «*imposée par plusieurs textes européens*»⁶²⁸ e che il suo mandato venga in qualche modo interpretato come la “pietra angolare”⁶²⁹ di quel percorso di ritorno all’equilibrio di bilancio che le regole europee si propongono di perseguire e che, dunque, ne giustifica essenzialmente la ragion d’essere.

Il legislatore francese, nondimeno, ha dedicato particolare attenzione a che l’istituzione del HCFP si inserisse in un’ottica di continuità rispetto alla tradizione amministrativa francese⁶³⁰, optando per collocare il nuovo organismo indipendente a stretto contatto con quel “guardiano”⁶³¹ delle finanze pubbliche, «*au cœur de la séparation horizontale des pouvoirs*»⁶³², che è la Corte dei conti, nonostante nel corso

⁶²⁶ Il *Conseil constitutionnel*, come noto, ha infatti escluso che gli obblighi derivanti da tale trattato internazionale imponessero il ricorso alla revisione costituzionale, in quanto sarebbe stata sufficiente, appunto, una legge organica che ne garantisse il rispetto ai sensi dell’art. 3, par. 2, dello stesso; cfr. *Déc. n. 2012-653 du 9 août 2012*.

⁶²⁷ V., in particolare, il comma 18, relativo alle *loi de finances*, il comma 19, relativo alle *loi de financement de la sécurité sociale* e il comma 22, che precisa come le disposizioni dell’art. 34 possano essere «*précisées et complétées par une loi organique*».

⁶²⁸ Di tale avviso, D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques: quelles conséquences deux ans après sa création?*, in *RDP*, n. 4/2015, p. 1107.

⁶²⁹ Sul punto N. DANELCIUC-COLODROVSCHI, «*Règle d’or*» et dérives budgétaires: réflexion au sujet des missions et du rôle du Haut conseil des finances publiques français, in E.S. Tănăsescu, É. Oliva (a cura di), *Droits fondamentaux, équilibre budgétaire et protection juridictionnelle*, Institut Universitaire Varenne, Parigi 2017, p. 81, che sottolinea come l’esistenza dell’HCFP si giustifichi esclusivamente per tale obiettivo.

⁶³⁰ Cfr. D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 1108

⁶³¹ Secondo P. SEGUIN, *La Cour, vigie des finances publiques*, in *RFFP*, n. 100/2007, pp. 223 ss., mentre vera e propria «*pietre angolare de la démocratie*» nella ricostruzione storica di D. MIGAUD, *Le Cour des comptes. Un Acteur au service de la soutenabilité de finances publiques*, in *RFFP*, n. 131/2015, pp. 99 ss.

⁶³² Così É. OLIVA, *Finances publiques. Le droit budgétaire, la comptabilité publique, le contrôle des finances publiques*, Sirey, Parigi, 2015, p. 83, secondo cui la Corte dei conti non potrebbe considerarsi un semplice organo ausiliare del Parlamento e del Governo, in quanto essa «*partecipe de manière indépendante à la transparence et à la démocratisation des finances publiques*».

dei lavori parlamentari fosse inizialmente prevalsa l'idea di istituire, a tal fine, una autorità amministrativa indipendente⁶³³.

Nel disciplinare la natura e le funzioni, nonché l'organizzazione e il funzionamento dell'HCFP, infatti, la *loi organique* ha stabilito una forte connessione tra quest'ultimo e la Corte dei conti, che va al di là della mera prossimità strutturale e che fa sì che il primo vada a incardinarsi nell'attività della seconda quasi a volerne rappresentare una sorta di prosecuzione funzionale. Tale rilievo non si ricava unicamente dal fatto che l'HCFP sia collocato presso la Corte dei conti, ma anche dalla composizione del suo vertice "ampio"⁶³⁴ e di natura collegiale, il quale è formato dal suo presidente – che è il primo presidente della Corte dei conti – quattro magistrati contabili nominati da quest'ultimo, cinque "*personnalités qualifiées*", di cui quattro nominate, rispettivamente, dai presidenti delle camere e dai presidenti delle *Commission des finances*, cui ne aggiunge una nominata dal presidente del *Conseil économique, social et environnemental* (CESE, assimilabile al nostro CNEL) e, infine, un membro "di diritto" che è il direttore generale dell'*Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE, cioè l'equivalente dell'ISTAT italiana)⁶³⁵.

Un totale di undici membri, che consente di annoverare la Francia tra quei pochi paesi – come Austria, Belgio e Danimarca – che si distinguono per avere un *fiscal council* con un vertice piuttosto "allargato" ed espressione di varie istanze e istituzioni, ma che comunque sembra distinguersi anche per i notevoli profili di indipendenza che lo caratterizzano⁶³⁶.

Il diverso approccio intrapreso dal legislatore francese rispetto a quello italiano, tuttavia, può apprezzarsi non solo per quanto riguarda la diversa collocazione dell'HCFP e la differente natura del suo organo di vertice. Esso riguarda infatti ulteriori profili, quale la previsione di un meccanismo di nomina atto ad assicurare la parità di genere⁶³⁷ e la garanzia di nomina di almeno due membri dell'HCFP in capo

⁶³³ Sottolinea tale aspetto M. HOUSER, *L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement*, in *RDP*, n. 4/2013, p. 919, mentre ritiene l'idea sia stata abbandonata per evitare conflittualità proprio con il mandato della Corte dei conti L. VON TRAPP, I. LIENERT, J. WEHNER, *Principles for independent fiscal institutions and case studies*, cit., p. 119

⁶³⁴ Cfr. X. DEBRUN, T. KINDA, *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, in *IMF Working Paper*, n. 58/14, p. 18.

⁶³⁵ Cfr. l'art. 11 della *loi organique n. 2012-1403*, istitutiva dell'HCFP.

⁶³⁶ *Contra*, J.L. ALBERT, T. LAMBERT, *La Cour des comptes: un pouvoir rédempteur?*, LGDJ, Parigi, 2017, p. 91, secondo cui, tanto la composizione dell'HCFP che il suo apparato strumentale, renderebbero difficilmente ipotizzabile una reale indipendenza del nuovo organismo dalla Corte dei conti.

⁶³⁷ *Ibidem*. Sul punto, N. DANELCIUC-COLODROVSKI, «*Règle d'or*» et *dérives budgétaires*, cit. pp. 78-79.

alle opposizioni, che deriva dal fatto che la presidenza delle *Commission des finances* è a esse riservata⁶³⁸. Inoltre, il coinvolgimento diretto del CESE e dell'INSEE – quest'ultimo ritenuto cruciale per la buona riuscita dell'organismo⁶³⁹ – pare potersi leggere come un tentativo di agevolare quell'innesto nel «*paysage institutionnel français*»⁶⁴⁰ cui si è accennato poc'anzi, il quale viene operato, sì, riservando la maggioranza relativa dei membri dell'organismo indipendente alla magistratura contabile, ma che comunque può fare affidamento su organo di vertice, per così dire, trasversale e composito che favorisce il dialogo tra i vari attori istituzionali, pur mantenendo il carattere tecnico e indipendente dell'organismo⁶⁴¹.

In tale ottica, può dirsi come il Parlamento abbia inizialmente tentato di assicurarsi una (pur blanda) forma controllo sui membri nominati dal presidente della Corte dei conti e dal CESE, subordinando la nomina di questi a una loro «*audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale e du Sénat*». Nondimeno, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato contrarie alla Costituzione tali disposizioni, in quanto «*le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée*»⁶⁴².

Anche per quanto riguarda il mandato dei membri dell'HCFP la disciplina dettata dalla *loi organique* risulta in qualche modo sbilanciata in favore della componente di derivazione contabile: il mandato ha una durata di cinque anni e non può essere

⁶³⁸ Di diritto, nel caso dell'Assemblea nazionale (cfr. art. 30, comma 3, del *Règlement de l'Assemblée nationale*) e per "convenzione" per quanto riguarda il Senato.

⁶³⁹ Il coinvolgimento dell'istituto nazionale di statistica è stato ritenuto necessario per ovviare alle pronosticabili difficoltà che il nuovo organismo avrebbe potuto incontrare nel reperimento delle informazioni (É. OLIVA, *La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques: l'inclusion dans l'ordre juridique national de la règle d'équilibre des administrations publiques ou la montagne qui accoucha d'une souris*, in *RFDA*, n. 2/2013, pp. 440 ss.

⁶⁴⁰ Così D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques*, op. loc. cit., richiamando la COM(2012) 342 final della Commissione europea.

⁶⁴¹ Da questo punto di vista, e coerentemente con la normativa europea e internazionale dettata in materia, i membri dell'HCFP non possono né sollecitare né ricevere istruzioni, né dal Governo, né da qualsiasi altra «*personne publique ou privée*»; cfr. art. 11 della *loi organique n. 2012-1403*.

⁶⁴² Così il *Conseil constitutionnel*, déc. n. 2012-658 du 13 décembre 2012, par. 39. In senso critico su tale pronuncia v. O. BEAUD, *La séparation des pouvoirs une nouvelle fois dénaturée*, in *AJDA*, n. 3/2013, p. 137, che parla di «*hèrésie constitutionnelle*», nonché M. HOUSER, *L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LFPF) par le Parlement*, cit., p. 919, il quale parla, invece, di un ulteriore indebolimento del ruolo del Parlamento, già fortemente compresso dal rafforzamento dell'Esecutivo sul piano della *governance* europea.

rinnovato, salvo che per i membri nominati dal presidente della Corte dei conti, i quali possono essere rinnovati per una sola volta. Va detto, tuttavia, come tale previsione sia stata in qualche modo mitigata dallo stesso art. 11 della *loi organique*, laddove prevede che la metà del *board*, ad esclusione del presidente della Corte dei conti, del direttore dell'INSEE, venga rinnovato ogni due anni e mezzo.

Per quanto riguarda le analogie con l'omologo italiano, invece, può rilevarsi come il mandato dei membri dell'HCFP – al pari di quello dei membri del Consiglio dell'UPB – possa essere revocato dall'autorità che li ha nominati, previo parere conforme emesso a maggioranza dei due terzi dei membri della stessa, che rilevi una «*incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat*»⁶⁴³. Allo stesso modo, proprio come l'UPB, l'HCFP interagisce con i propri omologhi europei nell'ambito degli organismi multilaterali approntati dalla Commissione europea e dall'OCSE⁶⁴⁴, ma d'altronde non sembrava poter essere diversamente, posto che entrambi scontano una matrice eurounitaria che li proietta inevitabilmente su quel piano di coordinamento e raccordo che contraddistingue ormai da tempo l'approccio della *governance* economica e finanziaria dell'Unione europea.

