

NOTE SULL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO NEL QUADRO DEL
COSTITUZIONALISMO EUROPEO E IN PROSPETTIVA COMPARATA*

CRISTINA FASONE**

* Recensione a A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020.
Contributo non sottoposto a referaggio.

** Ricercatrice in Diritto pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche della LUISS Guido Carli.
Contatto: cfasone@luiss.it.

Quali conseguenze ha determinato l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sugli assetti costituzionali e, in particolare, sulla forma di governo? In che modo la configurazione organizzativa e il mandato di questa nuova istituzione hanno inciso sull'esercizio delle sue funzioni? Queste sono alcune delle principali domande a cui il bel libro di Andrea Vernata (*L'ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020) prova a rispondere.

Peraltro, rispetto alla imponente elaborazione dottrinale che ha connotato le autorità indipendenti in generale negli anni passati, in Italia e all'estero¹, le autorità fiscali indipendenti sono state oggetto di un numero finora limitato di analisi costituzionalistiche, anche in chiave comparata²; conseguenza, nel caso italiano della assai recente introduzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nel 2012, poi pienamente operativo solo dal 2014³. Nonostante, la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'OCSE abbiano raccomandato l'istituzione di *fiscal council* sin dagli anni Settanta, il loro studio per diversi decenni è rimasto appannaggio pressochè esclusivo degli economisti⁴ e degli

¹ Si vedano, tra i molti, S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, Edizioni ETS, 1996, spec. pp. 29 ss.; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1997, pp. 335-365; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 10 ss.; G. DE MINICO, *Indipendenza dell'Autorità o indipendenza dei regolamenti? Lettura in parallelo all'esperienza comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1, 2012, pp. 2, ss.; E. VOS, *EU Agencies and Independence*, in D. RITLENG (a cura di), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 207 ss.; M. SIMONCINI, *Administrative Regulation Beyond the Non-delegation Doctrine. A Study on EU Agencies*, Oxford, Hart Publishing, 2018.

² Cfr., ad esempio, D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, in T. BEUKERS, B. DE WITTE e C. KILPATRICK (a cura di), *Constitutional Change through Euro-crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 108 ss.; V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 65 ss.; C. VINEY e T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, in R. MASTERMAN e R. SCHÜTZE, *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 441 ss.

³ Ciononostante, in merito, si ravvisano interessanti contributi dottrinali su rivista o in volume: si vedano ad esempio, A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2013, pp. 893 ss.; l'Autore medesimo, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, pp. 469 ss.; Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C. CARUSO e M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 285 ss.

⁴ Si vedano, per tutti, i lavori di R. HAGEMANN, *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*, in *OECD Journal: Economic Studies*, 1, 2011, pp. 75 ss.; J.I. BERTELSMANN, *Independent Fiscal Institutions in the Face of Rising Public Indebtedness*, in G. KOPITS (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 75; R.W.M.J. BEETSMA e X. DEBRUN, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, in *IMF Working Paper*, WP/16/86, 2016, p. 3 ss.

stessi operatori delle istituzioni, i quali hanno comunque significativamente contribuito alla diffusione della conoscenza della *ratio* (non esclusivamente economica) circa la loro introduzione e delle concrete dinamiche di funzionamento⁵. Pertanto, il volume in commento concorre a rimediare ad un certo *gap* nella letteratura, piuttosto problematico anche alla luce di recenti sviluppi.

Correttamente, l'Autore inquadra innanzitutto l'introduzione del "*fiscal council* per l'Italia" nell'ambito della riforma della governance economica europea (pp. 5-24), che ha reso obbligatoria per tutti gli Stati membri la creazione (o la riforma) di autorità fiscali indipendenti per il controllo del rispetto dei parametri europei di finanza pubblica⁶. Per i Paesi dell'Eurozona, come l'Italia, sono stati ulteriormente specificati nel Regolamento UE 473/2013, i requisiti di indipendenza e imparzialità che i *fiscal council* devono rispettare nonché un nucleo di funzioni minime da esercitare, rispetto ad eventuali ulteriori funzioni che possono essere aggiunte a discrezione degli Stati membri (per esempio, per quanto riguarda l'attività di *spending review* e l'analisi qualitativa sui conti pubblici)⁷. Quello che nel volume è descritto come un "disordinato tentativo di rafforzare i vincoli di bilancio europei" (p. 12) ha avuto, effettivamente, una serie di implicazioni circa la valutazione dell'operato dei *fiscal council*. Sebbene qualificati come organismi che operano in piena indipendenza o, quanto meno, con un adeguato livello di indipendenza funzionale dalle autorità di bilancio – un prerequisito per l'effettività della loro azione – diverse autorità di questo tipo o sono state istituite e riformate con evidente ritardo (è il caso della Grecia, solo nel quadro dell'attuazione del terzo pacchetto di aiuti finanziari, nel 2015) oppure mancavano delle garanzie di indipendenza previste (persino in Belgio e in Germania)⁸. Tuttora, in Polonia, in particolare dopo la svolta del 2015, non sembra operare un *fiscal council*

⁵ Cfr. L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in Atti del Seminario «La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive», Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012; D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangieri – Quaderni 2011, 2012*, pp. 177 ss.; L. GIANNITI e C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 1-2, 2013, p. 81 ss. nonché il curatore, G. KOPITS, e gli autori del volume su *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁶ Cfr., innanzitutto, la Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, da attuare entro la fine del 2013.

