

30 DICEMBRE 2016

L'originale modello italiano: l'organismo
indipendente di bilancio “presso” il
Parlamento

di Vanessa Manzetti

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa

L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento*

di Vanessa Manzetti

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa

Sommario: 1. Premessa: l'influenza della *governance* economica europea ed il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella forma di governo parlamentare italiano. - 2. La normativa istitutiva dell'Ufficio parlamentare di bilancio: le fondamentali normative europee. - 2.1 SEGUE: La legislazione nazionale: un intreccio di fonti. - 3. La scelta della nuova istituzione “presso” il Parlamento. I timidi tentativi dei servizi bilancio di Camera e Senato. - 4. La prospettata modifica dei regolamenti parlamentari e l'attuazione (transitoria) del “protocollo sperimentale per l'attuazione del Capo VII delle legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all'istituzione dell'UPB”. - 5. La composizione dell'UPB. - 6. Le funzioni dell'UPB. - 6.1. L'accordo quadro tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'Istat. - 6.2. Il protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'economia e delle finanze. - 6.3. Il protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato. - 6.4. La convenzione tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'INPS per la fornitura dei dati statistici. - 6.5 L'accordo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Dipartimento di economia “Marco Biagi” dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. - 7. Il rapporto con la Corte dei conti: il principio di leale collaborazione. - 8. La dotazione finanziaria. - 9. La natura giuridica dell'UPB. - 10. Riflessioni a margine: il requisito dell'indipendenza configura l'UPB come potere neutrale deputato a emanare atti di *soft law*.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “*Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*”, svoltosi a Pisa il 3-4 dicembre 2015. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell'unità locale pisana (coordinata dal Prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “*Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia).

Tale attività è poi proseguita nell'ambito del progetto di ricerca di ateneo (PRA 2016) finanziato dall'Università di Pisa, su “*Stato di crisi, poteri di governo, decisioni di bilancio e tutela dei diritti sociali negli stati UE*”, coordinato dal Prof. Roberto Romboli.

Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell'unità.

1. Premessa: l'influenza della *governance* economica europea ed il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella forma di Governo parlamentare italiana

L'istituzione, la ragion d'essere e il ruolo dell'organismo indipendente per le analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione delle regole di bilancio non possono trovare il loro *input* che dall'analisi della forma di governo esistente nei diversi Stati, e nel caso del parlamentarismo italiano nell'equilibrio esistente tra Parlamento e Governo, profondamente cambiato e ancora in fase di evoluzione.

Se senz'alcun dubbio il Parlamento è stato il protagonista degli assetti istituzionali nazionali degli ultimi due secoli, dalla rivoluzione liberale fino al secondo dopoguerra, è altrettanto vero che un tale sistema è stato sottoposto ad un radicale cambiamento negli ultimi due decenni, in cui il pendolo della bilancia si è spostato dal lato del Governo, che ha assunto un ruolo preminente in una serie di settori cruciali, dalla finanza pubblica al rapporto con l'Unione europea, dalle nomine alle fonti normative.

Nel sistema italiano in particolare, ma in generale in tutti gli Stati, l'avvento della nuova *governance* economica europea ha prodotto cambiamenti significativi sull'ordinamento della finanza pubblica a livello costituzionale e nel sistema delle fonti, sul piano dell'organizzazione e la proliferazione dei pubblici poteri preposti alla sua conduzione.

Il contesto istituzionale dell'affermazione di quella che è stata impropriamente definita Seconda Repubblica, contrassegnato dal passaggio da un parlamentarismo compromissorio verso un parlamentarismo maggioritario¹, o a primazia dell'esecutivo, alterazione del prisma del rapporto di fiducia del Parlamento al Governo, e dunque fattore di implicita evoluzione della forma di governo, pare essersi delineato parallelamente all'assetto della finanza pubblica: «in un certo senso si può dire che nell'esperienza italiana la riforma delle procedure di bilancio abbia rappresentato una sorta di “surrogato” dei disegni di grande riforma istituzionale»².

È infatti indubbio che la disciplina del bilancio dello stato, espressione di un elevato tasso di tecnicità, costituisce il nucleo fondamentale nella concreta configurazione politica dei moderni sistemi istituzionali e che l'avvento delle riforme introdotte dalla nuova *governance* economica, che hanno condotto ad

¹ Come sottolineato da R. PERNA, *Bilancio pubblico (anni della repubblica)*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, 2011, p. 128 “Negli anni Ottanta, esaurita la fase delle larghe convergenze politiche giunta sino all'esperienza dell'unità nazionale, si affaccia con prepotenza il tema della governabilità. Dieci anni prima che il nostro sistema costituzionale registrasse l'evoluzione verso quel «maggioritarismo strutturale» che, pur con i limiti e le incertezze che conosciamo, caratterizza l'attuale fase storica, si cerca di realizzare una forma di «maggioritarismo funzionale», attraverso un sistema di regole capaci di garantire a monte la formazione di maggioranze stabili e coese, coerenti con l'indirizzo di Governo. L'obiettivo è quello di elevare la capacità di Governo nelle decisioni di finanza pubblica, fermi restando i limiti strutturali che caratterizzano la posizione dell'esecutivo all'interno degli equilibri istituzionali complessivi del sistema”.

² R. PERNA, *La Costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di Governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2, 2009, p. 86.

“europeizzare” quasi completamente l’indirizzo finanziario, circoscrivendo il margine di discrezionalità lasciato agli Stati entro i vincoli di finanza pubblica, ha rafforzato ulteriormente il ruolo del Governo, soggetto privilegiato per “far sentire la sua voce” all’interno del Consiglio Ue e del Consiglio Ecofin, ovvero nei luoghi istituzionali in cui si decidono gli indirizzi della politica economica dell’UE³.

In tale contesto il Parlamento ha progressivamente assunto una posizione di “certificatore” delle politiche economiche, in considerazione della rigida tempistica di regole nazionali e comunitarie del ciclo di bilancio, che non consentono un suo attento esame, ed anzi configurano la legge di bilancio come «una decisione parlamentare, con normale preminenza dell’indirizzo politico del Governo»⁴.

Ne discende che «la Costituzione fiscale opera *un’actio finium regundorum* tra gli attori istituzionali, e in particolare fra il Parlamento e il Governo», in favore del secondo⁵.

Eppure, è dallo stesso quadro normativo europeo, che consolida il ruolo del Governo quale *dominus* dell’indirizzo della finanza pubblica, che emergono nuove prospettive per il recupero della funzione di indirizzo del Parlamento: direttamente, in attuazione dell’applicazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica⁶; indirettamente, mediante l’istituzione di un organismo indipendente preposto a forme di valutazione *ex ante*⁷. E proprio sull’istituzione del nuovo soggetto “interessato” *ex lege* alle dinamiche del ciclo di bilancio si concentra il presente lavoro.

2. La normativa istitutiva dell’Ufficio parlamentare di bilancio: le fondamenta normative europee

Il primo tratto comune dei “nuovi” organismi indipendenti di bilancio costituiti nei vari paesi europei consiste proprio nell’esser la “*longa manus*” della normativa europea in materia di principio di pareggio di bilancio, che ne rappresenta pertanto il presupposto di partenza, tanto da esser comunemente appellati come la “generazione europea”. Pertanto sembra utile partire dalla constatazione, resa ancor più evidente da uno studio di vari paesi europei, che in nessuna norma europea è possibile rinvenire l’imposizione di adottare il principio di pareggio di bilancio (*rectius*: equilibrio in Italia) mediante una modifica costituzionale. Constatazione da cui consegue che la via della modifica costituzionale era soltanto una delle strade percorribili, infatti se ad esempio è stata seguita dall’Italia (art. 81 Costituzione italiana) e dalla

³ Cfr. F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 347.

⁵ R. PERNA, *Bilancio pubblico (anni della repubblica)*, op.cit., p.127.

⁶ Per approfondimenti E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it.

⁷ Affermando così una netta separazione tra i soggetti incaricati di svolgere valutazione *ex ante* ed *ex post*. La distinzione tra le due funzioni è finalizzata ad evitare il rischio che il medesimo soggetto sia condizionato, *ex post*, dalle sue stesse valutazioni svolte *ex ante*, incorrendo nel rischio di una forzata corrispondenza tra i due risultati.

Spagna (art. 135 Costituzione spagnola), non è stata percorsa dalla Francia, la quale ha, invece, optato per lo strumento della legge organica.

Tale modalità di procedere si rispecchia nella costituzione dei *fiscal councils*, di cui la normativa europea si è preoccupata di individuare i tratti essenziali, lasciando poi un margine di libertà agli Stati sulle caratteristiche specifiche degli organismi interni (tipologia di fonti, composizione, collocazione, finanziamento, indipendenza, informazione...)⁸.

Ed in un tale contesto l'aggettivo "nuovo" ben si addice agli organismi della generazione europea, in quanto se autorità fiscali esistevano già da lungo tempo ed in molti paesi⁹, negli ultimissimi anni, in particolare dal 2011, si è apprezzata una importante tendenza alla creazione di questi organismi che trova forza ed impulso proprio nella normativa europea. Si tratta in realtà della conclusione di un percorso, in quanto pare opportuno ricordare che l'emanazione della sequela di atti normativi europei a carattere vincolante concernenti l'istituzione degli organismi indipendenti di bilancio in Europa è il frutto di un acceso dibattito, durato circa dieci anni, sul ruolo e la necessità di questi ultimi.

Il primo passaggio si ha con l'emanazione del *six pack*, un pacchetto complessivo di sei atti legislativi, di cui cinque regolamenti ed una unica direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, contenente l'obbligo giuridico di instaurare *fiscal councils* nazionali¹⁰. Organismi a cui spetta il fondamentale compito di "sorvegliare" la veridicità dei dati contabili e l'attendibilità delle stime macroeconomiche e, a cascata, segnalare gli eventuali disavanzi pubblici eccessivi, al fine di consentire la (rapida) attivazione dei meccanismi correttivi previsti nei regolamenti europei.

Obbligo giuridico richiamato poi dallo stesso Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*) che prevede l'obbligo di istituire il meccanismo di

⁸ Si ricorda in particolare l'art. 2 Reg. n. 472/2012 che elenca gli aspetti che dovranno essere tutelati dai singoli legislatori statali: l'autonomia nei confronti delle autorità di bilancio dovrà alternativemente essere o strutturale (mediante un organismo separato), ovvero funzionale (per mezzo di un organismo appartenente al medesimo plesso amministrativo, ma con un centro decisionale indipendente); la fonte di regolazione dovrà necessariamente essere quella di rango primario, il cui contenuto dovrà riguardare: il regime giuridico, il divieto di subordinazione funzionale rispetto alle autorità di bilancio, la capacità di accedere ad ogni tipo di informazione necessaria all'espletamento delle proprie funzioni, così come l'accesso diretto e senza intermediari all'opinione pubblica per la divulgazione dei dati, una procedura selettiva del personale fondata su rigidi parametri di competenza, ed infine la garanzia di un livello di approvvigionamento di risorse coerente con il mandato affidato, spalmato su un arco temporale tale da consentire una corretta programmazione dei lavori, ed evitare indebite ingerenze.

