

Per una koiné costituzionale



Cristina Fasone

**Le istituzioni fiscali indipendenti
tra Unione europea e Stati membri**
**Un'analisi di diritto costituzionale comparato
sul *fourth branch of government***



G. Giappichelli Editore

Per una koiné costituzionale

Collana coordinata da

Raffaele Bifulco - Armin von Bogdandy - Marta Cartabia - Gianmario Demuro
Nicola Lupo - Miguel Poiares Maduro - Marco Olivetti - Marco Ruotolo

Oggetto e metodo del diritto costituzionale sono in profonda trasformazione.

Le costituzioni nazionali e, più ampiamente, il diritto costituzionale – inteso come insieme di organi, processi normativi e interpretativi operanti all'apice dell'ordinamento giuridico nazionale – sono sempre più intensamente compressi, dall'alto, da processi che spostano a livello internazionale e transnazionale le funzioni regolative e, dal basso, da una crescente autonomizzazione delle sfere sociali. È questa la cornice nella quale s'inserisce il dibattito internazionale sulle funzioni contemporanee del diritto costituzionale, caratterizzato da un'accentuata contrapposizione tra coloro che non immaginano reali alternative alle costituzioni nazionali e coloro che provano a progettare un costituzionalismo mondiale. In Europa, poi, il dibattito si arricchisce di un'ulteriore dimensione coincidente con il processo di progressiva formazione di un ordinamento giuridico più ampio e comprensivo, qual è l'Unione europea, al quale è affidato il compito di supportare gli Stati membri nel nuovo scenario politico globale.

Lo studio del diritto costituzionale muta radicalmente di prospettiva, e non solo perché molti degli oggetti di tradizionale interesse vanno oramai esaminati in un'ottica che non può essere esclusivamente nazionale. In realtà, ad essere in gioco, in una logica sempre più transnazionale e globale, è la futura dimensione del diritto costituzionale, che dovrà porsi come koinè comune, una sorta di diritto del dialogo tra le diverse dimensioni costituzionali contemporanee. Si apre dunque uno spazio nuovo, affascinante ma anche dagli esiti molto incerti, per lo studioso.

*Su questo sfondo di crescente complessità è nata l'idea di una collana diretta ad accogliere studi monografici di diritto costituzionale e pubblico, nazionale, europeo, comparato. La direzione scientifica di *Per una koinè costituzionale*, costituita da professori italiani e stranieri appartenenti a diversi atenei distribuiti sul territorio nazionale ed europeo, sottoporrà i manoscritti a valutazione anonima interna, secondo le modalità previste (e pubblicate in www.giappichelli.it, collane, *Per una koinè costituzionale*).*

L'iniziativa che presentiamo, fortemente voluta dall'editore Giappichelli, presenta inoltre un sicuro vantaggio per chi non ha ancora percorso tutti i gradini della carriera accademica. Le prime 200 pagine saranno infatti a costo zero: un vincolo virtuoso che potrebbe contenere analisi eccessivamente descrittive e favorire la capacità di sintesi dello studioso.

Ci auguriamo che i volumi della collana possano contribuire a tenere alto il livello scientifico e culturale dello studio del diritto costituzionale e pubblico italiano, aprendo sempre più la ricerca giuridica al confronto nazionale e internazionale.

La direzione scientifica:

RAFFAELE BIFULCO, ARMIN VON BOGDANDY, MARTA CARTABIA, GIANMARIO DEMURO,
NICOLA LUPO, MIGUEL POIARES MADURO, MARCO OLIVETTI, MARCO RUOTOLO

Cristina Fasone

Le istituzioni fiscali indipendenti
tra Unione europea e Stati membri
Un'analisi di diritto costituzionale comparato
sul *fourth branch of government*



G. Giappichelli Editore – Torino

Alighiero Boetti, *Mappa*, 1971-1973, ricamo su tessuto, 232 x 380 cm. © Alighiero Boetti, by SIAE 2013.

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1380-8

ISBN/EAN 979-12-211-6289-9 (ebook)

I volumi pubblicati nella presente Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Il presente volume è stato realizzato con il contributo del Ministero dell'Università e della Ricerca per il progetto - PRIN 2017: "The Constitutional Implications Of European Separatist Claims", Prot. 2017TWTTL5, e con il contributo del progetto "Independent Fiscal Institutions as Non-Identified Constitutional Objects?" (grant agreement n. 2022/47/D/HS5/00859), finanziato dal Centro scientifico nazionale polacco.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
PREMESSA	IX
CAPITOLO I	
LO STUDIO DEL <i>FOURTH BRANCH</i> E LA PECULIARE CONFIGURAZIONE COSTITUZIONALE DELLE ISTITUZIONI FISCALI INDIPENDENTI: UN'INTRODUZIONE	
I.1. Un oggetto di ricerca in crescita e in trasformazione	1
I.2. Le istituzioni fiscali indipendenti come <i>fourth branch institutions</i> : un approccio di diritto costituzionale comparato	11
I.3. Metodologia della ricerca e scelta dei casi di studio: Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna	21
CAPITOLO II	
LE ORIGINI DELLE ISTITUZIONI FISCALI INDIPENDENTI E LA LORO EVOLUZIONE, TRA CRISI E CONSOLIDAMENTO	
II.1. La <i>ratio</i> della creazione delle istituzioni fiscali indipendenti a partire dalla seconda metà del XX secolo	27
II.2. Il ruolo delle organizzazioni internazionali e del diritto internazionale	33
II.3. Uno strumento a supporto del buon funzionamento delle democrazie costituzionali e della <i>rule of law</i>	38
II.4. L'influenza sulla forma di Stato	43
II.5. Gli effetti sulle dinamiche della forma di governo	52

CAPITOLO III

**TEORIA DEL *FOURTH BRANCH*
E POSIZIONE DELLE ISTITUZIONI FISCALI
INDIPENDENTI**

III.1. Quale autorità? La configurazione di poteri e funzioni	59
III.2. Quale contributo alle politiche fiscali? Il rapporto con le autorità di bilancio e i limiti di azione	69
III.3. Quale indipendenza? L'autonomia organizzativa e funzionale	75

CAPITOLO IV

**LA REGOLAZIONE DELLE ISTITUZIONI FISCALI
INDIPENDENTI NEL QUADRO DELL'UNIONE
ECONOMICA E MONETARIA, NELLE VARIE VERSIONI DEL
PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA (2011-2024)**

IV.1. Il contributo dell'Unione europea allo sviluppo di un <i>fourth branch</i> negli Stati membri: i "precedenti"	85
IV.1.1. Le banche centrali	87
IV.1.2. Le autorità per la <i>privacy</i>	92
IV.1.3. Le autorità per la concorrenza	96
IV.1.4. Gli organismi per la parità di trattamento	99
IV.1.5. Lezioni tratte dalla comparazione con altre istituzioni indipendenti	107
IV.2. Le disposizioni sulle istituzioni fiscali indipendenti nella risposta dell'Unione alla crisi dell'Eurozona e nella <i>governance</i> economica europea	108
IV.3. Il nodo dell'indipendenza nella disciplina e nella prassi sulle istituzioni fiscali indipendenti	115
IV.4. Tra incidenza della cultura politica e istituzionale nazionale e tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento nell'Unione europea	119
IV.5. Le previsioni del Patto di Stabilità e Crescita del 2024: un rafforzamento, ma con molte cautele	125

CAPITOLO V

**UNA CLASSIFICAZIONE DEI DIVERSI MODELLI
NAZIONALI DI ISTITUZIONI FISCALI INDIPENDENTI,
IN ATTUAZIONE DELLE REGOLE EUROPEE**

V.1.	I casi isolati di autorità <i>agent e trustee</i>	131
V.2.	Gli <i>orchestrator</i>	135
V.2.1.	Varietà di posizioni istituzionali	135
V.2.2.	Ricchezza di funzioni attribuite	140
V.3.	Criticità e nodi aperti	145
V.3.1.	L'identificazione di una autorità come istituzione fiscale indipendente	147
V.3.2.	La compresenza e il coordinamento di più istituzioni fiscali indipendenti in un medesimo Paese	154
V.3.3.	La cooperazione tra le istituzioni fiscali indipendenti nazionali e tra queste lo <i>European Fiscal Board</i> : una autorità (ancora) anomala?	159
V.3.4.	Quale effettività? Le difficoltà di intervento dei <i>fiscal watchdog</i> nel quadro di procedimenti euro-nazionali negoziali	165

