

Premessa

La creazione delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Unione europea rappresenta una delle più recenti innovazioni istituzionali di matrice sovranazionale e senz'altro un "lascito" importante, dal punto di vista costituzionale, della riforma della *governance* economica conseguente alla crisi del debito sovrano del 2010. Si tratta di autorità pubbliche variamente denominate – solo a titolo di esempio, consigli, uffici o comitati fiscali – composte da tecnici esperti nel campo della finanza pubblica, dotate di indipendenza e di autonomia funzionale rispetto alle istituzioni di bilancio, ossia al Parlamento e al Governo, e incaricate di monitorare l'andamento dei conti pubblici e di predisporre, valutare o approvare le previsioni macroeconomiche poste alla base delle manovre finanziarie.

Le istituzioni fiscali indipendenti non sono, però, sorte per la prima volta all'indomani di quella crisi. Le più risalenti furono istituite nel Nord Europa alla fine della seconda guerra mondiale, anche a supporto del risanamento dei conti pubblici e della ripresa post-bellica. Il *Congressional Budget Office*, creato negli Stati Uniti nel 1974, in una fase peculiare per i rapporti tra il Congresso e la Presidenza e di crisi economica internazionale, è diventato poi, a torto o a ragione, un modello di riferimento anche nelle nuove democrazie e nei regimi in transizione. Organizzazioni internazionali come il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ben prima dell'Unione europea, ne hanno promosso la diffusione specie nei Paesi bisognosi di assistenza finanziaria.

Senza dubbio, la crisi del debito sovrano (2010-2014) ha rappresentato però un catalizzatore e il numero delle istituzioni fiscali indipendenti nel mondo si è triplicato nel giro degli ultimi quindici anni.

Nell'Unione europea, la creazione di questi organismi, con specifiche caratteristiche e con ulteriori vincoli per i Paesi dell'Eurozona, è stata resa obbligatoria – come già accaduto in passato per altre autorità – per tutti gli Stati membri. Infatti, sono stati ritenuti strumentali alla corretta

applicazione delle nuove regole di bilancio europee post-crisi, per contrastare politiche di bilancio in deficit e inclini ad accrescere il debito pubblico, inseguendo il consenso elettorale, e per limitare il problema dell'asimmetria informativa sul bilancio che affligge in particolare i Parlamenti e, tramite essi, i cittadini.

Specialmente dagli anni Settanta del secolo scorso, le istituzioni fiscali indipendenti sono state ampiamente studiate dagli economisti per valutarne il funzionamento, il "rendimento", rispetto agli standard di sostenibilità della finanza pubblica. In misura minore la dottrina politologica le ha esaminate, in particolare sulla scorta delle teorie dell'agenzia e della delega di poteri, mettendo in luce (alcune) somiglianze e (numerosa) differenze rispetto ad altre istituzioni indipendenti i cui poteri incidono direttamente o indirettamente sul bilancio pubblico, come le Corti dei conti e le Banche centrali. Pochissimi sono stati invece gli studi di diritto costituzionale su queste "nuove" autorità indipendenti nazionali e ancora meno quelli che hanno provato a gettare uno sguardo comparato su di esse.

Queste istituzioni sono chiamate ad inserirsi nel quadro costituzionale di ciascuno Stato membro, necessariamente influenzandone, in base alle loro caratteristiche e ai loro poteri, gli equilibri. Ad esempio, quali conseguenze di ordine costituzionale sono determinate dalla loro nascita e dal loro consolidamento? Quali effetti possono essere prodotti sulle dinamiche della forma di stato e della forma di governo e sul rapporto con altre istituzioni pre-esistenti? Nel contesto europeo, se e quale forza "armonizzatrice" è in grado di esercitare l'Unione europea su tali istituzioni? Quanto simili sono le configurazioni istituzionali di questi organismi tra gli Stati membri e tra essi e l'istituzione fiscale indipendente europea? La loro attività ha un'influenza anche sulla giurisprudenza costituzionale? Quale rapporto intrattengono le istituzioni fiscali indipendenti, il cui mandato è connotato da un alto tasso di tecnicità, con le istituzioni democratiche che assumono – con sempre maggiore difficoltà per il Parlamento – le decisioni di bilancio?

Da questi interrogativi ha tratto origine la presente ricerca, oltre dieci anni fa, all'Istituto universitario europeo di Firenze, dove mi trovavo allora come Max Weber Post-doctoral Fellow in Law nel 2013. Nell'ambito di un progetto di ricerca in cui fui coinvolta nel Dipartimento di giurisprudenza su "Constitutional Change through Euro-Crisis Law", diretto da Marise Cremona, Bruno de Witte e Claire Kilpatrick, per la prima volta entrai in contatto con questo per me nuovo oggetto di studio.