Del tutto conseguente, pertanto, appare il fatto che il mandato istituzionale dell'HCFP presenti più di una analogia con l'UPB: esso è infatti chiamato, in particolare, a esprimere le proprie valutazioni sulle stime e previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo – motivando il proprio parere sulle stime di crescita alla luce delle valutazioni della Commissione europea⁶⁴⁵ – nonché sulla coerenza dei piani di rientro verso l'equilibrio di bilancio per come definiti in ambito UE. Se da un lato tali attività di analisi e valutazione possono ascrivere a quei controlli *ex ante* tipicamente posti in essere dai *fiscal council*, il mandato istituzionale che il legislatore francese ha voluto riconoscere all'HCFP sembra rilevare la volontà di affidare a tale organismo anche un compito di analisi di tipo *ex post*, in qualche modo richiamando al rispetto delle regole di bilancio europee tanto sul piano previsionale che su quello consuntivo.

⁶⁴³ V. art. 11, cpv., della *loi organique n. 2012-1403*.

⁶⁴⁴ Cfr. N. GALLIFFET, P. GIRAUD, *Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques*, in *GFP*, n. 1/2017, p. 7.

⁶⁴⁵ L'art. 12 della *loi organique 2012-1403* prevede, infatti, che quando l'HCFP «*exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne*»

In tali termini potrebbe leggersi il fatto che l'HCFP debba esprimersi sulla coerenza dei saldi di finanza pubblica presentati con la manovra finanziaria – ovvero in sede di assestamento– rispetto all'andamento pluriennale stabilito in precedenza con la *loi de programmation des finances publiques*. L'idea sarebbe quella di porre in evidenza eventuali scostamenti che possano compromettere il percorso di avvicinamento all'OMT e al rispetto «*des engagements européens de la France*»⁶⁴⁶, con il chiaro intento di agevolare i compiti di sorveglianza della Commissione europea, ma con indubbi riflessi anche sul piano della responsabilità politica, essendo l'HCFP chiamato, altresì, a individuare gli eventuali «*écharts importants*» che emergano in sede di rendiconto rispetto agli obiettivi programmatici approvati in precedenza⁶⁴⁷.

È forse proprio in tale ultima circostanza che potrebbe individuarsi il motivo per cui la Francia non ha previsto per il proprio *fiscal council* il meccanismo del *comply or explain*, nonostante i suggerimenti in tal senso avanzati dalla Commissione europea. Il legislatore francese, in altri termini, sembra aver preferito valorizzare direttamente l'asse HCFP-Governo in ottica di consuntivo, per certi versi in maniera diametralmente opposta a quanto fatto dal legislatore italiano, il quale – almeno per ora⁶⁴⁸ – con la previsione del *comply or explain* ha teso maggiormente a valorizzare la strumentalità dell'UPB rispetto alle Camere e, inoltre, in prospettiva essenzialmente previsionale.

Se diverso è dunque il piano sul quale si pone l'effetto ricollegato al rilievo degli «*écharts importants*» rispetto all'espressione di «valutazioni significativamente divergenti» da parte dell'UPB, in qualche modo analoga appare invece la sua natura, sia pure con alcune differenze. In primo luogo, nel caso dell'HCFP vi è un automatismo: il Governo è *obbligato* a esporre nel corso dell'esame parlamentare «*les raisons de ces écarts*»; mentre in relazione all'UPB è sempre necessaria la presentazione di una richiesta in tal senso, avanzata ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 243/2012. In secondo luogo, mentre per l'UPB l'eventuale attivazione del *comply or explain* pone il Governo nell'alternativa di confermare o meno le proprie

⁶⁴⁶ Cfr. art. 13, cpv., della *loi organique 2012-1403*.

⁶⁴⁷ Ivi, art. 23.

⁶⁴⁸ Va rilevato, infatti, che l'attuale approccio dell'UPB – che, come si è visto, risulta incentrato sull'esame del lato previsionale della gestione del bilancio – derivi in gran parte dai contenuti del Protocollo sottoscritto con il MEF, in quanto la valutazione degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio, prevista all'art. 18, comma 1, lett. c), della legge n. 243 del 2012, ben potrebbe prestarsi a portare anche il rendiconto all'attenzione dell'UPB, proprio beneficiando di una *lettera legis* maggiormente generale e astratta rispetto a quella riscontrabile nell'art. 23 della *loi organique 2012-1403*.

valutazioni, il rilievo dell'HCFP inserisce automaticamente il Governo in un percorso di correzione, in quanto esso dovrà tenere conto di tali scostamenti al più tardi entro il successivo progetto di legge di bilancio, appunto approntando le misure di correzione necessarie a riallineare l'andamento della finanza pubblica agli obiettivi programmatici stabiliti in precedenza⁶⁴⁹.

La *ratio* di tali previsioni e l'attenzione all'analisi del consuntivo alla luce degli obiettivi pluriennali, ad ogni modo, sembrano potersi spiegare con l'intento di assicurare un grado quanto più alto possibile di continuità e coerenza alla strategia di bilancio del Governo e, di conseguenza, di "irrigidire" il percorso di convergenza verso i parametri stabiliti in sede europea, al contempo agevolando il ruolo esercitato dalla Commissione europea rispetto ad esso e rafforzando i relativi profili di responsabilizzazione del Governo tanto sul lato previsionale che su quello consuntivo.

Si tratta certamente di finalità rispetto alle quali può trovarsi riscontro in relazione all'UPB e le cui analogie si può presumere rappresentino – come si è visto – la diretta conseguenza della ragion d'essere di tali organismi.

Eppure, oltre la maggiore attenzione dedicata dall'HCFP all'andamento pluriennale della spesa, la differenza più importante tra il *fiscal council* francese e l'UPB pare risiedere nella portata stessa dell'intervento che il legislatore ha riservato a tali organismi. Se la legge n. 243/2012 riconosce all'UPB un amplissimo margine di discrezionalità in relazione ai temi su cui esso può pronunciarsi⁶⁵⁰, la *loi organique* si appresta a circoscrivere il mandato dell'HCFP⁶⁵¹, specificando minuziosamente «[l']*objet des avis du Haut Conseil et les conditions dans lesquelles ils sont donnés*»⁶⁵², nonché prevedendo espressamente che esso non possa «*délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la présente*

⁶⁴⁹ In realtà, l'automatismo del meccanismo di correzione viene agevolmente aggirato dal Governo, il quale procede a ridefinire la traiettoria pluriennale di bilancio in modo da evitare la predisposizione di vere e proprie misure correttive; cfr. D. CATTEAU, *Les fondamentaux finances publiques 2019-2020, droit budgétaire et comptabilité publique*, Hachette, Parigi, 2019, pp. 37 ss. Va rilevato, tuttavia, come ciò non sembri porre in secondo piano il fatto che il parere dell'HCFP si riveli in grado di portare il Governo a modificare la propria strategia di bilancio di lungo periodo.

⁶⁵⁰ Si pensi alla clausola generale di cui all'art. 18, comma 1, lett. *f*), laddove prevede che l'UPB, oltre alle altre funzioni, possa esprimere le proprie valutazioni su «ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni».

⁶⁵¹ Di tale avviso, N. GALLIFFET, P. GIRAUD, *Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques*, op. loc. cit.

⁶⁵² F. ECALLE, *Le Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques*, in *GFP*, n. 7-8/2014, p. 18.

loi organique»; impendendo, dunque, anche al legislatore ordinario di ampliare il raggio d'azione del *fiscal council* francese. Tale opzione, oltre a potersi leggere come un tentativo di ridurre al minimo gli spazi di intervento dell'HCFP⁶⁵³ – in qualche modo disvelando una certa insofferenza del legislatore rispetto alle attività poste in essere da tale organismo – pare, altresì, utile a sottolineare, e a dispetto delle analogie funzionali, la fondamentale differenza che intercorre tra tale organismo e l'organo in cui si esso si innesta, e cioè la Corte dei conti.

Quest'ultima, infatti, si vede riconosciuta direttamente dalla Costituzione un ruolo di primaria importanza nell'interlocuzione con il Parlamento, il Governo e l'opinione pubblica, posto che le viene affidato il compito di assistere «*le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement*», ma anche quello di assistere il Parlamento e il Governo «*dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques*», contribuendo «*à l'information des citoyens*». In questa prospettiva, la Corte costituzionale francese ha avuto modo di precisare come il costituente abbia posto il giudice contabile in una posizione di "equidistanza" tanto rispetto al potere legislativo che a quello esecutivo⁶⁵⁴, garantendole un grado di indipendenza che ha fatto propendere parte della dottrina francese per ritenere la Corte dei conti «*une institution budgétaire indépendante*» ai sensi della normativa europea dettata in materia di *fiscal council*⁶⁵⁵.

In realtà, al di là dei profili di indipendenza, rispetto alla Corte dei conti possono individuarsi anche quegli ulteriori elementi che sono ritenuti indispensabili per la buona riuscita di tale tipologia di organismi, quali: un alto grado di credibilità, consolidata nella tradizione e idonea ad assicurare una certa influenza sulle decisioni di bilancio, un accesso privilegiato alle informazioni di finanza pubblica che consenta di formulare valutazioni in tempi ben più ampi rispetto a quelli estremamente

⁶⁵³ In tale prospettiva, M. SBAIHL, *Porquoi il faut muscler le Haut Conseil des finances publiques*, in *Les Echos*, 4 ottobre 2019, rileva come, anche dal punto di vista mediatico, il nuovo organismo si sia riuscito a ricavare esigui spazi

⁶⁵⁴ Fondamentale, in tal senso, *Cons. constit., déc. n. 2001-448 DC du 25 juillet 2001*, par 107.

⁶⁵⁵ Di tale avviso F. ECALLE, *Le Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 16, il quale però cita un rapporto del 2011 della Commissione europea in cui si esclude che la Corte dei conti eserciti le medesime funzioni espletate dai *fiscal council* tradizionali.

contingentati cui è tenuto l'HCFP⁶⁵⁶, nonché il riconoscimento di un raggio di espressione sostanzialmente illimitato e che non risenta della specificazione e predeterminazione degli oggetti e delle modalità della propria consultazione.