CAPITOLO VI

**UN RAFFRONTO TRA LE ISTITUZIONI FISCALI
INDIPENDENTI DI FRANCIA, ITALIA, PAESI BASSI
E SPAGNA: L'INFLUENZA DEL SISTEMA POLITICO-
ISTITUZIONALE NAZIONALE**

VI.1.	Introduzione	173
VI.2.	Disegno istituzionale: in particolare il rapporto con le Corti dei conti e le <i>Audit Institutions</i>	176
VI.3.	Inquadramento normativo	186
VI.4.	Altre garanzie di indipendenza	192
VI.5.	Mandato e funzioni	200
VI.6.	Rapporto con il Parlamento e il Governo	213
VI.7.	Rinvii nella giurisprudenza costituzionale	225
VI.8.	Trasparenza e rapporto con il pubblico	236
VI.9.	Relazioni con le istituzioni omologhe in altri Stati membri e con l'Unione europea	240

CAPITOLO VII

**CONCLUSIONI. LE ISTITUZIONI FISCALI INDIPENDENTI
COME PARTE DEL *FOURTH BRANCH*: LA "TECNICA"
A SOSTEGNO DELLA DEMOCRAZIA**

VII.1. Il fallimento della politica nella gestione del bilancio pubblico: oltre il motto « <i>No taxation without representation</i> » a garanzia della <i>rule of law</i>	243
VII.2. I <i>fiscal watchdog</i> a supporto delle procedure di bilancio e delle istituzioni rappresentative	249
VII.3. La necessaria assenza di poteri normativi	253
VII.4. Gli spazi di manovra dopo il Patto di Stabilità e Crescita riformato	257
VII.5. Una rete rinforzata di istituzioni fiscali indipendenti per il futuro	261
BIBLIOGRAFIA	267

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 (numeroso) 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 Parlamenti – 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".

Capitolo I

Lo studio del *fourth branch* e la peculiare configurazione costituzionale delle istituzioni fiscali indipendenti: un'introduzione

SOMMARIO: I.1. Un oggetto di ricerca in crescita e in trasformazione. – I.2. Le istituzioni fiscali indipendenti come *fourth branch institutions*: un approccio di diritto costituzionale comparato. – I.3. Metodologia della ricerca e scelta dei casi di studio: Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna.

I.1. Un oggetto di ricerca in crescita e in trasformazione

Non vi è forse un'istituzione che si è diffusa tanto velocemente negli ultimi due decenni a livello globale quanto le autorità fiscali indipendenti. I c.d. *fiscal council* (consigli fiscali) – variamente denominati anche come istituzioni o comitati fiscali indipendenti¹ – sono «organismi pubblici estranei al circuito dei partiti politici e autonomi rispetto alle banche centrali, ai governi e ai parlamenti, volti a promuovere finanze pubbliche sostenibili assolvendo a diverse funzioni, inclusi il monitoraggio sul rispetto delle regole fiscali², la produzione o l'approvazione delle previsioni macro-

¹ Termini, questi, che si utilizzeranno in modo intercambiabile nel presente studio.

² Le regole fiscali riguardano il raggiungimento di obiettivi di deficit, incluso l'equilibrio, il pareggio di bilancio o anche l'avanzo di bilancio, a seconda dei casi, e di debito pubblico. Tali regole possono anche riferirsi a priorità da conseguire nella composizione della spesa pubblica e negli investimenti. L'obiettivo è quello di garantire finanze pubbliche sostenibili. Nel contesto dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, che rappresenta il focus principale di questa ricerca, dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Patto di Stabilità e Crescita (1997) in poi, le regole fiscali sono inquadrate nell'ambito della *governance* economica europea, che

economiche sul budget e/o lo svolgimento di attività consultiva nei confronti del governo su questioni di bilancio»³.

In parallelo all'introduzione di un sistema di regole fiscali più stabili e rigorose, anche in risposta a crisi finanziarie, in Europa come in una serie di Paesi emergenti, per esempio in Brasile, Costa Rica, Cile e Panama, si è assistito alla proliferazione di queste istituzioni: nel 2021 se ne contavano ben 51 in 49 Paesi, circa il doppio rispetto al 2010 e un terzo in più del 2016, per dare la misura anche della rapidità dei processi di costituzione⁴.

Già nel ventesimo secolo, di pari passo all'affermazione del costituzionalismo del secondo dopoguerra, si erano affacciate sul proscenio istituzionale in alcune democrazie liberali una serie di autorità indipendenti, tutte collegate all'esercizio della funzione pubblica dotata forse di maggiore politicità, quella di bilancio, chiamate perciò ad esprimersi sull'allocazione, stabilizzazione e redistribuzione delle risorse finanziarie⁵.

Le istituzioni fiscali indipendenti sono state istituite a partire dalla fine degli anni '40, allora in un numero limitato di Paesi, per supportare la ricostruzione post-bellica. Successivamente, dagli anni '70, in corrispondenza con la crisi economica mondiale, si è registrato un nuovo slancio nella loro creazione, anche negli Stati Uniti⁶, ad esempio. Infine, un ulteriore impulso all'istituzione di queste autorità si è avuto in conseguenza della crisi finanziaria del 2010-2014, con norme del diritto dell'Unione

mira a coordinare le politiche economiche nazionali e comprende misure collegate all'imposizione fiscale, alla spesa pubblica, alla redistribuzione del reddito e al mercato del lavoro, per contrastare anche gli squilibri macroeconomici.

³Traduzione da COMMISSIONE EUROPEA, *Independent Fiscal Institutions*, sito web del Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en: «*Independent fiscal institutions (IFIs) are defined as non-partisan public bodies, other than the central bank, government or parliament, aimed at promoting sustainable public finances through various functions, including monitoring compliance with fiscal rules, production or endorsement of macroeconomic forecasts for the budget, and/or advising the government on fiscal policy matters*».

⁴H.R. DAVOODI e altri, *Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, in *Working Paper of the International Monetary Fund*, WP/22/11, gennaio 2022, pp. 10-11.

⁵Cfr., per tutti, R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

⁶P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Powers, and Policy Making*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2011, p. 207 ss.

europea (UE) – in particolare dietro la spinta della Banca centrale europea (BCE)⁷ – che hanno reso obbligatoria la costituzione di *fiscal council* in tutti gli Stati membri per favorire il consolidamento dei conti pubblici nazionali e la stabilizzazione dell'area euro⁸.

Se la previsione di istituzioni fiscali indipendenti è da considerarsi, almeno inizialmente, come una risposta a fasi di crisi finanziaria, per rinsaldare la disciplina fiscale e promuovere politiche di bilancio responsabili, la loro attività e il loro consolidamento come istituzioni sono avvenuti gradualmente nel tempo, a seconda dell'ordinamento costituzionale che le ha accolte e che condiziona almeno in parte la scelta sulla loro collocazione nel quadro istituzionale: presso il Parlamento o il Governo, oppure presso altre autorità indipendenti, più raramente nel quadro di organi giurisdizionali, o, ancora, con posizione completamente svincolata da qualsiasi autorità esistente⁹.

Non sorprende, dunque, che la letteratura in tema sia ancora eminentemente economica, basata sulle performance di queste istituzioni dal punto di vista della sostenibilità delle politiche di bilancio, della capacità di controllo sul deficit e sul debito¹⁰. Al di là di numerosi report e *policy paper* redatti nell'ambito dell'OCSE, del Fondo monetario internazionale e della BCE e di alcuni studi politologici di taglio empirico, la dottrina costituzionalistica sulle istituzioni fiscali indipendenti è quasi inesistente, se

⁷ A. ANNETT e altri, *Reforming the Stability and Growth Pact*, in *IMF Policy Discussion Paper*, 05/2, 2005, [http://www.imf.org/external/pubs/"/pdp/2005/pdp02.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/); B. CŒURÉ, *Opening remarks on The importance of independent fiscal councils*, Workshop on *Fiscal councils, central banks and sound public finances*, Francoforte, 27 gennaio 2016, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160127.en.html>. Cfr. anche BANCA CENTRALE EUROPEA, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, 2010, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf>; COMMISSIONE EUROPEA, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance*, Bruxelles, COM(2010) 367/2; ID., *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Bruxelles, C(2017) 1201 final.