⁹ Ci riferiamo ai *fiscal councils* di prima generazione, di cui esempio più eclatante è il *Congressional Budget Office* (CBO) americano del 1974.

¹⁰ Il "pacchetto" si compone della Direttiva n. 2011/85/UE e dei Regolamenti nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177 del 2011.

correzione e definire il «ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate» (art. 3)¹¹.

L'importanza dell'istituzione di tali organismi è rimarcata infine nel c.d. *Two Pack*¹², ed in particolare dal Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro che, nell'istituire un calendario di bilancio comune per gli stati membri la cui moneta è l'euro, prevede (nuovamente) l'obbligo di istituire di enti indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti dell'autorità di bilancio degli Stati membri, con il compito di elaborare previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche, da utilizzare per l'intera procedura di bilancio.

In tale contesto occorre segnalare anche l'importanza ricoperta dagli atti non vincolanti, in particolare le raccomandazioni che il Consiglio europeo ha posto in essere verso alcuni Stati Membri, tra cui si ricorda proprio quella rivolta all'Italia nel 2014, finalizzata a rimarcare la necessità di costituire (in breve tempo) l'organismo indipendente di bilancio e garantirne la piena operatività.

Ne discende che questi organismi si possono inquadrare *in primis* come organismi di livello europeo, in considerazione della normativa *supra* esposta che ne ha imposto la loro istituzione con la finalità di vigilare sulla corretta gestione dei conti pubblici, ed in subordine come organismi nazionali, in quanto i vari Stati membri, si sono trovati ad istituire a livello nazionale, con normativa costituzionale e non, i singoli organismi indipendenti in attuazione degli impegni assunti.

Si tratta pertanto di organismi bicefali: europei, in considerazione della normativa generale di riferimento, nazionali, in considerazione dello specifico modello normativo adottato in ogni Stato. In altre parole “controllori nazionali” dei vincoli imposti dalla nuova *governance* europea.

2.1. Segue: La legislazione nazionale: un intreccio di fonti

In particolare in Italia l'istituzione dell'organismo parlamentare di bilancio trova le sue fondamenta in un intreccio di fonti:

¹¹ Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria” (cd. *Fiscal compact*) è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, integralmente applicabile ai 17 Stati della zona euro e con specifiche condizioni agli altri Stati non membri della zona euro. Entrato in vigore il 1 gennaio 2013, il Trattato incorpora ed integra in una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa nel quadro della nuova *governance* economica europea.

¹² Il *Two pack* del 2013 è composto dai seguenti due Regolamenti, cogenti in tutta l'area euro: 1) [Regolamento n. 472 del 10 maggio 2013 sulla sorveglianza rafforzata agli Stati in difficoltà](#); 2) [Regolamento n. 473 del 21 maggio 2013 sul monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio degli Stati](#).

- nella legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha previsto l'istituzione di un organismo indipendente presso le Camere, avente compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (art. 5, let. f);
- nella legge n. 243/2012 “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”, che al capo VII “Organismo indipendente per l’analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio” (art.16-19) ha disposto l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio e ne ha definito le funzioni, indicando che ad esso spetta il compito di effettuare, anche attraverso l’elaborazione di proprie stime, analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche, all’impatto macroeconomico dei provvedimenti di maggior rilievo e all’osservanza delle regole di bilancio;
- nella legge n. 196/2009¹³, che ha stabilito l’obbligo del Governo di fornire all’Ufficio le informazioni necessarie per la valutazione delle previsioni contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria (art. 10 *ter*)¹⁴.

L’Ufficio parlamentare di bilancio, analogamente ai *fiscal councils* di altri ordinamenti europei, si configura come il referente per la garanzia di coerenza tra la politica di bilancio nazionale e gli indirizzi europei, assolvendo un ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento, ed anche di garanzia nei confronti delle istituzioni europee, in considerazione delle proprie funzioni neutrali ed indipendenti in grado di garantire un controllo della finanza pubblica e, per questa via, di compensare la primazia del Governo.

Appare opportuno sottolineare la scelta del legislatore nazionale di non affidare le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio a nessuno degli organismi con funzioni simili già presenti nel sistema istituzionale, come la Ragioneria generale, le commissioni studio, la Corte dei conti: se tale scelta è comprensibile in ragione della notoria ostilità delle istituzioni dell’Unione nei confronti della qualità dell’amministrazione italiana, dall’altro è pur vero che l’istituzione di un “nuovo” organismo indipendente rispetto all’assetto istituzionale ed amministrativo non può che scontrarsi con le altrettanto notorie difficoltà che caratterizzano l’attecchire di nuovi organismi nel panorama istituzionale¹⁵.

¹³ Recante “Legge di contabilità e finanza pubblica”.

¹⁴ Articolo inserito dall’art. 2, comma 1, let. d), d.lgs. n. 54/2014 “attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”.

¹⁵ Cfr. M. P. CHITI, *L’ufficio parlamentare e la nuova governance della finanza pubblica*, in www.astrid-online.it, p.14. L’A. sottolinea che “pur essendo noto lo scetticismo delle istituzioni dell’Unione sulla qualità dell’amministrazione italiana, sarebbe stato possibile evidenziare la credibilità di alcuni dei nostri organismi, eventualmente adeguati alle nuove necessità. In particolare, nell’elaborazione della normativa sul *fiscal council* non è stata appropriatamente considerata la possibilità di riorganizzare la Corte dei conti in funzione delle nuove competenze da assolvere per l’analisi, le verifiche e le valutazioni in tema di finanza pubblica”.

3. La scelta della nuova istituzione “presso” il Parlamento. I timidi tentativi dei servizi bilancio di Camera e Senato

Alla luce della normativa europea che prevede l'individuazione di un organismo indipendente in grado di fornire stime affidabili di finanza pubblica, il legislatore nazionale tra la possibilità di incrementare le funzioni degli organismi esistenti o l'alternativa di istituirne uno *ex novo* ha previsto quindi «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 della finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (art. 5, comma 1, lett.f) della legge costituzionale n.1/2012)» (d'ora in poi anche UPB o Ufficio).

La definizione degli aspetti organizzativi e funzionali del nuovo organismo rappresenta uno dei compiti principali della legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, che secondo il nuovo testo dell'art. 81, comma sesto, deve stabilire «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 nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», ovvero la legge rinforzata di contabilità pubblica a contenuto costituzionale vincolato.

La singolarità e innovatività della scelta si rileva *in primis* nella fonte normativa contenente la disciplina attuativa dell'istituto, disposta agli artt. 16-19 della legge rinforzata n. 243/2012¹⁶: una fonte subcostituzionale che si conforma alla modalità di scelta legislativa di introduzione del principio di pareggio (*rectius* equilibrio) in Italia mediante riforma costituzionale, secondo un modello non imposto dal livello europeo, ma scelto dal legislatore nazionale in una logica prevalentemente politica¹⁷.

In secondo luogo la disposizione istituisce e disciplina l'Ufficio parlamentare di bilancio con sede “presso” le Camere, collocandolo, quindi, in ambito parlamentare, a differenza della maggior parte degli altri organismi simili che hanno quasi tutti trovato collocazione in ambito governativo o presso altra istituzione.

Tale assetto pare richiamare e porsi in linea con l'istituzione dei servizi bilancio di Camera e Senato, istituiti a seguito delle novità introdotte nella disciplina di bilancio e della contabilità generale dello Stato dalla legge 23 agosto 1988 n. 362, che presupponeva l'istituzione di organizzazioni in grado di analizzare

¹⁶ Recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

¹⁷ Occorre, infatti, ricordare che l'ultima riforma costituzionale è un prodotto della dimensione politica, non sussistendo alcun obbligo giuridico alla revisione costituzionale in nessuna delle fonti normative dell'Ue. Alcn obbligo giuridico era previsto nel Patto *europius*, poi allegato alle Conclusioni del Consiglio del 24 e 25 marzo 2011 e neanche nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCGE), che impegna le parti contraenti al “recepimento” delle disposizioni sul pareggio di bilancio in fonti di rango elevato, “preferibilmente” di livello costituzionale (art 3, par.2 del TSCGE).

le relazioni tecniche di accompagnamento alle leggi di spesa, ed a cui sono seguite le connesse modifiche dei regolamenti parlamentari.

A tal proposito pare interessante ricordare le tre differenti posizioni che hanno animato il dibattito che ha condotto alla creazione dei servizi bilancio: per una parte si riteneva opportuno affidare questa funzione alla Corte dei conti; per altra parte si riteneva auspicabile seguire il modello del *Congressional budget office* (Cbo) statunitense creando una struttura bicamerale in grado di fare delle “contro quantificazioni”; infine, per altra parte si riteneva necessario creare due distinte strutture per la verifica della quantificazione degli oneri elaborata dal Governo.

Le tre impostazioni non si differenziavano molto da un punto di vista funzionale, ma solo in merito al modello da seguire; pertanto è possibile rilevare come, già prima delle recenti indicazioni europee dettate dalla grave situazione di crisi economica, il legislatore italiano, comprendendo la necessità di un’analisi preventiva dei principali documenti economici, avesse già tentato di creare un organismo con funzioni e ruolo parzialmente analoghi a quello del *fiscal councils*.

Purtroppo, nella sostanza, l’esperienza dei servizi bilancio, nonostante l’elevato grado di preparazione del personale, non ha contribuito in modo significativo ad indirizzare le dinamiche del ciclo di bilancio, vista la mancata previsione nei regolamenti parlamentari di un adeguato rilievo procedimentale da attribuire alle informazioni da questi fornite. Tale scelta, benché giustificata dalla cautela nell’introdurre «innovazioni troppo marcate in un’area di riserva costituzionale nella quale era discutibile se, e in che misura, inserire una consulenza specialistica prodotta da organismi burocratici»¹⁸ si è rivelata fallace, determinando una sostanziale frustrazione dei risultati dell’attività di verifica e analisi posta in essere dai servizi bilancio, di cui però pare opportuno rilevare l’importanza quali precursori dell’odierno UPB di stampo europeo.

Difatti la crisi economico finanziaria ha dimostrato la necessità “di tenere di conto” delle verifiche preventive proprio al fine di garantire la tenuta dei conti pubblici e la normativa europea ha risposto all’emergenza, ormai patologica, disponendo l’istituzionalizzazione delle funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio.

Senz’altro la spinta europea è stata determinante anche da un punto di vista temporale, come indicato proprio dal Consiglio europeo che, nelle proprie Raccomandazioni per l’Italia aveva sottolineato la necessità di «garantire l’indipendenza e la piena operatività dell’Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del Documento programmatico di bilancio 2015».

¹⁸ Così P. DE IOANNA - G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996, p. 90.