Se dunque la collocazione dell'HCFP presso la Corte dei conti può spiegarsi per la necessità di porre quantomeno in condizione di prossimità le due istituzioni, la creazione di un organismo *ad hoc* potrebbe spiegarsi per la necessità di affiancare il giudice contabile a quel grado *expertise* che risulta indispensabile per valutare le stime e le previsioni macroeconomiche del Governo, nonché l'andamento dei saldi di bilancio, quasi a "completare" il mandato istituzionale della Corte conti sul lato previsionale. Da questo punto di vista, infatti, il nuovo *fiscal council* tende a configurarsi quale importante contributo verso il miglioramento della «*gouvernances des finances publiques en France*»⁶⁵⁷ e la sua attività appare del tutto complementare rispetto a quella della Corte dei conti – d'altronde come rilevato anche dalla stessa magistratura contabile italiana in relazione all'UPB – anche perché, come sottolineato dallo stesso *Conseil constitutionnel*, «*aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendants soient chargées, au niveau national, de vérifier*» il rispetto delle regole di bilancio europee⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ Ai sensi degli artt. 13 e 14 della *loi organique 2012-1403*, infatti, all'HCFP è garantita al massimo una settimana per esprimere il proprio parere, il quale pertanto non solo dovrà essere reso in tempi estremamente brevi, ma dovrà fare pure i conti con l'invio tardivo delle informazioni necessarie da parte del Governo (F. ECALLE, *Le Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 18), con le difficoltà che esso incontra – nonostante l'apporto della Corte dei conti – nel reperire tutte le informazioni necessarie (N. GALLIFFET, P. GIRAUD, *Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 9), nonché con quella «*conception minimaliste*» che il legislatore pare avere avuto dell'HCFP (cfr. audizione del presidente dell'HCFP davanti alla *Commission des finances de l'assemblée nationale*, 1 ottobre 2014, p. 9)

⁶⁵⁷ Sul punto v. F. ECALLE, *Le Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques*, cit., pp. 17 e 19, secondo il quale la Corte dei conti «*n'avait pas les compétences techniques et la crédibilité pour se prononcer sur des prévisions macroéconomiques*» e, dunque, nei suoi rapporti si limitava a evidenziare le differenze tra i quadri previsionali del Governo e quelli elaborati da altri organismi nazionale e internazionali, quali l'OCSE, FMI e INSEE.

⁶⁵⁸ Cfr. *Cons const. 2012-653*, par 26.

3.1. (segue) Il principio di sincerità del bilancio: parametro costituzionale o semplice politico?

Se dunque nelle modalità di istituzione del *fiscal council* francese può leggersi l'intento di accompagnare con ponderazione l'istituzione dell'HCFP al fine di collocare lo stesso in un'ottica di continuità rispetto al panorama istituzionale francese, il *Conseil constitutionnel* non pare essere stato da meno e ha tenuto a rendere chiaro, sin da subito, quale peso avrebbe riconosciuto alle determinazioni del nuovo organismo.

La logica di continuità adottata dal giudice costituzionale francese, infatti, si è resa particolarmente evidente con due pronunce del 2012, in occasione delle quali esso ha avuto modo di annunciare che, per la verifica del rispetto del *principe de sincérité*⁶⁵⁹ da parte delle *loi de programmation des finances publiques*, delle *loi des finances* e delle *loi de financement de la sécurité sociale*, esso avrebbe tenuto conto del parere dell'HCFP⁶⁶⁰.

La chiamata in causa del principio di sincerità è valso al *Conseil constitutionnel* ad ancorare il nuovo organismo indipendente a un principio certamente risalente per la tradizione costituzionale francese, se non addirittura riconducibile agli albori stessi del costituzionalismo moderno. Esso, infatti, nonostante non godesse di una specifica previsione normativa fino all'approvazione della *loi organique n. 2001-692 relative aux lois de finances* (cd. LOLF)⁶⁶¹, era stato già da prima⁶⁶² riconosciuto come principio costituzionale da parte del *Conseil constitutionnel*⁶⁶³, il quale ha poi provveduto ad elevare lo stesso a «*principe de valeur constitutionnelle*»⁶⁶⁴ che trova fondamento diretto negli artt. 14 e 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789⁶⁶⁵.

⁶⁵⁹ Principio, questo, fortemente collegato a quello della trasparenza, come rilevato da N. DANELCIUC-COLO-DROVSCHI, «*Règle d'or*» et *dérives budgétaires*, cit., p. 75.

⁶⁶⁰ Cfr. *Déc. n. 2012-653 du 9 août 2012*, par. 27, e *déc. n. 2012-658 DC du 13 décembre 2012*, par. 19 e 52.

⁶⁶¹ Secondo l'art. 32 della LOLF «*[L]es lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler*».

⁶⁶² In realtà la Corte, pur non ricorrendo al termine “*sincérité*”, già nella *déc. n. 82-154 DC du 29 décembre 1983* aveva avuto modo di sottolineare l'esigenza «*d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement*», ancorando la stessa al principio di universalità del bilancio.

⁶⁶³ Cfr. *déc. n. 83-164 DC du 29 décembre 1983*, nonché *déc. n. 94-351 DC du 29 décembre 1994*.

⁶⁶⁴ Così É. OLIVA, *Finances publiques*, cit., p. 146.

⁶⁶⁵ Cfr. *déc. n. 2006-538 DC du 13 juillet 2006*, nonché la già richiamata *déc. n. 2012-653 DC du 9 août 2012*.

L'impostazione della Corte pare essere la seguente: se l'art. 14 della Dichiarazione stabilisce che «[f]ous le citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée» e l'art. 15 precisa che la «société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration», ne deriva la configurazione del principio di sincerità quale diretto corollario di tali disposizioni, nonché il riconoscimento in capo a esso di un valore costituzionale di natura "trasversale"⁶⁶⁶, e cioè in grado di colpire tutti quegli enunciati normativi che possono ricondursi alla gestione della finanza pubblica. In tal guisa dovrebbero dunque leggersi, ad esempio, i richiami al *principe de sincérité* contenuti agli artt. 28 e 32 della LOLF, all'art. 1 della *loi organique n. 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, ma anche e soprattutto al primo periodo dell'art. 47-2, comma 2, della Costituzione francese, la cui modifica del 2008, peraltro, secondo parte della dottrina si iscriverebbe in un ben più profondo movimento «*de constitutionnalisation du droit public financier*»⁶⁶⁷.

Ad ogni modo, per quel che qui interessa, occorre sottolineare come nell'esperienza francese già prima dell'istituzione dell'HCFP il principio di sincerità aveva cominciato ad acquisire centralità, quale strumento inteso a inverare le prerogative di controllo del Parlamento nella gestione del bilancio⁶⁶⁸. Un esame della giurisprudenza costituzionale in materia, tuttavia, pare sconfessare la natura prescrittiva di tale principio, forse anche in ragione dell'interpretazione offertane dal *Conseil constitutionnel* nel corso degli anni. Secondo il giudice costituzionale, infatti, «*la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances*»⁶⁶⁹: una definizione forse necessariamente

⁶⁶⁶ Cfr. É. OLIVA, *Finances publiques*, cit., p. 147.

⁶⁶⁷ In tal senso, F. BONNEVILLE, *Edward Mordrake ou les deux visages du principe de sincérité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *RDCA*, n. 2/2016, p. 298. In questa prospettiva, peraltro, non dovrebbe sorprendere il fatto che lo sviluppo della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* in materia di *sincérité budgétaire* abbia preso le mosse durante una congiuntura economica per la Francia non proprio esaltante e, comunque, nel solco di una politica economica internazionale tendenzialmente uniformata ai principi del tatcherismo e del reaganismo.

⁶⁶⁸ Fondamentale, in questa prospettiva, *Cons. constit. déc. 27-64 DC du 18 décembre 1964*.

⁶⁶⁹ Cfr. *Cons. constit. déc. 2001-448 DC du 25 juillet 2001*.

ampia e astratta⁶⁷⁰, ma che proprio per la sua ampiezza e astrattezza ha finito per attribuire una portata piuttosto restrittiva e limitata al *principe de sincérité*⁶⁷¹.

Non sembra del tutto casuale, dunque, il fatto che il *Conseil constitutionnel* non abbia mai censurato una legge di bilancio per violazione del principio di sincerità⁶⁷². Quest'ultimo, infatti, pare risentire, *ab origine*, di un implicito vaglio di proporzionalità che finisce col confinare lo scrutinio della Corte alla verifica della presenza di un «*erreur manifeste d'appréciation*»⁶⁷³ all'interno delle previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo, con l'ulteriore limite dell'imprescindibile presa in considerazione della «*aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie*»⁶⁷⁴. In tale prospettiva, pertanto, parte della dottrina non ha esitato ritenere il *principe de sincérité* un principio “sterile”⁶⁷⁵ o sempre più marginale⁶⁷⁶, in quanto sistematicamente neutralizzato da quella natura fortemente politica che è della legge di bilancio e che fa muovere con attenta ponderazione il giudice delle leggi nel pronunciarsi in tale ambito.

L'inserimento dell'HCFP in un simile contesto, dunque, non poteva lasciare indifferente la dottrina, la quale pare aver voluto rideclinare il nuovo organismo in maniera tale da configurare lo stesso come il necessario completamento di quel percorso di affermazione del principio di *sincérité budgétaire* avviato già in precedenza tanto dal legislatore che dal *Conseil constitutionnel*. Quest'ultimo, in particolare, grazie ai pareri dell'HCFP si troverebbe oggi in condizione di avere le informazioni necessarie a valutare nello specifico il rispetto del principio di sincerità da parte delle leggi presentate dal Governo in materia di finanza pubblica, rafforzando sia la portata stessa di tale principio che le prerogative di controllo del Parlamento.

⁶⁷⁰ Secondo F. BONNEVILLE, *Edward Mordrake ou les deux visages du principe de sincérité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, op. loc. cit., infatti, sarebbe piuttosto complicato per il giudice costituzionale pronunciarsi sulle leggi di gestione del bilancio «*sans déborder sur le terrain politique*».

⁶⁷¹ In tal senso, per tutti, N. DANELCIUC-COLODROVSCHI, «*Règle d'or*» et *dérives budgétaires*, p. 90.

⁶⁷² In questa prospettiva, una breve ed emblematica rassegna giurisprudenziale è offerta da P. COSTANZO, M. CAVINO, P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giur. cost.*, n. 5/2013, pp. 4083-4085.

⁶⁷³ N. GALLIFFET, P. GIRAUD, *Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 7.

⁶⁷⁴ Così, *Cons. constit. déc. n. 2002-463 DC du 12 décembre 2002*.

⁶⁷⁵ Ridotto a mero “timore” di una sanzione, secondo F. BONNEVILLE, *Edward Mordrake ou les deux visages du principe de sincérité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, op. loc. cit., p. 230.

⁶⁷⁶ E. DOUAT, *Contre le principe de sincérité budgétaire*, in *RFFP*, n. 111/2010, pp. 157 ss.

Eppure, anche in questo caso, una mera disamina della giurisprudenza della Corte a seguito dell'istituzione dell'HCFP non pare offrire segnali significativi in ordine ad un più stringente utilizzo del *principe de sincérité* da parte del giudice costituzionale, in quanto, a tutt'oggi, permane il ricorso a un'interpretazione piuttosto lasca di tale principio da parte del *Conseil constitutionnel*. Il ricorso alla definizione originaria di sincerità, infatti, sembra talvolta meramente integrata dal previo esame del parere dell'HCFP, il quale tuttavia, anche ove fortemente critico, porta spesso la Corte ad affermare che «*il ne ressortait ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel quel es hypothèses économiques sur lesquelles était fondée la loi ... soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée*»⁶⁷⁷.