⁸ OCSE, *Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, 4th annual meeting, Background document n. 3, Sessione su *Discussion on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2012, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>.

⁹ In merito, cfr., approfonditamente, i capp. III e V.

¹⁰ Una prospettiva che, a dire il vero, richiederebbe di integrare anche l'analisi economica del diritto, considerando il rendimento economico di un'istituzione. Per uno studio su questo approccio teorico, cfr. R. PARDOLESI, voce *Analisi economica del diritto*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., I, Utet, Torino, 1987, p. 309 ss.

non su qualche caso nazionale¹¹ o per alcuni limitati studi comparatistici¹². I *fiscal council*, insomma, finora sono stati trattati primariamente come “entità economiche”, nonostante il loro funzionamento comporti una serie di conseguenze di carattere costituzionale non secondarie, incidendo sull’attuazione di principi fondamentali come quello di democrazia rappresentativa, di separazione verticale e orizzontale dei poteri e sul rapporto tra tecnica e politica¹³.

Alcune analisi empiriche, peraltro, hanno mostrato già una serie di risultati significativi dai quali si può prendere le mosse per una disamina costituzionalistica. Ad esempio, nel contesto dell’UE la capacità di controllo delle autorità di bilancio da parte delle istituzioni fiscali indipendenti è stata misurata attraverso *survey* e costruendo una serie di indici sintetici

¹¹ Cfr., ad esempio, P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office*, cit.; C. FASONE, *Corte dei Conti v. Ufficio parlamentare di bilancio?*, in Z. Witkowski (a cura di), *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani di Toruń*, vol. IX, 2013, pp. 171-200; M.Á. MARTINEZ LAGO, *Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión: la autoridad de responsabilidad fiscal española*, in F. Adame Martínez-J. Ramos Prieto (a cura di), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014, pp. 1-40; G. KOPITS (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2013; A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020; N. PETTINARI, *L’organismo indipendente di bilancio in Italia. Origini, caratteristiche, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2021; N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, Aranzadi, Pamplona, 2023.

¹² M. HORVATH, *EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, p. 504 ss.; C. FASONE-D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. Daniele-P. Simone-R. Cisotta (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Springer, Heidelberg, 2017, p. 161 ss.; D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, in T. Beukers-B.de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 108 ss.; V. TONTI, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Giappichelli, Torino, 2017. Per uno studio comparato su due ordinamenti extra-europei, Australia e Regno Unito, cfr. C. VINEY-T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, in R. Masterman-R. Schütze (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 441 ss.

¹³ Cfr., criticamente, F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001 e G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in C. Bassu-G.G. Carboni (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 45 ss.

che tengono conto di elementi quali: l'ampiezza del mandato dei *fiscal council*, le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, l'accesso alle informazioni sui conti pubblici, la consapevolezza circa le funzioni svolte da parte della società civile, la reazione del Governo alla loro attività e il rapporto con il Parlamento¹⁴. La ricerca dimostra – anche al di là della classifica dell'influenza delle varie istituzioni fiscali indipendenti europee – che i consigli fiscali meglio “equipaggiati” in termini di risorse disponibili sono, a parità di poteri attribuiti, in una migliore posizione per rafforzare la sorveglianza fiscale e il controllo democratico sul bilancio. Inoltre, non vi è necessariamente una correlazione tra capacità dei *fiscal council* di assicurare la sostenibilità dei conti pubblici, come controllori del deficit, e la loro performance nel migliorare i processi di *accountability* sul governo dei conti pubblici.

La dottrina politologica, poi, ha identificato tre modelli di consigli fiscali, ciascuno caratterizzato da un diverso intendimento sul ruolo da svolgere rispetto al bilancio¹⁵. Così il “modello fiduciario” (*trustee model*), ispirato alle banche centrali nazionali, vede le istituzioni fiscali indipendenti come decisori in senso pieno anziché come organismi la cui attività è strumentale ad informare e limitare le determinazioni delle autorità di bilancio, senza sostituirsi ad esse nelle scelte di politica economica¹⁶. Ne consegue che, secondo questo modello, le decisioni delle autorità fiscali indipendenti sono vincolanti e in grado di interferire con le procedure di bilancio, conformandole ad esse, per esempio consentendo alle valutazioni di queste istituzioni di essere discusse e approvate in Parlamento sotto forma di emendamenti al bilancio laddove si riscontri una violazione delle regole fiscali¹⁷. Al contrario, secondo il “modello dell'agente” (*agent model*),

¹⁴ Cfr. lo studio di M. HORVATH, *EU Independent Fiscal Institutions*, cit., p. 504 ss., che tiene in considerazione dati raccolti fino al 2015.

¹⁵ T. TESCHE, ‘*The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?*’: *The Diffusion of National Fiscal Councils in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, 2019, pp. 1213-1217.

¹⁶ Cfr. H.S. BASSO-J. COSTAIN, *Fiscal councils: A first step towards fiscal delegation in Europe?*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Councils: Watchdog or Lapdogs?*, CEPR Press, Londra, 2018, p. 175 e M. LARCH-T. BRAENDLE, *Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, p. 267 ss.

¹⁷ Questa era la controversa proposta avanzata dal COMITATO CONSULTIVO EUROPEO PER LE FINANZE PUBBLICHE (*European Fiscal Board*) a novembre 2017. Cfr. il suo *Annual Report*, 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf, p. 39.

implicitamente seguito dalla Commissione europea per il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*)¹⁸, il consiglio fiscale dell'Unione, ci si attende che queste autorità agiscano per conto dell'esecutivo e sotto il suo controllo per assicurare politiche fiscali rigorose; in queste circostanze, però, si può dubitare della loro reale indipendenza (dalle autorità di bilancio).

Infine, il “modello dell'orchestratore” (*orchestrator model*) presuppone che i consigli fiscali siano anzitutto in grado di promuovere la conoscenza e la consapevolezza sugli obiettivi e gli standard di bilancio presso il Parlamento, tra i cittadini e verso i media senza che possano compiere direttamente delle scelte in ambito fiscale¹⁹. A tal fine, sono cruciali la costruzione di una solida reputazione circa l'autonomia di giudizio e l'indipendenza dei *fiscal council* nello spazio pubblico e la capacità di migliorare la qualità dei processi deliberativi sul bilancio, rendendoli più trasparenti e rafforzando (indirettamente) il controllo su di essi da parte del Parlamento e dei cittadini²⁰. Ed è proprio il “modello dell'orchestratore” che è stato adottato dalla gran parte, se non da tutte, le istituzioni fiscali indipendenti nell'UE: il segno di un'importante scelta costituzionale.

Infatti, la Commissione europea e la legislazione UE hanno accordato la loro preferenza per i consigli fiscali nazionali “orchestratori”²¹. Dal punto di vista costituzionale e democratico, è ormai evidente che i *fiscal council* più efficaci non sono tanto quelli dotati di poteri di decisione e di veto più ampi, quanto le istituzioni che sono in grado di agire in modo indipendente dall'Esecutivo e di migliorare la legittimazione e l'*accountability* delle procedure di bilancio, che restano dirette da altri attori istituzionali (nei sistemi basati sul vincolo fiduciario, il Governo e il Parlamento). Pertanto, nei capitoli che seguono l'analisi sarà prevalentemente basata sul modello dei *fiscal council* “orchestratori” e, in particolare, su

¹⁸ Cfr., criticamente, T. TESCHE, *The European Fiscal Board: supranational de novo body or orchestrator?*, in *Italian Political Science Review*, vol. 51, 2021, pp. 391-397.

¹⁹ K.W. ABBOTT e altri, *Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration*, in *British Journal of Political Science*, vol. 46, 2015, p. 722.