⁷ Inoltre, anche l'art. 3.2 del Trattato sul coordinamento economico, la stabilità e la governance dell'Unione economica e monetaria, nel quadro del c.d. Fiscal Compact, rinvia all'istituzione di istituzioni fiscali indipendenti.

⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017)1201, Brussels, 22.2.2017, pp. 9-10.

indipendente, non potendo considerarsi tale il supremo organismo di controllo sui conti pubblici (*Supreme Audit Office*), per le modalità di nomina e di funzionamento. Nonostante alcuni *fiscal council*, quindi, abbiano mostrato una discutibile vicinanza all'Esecutivo- anche dal punto di vista delle risorse umane e strumentali a disposizione – l'approccio della Commissione europea, votato, specialmente dal 2015 in poi, alla “flessibilità” nell'interpretazione e applicazione delle norme dei c.d. “six-pack” e “two-pack”⁹, non ha determinato nette prese di posizione al riguardo. Del resto, per la Commissione non sarebbe stato particolarmente agevole intervenire, almeno dal punto di vista più politico, sulle scelte organizzative e istituzionali nazionali.

Da questo punto di vista, come ben rilevato nella monografia, l'Italia ha operato una scelta di campo netta. Dinanzi all'ipotesi, pur in principio percorribile, di utilizzare la Corte dei conti, eventualmente con alcune riforme ad hoc (sfruttando la l. cost. n. 1/2012 e la l. n. 243/2012, come per altri versi è stato fatto), quale istituzione fiscale indipendente ai sensi della normativa europea, nel nostro Paese si è scelto di istituire il *fiscal council* presso le Camere, garantendone però l'indipendenza e l'autonomia funzionale di diritto e di fatto¹⁰. Si tratta di una opzione che, per più versi, rappresenta o, almeno, ha rappresentato per diversi anni un unicum nel diritto comparato (p. 80). Si noti, infatti, che, come evidenziato correttamente dall'Autore, nell'Unione europea la gran parte delle autorità fiscali indipendenti sono collocate presso l'Esecutivo (in Spagna e in Germania), presso organismi indipendenti pre-esistenti (come la Corte dei conti di Francia o la Banca centrale in Estonia) oppure sono stati dotati di una collocazione istituzionale completamente autonoma (si pensi al Consiglio fiscale consultivo – *Fiscal Advisory Council* – irlandese)¹¹. Anche la composizione dell'autorità, le funzioni del Presidente e le modalità della loro investitura, esclusivamente parlamentare, non trovano altri esempi a livello europeo, sebbene almeno in Grecia e in Irlanda – in quest'ultimo caso, nel 2018, per istituire un ufficio parlamentare di bilancio – si sia cercato di seguire il modello italiano.

Da questo punto di vista, appare particolarmente proficua anche la decisione dell'Autore di inquadrare l'analisi di questa autorità nell'ambito delle dinamiche della forma di governo. In principio, sembrerebbe non esserci una chiara correlazione tra natura della forma di governo (parlamentare, semi-presidenziale e presidenziale) e inquadramento istituzionale del *fiscal council*.

⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on Making the Best Use of Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact*, COM(2015)012 fin., 13.1.2015.

¹⁰ Cfr. gli artt. 16, comma 2, 17 e 19 della l. n. 243/2012.

¹¹ Sul punto, cfr. anche C. CLOSA e al., *Democracy vs. Technocracy: National Parliaments and Fiscal Agencies in the EMU Governance*, in *RECONNECT Working Paper Series*, D.10.2., novembre 2020, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/D10.2.pdf>, pp. 21 ss.