Da questo punto di vista, dunque, l'unica vera novità importata dal nuovo *fiscal council* pare consistere nella (preannunciata) presa in considerazione delle risultanze di quest'ultimo da parte del *Conseil constitutionnel*; anche se, pure in questo caso, i profili di novità sembrano essere di entità piuttosto esigua, in quanto i pareri dell'HCFP sembrano venire richiamati solamente laddove i ricorrenti abbiano specificamente posto gli stessi a fondamento della propria richiesta di censura per *insincérité*⁶⁷⁸.

Ciò non significa che l'apporto del nuovo organismo indipendente non possa leggersi in un'ottica di ripensamento del principio di sincerità che vada al di là della sua attuale configurazione – e cioè quale principio «*exclusivement morale*»⁶⁷⁹ e «*purement symbolique*»⁶⁸⁰ – bensì pone in evidenza come il *Conseil constitutionnel*, almeno per ora, abbia rinunciato a ricorrere alle risultanze dell'HCFP per soffermare il proprio scrutinio sul realismo delle previsioni governative, preferendo continuare ad arginare il proprio controllo alla verifica di una «*volonté manifeste et délibérée*»

⁶⁷⁷ Così, fra le altre, la *déc. n. 2014-682 DC du 19 décembre 2013*, sulla *loi de financement de la sécurité sociale* per il 2014, ma v. anche *déc. n. 2017-755 DC du 29 novembre 2017*, *déc. n. 2017-758 DC du 28 décembre 2017* e la *déc. n. 2016-742 du 22 décembre 2016*, dove il *Conseil constitutionnel* pare contrapporre le valutazioni del FMI, della Commissione europea e della Banca di Francia all'ottimismo rilevato dall'HCFP in relazione alle stime di crescita elaborate dal Governo.

⁶⁷⁸ Emblematico, da questo punto di vista, appare il caso della *déc. n. 2018-777 DC du 28 décembre 2018*, relativo alla legge di bilancio per il 2019, dove il mancato richiamo da parte dei ricorrenti all'HCFP (che stavolta aveva valutato come plausibili le previsioni governative) ha portato il *Conseil constitutionnel* a rigettare la questione di insincérité senza nemmeno citare il parere dell'HCFP.

⁶⁷⁹ Così N. DANELCIUC-COLODROVSKI, «*Règle d'or*» et *dérives budgétaires*, cit., p. 94.

⁶⁸⁰ X PRETOT, *Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales*, in *RFFP*, n. 110/2010, p. 229.

di gestire la finanza pubblica sulla base di previsioni irrealistiche. In altri termini, un controllo più sull'*an* che sul *quantum*, che però diventa congeniale al giudice costituzionale per non porsi in contrapposizione con la *political question doctrine*⁶⁸¹ e, più specificamente, per riaffermare il principio di separazione dei poteri, non andando a intaccare il potere discrezionale del legislatore⁶⁸².

Non è questa la sede per rilevare come tale impostazione paia risentire, in qualche modo, di una lettura descrittiva della Costituzione, ma non ci si può esimere dal sottolineare come non appaia condivisibile un approccio secondo il quale un principio costituzionale viene sacrificato sull'altare della discrezionalità politica: vero è che nell'ottica del *Conseil constitutionnel* il Parlamento e il Governo sono «*les seules institutions budgétaires*»⁶⁸³, ma la stessa Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, all'art. 14, affida le prerogative di controllo sulla gestione della finanza pubblica a «*[t]ous le citoyens... par eux-mêmes ou par leurs représentants*», coinvolgendo direttamente quell'elettorato cui l'art. 47-2 della Costituzione francese si richiama espressamente nel sancire obblighi di informazione e di "sincerità".

Se dunque l'istituzione dell'HCFP – e dell'UPB in Italia – ha posto il giudice costituzionale nelle condizioni di fruire di quell'*expertise* necessaria a pronunciarsi, *cognita causa*⁶⁸⁴, su quell'insieme di leggi che regolano la vita finanziaria dello Stato, l'interrogativo principale che ci si dovrebbe porre attiene al "come" e sulla base di quali strumenti tale giudice possa discostarsi dalle risultanze di tali organismi. E tanto più un simile interrogativo assume centralità in Francia, laddove a uno degli strumenti atti maggiormente a valorizzare la portata inter-istituzionale dei *fiscal council* – e cioè il *comply or explain* – pare essersi preferito un doppio binario di raccordo: da una parte, direttamente sull'asse Governo-HCFP, in ossequio al meccanismo automatico di correzione visto in precedenza, dall'altra, sull'asse Parla-

⁶⁸¹ Sulla quale si rimanda a P. MULHERN, *In Defense of the Political Question Doctrine*, in *Penn. Law review*, n. 137(1)/1988, p. 97 ss. e alla bibliografia ivi richiamata, ma v. anche, per un aggiornamento, M. PAPPONE, *La doctrine della political questions nell'esperienza statunitense*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016.

⁶⁸² Di tale avviso, É. OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques*, in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 49/2015, p. 101.

⁶⁸³ N. DANELCIUC-COLODROVSKI, «*Règle d'or*» et *dérives budgétaires*, cit., p. 93. Sul carattere formale del controllo esercitato dal *Conseil constitutionnel* in relazione alle leggi di gestione del bilancio, v. la rassegna di X. PRÉTOT, *Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales*, cit., pp. 223 ss.

⁶⁸⁴ Cfr. S. DAMAREY, *Droit public financier. Finances publique, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Dalloz, Parigi, 2018, pp. 320 ss., nonché É. OLIVA, *Finances publiques*, cit., p. 75.

mento-Corte costituzionale, in quanto sia deputati che senatori non hanno mai mancato di ricorrere per *insincérité* al *Conseil constitutionnel* laddove l'HCFP si fosse espresso in maniera, più o meno⁶⁸⁵, critica sui quadri previsionali del Governo.

3.2. (segue) Opportunità e problematiche legate a un *Haut conseil des finances publiques*. Alcune considerazioni.

Al contrario di quanto avvenuto nei primi anni della sua attività, nei suoi più recenti pareri⁶⁸⁶ l'HCFP sembra avere iniziato a guardare positivamente alle ipotesi di finanza pubblica elaborate dal Governo, salvo limitarsi a segnalare la presenza di eventuali scarti tra le previsioni macroeconomiche presentate nel *projet de loi de finances* e la traiettoria di bilancio approvata in precedenza con la *loi de programmation des finances publiques*⁶⁸⁷. L'idea che potrebbe farsi strada, dunque, è che, nonostante il mancato rafforzamento del *principe de sincérité* da parte del giudice costituzionale, il Governo abbia iniziato a elaborare le proprie stime e previsioni tenendo conto del fatto di non operare più in quel regime di monopolio informativo che caratterizza tradizionalmente la gestione della finanza pubblica; esso è invece, ora, tenuto a confrontarsi con un organismo fortemente tecnico e in grado di costringerlo a rivedere gli andamenti pluriennali di bilancio che egli stesso ha approvato, pena l'attivazione di un meccanismo di correzione che – una volta attivato – si presta certamente a incidere ampiamente sul grado di discrezionalità dell'Esecutivo.

Allo stesso modo, il fatto che i parlamentari possano fare leva su un eventuale parere negativo dell'HCFP per adire il *Conseil constitutionnel* – come in effetti avvenuto finora – sembra aver portato il Governo a riservare maggiore attenzione nella definizione delle proprie stime e previsioni. In tale prospettiva, dunque, potrebbe condividersi quanto sostenuto da quella parte della dottrina che ha tenuto ad anco-

⁶⁸⁵ In maniera fortemente critica, v. in particolare gli *avis nn. HCFP-2014-05, HCFP-2015-03, n. HCFP-2016-3*, i quali tuttavia sono stati costantemente affrontati nei termini di cui sopra da parte del *Conseil constitutionnel* (cfr., rispettivamente, *déc.* nn. 2014-707, 2015-725 e 2016-742)

⁶⁸⁶ Cfr. *avis nn. HCFP-2018-1, HCFP-2018-4, HCFP-2019-1, HCFP-2019-2, HCFP-2019-3*

⁶⁸⁷ V., da ultimo, *avis n. HCFP-2019-3*, relativo al *projet de lois de finances e de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020*.

rare il grado di incisività del nuovo *fiscal council* francese all'utilizzo delle sue risultanze da parte del giudice costituzionale⁶⁸⁸: il parere dell'HCFP, infatti, pone anche solo potenzialmente il *Conseil constitutionnel* in condizione di effettuare un esame assai stringente sulle stime e previsioni alla base delle leggi di gestione del bilancio, esponendo il Governo al rischio di una censura dagli effetti piuttosto incerti e dai riflessi difficilmente pronosticabili.

In un simile contesto, il Parlamento pare avere riconosciuto nel nuovo organismo indipendente un utile strumento per superare il proprio tradizionale *deficit* informativo in materia di finanza pubblica, puntando su un rafforzamento dello scrutinio di *sincérité* che, per quanto ad oggi non appaia essersi avverato, si è rivelato in grado di influenzare – anche solo indirettamente – le determinazioni del Governo.

Nonostante si inserisca in una forma di governo semi-presidenziale, e dunque in un sistema che prevede il rapporto di fiducia, l'HCFP pare essersi collocato con successo nel panorama istituzionale francese. La previsione dell'automatica attivazione del meccanismo di correzione a seguito del parere dell'HCFP, l'attivazione del sindacato preventivo di costituzionalità da parte dei parlamentari, nonché la sua tendenza a configurarsi come organismo integrativo (e integrato) rispetto alla Corte dei conti hanno garantito, relativamente rapidamente, un buon avvio del *fiscal council* francese, pur non sortendo quegli effetti, pure auspicati da qualcuno⁶⁸⁹, in termini di rafforzamento del *principe de sincérité*

Se però i primi due aspetti poco possono dire quanto agli effetti della collocazione *extra*-parlamentare di tale organismo, l'ultimo di questi vale a evidenziare quanto l'inserimento nel contesto della magistratura contabile, una composizione connotata da forti profili di indipendenza⁶⁹⁰ e il coinvolgimento diretto dell'istituto nazionale di statistica abbia facilitato l'attività del HCFP anche solo dal punto di vista

⁶⁸⁸ In questi termini, M. JODER, *Conséquences sur les finances publiques françaises*, in D. Berlin (a cura di), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Éditions Panthéon-Assas, Parigi, 2013, p. 67.

⁶⁸⁹ Sul punto v. N. GALLIFFET, *L'office du juge constitutionnel français et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, in *RFFP*, n. 132/2015, p. 267 ss., laddove ritiene che i pareri dell'HCFP permettano «*simplement d'«éclairer» l'appréciation du juge constitutionnel sous l'angle du principe de sincérité budgétaire*», ma non di superare quella «*souplesse de ce principe*» che per M. LASCOMBE, *Les vicissitudes de la «règle d'or» budgétaire*, in *Mélange en l'honneur de Joël Molinier*, LGDJ, Parigi, 2012, p. 379, ne comporta la sostanziale inefficacia; *contra* E. PICHET, *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017: impuissance du droit et vértié des comptes*, in *RDF*, n. 48/2014, p. 11, che afferma, invece, la natura «*plus formel que substantiel*» dei controlli espletati dall'HCFP.