4. La prospettata modifica dei regolamenti parlamentari e l'attuazione (transitoria) del “protocollo sperimentale per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all'istituzione dell'UPB”

L'art. 16 della legge n. 243 del 2012 ha disposto la competenza dei regolamenti parlamentari per la disciplina concernente l'operatività dell'UPB, in conformità con il loro ruolo di fonti integrative-attuative rispetto a quelle riforme di rango ordinario o costituzionale che più o meno direttamente condizionano l'organizzazione del funzionamento delle Camere.

Ma nelle more dell'introduzione di una specifica disciplina regolamentare, gli Uffici di Presidenza delle Commissioni bilancio hanno elaborato, d'intesa con le Presidenze dei due rami del Parlamento, un protocollo sperimentale finalizzato alla “prima applicazione” del Capo VII della legge n. 243 del 2012 al fine di rispettare i tempi imposti dalle fonti europee per l'istituzione dell'Ufficio¹⁹. Il protocollo è stato illustrato ai Presidenti delle Camere, che hanno ritenuto opportuno dividerlo con le rispettive Giunte per il regolamento. In seguito a tale esame il testo è risultato conforme alle previsioni della legge n. 243, registrando una convergenza delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera.

Si tratta di una procedura atecnica, *in primis* in considerazione delle competenze attribuite alle Giunte per il regolamento, alle quali non è attribuito alcun potere di emanare ulteriori fonti a valenza esterna, in rapporto sia con la legge, sia con altri organi costituzionali. E dato che il comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 243 del 2012 ha assegnato ai regolamenti parlamentari l'organizzazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, non è possibile ritenere idonee le Giunte a specificare quanto già previsto da fonti di rango primario.

E ancor di più in considerazione della consuetudine orizzontale del *nemine contradicente*, corollario del principio di disponibilità del diritto parlamentare in base al quale è possibile derogare al Regolamento solo nel caso in cui nessuno si oppone, mentre nella procedura in questione è stato adottato ugual modo il Protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, non tenendo conto (neppure) del dissenso di un parlamentare del Movimento Cinque Stelle²⁰.

Tali criticità della procedura ben evidenziano la necessità di conformare la disciplina del protocollo sperimentale all'interno di regolamenti parlamentari.

D'altro conto tale modificazione, seppur necessaria, si configura alquanto complessa, poichè indirizzata ad integrare mediante idonee procedure un collegamento tra il neo controllo parlamentare sulla finanza

¹⁹ Deliberato dagli uffici di presidenza della 5ª Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica e della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati.

²⁰ Si ricorda il dissenso dell'on. Dario Toninelli del Movimento cinque stelle.

pubblica disposto dall'art. 5, comma 4, della legge costituzionale 1 del 2012²¹ e le funzioni di controllo sul rispetto del principio del pareggio di bilancio e sull'andamento degli equilibri di finanza pubblica riservate all'UPB (sempre previste da tale legge)²². Ai regolamenti spetta, infatti, un compito riformatore generale, al fine di creare un circuito di strumentalità tra capacità istruttorie ed analitiche dell'Ufficio di bilancio e i poteri autorizzatori, consultivi e di controllo attribuiti al Parlamento, in modo da consentire al Parlamento di assumere decisioni informate e consapevoli, autonome dal tradizionale canale governativo.

È però necessario sottolineare il rischio che un tale *escamotage* sperimentale, finalizzato ad uscire velocemente dal complesso *empasse*, possa protrarsi per un lungo periodo di tempo. Tale condizione assume un carattere di maggior ragionevolezza se letta nel contesto istituzionale italiano di riferimento, oggetto di una ipotesi di riforma costituzionale incentrata proprio sul ruolo di Camera e Senato. In tale ottica, infatti, vi è chi ha considerato l'istituzione di un Organismo indipendente presso il Parlamento come struttura comune tra Camera e Senato, con funzioni analoghe al *Cbo* statunitense, come una modalità (implicita) per indurre ad una riorganizzazione delle strutture parlamentari in una logica di razionalizzazione del bicameralismo²³. È però comprensibile che in tale contesto riformatore la modificazione immediata dei regolamenti parlamentari in attuazione dell'art. 16 della legge n. 243/2012 (Istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio) mal si sarebbe conciliata con la (ipotetica) modificazione degli assetti istituzionali nell'immediato futuro²⁴.

Così in considerazione del turbolento quadro istituzionale è possibile rileggere la predisposizione del Protocollo non come “fuga”²⁵ dal Regolamento, ma come “presa d'atto”²⁶ necessitata di uno strumento predisposto per porre in essere una normativa che necessitava di urgente attuazione.

²¹ Secondo il comma 4, dell'art. 5 della legge cost. n. 1/2012 “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”.

²² E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, p. 22.

²³ In tal senso si veda N. LUPO, *Audizione alla Camera presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)*, in data 17 ottobre 2011.

²⁴ Nelle more della pubblicazione di questo contributo, il processo di revisione costituzionale non si è concluso positivamente, per effetto della consultazione referendaria tenutasi il 4 dicembre 2015, nella quale il progetto di riforma non è stato confermato dal voto popolare. La questione sollevata nel testo, pertanto, dovrà essere affrontata e risolta nel quadro dell'attuale assetto di bicameralismo paritario del Parlamento italiano.

²⁵ Così E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 2014, pp.116-118.

²⁶ Come sottolineato dal Presidente della Giunta “In questa sede, ribadisce che si è semplicemente chiamati ad una presa d'atto dell'esistenza di un Protocollo per l'attuazione della legge n. 243: tale Protocollo è stato elaborato dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato e della Camera con la partecipazione di tutti i Gruppi parlamentari”.

Pare pertanto comprensibile la scelta di procedere nel modo più graduale e ponderato possibile ad un adeguamento delle disposizioni regolamentari al mutato contesto normativo. Non si tratta chiaramente di una procedura di modifica o integrazione del Regolamento, in quanto nella materia regolamentare le Giunte sono titolari esclusivamente di poteri istruttori, e solo all'Assemblea sono riservati poteri decisionali *ex art. 64 cost*²⁷. L'investitura delle Giunte per il regolamento trova la sua *ratio* nel dato di fatto che l'UPB rappresenta un organismo introdotto da una normativa estremamente recente, pertanto non contemplato nei regolamenti dei due rami del Parlamento.

Ma, come disposto dal testo legislativo, non vi è alcun dubbio sulla necessità di future modifiche regolamentari finalizzate a disciplinare l'impatto del nuovo organismo, previsto da legge subcostituzionale, nell'architettura istituzionale del nostro ordinamento. E se nelle more di tale modifiche emergeranno eventuali problematiche di compatibilità con l'attuale assetto regolamentari spetterà proprio alle Giunte la risoluzione delle questioni.

In attesa di tali (necessitate) modifiche ed integrazioni, è evidente l'importanza sostanziale del Protocollo per il funzionamento dell'organismo, che nel merito (con i suoi 9 articoli) disciplina "in prima applicazione" le procedure e i criteri per la composizione del Consiglio direttivo dell'UPB.

5. La Composizione dell'UPB

Secondo il disposto dell'art. 16 della legge 243/2012 l'Ufficio di bilancio «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, nell'ambito di un elenco di dieci esperti in materia di economia e finanza pubblica, indicati dalle Commissioni bilancio di entrambe le Camere, a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai regolamenti parlamentari».

La durata del mandato dei membri del Consiglio è di sei anni, ed è esclusa la possibilità di un secondo mandato. Essi godono di uno *status* particolare, ed è prevista la possibilità di revoca esclusivamente per «gravi violazione dei doveri d'ufficio», con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in

²⁷ Alla Giunta per il regolamento - presieduta, a differenza delle altre Giunte, dal Presidente della Camera e composta da almeno 10 deputati (art. 16, comma 1, Reg.) - spettano i pareri su questioni di interpretazione regolamentare, la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni ad essa deferiti dal Presidente e lo studio delle proposte relative al regolamento. Il Presidente della Camera può inoltre sentire la Giunta, quando lo ritenga necessario, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione su cui sia stato chiesto il voto segreto (art. 49, comma 1-*sexies*). Le proposte di modifica del regolamento approvate dalla Giunta sono quindi sottoposte all'Assemblea. Quest'ultima le approva a maggioranza assoluta dei suoi componenti, secondo quanto previsto dall'art. 64 della Costituzione e dall'art. 16, comma 4, del regolamento.

materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

In realtà, nelle more dell'introduzione di una specifica disciplina regolamentare, ma in considerazione dell'urgenza dell'istituzione e dell'attivazione dell'Ufficio (entro il 1 gennaio 2014), in via transitoria le modalità di composizione del Consiglio sono state dettate, come *supra* esplicito, per via del "Protocollo sperimentale" elaborato dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio, d'intesa con le Presidenze dei due rami del Parlamento e "ratificato/condiviso" dalle rispettive Giunte per il Regolamento²⁸.

Il Protocollo detta una procedura dettagliata per la composizione del Consiglio.

Il primo passaggio è costituito dalla pubblicazione da parte dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati di un avviso sui siti del Parlamento italiano, del Senato e della Camera, concernente la raccolta di manifestazioni di interesse, di natura non concorsuale, per la formazione della lista dei dieci candidati tra cui scegliere i membri del Consiglio. Avviso che deve essere oggetto di ampia pubblicità sui media nazionali ed internazionali, in modo da garantire un ampio processo di selezione specialistica.

A tal fine, nel protocollo è disposto, come "presupposto di idoneità"²⁹, l'essere in possesso di peculiari requisiti professionali, concernenti la riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale, riscontrabile in modo oggettivo dall'aver esercitato presso istituzioni pubbliche o private, nazionali o internazionali per almeno dieci anni (anche non continuativi), funzioni in materia di previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, andamenti di finanza pubblica, osservanza delle regole di bilancio, e sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo (art. 3 Protocollo "requisiti professionali")³⁰.

Successivamente i soggetti in possesso dei suddetti requisiti avranno la possibilità di candidarsi inviando, entro il termine prestabilito, la propria manifestazione di interesse.

In particolare l'art. 4 "*requisiti soggettivi*"³¹ del Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge n. 243 si sofferma analiticamente sui requisiti professionali e soggettivi previsti per i componenti, ed in conformità

²⁸ E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, *op.cit.*, p.117. L'A. sottolinea pone l'attenzione sulla differenza terminologica da un punto di vista giuridico tra i termini ratifica e condivisione.

²⁹ I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine ultimo per la presentazione della domanda di partecipazione alla selezione. Il mancato possesso di uno o più requisiti previsti preclude la possibilità di partecipare alla selezione.

³⁰ Ovvero le principali funzioni dell'UPB individuate dall'articolo 18, comma 1, lettere a), b) c) e d) della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

³¹ Secondo il disposto della let. b) dell'art.4 ("*Requisiti soggettivi*"), i soggetti che presentano la manifestazione di interesse devono a possedere al momento della presentazione della manifestazione di interesse, i seguenti requisiti:

ad esso l'articolo 5 delinea in modo dettagliato le condizioni ostative³². Si introducono, così, procedure selettive rigorose e trasparenti, finalizzate a garantire la scelta di esperti particolarmente qualificati a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organismo, come dimostrato dalla prescrizione di una generica condizione ostativa, quale l'essere in condizione di conflitto di interesse con le funzioni attribuite all'Ufficio (art. 5, comma 1, lettera c) del Protocollo).