²⁰ T. TESCHE, *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 15, 2019, p. 27.

²¹ Cfr., in particolare, l'art. 8 *bis* della Direttiva del Consiglio n. 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, come modificata dalla Direttiva n. 2024/1265, e gli artt. 11, 15 e 23 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2024/1265 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

quattro casi di studio nazionali in seno all'UE che mostrano bene le variazioni all'interno del modello, alla luce dei poteri conferiti e della loro configurazione istituzionale, oscillando in qualche caso tra i due poli dei consigli fiscali "fiduciari" e "agenti".

La regolazione delle agenzie fiscali indipendenti nell'UE è volta a prevenire il rischio di politiche di bilancio irresponsabili promosse da Governi e Parlamenti²² attraverso l'attività di autorità di controllo (*watchdog*) neutrali e imparziali, che si collocano al di fuori del circuito politico-partitico, di solito incline ad una crescita della spesa e del debito pubblici²³. In aggiunta a ciò, nel contesto di un'unione economica e monetaria come quella dell'Eurozona, una sorveglianza coordinata sull'attuazione delle regole fiscali comuni è finalizzata a garantire la convergenza delle politiche economiche nazionali e, dunque, a produrre stabilità. A questo fine, come già è avvenuto per le autorità create in altri ambiti delle politiche pubbliche, come per la concorrenza e la protezione della *privacy* (su cui si veda il cap. IV), i requisiti istituzionali e funzionali per le autorità fiscali indipendenti sono stati progressivamente rafforzati dall'UE ad ogni riforma di settore: in questo caso, le riforme della *governance* economica dal 2011 al 2024 (per un approfondimento, cfr. i capp. IV e VI) e ancorché tuttora residui un ampio margine per gli Stati membri sulla configurazione e i poteri dei consigli fiscali.

L'obbligatoria istituzione di *fiscal council* mira a rimediare, sul fronte delle politiche di bilancio, al mal funzionamento delle democrazie nazionali, laddove tipicamente tutti i partiti politici, di maggioranza e di opposizione, mostrano una tendenza costante a favorire la crescita della spesa pubblica e la produzione di debito, con l'obiettivo di consolidare e migliorare le posizioni ottenute in termini di consenso elettorale²⁴; ciò, tuttavia,

²² Come avvenuto in modo drammatico nel caso greco: cfr. X. CONTIADES-I.A. TASSOPOULOS, *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. Contiades (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Routledge, London, 2013, pp. 195-218 e A. MARKETOU, *Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty*, in T. Beukers-B. de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 179-198.

²³ L. JANKOVICS-M. SHERWOOD, *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States. The Early Years*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruxelles, 2017, pp. 5-10.

²⁴ D. COOMBES, *Representative Government and Economic Power*, Hanemann, London, 1982, pp. 8-9 e 56 ss., sul problema del consenso nelle misure di politica economica. Più recentemente, proprio sul ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti, si vedano R.M.W.J

ha creato ripercussioni negative sulle finanze pubbliche nazionali e sull'intera unione economica e monetaria, visto lo strettissimo collegamento tra i sistemi economici degli Stati dell'Eurozona. Infatti, non da oggi i politici hanno un chiaro interesse a perseguire politiche che producano benefici immediati per i loro elettori e i cui costi ricadano invece su coloro che non possono ancora esprimere il loro voto (o che, addirittura, non sono ancora nati). Queste considerazioni, peraltro, si attagliano spesso sia alla strategia della maggioranza di governo, che cerca di preservare il suo vantaggio competitivo, sia a quella dell'opposizione e delle minoranze, che non hanno alcuna intenzione di promuovere decisioni sgradite o poco appetibili per gli elettori-contribuenti.

Non si può ignorare, infatti, la questione della dimensione temporale delle politiche di bilancio, che perseguono sempre obiettivi di medio o lungo periodo; una circostanza, questa, che si scontra con i "tempi della democrazia", in particolare con la durata dei cicli elettorali (sempre che non si ricorra ad elezioni anticipate)²⁵. Nell'UE, questa discrasia nei tempi delle decisioni e della loro effettività viene gestita a livello costituzionale²⁶ da regole fiscali poste sotto il controllo (anche) di istituzioni indipendenti che monitorino le autorità di bilancio: il Parlamento e il Governo²⁷.

BEETSMA-X. DEBRUN, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, in *IMF Working Paper*, WP/16/86, 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>.

²⁵ Sul tema delle aritmie tra i cicli democratici nazionali e le procedure di bilancio euro-nazionali insiste N. LUPO, *Aritmie ed elezioni nella democrazia rappresentativa dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Itinerari della comparazione: scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, pp. 833-850. Su tempo e Costituzione, cfr. in particolare, L. BARSHACK, *Time and the constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, 4, 2009, p. 553 ss. e L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009, spec. p. 93 ss.

²⁶ Ossia sia nel diritto primario dell'Unione, a partire dal Trattato di Maastricht, sia, a livello nazionale, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio», secondo l'art. 3, comma 2 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria. In generale, la scelta di costituzionalizzare le regole fiscali sull'onda della crisi finanziaria del 2010-2014 è stata tutto sommato recessiva: cfr. T. GINSBURG, *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, in T. Ginsburg-M.D. Rosen-G. Vanberg (a cura di), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 58-70. Peraltro, in Germania, forse il Paese che aveva insistito di più su tale costituzionalizzazione, il 21 marzo 2025, il Parlamento federale tedesco ha completato la procedura di revisione costituzionale per rimuovere la c.d. *debt brake rule* dalla Legge fondamentale.

²⁷ Questo *modus operandi* è connesso al famoso rinvio di S. HOLMES (in *Precommitment and the Paradox of Democracy*, in J. Elster-R. Slagstad (a cura di), *Constitutionalism and*

Mentre, di solito, i politici non si curano dell'impatto finanziario delle loro decisioni nel medio-lungo periodo²⁸, a meno che non rischino di influenzare la competizione elettorale nell'immediato, in ragione della loro *expertise*, le istituzioni fiscali indipendenti sono invece sensibili agli effetti nel tempo delle decisioni di politica economica ma non si curano dei risvolti strettamente politici di tali scelte non prendendo le parti di alcuno schieramento politico²⁹.

Un'ultima riflessione introduttiva, che sarà poi ulteriormente sviluppata nel prosieguo come uno dei fili conduttori del volume (cfr. in particolare i capp. III, IV e V), va dedicata al nodo dell'indipendenza dei *fiscal council*. L'indipendenza non è certo uno standard universale, ma deve essere declinato in funzione delle specificità del sistema costituzionale di riferimento e dei poteri conferiti all'autorità in questione, senza poter essere invece sbrigativamente equiparata a quella richiesta ad altri poteri o ad altre istituzioni, pure caratterizzate dall'imparzialità del mandato, ma con compiti differenti. Da ciò deriva che l'indipendenza dei consigli fiscali difficilmente può essere assimilata o comparata a quella prevista per le

Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 196) alla tensione tra Costituzione e istituzioni funzionali a proteggerla, da un lato, ricompresi nella metafora di «*Peter sober*» in grado di contenere e reindirizzare «*Peter drunk*», rappresentato dagli elettori e dai partiti politici, dall'altro. Come evidenziato da M. TUSHNET, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, p. 30, «*What a majority currently says it wants may not be in its long-term best interest. It is currently "drunk," but when it sobers up it will regret what it has done but will somehow be unable to undo the damage or, more troublingly, will never be able to sober up because this specific decision will lead it to imbibe over and over*».

²⁸ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 31. Notoriamente fu ALEXIS DE TOCQUEVILLE tra i primi pensatori dell'età contemporanea ad osservare nella "democrazia" americana del diciannovesimo secolo il problema del "corto-raggio" della visione della politica: «*It is this clear perception of the future, founded on enlightenment and experience, that democracy will often lack. The people feel much more than they reason; and if the present evils are great, it is to be feared that they will forget the greater evils that perhaps await them in case of defeat*». Cfr. ID. [1835], *Democracy in America*, a cura di H. Mansfield-D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago, 2000, p. 247.