⁶⁹⁰ Per le ragioni viste sopra, proprio la composizione “allargata” dell'HCFP pare rappresentare uno dei maggiori punti di forza del *fiscal council* francese.

informativo, senza che, come avvenuto in relazione all'UPB⁶⁹¹, si rendesse necessario un intervento del legislatore in tal senso.

Al di là di tale rilievo, tuttavia, l'analisi svolta non sembra far emergere particolari profili di opportunità nell'opzione *extra*-parlamentare adottata dal legislatore francese, il quale se da un lato è riuscito a inserire con successo il nuovo *fiscal council* all'interno delle dinamiche inter-istituzionali, dall'altro sembra avere rimesso quelle importanti virtualità ausiliarie che il legislatore italiano ha voluto riconoscere all'UPB rispetto all'assemblea rappresentativa al solo sindacato preventivo del *Conseil constitutionnel*⁶⁹². Vero è che, come si è visto, tali virtualità dell'UPB risultano ad oggi sostanzialmente assorbite nelle dinamiche della forma di governo. Nondimeno, si è detto anche come l'attività dei due custodi della Costituzione possa accompagnare l'inveramento di tali virtualità, evitando che il *fiscal council* nazionale risulti proiettato in una prospettiva esclusivamente sovranazionale; circostanza, questa, che invero rischierebbe di caratterizzare l'opzione francese in ragione della mancata previsione, *in nuce*, di quegli importanti strumenti di interazione con il Parlamento che il legislatore italiano ha tenuto ad approntare con l'istituzione dell'UPB.

⁶⁹¹ V. *supra*

⁶⁹² Né particolari risultati pare possano individuarsi in ordine alla garanzia del rispetto delle regole di bilancio europee; cfr. N. GALLIFFET, *L'office du juge constitutionnel français et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, cit., p. 277.

CONCLUSIONI

Un aspetto che emerge piuttosto nitidamente dall'analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio risiede nel fatto che la sua istituzione, e per le vicende che l'hanno caratterizzata e per le modalità con cui essa è stata concretamente posta in essere, non ha mancato di incidere sugli equilibri della nostra forma di governo e, anzi, pare potenzialmente in grado di incidervi ulteriormente. Certamente la derivazione sovranazionale del nuovo *fiscal council* italiano, nonché la sua stessa ragion d'essere, potrebbe lasciar propendere per una maggiore valorizzazione di quei profili funzionali che risultano caratterizzare lo stesso e che pongono l'accento sul ruolo strumentale che esso riveste in ordine al processo di consolidamento della *governance* economica europea. Eppure proprio l'approccio adottato dal legislatore italiano sembra essere valso a proiettare l'UPB in una dimensione più ampia e complessa, e che in qualche modo non si accontenta di configurare il nuovo organismo indipendente quale mero strumento di coordinamento e raccordo delle politiche di bilancio. Essa, infatti, pare al contempo fare propria e muovere al di là di una lettura che riconosce in un simile organismo un mero tassello del processo di federalizzazione delle finanze pubbliche degli Stati membri cui far seguire – più agevolmente e di riflesso – un più ampio processo di federalizzazione politica.

Il fondamento costituzionale della sua istituzione, i profili di autonomia e indipendenza, la sua collocazione presso l'organo della rappresentanza politica e quel mandato istituzionale che, nella sua necessaria trasversalità, si rivela in grado di riagganciarsi a più riprese a numerosi principi e disposizioni costituzionali, rappresentano tutti elementi che tendono a far riconoscere all'UPB un ruolo di primo piano anche sul versante nazionale. Si è visto, infatti, come tanto poliedrica appaia la sua natura quanto polimorfe appaiano le sue virtualità, ma si è anche sottolineato come tutti questi aspetti si inseriscano in una dimensione istituzionale – e costituzionale – che, nella sua complessità, in qualche modo finisce per legittimare e valorizzare le funzioni stesse dell'UPB. Organo ausiliare di rilevanza costituzionale, che però si differenzia dagli altri organi costituzionali per il grado di autonomia, la più ampia portata e la forza passiva del tutto peculiare delle disposizioni che lo disciplinano.

Organismo eurounitariamente necessario, la cui presenza nel panorama istituzionale italiano non solo appare garantita da consolidati principi, ma anche profondamente incentivata dalle ampie responsabilità politiche e (soprattutto) giuridiche che deriverebbero tanto sul piano nazionale quanto su quello sovranazionale da una sua mera eliminazione. Organismo *sui generis*, non riconducibile appieno né al modello delle autorità amministrative indipendenti né tantomeno a quello di un mero organo parlamentare. Potere dello Stato ai fini del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri, laddove direttamente norme di rango costituzionale appaiono soddisfare i requisiti soggettivi e oggettivi previsti dall'ordinamento e dalla stessa Corte costituzionale ai fini del riconoscimento di una simile legittimazione.

Sono questi solo alcuni degli aspetti che sembrano caratterizzare quella soggettività poliedrica cui si accennava poc'anzi e che valgono a innervare di una valenza tutta peculiare il complesso delle attività e delle funzioni poste in essere dall'UPB. Se infatti l'ausiliarità dell'UPB si rivela in grado di muovere in una pluralità di direzioni – Commissione europea, Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, elettorato e operatori economici e finanziari in generale – proiettandosi su piani molteplici e diversi ma tutti collegati tra loro – in estrema sintesi, la gestione della finanza pubblica – le funzioni da esso espletate paiono in grado di contribuire, direttamente e indirettamente, anche all'inveramento di quei principi costituzionali che caratterizzano così a fondo il nostro stesso ordinamento costituzionale e che rappresentano il diretto retaggio del costituzionalismo moderno.

Il principio di separazione tra poteri, in primo luogo, sembra trovare nei profili di ausiliarità dell'UPB uno suo inveramento, che gli deriva dalla capacità di tali profili di ricondurre su un piano di maggiore equilibrio, se non di vera e propria parità, i rapporti tra Parlamento e Governo nella gestione del bilancio pubblico. Ma le virtualità del *fiscal council* italiano nei confronti dell'assemblea rappresentativa paiono portare, altresì, a riconoscere in tale organismo una possibile forma di razionalizzazione della stessa forma di governo; in quanto i rischi di una sua neutralizzazione derivanti dall'origine sovranazionale non sembrerebbero idonei a sminuire la portata – almeno potenzialmente – razionalizzatrice dello stesso. Vero è che la sua istituzione ha preso le mosse in ossequio a esigenze che, almeno per ora, non paiono essere avvertite sul piano nazionale e che le funzionalità dello stesso si prestano a rimanere assorbite in quelle dinamiche della maggioranza che sono tipiche della forma di governo parlamentare; cionondimeno, non sembra possibile adottare una

lettura minimalista dei profili di ausiliarietà e del ruolo dell'UPB, tanto più alla luce della peculiare configurazione a esso offerta dal legislatore costituzionale.

In questo senso, si è cercato di individuare quegli aspetti che, più degli altri, appaiono suscettibili di costituire ostacolo alla buona riuscita dell'organismo e, si è visto, come l'incardinamento in un sistema federale e/o lo sfondo di una forma di governo presidenziale possano costituire fattori atti ad agevolare e legittimare l'operato dei *fiscal council*. Fattori del tutto assenti nell'ordinamento giuridico italiano, in relazione al quale, pertanto, potrebbe scorgersi sul versante sovranazionale il maggiore fattore di impulso alla incisività dell'UPB. Se però il solo *endorsement* della Commissione europea potrebbe portare a una sclerotizzazione dei profili di ausiliarietà di tale organismo in ottica esclusivamente sovranazionale, si è tentato di dimostrare come una interazione – “misurata”, strumentale e non invasiva delle prerogative altrui – con i due custodi della Costituzione possa rivelarsi idonea ad accompagnare una riscoperta dei profili di ausiliarietà nazionale del *fiscal council* italiano, in modo da valorizzare gli stessi in funzione dell'organo della rappresentanza politica e, al contempo, ovviare ai pericoli di una sostanziale neutralizzazione dell'organismo in ragione delle dinamiche maggioritarie.

Una simile riscoperta, infatti, consentirebbe di rideclinare un'esigenza prettamente sovranazionale in funzione nazionale, in maniera tale da non limitare il ruolo dell'UPB – per quanto di fondamentale importanza – al reperimento delle informazioni di finanza pubblica e alla dotazione al Parlamento dell'*expertise* necessaria a intervenire in tale ambito; diversamente, essa potrebbe spingersi a rivivificare il circuito della responsabilità politica, importando quel maggiore grado di responsabilizzazione delle scelte di bilancio che può rivelarsi congeniale all'inveramento delle prerogative di indirizzo e controllo dell'assemblea rappresentativa.

In tale prospettiva, peraltro, non sembra nemmeno potersi escludere che l'apporto dell'UPB possa dare nuova linfa al dibattito pubblico intorno a un tema così essenziale per il parlamentarismo e per il paradigma della rappresentanza politica stessa quale è la gestione del bilancio; anche in questo caso, infatti, l'attenzione dell'opinione pubblica potrebbe rivestire un ruolo cruciale nel conferire incisività alle risultanze del *fiscal council* italiano, al pari di quanto avvenuto in altri paesi.

In altre parole, ciò che appare fondamentale per l'UPB affinché possa inverare a pieno il complesso insieme di virtualità che lo caratterizza è l'individuazione di un

endorsement che non sia esclusivamente sovranazionale, ma che risulti ben radicato anche sul piano interno. L'alternativa, infatti, sembrerebbe essere quella di non cogliere le molteplici potenzialità del nuovo organismo e, al contempo, di porre a repentaglio la sua stessa buona riuscita, giacché si affiderebbe al solo *endorsement* della Commissione europea – e/o a quello dei mercati – il compito di conferire incisività e sostanza alle valutazioni dell'UPB, limitando l'apporto di quest'ultimo al mero controllo sul rispetto delle regole di bilancio europeo, piuttosto che proiettarlo in una più ampia dimensione di responsabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo.