Pare opportuno evidenziare l'ampio dibattito avvenuto in sede di stesura del Protocollo tra coloro che ritenevano necessario specificare tra le condizioni ostative anche i mandati parlamentari e gli incarichi di governo pregressi - e non solo quelli in essere, come disposto poi nel Protocollo -, tenuto conto della necessità di assicurare la più ampia autonomia ed indipendenza dell'Ufficio, e coloro che ritenevano tale previsione in contrasto con i principi democratici, oltre a determinare l'effetto, tutt'altro che apprezzabile, di disincentivare la partecipazione alla vita politica dei soggetti più qualificati, e/o contraddire *la ratio* stessa della disciplina concernente la selezione dei membri del Consiglio, finalizzata ad assicurare all'Ufficio parlamentare di Bilancio il massimo livello di competenza possibile, a prescindere dall'esistenza di precedenti incarichi.

A parere di chi scrive, si sarebbe potuto optare per una posizione intermedia, come prospettata da alcuni, prevedendo un'incompatibilità anche per gli incarichi pregressi, sia pure con riguardo ad un arco temporale circoscritto, in modo da garantire maggiormente l'indipendenza effettiva dei titolari di cariche caratterizzate da poteri rilevanti, come nel caso dei componenti dell'UPB, e contemporaneamente non svilire la partecipazione alla vita politica italiana dei soggetti dotati di alte professionalità. Ad esempio, in Italia, il principio dell'incompatibilità antecedente la nomina è stata prevista nel 2009 per i membri della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, i quali non possono essere scelti tra persone che rivestano o che abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali nei tre anni precedenti la nomina (articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

1) cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea e godimento dei diritti civili e politici; 2) non essere stati destituiti, licenziati o dispensati dall'impiego presso una Pubblica amministrazione italiana o di un paese dell'Unione europea o di un organismo internazionale per persistente insufficiente rendimento; 3) non essere incorsi in una delle cause di decadenza dall'impiego presso una Pubblica Amministrazione italiana o di un paese dell'Unione europea di cui alla normativa vigente; 4) possesso di diploma di laurea o titolo equivalente ai sensi della normativa vigente; 5) non incorrere nelle condizioni richiamate all'articolo 38, comma 1, lettere b), c) ed m-ter) del d.lgs n. 163/2006; dichiarare di non trovarsi in conflitto di interessi in relazione alle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio e non avere carichi pendenti risultanti dal casellario giudiziale; 6) possedere una buona conoscenza della lingua inglese scritta e parlata; in caso di cittadini stranieri appartenenti ad uno degli Stati membri dell'Unione europea possedere altresì l'ottima conoscenza della lingua italiana, scritta e parlata.

³² Si sottolinea che tra le condizioni ostative non è stata indicata l'eventuale pendenza di condanne penali per delitto non colposo.

L'innovazione costituita dal nuovo organismo trova conferma proprio nelle procedure selettive adottate per la scelta dei suoi componenti: la valutazione dei *curricula* non ha infatti natura concorsuale, ma costituisce il risultato di un adeguato temperamento tra discrezionalità e principi di *accountability* e trasparenza nella scelta dei candidati. Tale procedura costituisce un importante passo in avanti in termini di restringimento nei margini di discrezionalità politica, specie se raffrontata con le procedure di selezione delle Autorità di garanzia, che non sempre consentono di assicurare altrettanta trasparenza.

I membri del Consiglio sono poi soggetti a specifiche cause di incompatibilità³³, infatti al fine di garantirne l'indipendenza essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. Si tratta di una previsione molto ampia, che è però supportata da un trattamento economico particolarmente elevato³⁴. In caso di sopravvenute cause di incompatibilità in corso di mandato i componenti del Consiglio hanno l'obbligo di dichiararle formalmente e possono sceglierle di rimuoverle o presentare le dimissioni, che altrimenti devono essere richieste d'ufficio.

La natura collegiale dell'organo direttivo differenzia l'UPB dall'impostazione prevalentemente adottata dagli altri *fiscal councils*, anche se il modello italiano si caratterizza proprio per il suo ibridismo, poiché è possibile individuare nel presidente una figura di vertice, a cui spetta la rappresentanza dell'Ufficio, ed in particolare assolve il fondamentale compito di svolgere audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, se richiesto dalle stesse.

Al presidente dell'Ufficio spettano anche rilevanti compiti per il buon funzionamento dell'organismo, in particolare ha il compito di convocare il Consiglio, stabilire l'ordine del giorno e dirigere i lavori. Ordine del giorno che, però, può essere integrato su richiesta di ciascun componente, ed anche all'inizio della seduta stessa in caso di decisione all'unanimità.

Inoltre il presidente deve anche nominare il Direttore generale della struttura, tra soggetti con specifica competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica, a cui spetta il compito di assicurare l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio, svolgendo il ruolo di *trait d'union* tra l'organo di indirizzo (Consiglio) e il personale operativo.

³³ Ove un componente incorra in una delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 16, comma 3, della legge, il Consiglio, esperiti gli opportuni accertamenti e sentito l'interessato, stabilisce un termine non superiore a 20 giorni entro il quale egli può esercitare l'opzione. Trascorso tale termine, ove non risulti cessata la causa di incompatibilità ovvero l'interessato non abbia presentato le proprie dimissioni, il Presidente, o chi ne assume temporaneamente le funzioni, riferisce al Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per i provvedimenti di competenza.

³⁴ Al Presidente è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ai membri del Consiglio è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari all'80 per cento di quello spettante al Presidente.

Per quanto concerne il personale questo è composta da: a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato; b) personale delle amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo; c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.

La struttura è composta dall'Ufficio del Direttore generale e da tre unità organizzative di primo livello denominate Servizi, articolate in base alle specifiche aree tematiche oggetto di studio dell'UPB (Servizio analisi macroeconomica, Servizio finanza pubblica, Servizio analisi settoriali).

Si sottolinea che la normativa in materia si preoccupa di determinare la dotazione organica dell'ufficio, prevedendo un limite massimo di trenta unità per i primi tre anni, successivamente incrementabile entro le quaranta unità.

6. Le funzioni dell'UPB

In via generale le funzioni dell'UPB assolvono il compito di “verificare” le scelte di politica economica e finanziaria attuate dal Governo, nonché di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'Ufficio opera sulla base di un programma annuale delle attività, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ed è presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

In particolare è possibile individuare due *species* di funzioni: 1) su iniziativa d'ufficio, l'UPB effettua analisi, verifiche e valutazioni, anche elaborando proprie stime, in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, all'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, agli andamenti di finanza pubblica, all'osservanza delle regole di bilancio, alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, all'attivazione e all'utilizzo del meccanismo correttivo, agli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali, nonché ad ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti; 2) su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, l'UPB predispone analisi e rapporti nelle materie di interesse delle Commissioni.

Di particolare importanza tra le funzioni svolte su iniziativa d'ufficio è il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento), in conformità con il Regolamento UE n. 473/2013 che dispone la necessaria validazione da parte di un'istituzione nazionale indipendente delle previsioni macroeconomiche su cui si basa il Documento programmatico di bilancio.

Le modalità di svolgimento del processo di validazione sono state dettagliatamente disciplinate mediante un protocollo d'intesa concordato con il MEF, che ne prevede la necessità prima con riferimento alle previsioni tendenziali (cioè nell'ipotesi di assenza di nuove misure di finanza pubblica) e poi a quelle programmatiche (che includono invece gli effetti della manovra).

La procedura si avvia con la trasmissione del quadro macroeconomico da parte del MEF all'UPB. L'Ufficio dopo aver svolto un'analisi preliminare invierà eventuali rilievi al Ministero, il quale avrà la possibilità di modificare in base alle indicazioni dell'UPB le previsioni macroeconomiche. Infine l'Ufficio procede al controllo della validità e della correttezza dei dati scientifici, al fine di procedere ad una validazione finale che può essere positiva o negativa, nelle c.d. lettere di validazioni.

L'esercizio di validazione è condotto dall'UPB ricorrendo a stime elaborate indipendentemente da una serie di previsori pubblici e privati, c.d. *panel* UPB (Istat, CER, Prometeia e REF.ricerche) mediante i rispettivi modelli macro-econometrici, accumulati però dalla scelta di utilizzare valori analoghi a quelli assunti nelle stime del Governo e della Commissione europea per le variabili esogene internazionali (tasso di cambio, prezzo del petrolio, andamento del commercio internazionale), al fine di garantire piena confrontabilità tra le previsioni ufficiali e quelle elaborate dal *panel*.

Si tratta di una scelta strategica effettuata dall'Ufficio, non solo in considerazione dell'elemento oggettivo dell'indisponibilità nella fase di avvio dell'attività di un modello di previsione macroeconomica proprio dell'UPB – la cui costruzione richiede un orizzonte di lavoro almeno biennale –, ma anche sulla rilevazione dell'elemento soggettivo dell'incertezza intrinseca delle previsioni macroeconomiche, che pertanto necessitano del ricorso a più modelli di stima la cui combinazione dovrebbe produrre (in genere) stime più affidabili di quelle basate su un singolo modello.

Terminata la fase di verifica e dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico (DEF o NADEF), la procedura si conclude con la pubblicazione delle lettere di validazione, accompagnate dai relativi rilievi sul sito *web* dell'UPB. Rilievi che, quando sono posti in essere, sembrano configurarsi come dei veri e propri avvertimenti, e potenziano il ruolo di sorveglianza, seppur “*soft*”, delle relazioni dell'UPB³⁵.

In seguito alla conclusione del processo di validazione del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico, l'UPB pubblica due volte l'anno un Rapporto che illustra le valutazioni sulle previsioni

³⁵ Degne di nota sono le osservazioni recentemente allegate alla lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico del DPB 2017 (del novembre 2016) che, sottolineano come “l'ipotesi di crescita reale è, tuttavia, al limite più elevato al limite 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”.

macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo, nonché sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee: in primavera, in occasione della presentazione del Programma di stabilità, c.d. “Rapporto sulla programmazione di bilancio”; in autunno, in occasione della sessione di bilancio, c.d. “Rapporto sulla politica di bilancio”³⁶.

È bene però sottolineare la particolare tipologia delle funzioni poste in essere dall’UPB (sia quelle su iniziativa d’ufficio sia quelle su istanza delle commissioni parlamentari), che non si configurano né come giuridiche né come strettamente economiche, assolvendo nel panorama di riferimento uno studio econometrico, indirizzato a verificare il funzionamento di un modello economico-matematico servente ad un obiettivo giuridico. Si tratta pertanto di una tipologia di analisi dalla natura trasversale, che si basa su un lavoro di gruppo posto in essere da professionalità diverse.