²⁹ Trattando criticamente del ruolo della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo Monetario Internazionale, tuttavia, J. WHITE, *Technocratic myopia: On the pitfalls of depoliticising the future*, in *European Journal of Social Theory*, vol. 27, 2, 2024, p. 260 ss. mette in guardia sul fatto che le istituzioni tecniche e indipendenti possano essere affette da «miopia tecnocratica» che le indurrebbe, per il loro tornaconto, a compiere scelte pure contraddistinte da «*short-termism*». Si tratta, però, di istituzioni che per configurazione e poteri presentano un tasso di "politicità" nelle loro attività sconosciuto ai *fiscal council*.

banche centrali o, addirittura, per il potere giudiziario, essendo ben diverse le rispettive funzioni. Tuttavia, un livello sufficiente di autonomia funzionale dei *fiscal council* dalle autorità di bilancio deve essere in ogni caso preservato (cfr. specificamente il cap. III). Questa autonomia, da garantire immediatamente prima, durante e dopo il mandato, – si proverà a sostenere – va considerata come una componente imprescindibile per la garanzia dello stato di diritto negli Stati membri dell’UE. Specialmente in un contesto di allarmante crisi della *rule of law* in Europa, dinanzi all’obiettivo del coordinamento delle politiche economiche a cui le autorità fiscali indipendenti direttamente contribuiscono, la protezione di un livello adeguato di indipendenza di queste istituzioni è essenziale per assicurare, da un lato, che tutti gli Stati membri siano impegnati in un processo di convergenza delle politiche economiche e fiscali e, dall’altro, che i principi della *rule of law* nell’UE vengano propriamente attuati anche in questo ambito. In altri termini, senza un elevato livello di indipendenza e autonomia funzionale dei consigli fiscali europei quale minimo comune denominatore per la loro omogeneità, non potrà esservi neppure un effettivo coordinamento delle politiche economiche, che presuppone dati affidabili e costruiti in base a metodologie comuni e controlli efficaci sulle finanze pubbliche in tutti gli Stati membri³⁰.

La credibilità delle istituzioni fiscali indipendenti, allora, discende precisamente dalla loro autonomia dalla politica e dalle riconosciute competenze tecniche dei loro componenti, che sono messe al servizio di tutti i partiti politici e dei Parlamenti in particolare, vista la netta asimmetria informativa che caratterizza le sedi parlamentari e, a maggior ragione, le opposizioni sulle decisioni di bilancio. L’asimmetria è ulteriormente amplificata nel contesto dell’UE, ove le procedure di bilancio sono sempre più il risultato di un confronto multilaterale e bilaterale, politico e tecnico, tra ciascun Governo e la Commissione europea, da cui non solo i cittadini, ma anche il Parlamento restano in larga parte esclusi³¹.

³⁰ Così R.M.W.J. BEETSMA, *Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework*, Study requested by Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 741.515, maggio 2023, p. 15 ss.

³¹ K. HAGELSTAM-W. LEHOFER-M. CIUCCI, *The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, PE 614.494, 5 aprile 2018, p. 10 ss.

1.2. Le istituzioni fiscali indipendenti come *fourth branch institutions*: un approccio di diritto costituzionale comparato

Nonostante la sua centralità nel pensiero costituzionalistico moderno, la visione di Montesquieu sulla separazione dei poteri³² è considerata, sì importante, ma in qualche misura ormai inaccurata e obsoleta nella sua capacità di descrivere il funzionamento delle democrazie costituzionali di oggi³³. A partire dalla fine del XIX secolo³⁴, negli Stati Uniti e in Europa – in particolare dalla fine del secondo conflitto mondiale – un numero crescente di autorità indipendenti fornite di un’ampia gamma di funzioni pubbliche (funzioni normativo-regolatorie, di monitoraggio, di inchiesta, e persino para-giurisdizionali) sono state create in parallelo al consolidamento dello “Stato amministrativo” contemporaneo³⁵.

Lo sviluppo di queste istituzioni ha attirato l’attenzione degli studiosi di diritto costituzionale solo in tempi relativamente recenti, specialmente a partire dagli anni ’90³⁶. Se gli economisti e i politologi hanno provato ad

³² Cfr. MONTESQUIEU [1748], *The Spirit of Laws*, traduz. di T. Nugent, The Colonial Press, New York, 1899, Libro XI.

³³ Cfr., ampiamente, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1979 e 1984; ID., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 670 ss. e G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2a ed., 1986. Si vedano anche B. ACKERMAN, *Good-bye, Montesquieu*, in S.-R. Ackerman e altri (a cura di), *Comparative Administrative Law*, 2a ed., Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 128-134 e S. CASSESE, *Esiste in Italia una separazione dei poteri?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2023, p. V ss.

³⁴ Cfr. L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell’economia*, 2a ed., Egea, Milano, 2013, pp. 511-513, che ricorda come la *Reichsbank* tedesca fu creata nel 1876; la *Interstate commerce commission* statunitense fu istituita nel 1887 e, nel nostro Paese, la costituzione della Banca d’Italia risale al 1893.

³⁵ See, e.g. C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism After the New Deal*, in *Harvard Law Review*, vol. 101, 1987, p. 421 ss.; C.S. YOO-S.G. CALABRESI-A.J. COLANGELO, *The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004*, in *Iowa Law Review*, vol. 90, 2005, p. 606.

³⁶ Cfr., ad esempio, P.R. VERKUIL, *The Purposes and Limits of Independent Agencies*, in *Duke Law Journal*, 2-3, 1988, p. 257 ss.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994 and ID., *Le autorità indipendenti*, Laterza, Roma-Bari, 2007; S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, ETS edizioni, Pisa, 1996; G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997, pp. 145-257; M.J. BREGER-G.J. EDLES, *Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies*, in *Administrative Law Review*, vol. 52, 2000, p. 1111 ss.; L. SCHULTZ-BRESSMAN-R.B. THOMPSON, *The Future of Agency Independence*, in *Vanderbilt Law Review*, vol. 63, 2010, p. 599 ss.

inquadrate la *ratio* e il funzionamento di queste autorità indipendenti per lo più nell'ambito delle teorie della *rational choice*, della delega e dello schema principale-agente, rispettivamente³⁷, gli studiosi di diritto amministrativo hanno tentato di evidenziarne i tratti distintivi per differenza rispetto all'apparato amministrativo tradizionale, articolato in Ministeri e dipartimenti, e alle autorità indipendenti di lungo corso (come le Banche centrali e le Corti dei conti) comparando con essi le caratteristiche delle "nuove" autorità³⁸.

La dottrina costituzionalistica, invece, ha considerato prima di tutto il contributo di tali autorità indipendenti al buon funzionamento delle democrazie costituzionali, mettendone in luce anche eventuali nodi critici, come quelli della responsabilità e dell'effettiva indipendenza dalla politica. Ne ha poi isolate alcune deputate a proteggere specificamente dei beni meritevoli di tutela costituzionale, a differenza delle autorità indipendenti di natura amministrativa.

In uno dei suoi ultimi libri, Mark Tushnet è giunto a definire alcune di queste autorità come «Istituzioni a protezione della democrazia» (*Institutions Protecting Democracies*, IPDs), traendo spunto dalla denominazione che compare anche nella rubrica del Capitolo 9 della Costituzione del Sudafrica (1996)³⁹.

Prima di Tushnet, diversi studiosi avevano fatto riferimento alla proliferazione di istituzioni del c.d. *fourth branch*, che "scardinano" la tipica tripartizione dei poteri costituzionali⁴⁰, e alle caratteristiche comuni tra

³⁷ Si vedano D.C. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 74 e M. THATCHER, *Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 6, 2002, pp. 954-972; A.M. BERTELLI-N. PALMA, *Rational Choice Perspectives on Bureaucracy*, in *Oxford Research Encyclopedia in Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

³⁸ Cfr. ampiamente M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, vol. IV, 1995, p. 1 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; F. GILARDI-J. JORDANA-D. LEVI-FAUR, *Regulation in the age of globalization. The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*, in *IBEI Working Paper series*, 1, 2006.

³⁹ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 1. Infatti, il Capitolo 9 della Costituzione Sudafricana è significativamente intitolato «*State institutions protecting constitutional democracy*» e include, ad esempio, la Commissione elettorale e l'*Auditor General*.