È invece proprio in tale ottica, e dunque nel recupero di una funzionalità nazionale, che ci si potrebbe smarcare da quelle teorizzazioni che, con il ricorso a sedicenti argomentazioni tecniche, si propongono di disegnare quelle utopie funzionali che riconoscono nell'UPB e nei suoi omologhi uno strumento di limitazione dell'afflato politico dell'atto più politico di tutti. Un simile recupero, che muova dal rafforzamento del circuito della responsabilità politica, infatti, potrebbe valere a ridare vigore al paradigma della rappresentanza politica e al parlamentarismo stesso, consentendo di inverare, anche sul piano interno, tutte quelle virtualità che derivano dalla natura costituzionale e sovranazionale dell'UPB e che inserisce tale organismo su una mediana tutta peculiare, che si pone a metà strada tra gli organi di controllo e gli organi ausiliari.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, in *IMF Working Paper*, n. 68/2018;
- AA.VV., *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, 2004;
- AA.VV., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019;
- AA.VV., *Independent Fiscal Councils. Recent Trends and Performance*, in *IMF Working Paper*, n. 68/2018;
- AA.VV., *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact. Monitoring European Integration 13*, Londra, 2003;
- ALBERT J.L., LAMBERT T., *La Cour des comptes: un pouvoir rédempteur?*, LGDJ, Parigi, 2017;
- ALT J.E., LASSEN D.D., *Fiscal councils and fiscal transparency*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londra, 2018;
- ALTAVILLA C., GIANNONE D., LENZA M., *The financial and macroeconomic effects of OMT announcements*, in *ECB Working Papers*, 1707/2014;
- ANZON DEMMIG A., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.*, 1/2019;
- APOSTOLI A., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018;
- ARMSTRONG K., *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *JMWP*, 2013;
- ARRIOLA J., VASAPOLLO L., *Nel disordine globale*, Jaca Book, Milano, 2005;
- ASATRYAN Z., HEINEMANN F., *The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level*, in R. Beetsma, X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londra, 2018;
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, 2001;
- AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2016;
- AZZARITI G., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2/2018;

AZZARITI G., *Diritti e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010;

AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000;

AZZARITI G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013;

AZZARITI G., *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018;

AZZARITI G., *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*, Napoli, 2016;

AZZARITI G., *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017;

BAGNAI A., *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011;

BALASSONE F., FRANCO D., GORETTI C., *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;

BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985

BALL L., *The Fed and Lehman Brothers*, NBER, Cambridge, 2016;

BANCA MONDIALE, *World Development report 2014: Risk and Opportunity. Managing Risk for Development*, Washington, 2013;

BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1958;

BARTOLE S., *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82, II*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1979;

BARTOLE S., *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003;

BARTOLUCCI L., *La legge "rinforzata" n 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016;

BASCHERINI G., *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3/2018;

BEAUD O., *La séparation des pouvoirs une nouvelle fois dénaturée*, in *AJDA*, n. 3/2013;

BECK H., PRINZ A., *A Trilemma of a Monetary Union: Another Impossible Trinity*, in *Intereconomics*, 47(1)/2012;

BEETSMA R., DEBRUN X., *Debunking 'fiscal alchemy': The role of fiscal councils*, in *VoxEu.org*, maggio 2016;

BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018;

BENVENUTI M., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;

BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014;

BESSELINK L., REESTMAN J.H., *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, in *European Constitutional Law Review*, 8/2012;

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3/2011;

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

BILANCIA F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000;

BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "Pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012;

BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1/2014;

BILANCIA P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014;

BILANCIA P., *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014;

BILANCIA P., *The Current State of the Governance of the Eurozone and the Increase in the European Democratic Deficit*, in S. Mangiameli (a cura di), *The Consequences of the Crisis on the European Integration and on the Member States*, Springer, Cham, 2017;

BIN R., CARETTI P., PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015;

BIN R., *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011;

BINKLEY W.E., *President and Congress*, Vintage Books, New York, 1947;

BLINDER A.S., *Is Government Too Political?*, in *Foreign Affairs*, n. 76(6)/1997;

BLUM J.L., *The Congressional Budget Office: On the One Hand, On the Other*, in C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis. Helping Government Think*, Sage Publications, Londra, 1992;

BLYTH M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford, 2013;

BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 3/2008;

BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 giugno 2010;

BOGNETTI G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011;

BOGNETTI G., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997;

BONEFELD W., *European Economic Constitution and the Transformation of Democracy: On Class and the State law*, in *European Journal of International Relations*, vol. 21, 2015;

BONNEVILLE F., *Edward Mordrake ou les deux visages du principe de sincérité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *RDCA*, n. 2/2016;

BOSCHETTI B.L., *Downgrading del debito sovrano e responsabilità delle agenzie di rating*, in *Amministrazione in cammino*, aprile 2014;

BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012;

BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quaderni Costituzionale*, 1/2012;

BROWNE V.J., *The Control of The Public Budget*, Public Affairs Press, Washington, 1949;

BRUNER C.M., *States, Markets, and Gatekeepers: Public-Private Regulatory Regimes in an Era of Economic Globalization*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 30, I, 2008;

BUCCI G., *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012;

BUCHANAN J., WAGNER R.E., *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, VIII, Liberty Fund, Indianapolis, 2000;

BUONOMO G., CERASE M., *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2019;

BURKHEAD J., *Government Budgeting*, Wiley and Sons, New York, 1956;

BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015;

C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017;

CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012;

CABRAS D., *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012;

CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011;

CALMFORS L., *Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy?*, in *CESifo Economic Studies*, n. 49(3)/2003;

CALMFORS L., WREN-LEWIS S., *What should fiscal council do?*, in *Economic Policy*, n. 68(26)/2011;

CALVANO R., *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013;

CAPORALI G., *Patto di stabilità e ordinamento europeo*, in *Diritto e società*, 2004;

CARAVITA DI TORITTO B., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, 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, Giuffrè, Milano, 2013;

CARBONE G., *Corte dei conti*, in *Enc. del dir.*, IV, 2000;

CAREDDA M., RUOTOLO M., *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015;

CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018;

CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016;

CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013;

CARNEVALE P., *Inabrogabilità di leggi "costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum "puramente" abrogativi: ancora una "svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria"*, in *Giur. cost.*, n. 2/1987;

CARUSO C., *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;

CATTEAU D., *Les fondamentaux finances publiques 2019-2020, droit budgétaire et comptabilité publique*, Hachette, Parigi, 2019;

CAUSI M., *La legge "rafforzata di bilancio, il CBO alla portoghese e i commenti alla amatriciana*, in *Rassegna Astrid*, n. 22/2012;

CAVINO M., *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

CBO, *Balancing the Federal Budget and Limiting Federal Spending: Constitutional and Statutory Approaches*, Washington, 1982;

CERRI A., *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1971;

CERVATI A.A., *Educazione giuridica, studio della letteratura e interpretazione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 2007;

CHELI E., *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Ass. per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 11*, Torino, 2000;

CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016;

CHESSA O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2016;

CHINNI D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editore scientifico, Napoli, 2014;

CHITI M.P., *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid*, n. 1/2014;

CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli Stati membri e le pubbliche amministrazioni*, 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, Giuffrè, Milano, 2013;

CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, III, Giappichelli, Torino, 2017;

CIERVO A., *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015;

CIOLLI I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012;

CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di quad. cost.*, 26 maggio 2015;

CIOLLI I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012;

CIOLLI I., *The Constitutional Consequences of Financial Crisis and the Use of Emergency Powers: Flexibility and Emergency Sources*, in *Rivista AIC*, 1/2015;

CLARK A., *Congress attacks Bush administration for 'bullying' Bank of America into buying Merrill Lynch*, in *The Guardian*, 11 giugno 2009;

COLAPIETRO C., *Alla ricerca di un "Welfare State sostenibile": il "Welfare generativo"*, in *Diritto e società*, 1/2014;

COLAPIETRO C., *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018;

COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996;

COLE D.B., *The Presidency of Andrew Jackson*, University Press of Kansas, Lawrence, 1993;

CORTESE F., *Governo della crisi, spesa pubblica e diritti sociali tra diritto globale e ordinamento statale. Un quadro di contesto*, in Aa.Vv., *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Aracne, Roma, 2014

COSTANZO P., CAVINO M., PASSAGLIA P., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giur. cost.*, n. 5/2013;

COURTELINE G., *Messieurs les ronds-de-cuir*, Flammarion, Parigi, 1993;

COX G.W., S. KERNELL (a cura di), *The Politics of Divided Government*, Westview Press, Boulder, 1991;

CRAIG P., *Economic governance and the euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2014;

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971;

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984;

CUNIBERTI M., *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007;

CUNIBERTI M., *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

CURRERI S., *L'occasione persa*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

CURZIO A.Q., *Il Rapporto Sapir. Un'agenda per la crescita europea*, in *il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 5/2003;

D'ALBERTI M., *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 3/2016;

D'ALOIA A., *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018;

D'ANDREA L., *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica e il procedimento di formazione del governo Conte*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018;

DA ROLD V., *Tre crisi diverse in Europa: Grecia conti truccati, Irlanda crisi bancaria, Portogallo non competitivo*, in *Il Sole 24 ore*, 7 aprile 2011;

DAMAREY S., *Droit public financier. Finances publique, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Dalloz, Parigi, 2018;

DANELCIUC-COLODROVSKI N., «Règle d'or» et dérives budgétaires: réflexion au sujet des missions et du rôle du Haut conseil des finances publiques français, in E.S. Tănăsescu, É. Oliva (a cura di), *Droits fondamentaux, équilibre budgétaire et protection juridictionnelle*, Institut Universitaire Varenne, Parigi 2017;

DE FIORES C., *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005;

DE GRAUWE P., *The European Central Banks as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*, in *CESifo Economic Studies*, 59(3)/2013;

DE IOANNA P., *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2015;

DE IOANNA P., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in P. De Ioanna, D. Da Empoli, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato*, Milano, 2005;

DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011;

DE MARTINO F.R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015;

DE VERGOTTINI G., *Gli organi ausiliari*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984;

DE VITI DE MARCO A., *Un trentennio di lotte politiche, 1894-1922*, Meridionale, Roma, 1930;

DEBRUN X., HAUNER D., KUMAR M.S., *Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline*, in M. S. KUMAR, T. TER-MINASSIAN (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington, 2007;

DEBRUN X., HAUNER D., KUMAR M.S., *Independent Fiscal Agencies*, in *Journal of Economic Surveys*, n. 23/2009;

DEBRUN X., KINDA T., *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, in *IMF Working Paper*, n. 58/14;

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

DEBRUN X., SCHAECHTER A., *Institutional Reforms and Fiscal Adjustment*, in C. COTTARELLI, P. GERSON, A. SENHADJI (a cura di), *Post-crisis Fiscal Policy*, Cambridge, 2014;

DEGNI M, DE IOANNA P., *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvecchi Editore, Roma,2017;

DELLA CANANEA G., *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. It. Dir. Fin.e Sc. delle Fin.*, 2001;

DELLA MORTE M., *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019;

DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012;

DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017;

DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2001;

DI GIOVANNI P. (a cura di), *Le avanguardie della filosofia italiana del XX secolo*, Franco Angeli, Milano, 2003;

DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18/2012;

DIAMOND R.A., *Origins and Development of Congress*, Congressional Quarterly, Washington, 1976;