L’Ufficio per poter adempiere alle proprie funzione ha la necessità di acquisire qualsiasi dato e informazione di natura economica-finanziaria in possesso della variegata platea delle amministrazioni pubbliche, enti di diritto pubblico, enti partecipati da soggetti pubblici, che secondo il disposto legislativo hanno l’obbligo di assicurare all’Ufficio l’accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate. Ed ancora, il legislatore, al fine di assicurare la massima accessibilità alle informazione da parte dell’ufficio, in modo da rafforzare la complessa attività di “guardiano fiscale”, ha previsto una generica clausola di salvaguardia, che amplia senza confini le modalità di scambio di informazioni, che possono svolgersi ponendo in essere “ogni forma di collaborazione” ritenuta utile per l’adempimento delle funzioni istituzionali dell’ufficio (art. 18, commi 6 e 7, legge n. 243/2012).

³⁶ In particolare dall’attivazione dell’ufficio ad oggi sono stati prodotti: il Rapporto sulla politica di bilancio 2015 ad autunno 2014, e precedentemente le due lettere di validazione (lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2014-15 del 10 ottobre 2014, lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2014-15 del 29 settembre 2014); il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015 a primavera 2015, e precedentemente le due lettere di validazione (lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2015-19 del 20 aprile 2015, lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2015-19 del 31 marzo 2015); il Rapporto sulla politica di bilancio 2016 ad autunno 2015 e precedentemente le due lettere di validazione (lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2015-16 del 29 settembre 2015 e lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2015-16 del 16 settembre 2015); il Rapporto sulla politica di bilancio 2017 ad autunno 2016 e precedentemente le due lettere di validazioni, corredate da relative osservazioni (lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2016-17 e relative osservazioni del 17 ottobre 2016 e lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2016-17 del 26 settembre 2016).

La centralità di tale previsione è dimostrata dall'intensa attività posta in essere dall'UPB che già nei suoi primi anni di vita ha stipulato ben cinque accordi con altre amministrazioni ed enti, specificatamente: accordo quadro tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'Istat; protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'economia e delle finanze; protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato; convenzione tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'INPS; accordo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Dipartimento di economia "Marco Biagi" dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Si tratta in generale di atti esplicitazione della possibilità di esercizio della potestà amministrativa mediante forme consensuali, strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa e di coordinamento tra amministrazioni, istituzionalizzati dalla l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e successive modifiche e integrazioni. Secondo il principio generale contenuto nella l. n. 241/1990, la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente (art. 1 *bis*), ed all'articolo 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni) è prevista la possibilità per soggetti pubblici di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Ed è proprio il combinato disposto tra l'art. 15 della l. n. 241/1990 e l'art. 18 della l. n. 243 del 24 dicembre 2012, relativo alle funzioni e ai poteri dell'UPB, - che prevede ai commi 6 e 7 la potestà di richiedere alle Pubbliche amministrazioni, detentrici di dati in materia di economia o di finanza pubblica, la comunicazione degli stessi e di ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali - , che ha condotto alla predisposizione degli accordi di seguito specificati, stipulati nelle variegate forme degli accordi quadro, protocolli d'intesa, convenzioni, tutti rientranti nell'ampio *genus* degli accordi tra enti pubblici, finalizzati ad adempiere proprio all'instaurazione di rapporti di collaborazione tra l'UPB e gli altri soggetti pubblici in possesso di informazioni rilevanti per l'attività dell'ufficio. Occorre ricordare infine che l'accesso alle banche dati per lo svolgimento delle analisi di finanza pubblica non è una novità della l. n. 234/2012, ma già con la legge di contabilità n. 196 del 2009 era stata prevista la possibilità per la Camera e il Senato di accedere ad ogni fonte informativa ritenuta rilevante per il controllo della finanza pubblica. La conferma da parte della legge rinforzata di tale previsione sottolinea la rilevanza di tale aspetto e rende ineludibile la completa attuazione delle vigenti disposizioni di accesso.

6.1. L'accordo quadro tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'Istat

L'accordo quadro tra l'UPB e l'Istat, il primo ad essere stipulato il 7 agosto 2014, trova fondamento nelle funzioni similari che caratterizzano l'operato delle due amministrazioni, entrambe incaricate di sviluppare

modelli per le previsioni macroeconomiche e di microsimulazione degli effetti delle politiche fiscali, benché l'UPB abbia il compito di sviluppare l'attività matematico/statistica in un'ottica di funzionalizzazione del modello al perseguimento del generale principio di equilibrio di bilancio.

La collaborazione è finalizzata alla produzione di moduli specifici in materia di finanza pubblica e altri avanzamenti di carattere metodologico, indirizzati a produrre risultati in termini di affinamento dei modelli, di sviluppo di nuovi moduli e di acquisizione di nuovi strumenti di analisi e verifica.

Al fine di assicurare l'attuazione del presente accordo di durata biennale è istituito un Comitato di coordinamento composto da due rappresentanti di ciascuna parte, a cui spetta il fondamentale compito di riferire, in merito all'attuazione dell'accordo, ai vertici istituzionali delle Parti, in modo da definire al termine del periodo di vigenza le modalità attraverso le quali proseguire la collaborazione istituzionale ai sensi dell'articolo 18, comma 6, della legge n. 243 del 2012.

Pare opportuno sottolineare il particolare "legame di dipendenza" tra le due amministrazioni nella fase di avvio dell'attività dell'UPB che, grazie all'accordo in essere, formalizza l'utilizzo dei modelli sviluppati dall'ISTAT, anche avvalendosi del suo supporto, per realizzare previsioni macroeconomiche, consente di simulare scenari alternativi e sviluppare moduli *ad hoc* per la finanza pubblica.

Successivamente, si presume che l'Ufficio si doterà di proprie stime e modelli, che in considerazione dell'accordo saranno realizzati in collaborazione con l'ISTAT, in particolare con il supporto metodologico di quest'ultimo, nell'ambito dei modelli già sviluppati.

6.2. Il protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'economia e delle finanze

Il protocollo di intesa sottoscritto il 14 settembre 2014 tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'UPB ha l'obiettivo di regolare gli aspetti operativi del procedimento di validazione delle previsioni macroeconomiche e di valutazione delle previsioni di finanza pubblica poste in essere dall'Ufficio³⁷.

La *ratio* sottesa alla stipulazione di tale atto consensuale è rinvenibile nella necessaria definizione dei rapporti istituzionali tra i soggetti coinvolti, al fine di regolamentare la modalità di trasmissione delle informazioni, in linea con quanto indicato dalla Commissione Europea³⁸.

³⁷ Le variabili macroeconomiche oggetto di validazione da parte dell'UPB sono: i) tasso di crescita del PIL nominale e reale; ii) tassi di crescita nominali e reali delle principali componenti della domanda interna (consumi privati, investimenti, consumi pubblici, esportazioni ed importazioni di beni e servizi); iii) saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti; iv) redditi da lavoro dipendente, tasso di occupazione, ore lavorate, tasso di disoccupazione; v) inflazione e deflatore del PIL.

³⁸ *Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports*, Annex II, 2013.

I rapporti tra due enti si conformano, come esplicitato anche nel Protocollo, al principio di leale collaborazione, che informa tutto il processo di scambio delle informazioni. Il presupposto essenziale della procedura di validazione si articola sulla base di un calendario di adempimenti, suscettibile di modificazioni in relazione a eventuali variazioni della diffusione dei dati ISTAT utilizzati per la formulazione delle previsioni (ente con cui l'Ufficio ha stipulato il suo primo accordo di collaborazione, come sopra ricordato).

In considerazione dell'incertezza intrinseca che caratterizza le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, il Protocollo dispone che per valutare la validità delle stime è necessario che esse siano calate in un intervallo di previsione; e, al fine di una maggiore salvaguardia degli equilibri di bilancio, le parti hanno poi concordato di svolgere l'esercizio di validazione anche sulle previsioni macroeconomiche *tendenziali* pubblicate nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF).

Pare opportuno sottolineare che, mentre nella normativa europea è prevista esclusivamente la validazione delle previsioni macroeconomiche programmatiche, il Protocollo d'Intesa stipulato tra l'UPB e il MEF ha esteso il processo di validazione anche alle previsioni macroeconomiche tendenziali.

Difatti il Protocollo in essere ha esteso il perimetro dei documenti da sottoporre a processo di validazione al di là di quanto imposto dall'ordinamento dell'Unione europea, e specificatamente è possibile individuare due sottoinsiemi di documenti:

1. Documenti obbligatori sottoposti a validazione in ragione delle specifiche indicazioni europee, ovvero concernenti le previsioni macroeconomiche programmatiche (il Programma di stabilità - DEF, Sezione 1, da presentare alle Camere entro il 10 aprile e da trasmettere alle istituzioni europee entro la fine di aprile di ciascun anno; il Documento Programmatico di Bilancio - *Draft Budgetary Plan* -, da presentare alle istituzioni europee entro il 15 ottobre di ciascun anno; le eventuali Relazioni al Parlamento in caso di aggiornamento dei documenti programmatici o al verificarsi di eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012).
2. Documenti sottoposti a validazione volontaria in ragione dell'accordo tra le parti, ovvero concernenti le previsioni macroeconomiche tendenziali (il Programma di stabilità; la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza - DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre; le eventuali Relazioni al Parlamento in caso di aggiornamento dei documenti programmatici o al verificarsi di eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012).

Così, in conformità a tale procedura, per la prima volta dal 2014, le previsioni macroeconomiche pubblicate nella Nota di aggiornamento del DEF distinguono tra uno scenario tendenziale (che incorpora

le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente) e uno programmatico (che sconta gli effetti delle misure di finanza pubblica da adottare con il disegno di legge di stabilità).

Specificatamente il Protocollo definisce: i) i principi generali che sovrintendono ai rapporti tra le due istituzioni, compresa l'individuazione dei documenti per i quali si svolge la validazione o la valutazione delle previsioni; ii) i criteri per la validazione delle previsioni macroeconomiche, compresi i requisiti informativi e la tempistica dello scambio di informazioni ai fini della validazione, nonché le modalità di rilascio della validazione; iii) le modalità per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica, compresi i requisiti informativi e la tempistica dello scambio di informazioni.

Al fine di non interferire con la stabilità dell'indirizzo politico, il protocollo dispone un obbligo di riservatezza in capo all'Ufficio di tutte le informazioni ricevute dal MEF prima della loro pubblicazione da parte di quest'ultimo. Nell'ambito del processo di scambio delle informazioni, il MEF invia all'UPB le previsioni finanza pubblica e delle variabili macroeconomiche oggetto di validazione, nonché le ipotesi sulle variabili esogene adottate per la stima e ogni altro elemento utile per la validazione delle previsioni macroeconomiche e la valutazione delle previsioni di finanza pubblica. Le previsioni sono rilasciate su base annuale, con riferimento all'orizzonte temporale dei documenti di programmazione.

Va segnalato come il processo continuo di informazioni tra MEF e UPB si articoli in due fasi scadenze della presentazione al Parlamento rispettivamente del DEF e della Nota di aggiornamento del DEF: infatti *nel periodo precedente*, su richiesta dell'UPB, il MEF ha il compito di fornire chiarimenti sugli andamenti tendenziali di specifiche voci di finanza pubblica, mentre *nel periodo successivo* alla presentazione al Parlamento dei documenti programmatici, il MEF deve fornire all'UPB elementi utili per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica riportate in tali documenti.