Da allora, tante sono state le occasioni di confronto accademico e istituzionale su questo tema, con numerosi professori e colleghi, anzitutto alla Luiss, nell'ambito del Centro di studi sul Parlamento, sotto la guida di Nicola Lupo e di Andrea Manzella, e nel quadro del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet". Anche la partecipazione al PRIN 2017 su "Le implicazioni costituzionali dei separatismi europei", un tema solo apparentemente lontano dall'analisi della *governance* economica dei processi di integrazione e di federalizzazione, ha contribuito, grazie all'efficace coordinamento di Sandro Torre e alla collaborazione con Claudio Martinelli, ad aprire una nuova pista di ricerca per me, sulle funzioni delle istituzioni fiscali indipendenti in sistemi federali e regionali europei caratterizzati da tensioni secessioniste.

Per affinare la ricerca, ho concorso al bando 2018 per l'ERC Starting Grant con un progetto dal titolo "The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the EU" (EUFISCALCONST). Raggiunto il secondo step nella procedura, a seguito dell'*interview*, il progetto non è stato purtroppo finanziato, ma tra Bruxelles e Roma ho raccolto nuovi spunti e stimoli, riconsiderando il mio oggetto di studio in una diversa fase storica rispetto a quella del "primo incontro": quella della nuova "flessibilità" delle regole fiscali europee, dopo il periodo più buio della crisi. In tema, ho avuto l'opportunità di studiare e scrivere anche con colleghi e amici come Elena Griglio, Diane Fromage, Stefano Merlo e Maciej Serowaniec, con quest'ultimo in particolare nell'ambito del progetto di ricerca su "Independent Fiscal Institutions as Non-Identified Constitutional Objects? (grant agreement n. 2022/47/D/HS5/00859)" (National Science Center) da lui diretto presso l'Università di Toruń (Polonia), dove sono Visiting Professor.

Proprio lo studio del caso polacco – dove un'istituzione fiscale indipendente è stata appena disciplinata per la prima volta, con oltre dieci anni di ritardo rispetto al termine imposto dalla Direttiva 2011/85 UE –, in una fase molto critica per la tenuta dello stato di diritto, e il coordinamento a livello locale di un nuovo progetto di ricerca, Horizon Europe, "Respond to Emerging Dissensus: SuPranational Instruments and Norms of European Liberal democracy" (RED-SPINEL 2022-2024), mi hanno indotto ad innestare nello studio delle istituzioni fiscali indipendenti la prospettiva della *rule of law*. La tutela dello stato di diritto viene infatti qui in rilievo in termini di garanzia della loro indipendenza contro la cattura politica e quindi ne incoraggia un inquadramento quali istituzioni del *fourth branch of government*, per la protezione delle democrazie costituzionali. Si tratta di una categoria di istituzioni individuata a livello comparatistico,

che comprende una serie di organismi, quali ad esempio le Commissioni elettorali, poste a tutela dell'applicazione di norme di rango o di tenore costituzionale e che sovente hanno un riconoscimento nella Legge fondamentale o in fonti rinforzate, rispetto alla legge ordinaria. Proprio per queste ragioni e anche se hanno uno statuto di indipendenza garantito e non concorrono all'esercizio di nessuno dei tre tradizionali poteri dello Stato – legislativo, esecutivo e giudiziario – non sono sovrapponibili alle autorità amministrative indipendenti. A differenza di queste ultime, le istituzioni del *fourth branch* controllano e vigilano sulla politica senza mai sostituirsi ad essa, ma cercando di orientarne l'azione in ragione delle regole che presidiano: esse operano perciò come *watchdog*, rafforzano la trasparenza delle procedure e stimolano il dibattito pubblico.

Lungi dall'essere solo "oggetti economici", le istituzioni fiscali indipendenti, intervengono sull'essenziale funzione di bilancio per il finanziamento di tutte le politiche pubbliche e dei diritti fondamentali, essendo coinvolte perciò nei processi decisionali relativi ad uno dei beni costituzionali per eccellenza. A seconda della loro dotazione di poteri, tali istituzioni possono interferire con le determinazioni delle autorità di bilancio, criticandone i presupposti, rafforzando un senso di *ownership* sulle regole fiscali e stimolando la consapevolezza del pubblico sull'importanza del loro rispetto. Perché questo modello funzioni è necessario che sia assicurata almeno la loro autonomia funzionale dall'Esecutivo e ciò spiega perché, delle moltissime configurazioni istituzionali possibili, quelle che collocano le istituzioni fiscali indipendenti nel quadro di Ministeri o comunque sotto l'egida del Governo potrebbero incorrere con più facilità in rischi per la loro indipendenza e, quindi, per un'adeguata tutela dei valori perseguiti attraverso la loro creazione.