DICKMANN R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi*, 10/2012;

DOGLIANI M., *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997;

DONATI F., *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2008;

DOUAT E., *Contre le principe de sincérité budgétaire*, in *RFFP*, n. 111/2010;

DRAGHI M., *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999;

DYSON K., QUAGLIA L., *European Economic Governance and Policies: Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, I, Oxford University Press, Oxford, 2010;

ECALLE F., *Le Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques*, in *GFP*, n. 7-8/2014;

EHRANHALT A., *The United States of Ambition: Politicians, Power, and The Pursuit of Office*, Times Books, New York, 1991;

EICHENGREEN B., HAUSMANN R., VON HAGEN J., *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council*, in *Open Economies Review*, n. 10(4)/1999

EINZIG P., *The Control of the Purse. Progress and Decline of Parliament's Financial Control*, Londra, 1959;

ELLWOOD J.W., J.A. THURBER J.A., *The New Congressional Budget Process: The Hows and Whys of House-Senate Differences*, in L.C. DODD, B. OPPENHEIMER (a cura di), *Congress Reconsidered*, Praeger Publishers, New York, 1977;

EUROPEAN FISCAL BOARD, *Annual report*, 2017;

EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, 2019;

FABBRINI F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2016;

FABBRINI F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012;

FABRIZIO S., MODY A., CORSETTI G., J.R.W. TEMPLE, *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*, in *Economic Policy*, n. 48(21)/2006;

FANTACCI L, PAPERETTI A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013;

FARAGUNA P., *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giur. Cost.* n. 1/2017;

FASONE C., FROMAGE D., *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;

FASONE C., GRIGLIO E., *Can Fiscal Council enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in De Witte, A. Héritier, A.H. Trechsei, *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, EUI, 2013;

FERRAJOLI C.F., *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;

FERRARA G., *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012;

FERRARESE M.R., *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012;

FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956;

FERRARI G., *Organi ausiliari (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, IV, Milano, 1959;

FERRARO L., *La nomina del Ministro Savona e le “accuse” al Presidente Mattarella*, in *Forum di quad. cost.*, 29 settembre 2018;

FISHER L., *Congressional Abdication on War and Spending*, Texas A&M University Press, College Station, 2000;

FISHER L., *Constitutional Conflicts between Congress and The President*, University Press of Kansas, Lawrence, 1997 (I ed. 1978) ;

FITZPATRICK E., *Budget Making in a Democracy*, Macmillian, New York, 1918;

FMI, *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques – Déclaration de principes*, 1998;

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

FOÀ S., *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002;

FORD H.J., *Budget Making and the Work of the Government*, in *The Annals*, n. 62/1915;

FRANKEL J., SHREGER J., *Over-optimistic Official Forecasts and Fiscal Rules in the Eurozone*, in *Review of World Economics*, n. 149(2)/2013;

FRIEDMAN M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago, 1962;

FROMAGE D., *Le Haut Conseil des finances publiques: quelles conséquences deux ans après sa création?*, in *RDP*, n. 4/2015;

FURLAN F., *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013;

FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Giur. Cost.*, 1/2017;

GALLIFFET N., GIRAUD P., *Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques*, in *GFP*, n. 1/2017;

GALLIFFET N., *L'office du juge constitutionnel français et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, in *RFFP*, n. 132/2015;

GAMBINO S. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015;

GIANNITI L., GORETTI C., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013;

GIUBBONI S., *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 142/2014;

GIUNTI L., *Ancora sul CBO alla portoghese: una replica a Marco Causi*, in *Rassegna Astrid*, n. 22/2012;

GIUNTI L., *Il CBO alla "portoghese": una nota stonata nel finale della legislatura?*, in *Rassegna Astrid*, n. 22/2012;

GIUNTI L., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 6/2013;

GOLEMBIEWSKI R.T., *Public Budgeting and Finance*, Peacock Publishers, Illinois, 1975;

GOODWIN R., *Clipping White House Wings*, in *Washington Post*, 17 marzo 1974;

GORETTI C., *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo dei fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *Astrid*, 20 gennaio 2012;

GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012;

GOW D., *EU steps up attack on major credit ratings*, in *The Guardian*, 11 novembre 2011;

GRASSO G., *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri*, in *Rivista AIC*, 2/2015;

GRASSO G., *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4/2016;

GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012;

GRASSO G., *La (pretesa) natura esclusivamente amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti chiude la porta del giudizio in via incidentale all'Autorità anti-trust*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019;

GRASSO G., *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015;

GREENSTEIN F.I., *The American Party System and the American People*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1963;

GREGG II G.L., *The Presidential Republic. Executive Representation and Deliberative Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 1997;

GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005;

GRIGLIO E., *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012;

GRIGLIO E., *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014;

GUERRA Y., *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di quad. cost.*, n. 5/2016;

GUZZETTA G., *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: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 20-22 settembre 2012, Giuffrè, Milano, 2013;

HABERLE P., *Stato costituzionale: I) Principi generali*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Treccani, Roma, 2001;

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), Guerini e Associati, Milano, 1996;

HABERMAS J., *Morale Diritto Politica*, Einaudi, Torino, 1992;

HABERMAS J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2015;

HAGEMANN R., *How Can Fiscal Council Strengthen Fiscal Performance*, in *OECD Journal: Economic Studies*, n. 1/2011;

HAVEMANN J., *Congress and the Budget*, Indiana University Press, Londra, 1978;

HAVENS H.S., *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations*, in C.H. WEISS (a cura di), *Organizations for Policy Analysis. Helping Government Think*, Sage Publications, Londra, 1992;

HAYEK F.A., *The Road to Serfdom*, Routledge, Londra, 1944, e R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell, Oxford, 1974;

HENDIRCKSON R., *Hamilton II (1789-1804)*, Mason/Charter, New York, 1976;

HOPKINS J.H., *A History of Political Parties in the United States*, Putnam's Sons, New York, 1900;

HORVATH M., *EU independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in *JCMS*, n. 56(3)/2018;

HOUSER M., *L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement*, in *RDP*, n. 4/2013;

JANKOVICS L., SHERWOOD M., *Independent Fiscal Institutions in EU Member States: The Early Years*, in *EC Discussion Paper*, n. 67/2017;

JODER M., *Conséquences sur les finances publiques françaises*, in D. Berlin (a cura di), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Éditions Panthéon-Assas, Parigi, 2013;

JOHNSON H., BRODER D.S., *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Little Brown & Co., Boston, 1996;

JONUNG L., LARCH M., *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts*, in *Economic Policy*, n. 21(47)/2006;

JOYCE P.G., *The Congressional Budget Office at Middle Age*, in *HCWMP Brookings Working Paper*, n. 9/2015

JOYCE P.G., *The Congressional Budget Office. Honest Numbers, Powers, and Policymaking*, Washington, 2011;

KEY JR O., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York, 1964;

KLEIN N., *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Penguin, Londra, 2008;

KOPITS G., *Can Fiscal Sovereignty Be Reconciled with Fiscal Discipline?*, in *Acta Oeconomica*, n. 62(2)/2012;

KOPITS G., *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, in *OECD Journal of Budgeting*, n. 11(3)/2011;

KORNAI J., *Where is the Line between Independent Economic Analysis and Active Policy Making?*, in *Acta Oeconomica*, n. 60/2010;

KURLAND P.B., *The Impotence of Reticence*, in *Duke Law Journal*, n.4/1968;

L. CASO L., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, 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, Giuffrè, Milano, 2013;

LABAND P., *Il diritto del bilancio (1871)*, Giuffrè, Milano, 2007;

LALLI A., *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016;

LANDI L., *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini, 4 aprile 2014;

LANDI L., *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*. Atti del seminario "La nuova governance fiscale europea", Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012;

LAZE M., FRANCAVIGLIA M., MACCABINI N., E. TIRA, *L'attività normativa del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 4/2012;

LEINO-SANDBERG P., SALMINEN J., *A Multi-Level Playing Field for Economic Policy-Making: Does EU Economic Governance Have Impact?*, in T. BEUKERS, B. DE WITTE, C. KILPATRICK (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017;

LIPPOLIS V., *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2/2017;

LIPPOLIS V., *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in AA. VV., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005;

LO BUE M., *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2011

LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016;

LOIERO R., *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 16/2013;

LOSURDO F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016;

LUATTI L., *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997;

LUCARELLI A., *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

LUCARELLI A., *Prmissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 3/2011;

LUCE R.A., *Legislative Procedure*, Houghton Mifflin, Boston, 1922;

LUCIANI M., *Danaro, politica e diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006;

LUCIANI M., *Intervento*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011;

LUCIANI M., *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997;

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996;

LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013;

LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4/2011;

LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010;

LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007;

LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma 17 marzo 2006)*, Roma, 2007;

LUPO N., *I "Governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2015;

LUPO N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005;

LUPO N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2006;

LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012;

LUPO N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999;

LUPO N., *Le sessioni di bilancio, ieri, oggi e domani*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione: le regole del mercato finanziario*, Padova, 2010;

LUPO N., RIVOSACCHI G., *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016;

LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019;

M. LASCOMBE M., *Les vicissitudes de la «règle d'or» budgétaire*, in *Mélange en l'honneur de Joël Molinier*, LGDJ, Parigi, 2012;

MAAS A., *Congress and The Common Good*, Basics Books, New York, 1981;

MACCABINI N., FRAU M., TIRA E., *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1/2012;

MACRAE D., WILDE J., *Policy Analysis for Public Decisions*, University Press of America, Lanham, 1985;

MAGARÒ P., *Independent Fiscal Institutions: A comparative Analysis*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 39/2013;

MAGARÒ P., *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014;

MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016;

MALTHEWS D., *The Republican war on the CBO, explained*, in *Vox*, 19 luglio 2017;

MANETTI M., *Capo dello Stato*, in *Enc. del dir.*, X, Milano, 2017;

MANETTI M., *Il garante della par condicio: potere illegittimo, autorità amministrativa indipendente o potere dello Stato*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997;

MANETTI M., *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 1/2019;

MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994;

MANETTI M., *Profili di giustizia costituzionale delle autorità indipendenti*, in F. Francario (a cura di), *Diritti, interessi ed amministrazioni indipendenti*, Milano, 2003;

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003;

MANZELLA A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

MANZETTI V., *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio "presso" il Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016;

MANZINI P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013;

MARCUCCI DI SCARFIZZI A., *Quali responsabilità per i protagonisti del sistema a seguito delle nuove regole?*, 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, Giuffrè, Milano, 2013;

MARELLI E, SIGNORELLI M., *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli, Torino, 2015;

MASSA PINTO I., *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*; in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;

MASSERA A., «Autonomia» e «indipendenza» nell'amministrazione dello Stato, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988;

MAYHEW D.R., *Placing Parties in American Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1986;