Per esempio, uffici parlamentari di bilancio sono stati istituiti tanto in regimi presidenziali, notoriamente, negli Stati Uniti e nella Corea del Sud, quanto in sistemi parlamentari, come in Australia e in Canada (o in Italia, appunto). A ben vedere, però, la scelta organizzativa sembra piuttosto discendere dalla volontà di utilizzare il *fiscal council* “in chiave conservativa”, per preservare alcuni aspetti della forma di governo, o per favorirne una rimodulazione di fatto, in particolare cercando di riequilibrare il rapporto esecutivo-legislativo a favore del secondo. Una buona illustrazione di ciò è fornita dalle evidenze contenute nel capitolo quarto del volume, laddove si esaminano le caratteristiche, i pregi e i difetti del *Congressional Budget Office* (CBO) statunitense, istituito nel 1974, dell'*Haut Conseil des finances publiques* (HCFP), creato nel 2013. Mentre il CBO è stato evidentemente il prodotto di un nuovo ciclo del presidenzialismo USA, volto a rafforzare il peso del Congresso¹², dopo la presidenza di Nixon e lo scandalo del Watergate, l'HCFP, con la sua dotazione minima di funzioni, lamentata dal suo stesso primo Presidente¹³, è stato creato, almeno nelle intenzioni originarie, per mantenere inalterata la primazia dell'Esecutivo nelle procedure finanziarie, anche se poi la visibilità che ha assunto l'attività di questo *fiscal council* nel dibattito pubblico e istituzionale¹⁴ e la piena autonomia di giudizio che ha mostrato di possedere hanno condotto ad esiti diversi.

In Italia, la scelta di seguire il modello istituzionale del CBO, sebbene il nostro Ufficio parlamentare di bilancio non abbia a disposizione neppure lontanamente le amplissime risorse umane, strumentali e finanziarie del suo omologo USA¹⁵, è da leggersi come il tentativo di supportare il Parlamento ad uscire dal ruolo marginale nelle procedure economico-finanziarie in cui è stato relegato nell'evoluzione dei rapporti con l'Esecutivo e come effetto dell'introduzione a livello europeo del calendario comune di bilancio, con tempi strettamente contingentati di decisione, ancorchè ormai ben noti in

¹² P. JOYCE, *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Powers, and Policy Making*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2011, spec. p. 207 ss.

¹³ Cfr. C. FASONE e D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. DANIELE, P. SIMONE e R. CISOTTA (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Springer, 2017, p. 165 s. Il Presidente attuale, invece, in quanto primo Presidente della Corte dei Conti (che è *ex officio* Presidente dell'organo), è l'ex commissario europeo per gli affari economici e monetari, Pierre Moscovici, la cui autorevolezza potrebbe aver ulteriormente pesato sul ruolo effettivamente svolto dal fiscal council francese.

¹⁴ Cfr. il rilievo dato ai pareri dell'HCFP nei ricorsi delle minoranze parlamentari davanti al Conseil constitutionnel e nelle decisioni di quest'ultimo: per esempio, Conseil Constitutionnel, Décision no. 2012-658 DC du 13 décembre 2012; Décision no. 2013-682 DC, due 19 décembre 2013; Décisions no. 2014-698 DC and 2014-699 DC du 06 août 2014; and Décision no. 2014-707 DC du 29 décembre 2014; Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017.

¹⁵ Cfr. l'art. 17 della legge n. 243/2012.

anticipo¹⁶. Il nostro Ufficio parlamentare di bilancio, da più di una prospettiva, ha assolto questo mandato. Le assai frequenti audizioni dinanzi alle Commissioni parlamentari, in particolare del Presidente, le relazioni annuali che vengono trasmesse al Parlamento, le note sulla congiuntura e le note di lavoro, i *Focus* tematici e i c.d. *Flash* prodotti (p. 126 ss.) nonché i documenti pubblicati nell'ambito della costante interlocuzione col Governo specificamente nell'ambito delle procedure finanziarie, hanno arricchito notevolmente il flusso e la qualità delle informazioni a disposizione delle due Camere per una valutazione più approfondita e puntuale delle eventuali carenze delle proposte e delle stime governative e dei loro possibili rimedi. Semmai, è il Parlamento che non ha saputo (o potuto) sfruttare adeguatamente gli strumenti offerti indirettamente dal *fiscal council* italiano per rafforzare l'*accountability* parlamentare. Si pensi alla circostanza per cui la procedura di *comply or explain*, come ha rilevato criticamente l'Autore, è stata attivata dalle Camere una sola volta in sette anni, forse neppure in una delle circostanze più problematiche, nel 2016 (pp. 141 ss.). Peraltro, quello italiano è forse uno dei pochi casi a livello comparato di attivazione del meccanismo del *comply or explain* su istanza parlamentare¹⁷.