In quanto poste a presidio della certezza delle regole di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e delle procedure finanziarie in termini di equilibrio tra poteri e del principio di legalità, concorrono alla tutela della *rule of law* "economico-finanziaria", che è parte integrante dell'ossatura delle democrazie costituzionali.

Allo stesso tempo, le istituzioni fiscali indipendenti differiscono per natura e mandato da altre autorità indipendenti di lungo corso e dalle Corti dei conti che svolgono il ruolo di magistratura contabile. A tal fine, è stata per me molto importante per cogliere appieno questa distinzione la partecipazione ai progetti Hercules III, finanziati dalla Commissione europea, Betkosol e Betkonext, sulla protezione degli interessi finanziari europei, diretti da Aldo Sandulli.

L'impostazione del presente lavoro devia almeno in parte dalla letteratura costituzionalistica *mainstream* sulle istituzioni del *fourth branch*, che è prevalentemente anglofona, extra-europea e focalizzata sul *Global South*, nel quadro di democrazie emergenti. Inoltre, per via dell'oggetto di studio, dialoga anche con la dottrina, assai ricca nel nostro continente, sulle autorità amministrative indipendenti, la quale resta un importante punto di riferimento. Questo volume ambisce a collocare il ragionamento sul *fourth branch* nel peculiare contesto della Costituzione composita europea, tra diritto costituzionale degli Stati membri e diritto dell'Unione europea. Così facendo, prova ad offrire un contributo allo studio comparato delle istituzioni fiscali indipendenti come istituzioni a tutela della democrazia e della *rule of law* in quella che considero, per varie ragioni che si cercherà di argomentare nel volume, un'*enclave* del costituzionalismo liberale, l'Unione europea.

L'ultima fase attraversata dalla mia ricerca è stata certamente influenzata dalla risposta europea alla pandemia, dalla *governance* del Next Generation EU e dalla revisione del Patto di Stabilità e Crescita approvata nel 2024, che ha previsto ulteriori attribuzioni per le istituzioni fiscali indipendenti, ma la cui effettività è dubbia specie nell'attuale contesto di forte incertezza degli equilibri geopolitici e dell'economia mondiale; evoluzioni che potrebbero condurre ad un aggiustamento "in corsa" della *governance* europea da poco riformata.

La riflessione condotta si è avvantaggiata, accanto agli input più accademici, di numerosi colloqui informali con componenti e funzionari di diverse istituzioni fiscali indipendenti europee, che hanno evidenziato anche i limiti di azione di questi organismi e le prospettive di riforma, a livello nazionale, visto il focus comparato di questa indagine, e a livello europeo. Fondamentale e complementare è stato anche il contatto e il confronto con numerosi funzionari dei Parlamenti degli Stati membri e del Parlamento europeo in servizio presso i Servizi bilancio o presso le Commissioni bilancio e per gli affari economici e monetari, in particolare nel quadro delle iniziative organizzate dall'European Center for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).

In questi anni di lavoro, soprattutto alla Luiss, ho avuto la fortuna di collaborare e imparare dagli stimoli, dalle critiche e dai suggerimenti di professori e colleghi, che considero parte della mia famiglia accademica in questa università e che arricchiscono il mio lavoro quotidiano, anche su questa ricerca o su temi affini: Robert Schütze, Raffaele Bifulco, Nicola Lupo, Giovanni Piccirilli, Marta Simoncini e Angelo Jr Golia.

Sento di esprimere un ringraziamento sincero anche a Nicolás Aldea Martínez, Antonia Baraggia, Leonard Besselink, Rafael Bustos Gisbert, Giacomo Delledonne, Adriano Dirri, Javier García Roca, Maria Garrote de Marcos, Ylenia Guerra, Giuseppe Martinico e Guido Rivosecchi, i quali, nell'ambito di seminari di discussione o attraverso interlocuzioni informali, hanno commentato precedenti versioni di questo manoscritto o hanno fornito materiali di studio su alcuni degli ordinamenti oggetto di comparazione e idee che poi sono state rivisitate e declinate sul caso specifico delle istituzioni fiscali indipendenti. Naturalmente un grazie sentito va anche ai revisori anonimi di questo volume, che hanno fornito preziosi input per migliorare le argomentazioni e affinare la tesi sostenuta.

Last, but not least questo volume non avrebbe potuto vedere la luce senza il costante supporto della mia famiglia (di partenza), dei miei genitori e di mia sorella, ma soprattutto della famiglia che nel frattempo si è creata in questi anni, con Alessio e i piccoli Sara e Daniele, della cui pazienza ho spesso abusato ma che hanno straordinariamente arricchito questo "viaggio".