Si ricorda, inoltre, che qualora il Governo ritenga di predisporre una Relazione al Parlamento per l'aggiornamento dei documenti programmatici o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 6 l. n. 243/2012), il MEF deve informare tempestivamente l'UPB, in modo che le parti possano definire un calendario che consenta di completare il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche, adattando opportunamente la tempistica degli adempimenti.

Ne consegue la scansione di un preciso *iter* temporale del processo di validazione, che si conclude con la pubblicazione sul sito istituzionale dell'UPB delle lettere di validazione delle previsioni macroeconomiche, nonché delle analisi, valutazioni e verifiche sulle previsioni di finanza pubblica, solo successivamente all'approvazione in Consiglio dei Ministri dei documenti di riferimento.

La validazione delle previsioni macroeconomiche viene rilasciata tramite invio di una lettera formale inviata dal Presidente dell'UPB al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

6.3. Il protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato

Il protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato, sottoscritto il 1 aprile 2015, concerne la messa a disposizione di dati e informazioni della banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica n. 196/2009.

In particolare, il protocollo ha ad oggetto la banca dati delle amministrazioni pubbliche (di seguito BDAP) costituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, disciplinata all'art. 13, nell'ambito del Titolo IV (art. 13-16), che si occupa del "Monitoraggio dei conti pubblici".

La costituzione della BDAP è finalizzata ad acquisire i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica. Il funzionamento della banca dati è stato garantito individuando la struttura dipartimentale responsabile nella Ragioneria Generale dello Stato, alla quale spetta il compito di assicurare la raccolta dei dati e le elaborazioni necessarie per la preparazione dei documenti di finanza pubblica previsti dalla l. n. 196/2009 e s.m.i.

Sono chiari i punti di connessione con le funzioni proprie dell'UPB che, per assolvere al proprio compito di guardiano fiscale individua come primaria la necessità di informativa e di reperimento di dati, come esplicitato dall'articolo 18, comma 7, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che dispone che "al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni pubbliche, gli enti di diritto pubblico e gli enti partecipati da soggetti pubblici assicurano all'Ufficio medesimo l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate".

L'oggetto dell'intesa consiste, infatti, nell'instaurazione di un rapporto di collaborazione finalizzato ad attivare, 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.

Dunque, sembra proprio potersi individuare la *ratio* del protocollo nella "necessità di rompere il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica"³⁹. Necessità che era già riscontrabile nel 1989 nell'idea di Beniamino Andreatta, coadiuvato dall'allora presidente del Senato, Giovanni Spadolini, di istituire i Servizi bilancio.

Per quanto concerne l'oggetto del protocollo, è prevista anche la possibilità di integrazioni e modificazioni di comune accordo tra le Parti, in considerazione della possibilità di eventuali nuove disposizioni normative incidenti sulla materia (in continua e frenetica evoluzione), o di nuovi aspetti rilevanti che

³⁹ Cfr. A. RAZZA, *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 4, 2013, p. 893.

possano emergere nel corso della collaborazione, nonché, eventualmente, dell'esigenza di meglio definire e precisare strumenti e modalità della collaborazione stessa.

Nel protocollo è disposta la possibilità di proroga dell'accordo per espressa volontà delle Parti allo scadere della durata triennale prefissata, da manifestarsi almeno 3 mesi prima della scadenza, con apposito scambio di note.

6.4. La convenzione tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'INPS per la fornitura di dati statistici

La convenzione stipulata il 31 luglio 2015 tra l'UPB e l'INPS, trova il suo fondamento nella necessità per l'UPB di poter utilizzare, nello sviluppo di analisi strumentali all'esercizio dei propri fini istituzionali, i dati già contenuti negli archivi dell'INPS relativi alle previsioni macroeconomiche di finanza pubblica del Governo e al rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. A tal fine è istituito un Comitato di ordinamento composto da membri di entrambi le parti, con il compito di identificare le banche dati e le categorie di dati coerenti con le finalità istituzionali dell'UPB, le relative modalità di trasmissione, verificare lo stato di attuazione della convenzione, con particolare riferimento ad eventuali criticità, nonché curare la manutenzione e l'aggiornamento dei tracciati record delle singole forniture che dovessero risultare necessari per effetto di modifiche normative o per l'adeguamento delle piattaforme informatiche.

Secondo quanto previsto dalla convenzione, per esigenze strumentali alle proprie finalità istituzionali, l'UPB potrà procedere alla divulgazione delle informazioni oggetto della convenzione e delle relative elaborazioni, dandone comunicazione all'Inps e con citazione della fonte INPS.

La convenzione è stata stipulata con durata quinquennale, salvo la possibile proroga per espressa volontà di entrambe le Parti, da manifestarsi in forma scritta almeno tre mesi prima della scadenza.

6.5. L'accordo tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Dipartimento di economia "Marco Biagi" dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

L'accordo, di durata annuale, stipulato il 20 gennaio 2016 tra UPB e Dipartimento di economia "Marco Biagi" dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, ha l'obiettivo di mettere a disposizione dell'UPB il modello di microsimulazione in materia previdenziale CAPP-DYN, realizzato nell'ambito della convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi delle competenze dei ricercatori che lo hanno sviluppato.

Nell'ambito del rapporto di collaborazione l'UPB si impegna a fornire indicatori e dati di contesto da utilizzare per la stima degli effetti di politiche alternative in materia previdenziale. Se ne deduce

l'ampliamento dei dati a disposizione dell'organismo nello svolgimento della propria attività istituzionale, che avrà a disposizione anche le elaborazioni realizzate nell'ambito del presente accordo.

7. Il rapporto con la Corte dei conti: il principio di leale collaborazione

Un discorso a sé merita il rapporto tra Corte dei conti e UPB⁴⁰, che (ad oggi) non è oggetto di alcun tipo di accordo. Innanzitutto, diversamente da quanto è stato deciso in altri Stati membri dell'UE (come la Francia), ove le funzioni del nuovo organismo sono state assegnate proprio alle Corti dei conti, in Italia è stata, invece, percorsa la strada dell'istituzione di un organismo *ad hoc*.

A ben vedere, una scelta diversa avrebbe condotto a porre in essere un intervento di natura costituzionale di modifica delle funzioni attribuite alla Corte dei conti *ex art.* 100, secondo comma cost., che senza un'opera di revisione mal si concilierebbero con le peculiarità prefigurate dalle norme europee in capo all'organismo indipendente di bilancio. Ed anzi, in generale la legge rinforzata dedica poca attenzione al ruolo della Corte dei conti nella *governance* europea, richiamata esclusivamente all'art. 20 della l. n. 243 del 2012, che dispone l'esercizio del controllo successivo sulla gestione dei bilanci anche di Regioni ed enti locali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione.

La Corte dei conti italiana risulta difatti marginalizzata nel quadro delle riforme nazionali di adeguamento alle norme europee sulla *governance* economica, nonostante nei primi disegni di legge di revisione costituzionale di introduzione del principio di pareggio di bilancio fosse stato (addirittura) prospettato di riconoscerle la legittimazione ad agire come giudice *a quo* per far valere dinanzi alla Corte costituzionale presunte violazioni dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo comma Cost., dopo la revisione costituzionale)⁴¹.

Un riconoscimento del ruolo della Corte si è invece avuto ad opera della giurisprudenza costituzionale che ha valorizzato il ruolo della stessa Corte dei conti, individuandola quale “magistratura neutrale e indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”, a tutela “dell'unità economica della Repubblica” e in riferimento non solo al parametro costituzionale, ma anche ai vincoli derivanti dall'Unione europea⁴².

⁴⁰ Si veda per approfondimenti C. FASONE, *Corte dei conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Studi polacco-italiani di Torun*, Torun, 2013, pp. 171-200.

⁴¹ Tale previsione che avrebbe consentito anche di rimediare ai problemi di accesso alla Corte costituzionale per il sindacato di tali leggi e, eventualmente, per l'inosservanza della clausola dell'equilibrio finanziario (nuovo art. 81, primo comma Cost.), a fronte di scarse garanzie della loro giustiziabilità, è stata espunta nel corso dell'*iter* parlamentare.

⁴² Cfr. Corte Cost., sent. 26 marzo 2013, n. 60.

Ma il punto che differenzia fundamentalmente i due organismi è la tipologia del controllo posto in essere: quello della Corte di natura essenzialmente giuridica, quello dell'UPB di tipo econometrico. Ed infatti negli anni la cultura che ha permeato la Corte è stata quasi esclusivamente giuridico-amministrativa, penalizzando le necessarie competenze economiche-finanziarie altrettanto essenziali per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite, come evidenziato dal Regolamento (UE) n. 473/2013, che focalizza la natura economico – finanziaria dei controlli sui conti pubblici⁴³.

Secondo tale chiave di lettura, pare ragionevole il delinearsi di un rapporto incardinato sul principio di leale collaborazione tra i due controllori del ciclo di bilancio, nell'ottica dell'integrazione tra le diverse professionalità, e contaminazioni fra competenze giuridiche e economiche, mediante l'instaurazione di un "rete collaborativa", che permetta lo scambio continuo di informazioni e competenze.

Se, dunque, l'UPB sarà capace di usufruire, soprattutto nella fase di avvio, della straordinaria dotazione informativa e degli strumenti di analisi sedimentati negli anni dalla Corte dei Conti, questo si configurerà (senz'alcun dubbio) come un enorme valore aggiunto per l'operato dell'organismo, mentre il caso contrario potrebbe rivelarsi come un forte fattore di debolezza.

8. La dotazione finanziaria

Al fine di assicurare l'efficace esercizio delle funzioni dell'Ufficio il legislatore si è preoccupato di garantire una dotazione finanziaria autonoma all'UPB, gestita sulla base di un proprio bilancio di previsione approvato dal Consiglio stesso annualmente.

Specificatamente, in ragione della sua collocazione "presso" le Camere, è previsto, a decorrere dal 2014, uno specifico finanziamento annuale in favore di ciascuna Camera, quantificato in 3 milioni di euro. L'ammontare prestabilito può essere sottoposto a rideterminazione esclusivamente con legge di bilancio, sentito il Consiglio.

Come sottolineato in dottrina, la modalità di finanziamento evidenzia la non equiparazione dell'Ufficio al modello dell'Autorità indipendenti (si veda *infra*, §8), infatti mentre queste ultime trovano fonti di finanziamento anche dai soggetti (pubblici o privati) del settore cui sono preposte, l'UPB è dipendente in via esclusiva dal finanziamento pubblico.

Nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, l'Ufficio provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, ivi comprese quelle relative al personale. In proposito è fondamentale rilevare che, pur godendo, secondo il dettato legislativo di un'ampia autonomia contabile nella gestione dei fondi assegnati, di fatto la gran parte di questi sono destinati al personale, composto da professionalità

⁴³ In linea con la generale impostazione europea di *favor* per la natura sostanziale, e non formale.

altamente qualificate, in ragione della funzione di “supervisore” dell’indirizzo economico. Ed invero l’autonomia regolamentare concerne, oltre all’organizzazione, al funzionamento e alla gestione delle spese dell’ufficio, anche il trattamento giuridico ed economico del personale.