⁴⁰ M. TUSHNET, non a caso parla di "*new*" *fourth branch* per differenziare tali istituzioni a protezione delle democrazie costituzionali dalla concettualizzazione fino ad allora prevalente del "quarto potere", negli Stati Uniti innanzitutto, e che ha avuto tre declinazioni principali: la prima, che si può far coincidere con il contributo di C. DOUGLASS, *Fourth branch of government*, Houghton Mifflin, Boston, 1959, oltre che con la filmografia tradizionale (basti ricordare il film

queste istituzioni indipendenti, come la finalità condivisa, appunto, di proteggere *pro quota* alcuni beni e valori costituzionali⁴¹. Ancora alla fine degli anni Novanta, Bruce Ackerman, scrivendo della «nuova separazione dei poteri», faceva riferimento ad un «*integrity branch*» composto di istituzioni indipendenti e a-politiche connotate da specifiche competenze tecniche e settoriali, i cui membri dovevano sottostare a requisiti stringenti per la nomina (per scongiurare affiliazioni politiche dichiarate) e avevano al contempo uno *status* assistito da particolari garanzie (ad esempio, percependo una retribuzione equivalente ai più alti magistrati)⁴².

In modo non dissimile, il rinvio di Martin Loughlin all'«eforato» (*ephorate*) nello stato amministrativo attuale⁴³ e il libro di Frank Vibert sull'«ascesa dei non-eletti» si riferiscono esattamente allo stesso fenomeno istituzionale, ossia al tentativo di rimuovere l'influenza politico-partitica dalle decisioni in certe aree del diritto e delle politiche pubbliche⁴⁴. Infatti, in tali ambiti, uno dei quali è senz'altro costituito dal bilancio pubblico, la tradizionale

Quarto potere (*Citizen Kane*) scritto, tra gli altri e co-prodotto da Orson Wells, 1941) considera la stampa e in generale i media come espressione di un potere autonomo e indipendente dalle tre tradizionali branche del governo; la seconda, riferibile a contributi come quelli di K.J. MEIER, *Politics and the bureaucracy: policymaking in the Fourth Branch of Government*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1987 e K.B. SMITH-M.J. LICARI, *Public administration: power and politics in the fourth branch of government*, Roxbury, Los Angeles, 2006 identifica il «quarto potere» con la pubblica amministrazione, nelle sue varie articolazioni, e soprattutto con le agenzie amministrative indipendenti; infine, la terza declinazione del *fourth branch* rinvia a qualsiasi potere pubblico variamente conformato in grado di svolgere una funzione contro-maggioritaria, come evidenziato da G. MAJONE, *The European community: an 'independent fourth branch of government'?*, in *EUI Working Papers*, SPS 9, 1993, per il caso dell'UE.

⁴¹ Questa affermazione può apparire discutibile: infatti, sembra considerare l'esecutivo, il legislativo e il potere giudiziario non idonei o non capaci di proteggere quei beni costituzionali. In una democrazia costituzionale tutti i poteri pubblici devono essere ugualmente impegnati nel dare attuazione alla Costituzione. Tuttavia, come si spiegherà meglio nei prossimi paragrafi, vi possono essere alcuni principi, valori o, in generale, beni pubblici che, in ragione di una situazione di conflitto o, viceversa, di convergenza di interessi politici o istituzionali, richiedono delle garanzie «extra» da parte di autorità indipendenti create *ad hoc* con una specifica *expertise* in quell'ambito e che agiscono al riparo da condizionamenti politico-partitici.

⁴² B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, vol. 113, 3, 1999-2000, p. 642 ss.

⁴³ Traendo però ispirazione, nell'impostazione, dall'istituto presente a Sparta sin dall'VIII secolo a. C.: cfr. M. LOUGHLIN, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 448.

⁴⁴ F. VIBERT, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007. Cfr. per un approccio particolarmente critico J. WHITE, *Technocratic Myopia: on the pitfalls of depoliticising the future*, cit., p. 260 ss.

lettura dinamica della separazione dei poteri suggerita da Madison, per cui ogni ramo del potere pubblico compete con e allo stesso tempo controlla gli altri, non fornisce una descrizione effettiva ed esaustiva dello stato delle cose. Specialmente nelle forme di governo ancorate al rapporto di fiducia, il funzionamento del sistema partitico determina una dinamica delle relazioni tra legislativo ed esecutivo che mostra una tendenziale convergenza di interessi tra Parlamento e Governo⁴⁵, sebbene ciascuno di essi formalmente resti autonomo nelle sue attività. Ne consegue che per gli organi del legislativo risulta particolarmente arduo controllare l'operato del Governo e organizzare una "resistenza" efficace contro l'*agrandissement* dell'Esecutivo.

Allo stesso modo, l'espansione dello Stato, e del potere pubblico in generale, in nuovi settori ad alto tasso di tecnicità (si pensi, oggi, alla transizione ecologica e a quella digitale) rendono difficile un intervento del potere giudiziario attraverso un sindacato di tipo sostanziale (oltre alla verifica della legittimità formale e della procedura di adozione degli atti sottoposti a controllo). Ciò sia perché ci si riferisce in primo luogo all'attuazione di principi costituzionali e alla legislazione direttamente collegata (dunque richiedendo l'intervento, semmai, di giudici costituzionali); sia in quanto l'ambito settoriale in questione potrebbe richiedere competenze altamente specializzate, che le corti non necessariamente dominano.

Queste istituzioni del *fourth branch* sono state descritte, quindi, come istituzioni dotate di un certo grado di responsabilità, di solito indiretta, verso l'elettorato⁴⁶, configurate sulla scorta dei principi di indipendenza, *accountability* e competenza tecnico-specialistica⁴⁷. Da questo punto di vista, il parallelismo che qualcuno propone con le Corti costituzionali⁴⁸, secondo il modello di giustizia costituzionale accentrato-Kelseniano, suscita numerose perplessità⁴⁹.

Al pari delle Corti costituzionali, le istituzioni del *fourth branch*

⁴⁵ D.J. LEVINSON-R.H. PILDES, *Separation of parties, not powers*, in *Harvard Law Review*, vol. 119, 1, 2006, p. 1 ss. Sull'impatto delle istituzioni del *fourth branch* in un sistema presidenziale, cfr. M. SHAPIRO, *The problems of independent agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2, 1997, p. 276 ss.

⁴⁶ Cfr. Y. ROZNAI, *We the Fourth Branch? The People as an Institution Protecting Democracy*, in M. Khosla-V. Jackson (a cura di), *Redefining Comparative Constitutional Law: Essays for Mark Tushnet*, Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 293 ss.

⁴⁷ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 3.

⁴⁸ Ivi, p. 6.

⁴⁹ Non a caso T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, in *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, S1, 2021, p. S40 le esclude dalla sua concettualizzazione di *guarantor institutions*.

agiscono come “guardiane della Costituzione” e sono estranee alle dinamiche politico-partitiche, cosicché nessun partito o coalizione di partiti sia nelle condizioni di procedere alla “cattura” dell’istituzione. Al contempo, però, un certo livello di responsabilità per la condotta tenuta deve essere assicurata per evitare che l’attività di queste autorità indipendenti sia immune dal controllo e da ricorsi e possa entrare in competizione o, persino, invadere le attribuzioni delle istituzioni rappresentative e del potere giudiziario. Ugualmente, le procedure di nomina sono vincolate ad una serie di requisiti formali sull’eleggibilità e sulle modalità di svolgimento del mandato al fine di assicurare l’indipendenza nel loro funzionamento.