Se il Parlamento, almeno finora, non sembra aver sfruttato appieno le virtualità insite nel mandato dell'Ufficio parlamentare di bilancio, delle importanti evoluzioni sembrano prefigurarsi nei rapporti con la Corte costituzionale – un ambito di cui l'Autore aveva individuato giustamente delle significative potenzialità senza, però, poter prevedere gli sviluppi degli ultimi mesi. Da questo punto di vista, più che dalla prospettiva della configurazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio quale potere dello stato ai fini del conflitto di attribuzione (pp. 73 ss.), pare che il *fiscal council* abbia ormai ottenuto un riconoscimento nel quadro dell'esercizio dei poteri istruttori della Corte costituzionale¹⁸, come si evince dall'ord. n. 131/2021. Anche se è da tempo che si ipotizzava da parte della Corte un ricorso all'*expertise* dell'Ufficio parlamentare di bilancio a supporto delle sue decisioni¹⁹, è solo con l'ordinanza

¹⁶ Cfr., ad esempio, N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazioneincammino.it*, 25 settembre 2020, Contributo al Secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica su "Democrazia e bilancio pubblico", Venezia, Ca' Foscari, 28-29 Novembre 2019, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

¹⁷ Su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle commissioni parlamentari competenti (bilancio o finanze), secondo l'art. 18, comma 3, l. n. 243/2012.

¹⁸ Cfr. l'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

¹⁹ Cfr. S. SCIARRA, *La Corte costituzionale, i diritti sociali e il welfare*, in M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*, Milano, Vita e pensiero, 2018, p. 73 ss. In questo senso, cfr. anche G. RIVOSACCHI, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni "tecniche": la materia della finanza pubblica*, in M. LOSANA e

in questione che il *fiscal council* italiano è investito di tale ruolo, in particolare, per valutare se le difficoltà riscontrate nel sistema di esecuzione delle misure di sicurezza applicate dal giudice nei confronti delle persone inferme di mente siano dovute “all’inadeguatezza delle risorse finanziarie, o ad altre regioni” (lett. m).

Infine, la pubblicazione di questo volume stimola una serie di riflessioni a più ampio spettro sul futuro di queste istituzioni nel quadro delle democrazie costituzionali e in Europa. Non è un caso che l’Autore, da un lato, esamini l’Ufficio parlamentare di bilancio in stretta connessione con la riforma del Patto di stabilità e crescita europeo e con la sua attuazione a livello nazionale; dall’altro, si enfatizza la centralità della sua autonomia e indipendenza in connessione alla pluralità delle funzioni che gli vengono assegnate. Sul primo fronte, come accaduto già per altre autorità indipendenti, non si può mancare di menzionare la nascita, per certi versi spontanea, su input degli stessi *fiscal council*, e comunque promossa direttamente dalla Commissione europea sin dal 2013, di network di autorità fiscali indipendenti, con un intenso scambio reciproco di informazioni e *best practices* e con una ampia produzione di strumenti di *soft law*, che variano da raccomandazioni a position papers²⁰, e con un ruolo del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche che resta tuttora incerto²¹.

Sul fronte, invece, della strumentalità del mandato dei *fiscal councils*, della loro indipendenza ed autonomia al buon funzionamento delle democrazie costituzionali, occorre sottolineare, non senza qualche preoccupazione, il ritardo di un anno nel rinnovo della composizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio italiano, rispetto ai sei anni previsti. A causa del mancato accordo tra le forze parlamentari, i membri sono stati prorogati di fatto, lasciando, però, una serie di questioni aperte circa la legittimazione dell’organo, che continua a funzionare come se nulla fosse (e in assenza di previsioni normative sul punto), ma con una composizione non aggiornata. Una simile situazione evidenzia come l’inerzia della politica e i veti incrociati tra i gruppi parlamentari possano rischiare di minare l’autorevolezza di un organo che si è adoperato durante il

V. MARCENÒ (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”. Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020, p. 87 s. Ben più “radicale”, invece, era l’approccio seguito dal disegno di legge di revisione costituzionale, A.S. n. 1952, XVII legislatura, che avrebbe inteso instaurare un rapporto privilegiato da Corte costituzionale e Ufficio parlamentare di bilancio, in qualche misura istituzionalizzando il ricorso al *fiscal council* da parte della prima.

²⁰ Si veda l’EU Network of Independent Fiscal Institutions, istituito su input della Commissione europea, e il Network of EU independent fiscal institutions (EUIFIs), creato con approccio bottom up dagli stessi *fiscal councils* nel 2015.

²¹ Cfr. la Decisione (UE) 2015/1937 della Commissione, del 21 ottobre 2015, che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche.

primo mandato per costruire una solida reputazione come autorità “terza e imparziale”. Pertanto, un’ulteriore prospettiva di indagine da battere sui *fiscal councils*, accennata nelle conclusioni del volume e oggetto di riflessione in un paragrafo (pp. 134 ss.), è quella sottesa alla tensione tra tecnica e politica, sia per come le funzioni vengono esercitate dall’autorità fiscale indipendente, sia per i tentativi della politica di minarne l’autorevolezza.