Basti pensare che per i membri del Consiglio è previsto un trattamento economico rapportabile a quello del presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (specificatamente pari per il Presidente, l’80% per gli altri due membri)⁴⁴. Ma anche gli stipendi dello *staff*, che per i primi tre anni è previsto entro le 30 unità, si attestano su livelli elevati, trattandosi di personale altamente qualificato⁴⁵. Pare opportuno sottolineare come l’organico previsto sia assai ridotto, in confronto agli altri uffici di bilancio ed in considerazione delle fondamentali funzioni assegnate⁴⁶.

La gestione finanziaria dell’Ufficio si svolge in base al bilancio di previsione approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce ed il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell’anno successivo. Il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti delle due Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci, in ragione dell’assegnazione tramite “trasferimento” dal bilancio delle Camere, ed anche in considerazione che spetta proprio alle Camere, d’intesa tra loro, mettere a disposizione i locali da destinare alla sede dell’ufficio e le necessarie risorse strumentali (si ricorda “presso”).

9. La natura giuridica dell’UPB

Il tema della natura giuridica dell’ufficio parlamentare di bilancio costituisce senz’altro uno dei maggiori nodi problematici che investono tale organismo, su cui si interrogano gli stessi funzionari dell’UPB⁴⁷, in particolare da un punto di vista ontologico, in quanto l’ufficio benché simile a notori modelli di riferimento, si contraddistingue da questi per peculiari differenze.

Le ragioni dell’interesse manifestato per l’argomento sono molteplici e devono essere individuate nell’indubbia peculiarità di una figura giuridica, la cui denominazione (ufficio “parlamentare” di bilancio) e la cui collocazione (“presso” le Camere) richiamano una configurazione riconducibile a quella propria di un organismo parlamentare, ma contraddistinto dal suo ruolo di organismo indipendente.

⁴⁴ Trattamento economico che, come predisposto dalla recente normativa sul tetto massimo dei dipendenti pubblici, si attesta sui 240 mila euro lordi.

⁴⁵ Ad esempio secondo il Regolamento recante il Trattamento giuridico ed economico del personale dell’ufficio parlamentare di bilancio, (adottato ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), reperibile sul sito dell’UPB “Al Direttore generale spetta un trattamento economico onnicomprensivo pari a quello spettante al Componente del Consiglio diverso dal Presidente, ridotto del 3 per cento” (art. 25 Trattamento economico del Direttore generale).

⁴⁶ Ad esempio, il CBO Statunitense è composto da circa 250 unità.

⁴⁷ Come rilevato da una delle visite svolte presso gli Uffici dell’UPB.

Indipendenza che rappresenta per le istituzioni europee il principale cardine qualificatorio, e si estrinseca proprio nella non influenza dei soggetti interessati nel ciclo bilancio.

È pur vero però che la collocazione “presso”⁴⁸ le Camere, che rappresenta il secondo caso in Europa di agenzia fiscale di “derivazione” parlamentare⁴⁹, evidenzia *in primis* la singolarità dell’UPB che viene a delinearsi come un nuovo ed ulteriore organo “ausiliario” del Parlamento⁵⁰. Invero, il ruolo svolto dall’Ufficio parlamentare di bilancio è da intendersi come aggiuntivo, non sostitutivo, rispetto al sistema dei controlli “ordinari” connaturati alla forma di governo⁵¹.

Se da un lato la presenza di un organismo “indipendente presso” le due Camere può rappresentare un elemento strategico per la piena valorizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, dall’altro tale “accostamento” rileva *in re ipsa* una contraddizione. Difatti l’indipendenza rappresenta il “requisito principe” (vedi *infra*, §10) per garantirne il corretto funzionamento e va al di là degli elementi oggettivi rappresentati dalla denominazione utilizzata, in cui l’aggettivo “parlamentare” potrebbe trarre in confusione, dalla collocazione “presso” il Parlamento, nonché dal processo di nomina dei membri del Consiglio tramite decreto adottato d’intesa dai Presidenti delle due Camere sulla base di una preventiva selezione svolta dalle Commissioni parlamentari competenti.

È la stessa normativa europea a venirci in aiuto ed a sciogliere i dubbi derivanti da tale ibridismo terminologico, in quanto gli organismi indipendenti di bilancio “non” possono operare in stretta collaborazione con parlamentari ed organi politici, né tantomeno subire condizionamenti dagli organi titolari della funzione di indirizzo politico.

⁴⁸ Perplesità circa l’incardinamento di tale organismo presso il Parlamento sono espresse da N. D’AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c’è più*, in www.brunoleoni.it, 12 dicembre 2011, p. 4; in linea G.M. SALERNO, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, n. 4, 21 gennaio 2012, pp. 6-8.

⁴⁹ Fino alla creazione dell’Ufficio parlamentare di bilancio in Italia, l’unico esempio europeo di agenzia fiscale di derivazione parlamentare era rappresentato dal *Fiscal council* ungherese creato nel 2009 (Legge LXXV del 2008 sul “*Cost-efficient State Management and Fiscal Responsibility*”); per un approfondimento sul processo istitutivo di questo organismo, nonché sulla relativa organizzazione e sulle sue funzioni, v. G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Presentation prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, Stockholm-Sweden, 28-29 April 2011, in www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/480895-10.pdf.

⁵⁰ Si tratta di un organismo con funzioni in parte assimilabili a quelle degli “organi ausiliari” previsti agli artt. 99-100 Cost.

⁵¹ Per approfondimenti si veda N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in (a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA) *Costituzione e pareggio di bilancio*, Atti del convegno svoltosi a Roma il 18 maggio 2012, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 122-123; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità” - Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, disponibile sul sito www.astrid-online.it, p. 46.

La centralità di tale requisito è “di immediata comprensione per quanto riguarda i governi, ma esso deve essere fatto valere anche con riferimento ai parlamenti, che, pur potendo ritenersi i maggiori beneficiari dell’attività di tali organismi, non devono condizionarne politicamente l’operato poiché in tal modo ne vanificherebbero la funzione”⁵².

A conferma di questo assetto l’organismo gode di un’autonomia regolamentare atipica per un organismo che opera “presso le Camere”, sebbene subordinata al previo assenso dei Presidenti delle Camere; ed ancora la sua composizione non rappresentativa, ma di natura qualificata, ne sottolinea il distacco dal Parlamento di cui “non è certamente un organo”⁵³. La sua collocazione è infatti espressione esclusivamente di una scelta all’interno del *genus* istituzioni indipendenti suddivise tradizionalmente in due grandi categorie, a seconda che siano presenti in ambito parlamentare o governativo, ovvero *parliamentary budget office* o *fiscal council*⁵⁴.

I caratteri di indipendenza e autonomia dell’UPB, ed in particolare la legittimazione basata sulla competenza tecnica⁵⁵, potrebbero indurre ad una assimilazione al modello delle autorità indipendenti⁵⁶, ma tale impostazione condurrebbe ad “un’inaccettabile delegittimazione politica del Parlamento a fronte di un’autorità tecnica e volutamente indipendente dalla politica”⁵⁷. Ancor di più le funzioni dell’Ufficio non sono paragonabili in quantità e qualità ai poteri propri delle authority, in quanto non ha alcun ruolo nella definizione e nell’implementazione della politica di bilancio (che resta saldamente nelle mani del Governo), né poteri sanzionatori verso i governi responsabili di politiche di bilancio indisciplinate. Le funzioni dell’UPB non rientrano in poteri di amministrazione attiva, dato che quest’ultimo è deputato ad inviare pareri obbligatori ma non vincolanti per il Governo, seppur connotati da un forte “potere di influenza” (indiretta) sulle scelte del Governo, che può essere chiamato a motivare le proprie posizioni divergenti di fronte al Parlamento, ed anche in considerazione della capacità di condizionamento del dibattito pubblico e delle future scelte elettorali.

⁵² Si veda, D. CABRAS, *Un fiscal council in Parlamento*, in www.federalismi.it, p. 6.

⁵³ Si veda in proposito M.P. CHITI, *L’ufficio parlamentare e la nuova governance della finanza pubblica*, *op.cit.*, p. 12.

⁵⁴ Negli atti dell’Unione europea si tende invece a usare esclusivamente la denominazione di *fiscal councils*, facendo tuttavia riferimento anche gli organismi istituiti presso i parlamenti.

⁵⁵ Generalmente i membri dei consigli delle Authority sono nominati con determinazione adottata d’intesa tra i Presidenti delle due Camere tra soggetti dall’alto profilo professionale e di grande esperienza, come per l’UPB.

⁵⁶ In tal senso G. LO CONTE, *L’organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n.10, 2012, p. 940. L’A. riconduce l’Ufficio di bilancio al modello proprio delle autorità indipendenti, anche sulla scorta del contributo del giudice amministrativo che ha individuato alcuni indici tra i quali il tenore letterale delle norme istitutive, la natura delle funzioni, l’assenza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al Governo, l’autonomia organizzativa e di bilancio, i requisiti richiesti ai componenti, il relativo sistema di nomina nonché la disciplina delle incompatibilità.

⁵⁷ M.P. CHITI *L’ufficio parlamentare e la nuova governance della finanza pubblica*, *op.cit.*, p. 12.

Si ricorda infatti che l'UPB è un organismo tecnico privo di poteri “formalmente” normativi, amministrativi o giurisdizionali, deputato a elaborare dati macroeconomici con la possibilità di pervenire anche a previsioni *alternative* a quelle predisposte dal Governo⁵⁸.

Sostanzialmente diversa è poi la *ratio* sottostante alla nascita dell'organismo, mentre le autorità indipendenti sono state costituite agli inizi degli anni '90 per sottrarre al controllo politico l'esercizio di determinati “settori sensibili” in ragione della loro tecnicità e della necessità di liberalizzazione e concorrenza dei mercati di riferimento, la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio risponde all'esigenza di controllare l'operato delle politiche pubbliche poste in essere dai governi alla luce della *governance* economica europea.

A questo punto per chiarire la natura giuridica dell'Ufficio parlamentare di bilancio non resta altro che attingere dal dettato normativo, stratificato su due disposizioni fondative dell'organismo: il novellato art. 81, c. 5, Cost, come base giuridica generale⁵⁹ e gli artt. 16-19 della legge rinforzata n. 243/2012, come disposizioni attuative della generica normativa costituzionale, per chiarire la quale neppure la lettura dei lavori parlamentari, generalmente frutto di ampi dibattiti, risulta essere di ausilio.

Dunque l'UPB si configura quale “organo a rilevanza subcostituzionale”, in quanto la sua istituzione è indirettamente prevista in Costituzione al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio, e demandata ad una legge con valore giuridico superiore a quello delle leggi ordinarie, eventualmente abrogabile, modificabile o derogabile solo con leggi di medesimo rango, la c.d. legge rinforzata di contabilità pubblica a contenuto costituzionale vincolato⁶⁰.