Tuttavia, a differenza delle Corti costituzionali, le istituzioni del *fourth branch* non sono guardiane “generaliste” della Costituzione: proteggono invece specifici beni costituzionali (ad es. la correttezza delle procedure elettorali, l’integrità dei pubblici poteri contro fenomeni corruttivi, l’equilibrio dei conti pubblici) alla luce della peculiare *expertise* richiesta e spesso, nel continente europeo, completano e integrano l’attività delle Corti costituzionali dalla loro prospettiva settoriale. Inoltre, la composizione delle istituzioni del *fourth branch*, comunque siano configurate, non necessariamente richiede ai propri membri competenze e percorsi di carriera di carattere eminentemente giuridico né la gran parte di queste autorità è dotata di poteri diretti o indiretti di regolazione e di funzioni simili a quelle giudicanti. Ne consegue che i “confini” del *fourth branch*, come articolati dalla dottrina costituzionalistica, di solito non si sovrappongono né a quelli delle Corti costituzionali, né a quelli delle autorità amministrative indipendenti, alcune delle quali sono assai potenti, ma non prevedono nel loro mandato la protezione di beni costituzionali, ossia di principi e diritti regolati dalla Costituzione, come è per esempio per la *Food and drug administration* negli Stati Uniti.

In generale, le istituzioni del *fourth branch*: 1) proteggono la Costituzione («*guard the Constitution*») dalla loro specifica prospettiva; 2) sono autorità specializzate per materia; 3) sono incaricate di dare esecuzione a principi generali in un ambito specifico (al contrario delle autorità amministrative il cui mandato è di solito definito in termini molto precisi); 4) non svolgono funzioni giudicanti né assumono, se non assai raramente, decisioni vincolanti; 5) applicano le norme di settore rilevanti per l’ambito materiale in questione⁵⁰.

⁵⁰ Cfr. M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 37 ispirandosi a T. KHAITAN, *The Guarantor Branch*, draft paper presentato al Workshop su *Democratic Constitutions and*

Se vi è una tendenziale convergenza della dottrina di diritto pubblico comparato su queste caratteristiche delle istituzioni del *fourth branch*⁵¹, per quanto l'elaborazione in tema sia ancora *in fieri*, la riflessione della dottrina europea e, segnatamente, italiana sulle peculiarità di queste istituzioni è ancora poco sviluppata⁵² e talvolta tende a sovrapporsi a quella, invece molto ricca, sulle autorità indipendenti⁵³.

Più controverso può essere l'inquadramento di una specifica autorità all'interno o meno del *fourth branch*. Entro quest'ultimo, di solito, si ricomprendono le commissioni elettorali, le agenzie di revisione dei conti (*audit agencies*), le banche centrali e le autorità anti-corruzione⁵⁴. Per esempio, gli organismi di tutela dei diritti umani sono stati considerati parte del *fourth branch* da alcuni⁵⁵, mentre altri ne hanno escluso la riconduzione entro questa categoria sostenendo che i loro compiti, eminentemente strumentali alla protezione contro le discriminazioni, si sovrappongono a quelli, più ampi, di altre istituzioni come i giudici ordinari e le Corti costituzionali⁵⁶.

Electoral Commissions, University of New South Wales, 7 dicembre 2020. In ID., *Guarantor Institutions*, cit., p. S40, Khaitan insiste sull'importanza della funzione di garanzia della Costituzione che queste autorità esercitano piuttosto che sulla «*integrity function*» evidenziata da Bruce Ackerman, per esempio, laddove considera che «*guarantor institutions are constitutionalised in two respects: the norm they seek to guarantee is constitutional, and the institution itself has constitutional status*» (p. S40). Non considera invece il riconoscimento in Costituzione delle istituzioni del *fourth branch* come elemento dirimente per la loro identificazione A.J. BROWN, *The Integrity Branch: A 'System', An 'Industry', Or a Sensible Emerging Fourth Arm of Government?*, in M. Groves (a cura di), *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 301 ss.

⁵¹ Ancora M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 37 ss. e T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, cit., p. S40 ss.; nel contesto europeo, cfr., D. KOSAŘ-K. ŠIPULOVÁ-O. KADLEC, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 20, 1, 2024, p. 82 ss.

⁵² Tra le eccezioni, si veda, ad esempio, A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, in *DPCE Online*, SP 2, 2023, p. 313 ss.

⁵³ Sull'assimilazione delle istituzioni del *fourth branch* alle autorità amministrative indipendenti sia consentito rinviare al cap. III del volume.

⁵⁴ Su cui cfr. M. PERRI, *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE Online*, 1, 2021, p. 2309 ss.

⁵⁵ Così M. GOMEZ, *Advancing Economic and Social Rights through National Human Rights Institutions*, in J. Dugard e altri (a cura di), *Research Handbook on Economic, Social, and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, pp. 327-343.

⁵⁶ Segnatamente M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 36, il quale però era parso

In qualche misura, la categorizzazione riflette la scelta compiuta all'interno di un certo ordinamento costituzionale ed è influenzata dal riconoscimento, da parte della Costituzione, di alcuni beni pubblici come meritevoli o meno di una protezione costituzionale e specializzata. Pertanto, al di là di certi trend e di regolarità che possono essere rilevanti (come per le commissioni elettorali)⁵⁷, la posizione di una determinata autorità dipende in prima battuta dall'opzione costituzionale di fondo che si è adottata – essendo possibile, in principio, che lo stesso tipo di istituzione sia considerata come parte integrante del *fourth branch* in un dato ordinamento, ma non in un altro.

Ad esempio, è palese che le Costituzioni di diversi Paesi del *Global South*, in parte a causa delle sfide incontrate nella transizione costituzionale e democratica; in parte perché la loro adozione è più recente di quella delle Leggi fondamentali delle democrazie di lungo corso, si riferiscono, rispetto a queste ultime, ad un'ampia gamma di istituzioni del *fourth branch* identificando un numero significativo di beni pubblici meritevoli di protezione costituzionale *ad hoc*⁵⁸.

Tuttavia, questa "relativizzazione" della nozione di *fourth branch*, che appare come il frutto di una teorizzazione ancora in corso, pone qualche problema da un punto di vista concettuale, aprendo potenzialmente la strada ad una identificazione *à la carte* di tali istituzioni⁵⁹. In questo volume si sostiene, però, che, da un lato, la definizione fornita, con i cinque

di un differente avviso in una precedente pubblicazione: ID., *Institutions Supporting Constitutional Democracy: Some Thoughts About Anti-Corruption (and Other) Agencies*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, settembre 2019, p. 440 ss.

⁵⁷ Su cui si vedano G. PAVANI-L. PEGORARO-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna University Press, Bologna, 2011; M. PAL, *Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government*, in *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, 1, 2016, pp. 86-114; R. DIXON-M. TUSHNET, *Constitutional Democracy and Electoral Commissions: A Reflection from Asia*, in *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, S1, 2021, pp. S1-S9. Ugualmente, da tempo la Commissione di Venezia ha promosso la creazione di commissioni elettorali a garanzia delle democrazie costituzionali: cfr. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* – Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions, Venezia, 5-6 luglio e 18-19 ottobre 2002. Tuttavia, B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, cit., p. 694 ss. non include le commissioni elettorali entro l'*integrity branch*.

⁵⁸ T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, cit., p. S41.

⁵⁹ Insiste su questo punto, in chiave velatamente critica, T.G. DALY, *Book review of Mark Tushnet. The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*. Cambridge University Press, 2021, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, 2022, p. 1423 ss.

requisiti preliminari selezionati, serve proprio ad orientare tale concettualizzazione e il suo collegamento con la realtà istituzionale; dall'altro, almeno in alcune regioni del mondo e, segnatamente, nell'UE si è assistito ad una crescente regolazione delle istituzioni del *fourth branch* a livello sovranazionale e nazionale, agevolandone l'identificazione e promuovendo un certo livello di omogeneità istituzionale, nonché ad una presentazione della stessa Unione come *fourth branch* per i Paesi membri⁶⁰.

A valle di questa lunga premessa, ci si può domandare se le istituzioni fiscali indipendenti siano dunque da collocare nell'ambito del *fourth branch* e, in caso, con quali conseguenze. La risposta, che può essere solo accennata qui, ma che forma l'oggetto specifico di questo volume, sembra essere affermativa nel contesto che viene preso in esame, quello degli Stati membri dell'UE e dell'Eurozona in particolare. I *fiscal council* sono regolati da norme di rango quanto meno legislativo⁶¹, molto spesso sovra-legislativo e talvolta costituzionale, come in Italia⁶². La previsione e regolazione delle istituzioni fiscali indipendenti direttamente a livello costituzionale ne evidenzia la strumentalità rispetto alla garanzia di principi e procedure vitali per la Costituzione e il tentativo, proprio per questo, di metterle al riparo da "colpi di mano" della politica, visto il carattere rigido delle Leggi fondamentali dei Paesi membri UE.