MEIERS F.J., *Germany's Role in the Euro Crisis. Berlin's Quest for a More Perfect Monetary Union*, Springer, Cham, 2015;

MERUSI F., *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autoarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001;

MERUSI F., PASSARO M., *Autorità indipendenti*, in *Enc. del dir.*, VI, Milano, 2002;

MEYERS R.T., (voce) *Congressional Budget Office*, in J.M. SHAFRITZ (a cura di), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Oxford, 1998;

MICCÙ R., FRANCAVIGLIA M., *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019;

MIDIRI M., *Autorità garante della concorrenza e amministrazione: una troppo drastica assimilazione*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019;

MIGAUD D., *Le Cour des comptes. Un Acteur au service de la soutenabilité de finances publiques*, in *RFFP*, n. 131/2015;

MIKVA A.J., *Congress: The Purse, The Purpose, and The Power*, in *Georgia Law Review*, vol. 21, n. 1/1986;

MODUGNO F., *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015;

MORRONE A., *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018;

MORRONE A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019;

MORRONE A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975;

MUCHOW D.J., *The Vanishing Congress. Where has All the Power Gone?*, North American International, Washington, 1976;

MULHERN P., *In Defense of the Political Question Doctrine*, in *Penn. Law review*, n. 137(1)/1988;

NANIA R., *Principi supremi e revisione costituzionale (annotazioni sulla progressione di una controversia scientifica)*, in *Nomos*, n. 1/2016;

NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012;

NECK R., STURM J.E., *Sustainability of public debt*, MIT Press, Cambridge, 2008;

NEUSTADT R.E., *Presidential Power and The Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, New York, 1990;

NICCOLAI S., *I poteri garanti della Costituzione e le Autorità indipendenti*, Pisa, 1996;

OECD, *Draft principles for independent fiscal institutions*, OECD Conference Centre, Parigi, 23-24 febbraio 2012;

OECD, *Economic Survey for Italy*, 2013;

OECD, *Principles for independent fiscal institutions*, 2013;

OECD, *Raccomandation of the council on principles for independent fiscal institutions*, 2014;

OLIVA É., *Finances publiques. Le droit budgétaire, la comptabilité publique, le contrôle des finances publiques*, Sirey, Parigi, 2015;

OLIVA É., *La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques: l'inclusion dans l'ordre juridique national de la*

règle d'équilibre des administrations publiques ou la montagne qui accoucha d'une souris, in *RFDA*, n. 2/2013;

OLIVITO E., *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013;

OLIVITO E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014;

ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969;

ONIDA V., *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o oincostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016;

PACE A., *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Diritto pubblico*, 3/2003;

PACE A., *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;

PACE A., *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 1/2019;

PALANZA A., *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;

PANIZZA S., *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in *Forum di quad. cost.*, 30 aprile 2015;

PAPARELLA E., *Il Fondo monetario internazionale nell'eurozona*, Napoli, 2018;

PAPARELLA E., *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Rivista AIC*, 2/2016;

PAPPONE M., *La doctrine della political questions nell'esperienza statunitense*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016;

PARTNOY F., *The Siskel and Ebert of Financial Markets? Two Thumbs Down for the Credit Rating Agencies*, in *Washington University Law Quarterly*, vol. 77, III, 1999;

PATRONI GRIFFI A., *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2015;

PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011;

PELLIZZONE I., *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;

PEREZ R., *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002;

PERNA R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011;

PERONI G., *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Giuffrè, Milano, 2012;

PICHET E., *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017: impuissance du droit et vértié des comptes*, in *RDF*, n. 48/2014;

PIERCE F.B., *The Twilight of Jacksonian Democracy*, Nova Science Publishers, Hauppauge, 2011;

PINELLI C., *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018;

PINELLI C., *Controlimiti e principi supremi*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019;

PINELLI C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012;

PINELLI C., *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Gruppodipisa.it*, Lecce, 14-15 settembre 2012;

PINELLI C., *Le misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013;

PINELLI C., *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Giornale di storia costituzionale*, 32/2016;

PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1992;

PITRUZZELLA F., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014;

PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012;

POGGI A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2017;

POGUNTKE T., WEBB P. (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005;

POLITI F., *Diritto pubblico*, V, Giappichelli, Torino, 2018;

POLITI F., *Il principio di trasparenza*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2006;

PREDIERI A., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1958;

PRÉTOT X., *Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales*, in *RFFP*, n. 110/2010;

RALLO LOMBRATE A., *La Amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 38/2016;

REPETTO G., *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005;

RESCIGNO G.U., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011;

RESCIGNO G.U., *Principio di legalità, Stato di diritto, Rule of Law*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009;

RESCIGNO G.U., *Trasformazioni e problemi della responsabilità politica oggi*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005;

RIDDICK F.M., *The United States Congress: Organization and Procedure*, Washington, 1949;

RIDOLA P., *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalism.it*, n. 18/2012;

RIDOLA P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010;

RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000;

RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 4/1994;

RIVOSECCHI G., *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e società*, 2/2017;

RIVOSECCHI G., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017;

RIVOSECCHI G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2011;

RIZZONI G., *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011;

ROLLA G., *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015;

ROMBOLI R., *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum di quad. cost.*, 6 aprile 2015;

ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997;

RONCHETTI L., *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007;

RONCHETTI L., *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2014;

ROSSI E., *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2019;

ROSSI L.S., *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;

RUGGERI A., *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti*, in *Federalismi.it*, 23/2011;

RUGGERI A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993;

RUGGERI A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2019;

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019;

RUGGERI A., *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *Forum costituzionale*, 1 luglio 2002;

RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003;

SAITTA A., *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, 1/2019;

SAITTO F., *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016;

SAITTO F., *Stabilitätsgemeinschaft, prerogative parlamentari e politiche di bilancio: Karlsruhe precisa i poteri e le responsabilità del Bundestag mentre parla all’Europa*, in *Diritto comparati*, 2012;

SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali — Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013;

SALERNO M., *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013;

SALVEMINI G., *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l’articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003;

SALVEMINI M.T., *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, Giuffrè, Milano, 2013;

SANTORO-PASSARELLI G., *Crisi economica globale e valori fondanti del Diritto del lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2012;

SBAIHI M., *Porquoi il faut muscler le Haut Conseil des finances publiques*, in *Les Echos*, 4 ottobre 2019;

SCACCIA G., *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, Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011;

SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, 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, Giuffrè, Milano, 2013;

SCAGLIARINI S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006;

SCHICK A., *Congress and Money. Budgeting, Spending and Taxes*, The Urban Institute, Washington, 1980;

SCHICK A., *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Washington., 2007;

SCHICK A., *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington, 2007;

SCHILLACI A., *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017;

SCHMITT C., *Cattolicesimo romano e forma politica*, Milano, 1986;

Schmitt C., *Il custode della costituzione (1931)*, Giuffrè, Milano, 1981;

SCHMITT C., *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spolicizzazioni (1929)*, in Id, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972;

SCHULZ M., *Il Gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa?*, Fazi Editore, Roma, 2014

SEGUIN P., *La Cour, vigie des finances publiques*, in *RFFP*, n. 100/2007;

SELIGMAN L.G., *The Presidential Office and The President as Party Leader*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 21(4), 1956;

SERGES G., *Norme "tecniche" e norme ideologiche: una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'articolo 81 della Costituzione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016;

SERGES G., *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015;

SICLARI M., *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018;

SKOCPOL T., *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics*, Norton & Co., New York, 1996;

SMITH H., *The Power Game. How Washington Works*, Ballantine Books, New York, 1989;

SMITH J.A., *The Idea Brokers*, The Free Press, New York, 1991;

SMITHIES A., *The Budgetary Process in the United States*, McGraw-Hill, New York, 1955;

SORAU F.J., *Party Politics in America*, Brown & Co., Boston, 1972;

SORRENTINO F., *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4/2019;

STIPO M., *Una lettera "anomala" (la lettera Trichet - Draghi indirizzata al Primo Ministro italiano - Frankfurt/Rome, 5 August 2011)*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Jovene, Napoli, 2013;

SUNDQUIST J.L., *Research Brokerage: The Weak Link*, in L.E. LYNN (a cura di), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, National Academy of Sciences, Washington, 1978;

SWEDBERG R., *The structure of confidence and the collapse of Lehman Brothers*", in AA. VV., *Markets on Trial: The Economic Sociology of the US Financial Crisis*, Emerald Group, Bingley (UK)

SYLOS LABINI F., *Rischio e previsione*, Laterza, Roma-Bari, 2016;

TONTI V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2017;

TOROK A., VERES A., *The Role, Operation and Future of Independent Fiscal Councils within the European Union*, in *Acta Oeconomica*, n. 61(2)/2011;

TÖRÖK A., VERES A., *The Role, Operation and Future of Independent Fiscal Council within the European Union*, in *Acta Oeconomica*, n. 61/2011;

TOSATO G.L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012;

TOSATO G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3/2013;

TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013;

TREU T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 140/2013;

VEGAS G., *Il bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2014;

VERNATA A., *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019;

VERNATA A., *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018;

VOLPI M., *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017;

VOLPI M., *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017;

VON HAGEN J., HARDEN I., *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, in *European Economic Review*, n. 39/1994;

VON TRAPP L., LENERT I., WEHNER J., *Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies*, in *OECD Journal on Budgeting*, n. 2/2015;

WANDER W.T., *Patterns of Change in the Congressional Budget Process, 1965-1974*, in *Congress and the Presidency*, vol. 9, n. 2/1982;

WAUD R.N., *Public Interpretation of Federal Reserve Discount Rate Changes: Evidence on the "Announcement Effect"*, in *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 38 (2), 1970;

WEIDENBAUM M.L., *Matching Needs and Resources. Reforming The Federal Budget*, AEI, Washington, 1973;

WHITEMAN D., *Communication in Congress. Members, Staff, and the Search for Information*, University Press of Kansas, 1995;

WILLIAMS W., *Congress, Budgetmaking, and Policy Analysis: a Critique after the Fiscal Year 1976 Budget Trial Run*, in *Public Policy Paper*, n. 9/1976;

WILLIAMS W., *Honest Numbers and Democracy*, Georgetown University Press, 1998;

WILLOUGHBY W.F., *Principles of Legislative Organization and Administration*, Brookings, Washington, 1934;

WILMERDING L., *The Spending Power. A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures*, Yale University Press, New Haven, 1943;

WREN-LEWIS S., *Avoiding fiscal fudge. More openness on fiscal policy would boost Labour's credibility*, in *New Economy*, 3(3)/1996;

WYPLOSZ C., *Fiscal Policy: Institutions Versus Rules*, in *NIER*, n. 191/2005;

ZAGREBELSKY G., *Loro diranno, noi diciamo: vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016;

ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012;

ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale, II*, Bologna, 2018;

ZANARDI A., *Ruolo e attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, consultabile sul sito istituzionale dell'UPB.