10. Riflessioni a margine: il requisito dell'indipendenza configura l'UPB come potere neutrale deputato a emanare atti di *soft law*

Come già rilevato analizzando *supra* i profili oggettivi (composizione, dotazione finanziaria, funzioni), il legislatore ha qualificato l'Ufficio in ragione del requisito dell'indipendenza non solo nominativamente (“organismo indipendente”), ma anche sotto il profilo contenutistico; infatti, al fine di sancirne il distacco dagli organi istituzionali, ne ha consacrato la “piena autonomia e indipendenza” di giudizio e di valutazione (art. 16, comma 2, l. n. 243/2012). Difatti l'Ufficio svolge l'attività istituzionale esclusivamente sulla base degli indirizzi del Consiglio e sotto il coordinamento del Direttore generale.

Invero, è proprio il requisito dell'indipendenza il “cuore” dell'organismo, dato che è il suo carattere *non partisan* a sancire la credibilità/attendibilità o meno delle verifiche e analisi svolte.

⁵⁸ Come il *fiscal council* danese e gli uffici parlamentari di bilancio statunitense, coreano e messicano.

⁵⁹ Come modificato dalla legge cost. n. 1/2012, ed in particolare l'art. 5, comma 1, let. f).

⁶⁰ In tal senso M. P. CHITI, *L'ufficio parlamentare e la nuova governance della finanza pubblica*, op.cit., p. 12.

Di contro, se l'organismo si configurasse come la “*longa manus*” del Governo e/o del Parlamento, questo rappresenterebbe una mera duplicazione o della Ragioneria generale dello Stato o dei servizi bilancio delle camere.

È pur vero che il legame con il Parlamento è stretto, in ragione della sua collocazione, della nomina/revoca dei componenti del Consiglio, della programmazione dei lavori, ed in particolare del suo potere regolamentare (sottoposto, si ricorda, al previo assenso dei presidenti delle Camere).

Ma l'UPB è contraddistinto dalla sua “indipendenza”, e pertanto è volto ad esprimere un giudizio pubblico squisitamente tecnico, configurandosi in senso lato come un potere neutrale, e che come tale non solo funge da contrappeso nei confronti del Governo, ma, lungi dall'essere asservito al Parlamento, ne completa ed integra le funzioni di controllo, facendo sì che “gli interessi del pubblico siano presi in considerazione e tutelati anche, eventualmente, al di là di quanto ritenga opportuno la maggioranza parlamentare”⁶¹.

La legittimazione dell'organismo ad esercitare un ruolo di “valutatore” neutrale nasce dal contesto della crisi economica e della *governance* economica europea, ed è espressione dei principi costituzionale dell'equilibrio di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost⁶². Si ricorda che autorevole dottrina ha sottolineato che il carattere della neutralità presuppone due fondamentali requisiti⁶³:

- 1) la posizione di indipendenza dell'organo in questione, ovvero che tale organo non sia sottoposto, né condizionato (giuridicamente e/o in altro modo) da altri soggetti o organi in grado di influenzarne comunque l'operato;
- 2) l'assoluta estraneità ed indifferenza rispetto agli interessi alla cui regolazione l'attività dello stesso è preposta.

Senz'altro il legislatore ha prestato maggiore attenzione a tutelare l'indipendenza verso il Governo. Se ne comprende la ragione proprio per il particolare rapporto esistente tra quest'ultimo e l'UPB, dato che in

⁶¹ Così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, p. 346. L'A. annovera *in primis* tra i poteri neutrali la Corte dei conti. Sulla nozione di neutralità e sui poteri neutrali si veda A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali*, in *Studi in onore di A. Segni*, vol. IV, Milano, 1967, p. 257; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le Autorità indipendenti*, Pisa, 1996.

⁶² R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di Governo italiana*, op.cit., p. 43. L'A. sottolinea che l'UPB “previsto dalle indicazioni europee, rappresenta un'efficace risposta ad un'esigenza fondamentale del sistema: la definizione di forme e strumenti di *controllo neutrale* e qualificato sugli andamenti di finanza pubblica e sulla veridicità e correttezza dei conti”.

⁶³ L'importanza di istituzioni “*neutrali*”, destinate a fungere da “*custodi della democrazia e della Costituzione*”, fu più ampiamente sottolineata da A.M. SANDULLI nel noto saggio del 1966 su “*Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*”, in *Riv. Dir. proc.*, 1964, p. 210.

base alla legge rinforzata le analisi dell'Ufficio possono comportare la responsabilità del Governo di spiegare la propria posizione (principio del *comply or explain*).

Secondo l'art. 18, comma 3, della l. 243/2012, infatti, qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, l'Ufficio esprima "valutazioni significativamente divergenti" rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, quest'ultimo deve illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio⁶⁴.

Ne discende un rafforzamento indiretto delle tradizionali funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento in materia di bilancio, dato che, per il tramite delle verifiche poste in essere dall'UPB, il rapporto tra i due protagonisti del ciclo di bilancio si articola di una nuova fase eventuale: in caso di valutazioni discordanti dai pareri dell'UPB, sorge in capo al Governo l'obbligo ad assumersene pubblicamente in Parlamento l'eventuale responsabilità.

È infatti stato ben sottolineato dalla Commissione Europea che non è possibile "ignorare semplicemente" le valutazioni degli organismi di bilancio, senza generare alcuna ingerenza nelle responsabilità politiche delle autorità di bilancio⁶⁵.

La disposizione assume maggior valore in ragione dell'obbligazione legislativa che pone l'UPB nella possibilità di disporre di una base informativa simmetrica a quella del Governo, realizzando così, da un lato un'incrinatura del tradizionale monopolio informativo del Governo e, dall'altro, contraddistinguendo di autorevolezza le stime poste in essere dall'UPB.

L'Ufficio dovrebbe difatti svolgere un ruolo disincentivante all'adozione da parte del Governo di politiche di bilancio insane: quest'ultimo trovandosi di fronte ad un "rivale tecnico" capace di elaborare dati e darne adeguata informazione all'elettorato, molto probabilmente porrà maggiore attenzione alle ricadute delle politiche pubbliche poste in essere, per non rischiare di vedere negativamente influenzato il consenso elettorale.

⁶⁴ Cfr. Per approfondimenti si veda C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 213. L'A. evidenzia che in Italia si è scelto di creare una sorta di "filtro politico" da parte delle commissioni parlamentari, tra l'UPB e il Governo, "sostanzialmente dimostrando di non aver colto la differenza tra valutazione tecnica e controllo politico".

⁶⁵ È opportuno sottolineare che, nonostante tale impostazione, è stata abbandonata l'idea, promossa in un primo momento dalla Commissione nella sua Comunicazione in attuazione del *Fiscal compact*, che proponeva di rendere vincolanti per le autorità di bilancio nazionali le determinazioni di tali enti indipendenti; circostanza che avrebbe potuto generare anche tensioni interistituzionali, inserendo gli enti indipendenti di bilancio all'interno del ciclo del bilancio stesso in qualità di co-decisori.

Senz'altro tale funzione acquisterà maggior valore in modo proporzionale all'*accountability* dei risultati dell'Ufficio, legata alla professionalità dei suoi componenti, capace di stimolare il dibattito politico e produrre ricadute sull'opinione pubblica, evidenziando l'intreccio ineludibile tra tecnica e politica.

A conclusione dell'analisi delle caratteristiche proprie dell'UPB e del suo ruolo "indipendente" in relazione agli altri attori del sistema istituzionale, pare opportuno porre una riflessione sui pareri espressi da tale organismo, che, seppur non vincolanti, non possono ritenersi privi di efficacia giuridica, poiché□ rappresentano pur sempre delle sollecitazioni provenienti da un soggetto istituzionale, autorevole e particolarmente qualificato, dotato di un forte potere di persuasione, c.d. *moral suasion*, in particolar modo in ragione del principio del *comply or explain* previsto dall'art. 18, comma 3, della l. n. 243/2012.

Si tratta di interventi che si contraddistinguono per l'elevato grado di informalità e si collocano al di fuori del sistema delle fonti normative tipizzate, che richiamano pertanto la categoria (o forse più precisamente il fenomeno) della *soft law*⁶⁶, ormai molto diffuso non solo nel contesto internazionale ed europeo, ma anche a livello nazionale ad opera dei numerosi interventi elaborati dalle varie autorità amministrative indipendenti⁶⁷.

Come rilevato in dottrina è ben stretto il collegamento tra strumenti di *soft law* e *governance*, «due parole quasi coetanee e sicuramente connesse: *soft law* rappresenta una produzione di regole che avviene per canali diversi dalle procedure formali tipiche delle istituzioni costituzionali di governo, e rinvia piuttosto a modi "nuovi", comunque diversi di gestire processi decisionali complessi, la *governance* per l'appunto. Naturalmente il fenomeno non è solo linguistico: *soft law* allude ad un certo superamento del ruolo dell'*hard law*, ossia il diritto proveniente dalle istituzioni politiche, e *governance* al superamento del procedure con cui quelle istituzioni decidono»⁶⁸.

Soft law e *governance* come "due facce della stessa medaglia", in cui è l'economia/il mercato che impone e contesta le regole poste in essere dalla politica, ed è connaturale che proprio il "nuovo" organismo di bilancio, espressione della "salvaguardia" a livello nazionale delle regole dettate dalla *governance* economica europea sia creatore di regole di *soft law* che incidono nella creazione delle norme di *hard law* tipiche del ciclo di bilancio⁶⁹.

⁶⁶ Sul concetto di *soft law* e la sua estensione, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto: art. 1-9*, 2° ed., in (a cura di A. SCIALOJA, G. BRANCA), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 2011, p.143 ss.; IBIDEM, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, p.25 ss.

⁶⁷ Cfr. Per approfondimenti si veda S. MORETTINI, *Il soft law nelle Autorità indipendenti: procedure oscure e assenza di garanzie?* in www.osservatorioair.it, n.4, 2011.

⁶⁸ R. BIN, *Soft law, no law*, in (a cura di A. SOMMA), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, p. 31 ss.

⁶⁹ L.A.J. SENDEN, *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, in www.utrechtlawreview.org, vol.1, 2005, pp.79-99.

Al di là dei pareri espressi, tra gli atti di *soft law* posti in essere dall'UPB, preme ricordare anche il protocollo sottoscritto tra Mef e UPB (esaminato in precedenza), relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica, che costituisce uno strumento originale e moderno di disciplina dei rapporti tra “vigilante” e soggetto vigilato, benché esclusivamente sotto un aspetto procedurale⁷⁰, in linea con quanto delineato in generale dalla *governance economica europea*, ed in particolare dalla Commissione Europea.

⁷⁰ Ben diverso e contraddistinto da maggiore forza giuridica è invece il Protocollo posto in essere tra Mef e Fondazioni di origine bancarie, anch'esso contraddistinto dal rapporto vigilante/vigilato, si caratterizza per le novità introdotte nel documento, che incidono in modo determinante sulla normativa di settore, modificandone pattizamente i contenuti.