Anche laddove le istituzioni fiscali indipendenti non sono regolate nelle Costituzioni europee, è chiaro che esse servono al conseguimento di beni costituzionali nell'UE quali l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e, in qualche misura, la convergenza delle politiche economiche⁶³, di cui, peraltro, si è registrata un'espansione della regolazione costituzionale nell'ultimo quindicennio⁶⁴. Si tratta di principi che, alla

⁶⁰ G. MAJONE, *The European Community: an "independent fourth branch of government?"*, in *EUI Working Paper series*, SPS 1993/09.

⁶¹ Insiste sulla «*statutory authority*» dei *fiscal council* la definizione di queste istituzioni proposta dal *Public Governance Committee* dell'OCSE nel 2014.

⁶² Cfr. la legge costituzionale italiana n. 1/2012, art. 5, comma 1, lett. f.

⁶³ Ulteriori compiti possono essere loro attribuiti, secondo la *survey* condotta da X. DEBRUN-D. HAUNER-M.S. KUMAR, *Independent Fiscal Agencies*, in *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, 2013, pp. 44-81: ad esempio, preservare la stabilità macroeconomica a breve e medio termine, concorrere alla definizione di previsioni macroeconomiche e di bilancio imparziali, facilitare l'attuazione delle regole di politica fiscale, quantificare e valutare il costo di nuove iniziative legislative, identificare opzioni sostenibili di politica fiscale ed eventualmente formulare raccomandazioni.

⁶⁴ Cfr., ad esempio, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un*

luce dei Trattati europei e del diritto derivato, specie dopo la crisi dell'Eu-rozona (2010-2014), hanno un evidente tono costituzionale⁶⁵, rappresentando l'architrave del funzionamento dell'unione economica e monetaria. Il già richiamato vincolo europeo alla obbligatoria creazione di queste autorità negli Stati membri come *fiscal watchdogs* si spiega proprio alla luce della "funzione costituzionale" che è loro assegnata⁶⁶.

Come conseguenza della forza e del valore del diritto dell'UE nei sistemi costituzionali nazionali, tutti i Paesi membri devono avere delle istituzioni fiscali indipendenti in funzione con le caratteristiche e per raggiungere taluni obiettivi fissati dall'Unione. Queste autorità sono in parte regolate dal diritto nazionale e in parte dal diritto europeo (e internazionale)⁶⁷ e, in quanto tali, devono essere inquadrare all'interno della «Costituzione composita europea»⁶⁸.

Anche alla luce di queste considerazioni, come si è già provato ad argomentare, ridurre il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti a strumenti economici per contrastare l'approccio di breve termine della politica alla finanza pubblica è estremamente limitante⁶⁹. Come pure limitanti sono quelle ricostruzioni volte a considerare i consigli fiscali alla stregua di meri «attori razionali» interessati a perseguire una strategia di

confronto tra Italia e Germania, e C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, entrambi in *Il Filangieri. Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, rispettivamente, p. 249 ss. e p. 267 ss.

⁶⁵ Cfr., in particolare, il Protocollo n. 12 annesso al Trattato di Lisbona; la Direttiva n. 2011/85, come modificata dalla Direttiva n. 2024/1265; il Regolamento n. 473/2013; e, ora, i Regolamenti nn. 2024/1263 e 2024/1264.

⁶⁶ Cfr., per esempio, C. CLOSA-F. GONZÁLEZ DE LEÓN-F. LOSADA FRAGA, *Democracy vs. technocracy: national parliaments and fiscal agencies in the EMU governance*, in *RECONNECT Working Paper Series*, D10.2, 2020, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/D10.2.pdf> e N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad independiente de responsabilidad fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, cit., pp. 43-59.

⁶⁷ Si veda, ad esempio, l'art. 3, par. 2 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'unione economica e monetaria.

⁶⁸ Su questa espressione e sul suo significato, cfr. L.F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2007. Sull'inquadramento delle istituzioni fiscali indipendenti entro la «Costituzione composita europea», sia consentito rinviare ai capp. II e IV.

⁶⁹ Cfr., per esempio, R.P. HAGEMANN, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 829, 2010 and X. DEBRUN ET ALTRI, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, Study prepared for the International Monetary Fund, 16 luglio 2023, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.

massimizzazione dei loro poteri⁷⁰. Si tratta di letture sulla posizione dei *fiscal council* senz'altro legittime, ma mono-dimensionali, nella misura in cui non danno conto di altre importanti profili della loro attività in relazione alle democrazie costituzionali, come quelli relativi al problema dell'asimmetria informativa dei Parlamenti e del pubblico rispetto alle decisioni di bilancio, di cui si è solo accennato finora.

Infatti, le autorità fiscali indipendenti ben possono essere considerate come «istituzioni della conoscenza» (*knowledge institutions*)⁷¹, in grado di trasmettere e veicolare conoscenze, dati e informazioni che consentano di stimolare un dibattito e una deliberazione informati sulla finanza pubblica, a tutti i livelli di governo. A seconda dell'autorevolezza e della visibilità dei consigli fiscali, queste istituzioni possono rafforzare il grado di trasparenza delle procedure di bilancio rendendo pubbliche analisi e opinioni scientificamente fondate che mettano il Parlamento e i cittadini in condizione di comprendere meglio le conseguenze di certe scelte di politica fiscale. In relazione a ciò, migliorando la qualità del controllo e favorendo l'accesso alle informazioni anche più tecniche sul bilancio, le istituzioni fiscali indipendenti indirettamente possono contribuire al miglioramento delle procedure di *accountability* democratica nei confronti degli esecutivi, in particolare dei Governi nazionali e della Commissione europea⁷². Soprattutto nei confronti degli Esecutivi nazionali, meccanismi di “*comply or explain*” sono stati introdotti, anche su indicazione delle istituzioni europee⁷³, per forzare i Governi, ove ve ne fosse la necessità, a

⁷⁰ K.A. SHEPSLE, *Rational choice institutionalism*, in S.A. Binder e altri (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 23-38; J. JUPILLE-J.A. CAPORASO, *Theories of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 9 ss.

⁷¹ Su queste istituzioni si veda in dettaglio V. JACKSON, *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: Preliminary Reflections*, in *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*, 7, 2021, p. 156 ss. Cfr. anche M. SHAPIRO, *The problems of independent agencies in the United States and the European Union*, cit., pp. 276-277.

⁷² Per profili diversi, da un lato, l'importanza di informazioni qualificate e affidabili per l'istruttoria parlamentare e per il rapporto tra il Parlamento e i cittadini; dall'altro, il rafforzamento del controllo parlamentare sulla finanza pubblica quale elemento di riequilibrio delle dinamiche delle forme di governo parlamentari, cfr., rispettivamente, G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism. Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Hart Publishing, Oxford, 2024, spec. p. 101 ss. e E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020, cap. 8.

⁷³ Cfr. il citato art. 8 bis della Direttiva 2011/85 del Consiglio, come modificata nel 2024, che rende obbligatoria la previsione di un simile meccanismo negli Stati membri.

giustificare pubblicamente la scelta di deviare la politica di bilancio dagli obiettivi prefissati, come rilevati dai consigli fiscali, e a fornire informazioni aggiuntive sull'affidabilità e l'esattezza dei dati utilizzati, in caso di divergenza con quelli elaborati dall'autorità indipendente di riferimento.

Inoltre, a seconda delle funzioni attribuite, l'attività delle istituzioni fiscali indipendenti può avere un impatto considerevole anche sui sistemi di federalismo fiscale e, dunque, sulla forma di stato, sulle dinamiche regionali o federali e può fornire una guida per le corti quando sono chiamate a svolgere un controllo di costituzionalità sulle leggi di bilancio o su leggi con notevoli conseguenze finanziarie.

I.3. Metodologia della ricerca e scelta dei casi di studio: Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna

Sottolineata l'importanza di un'indagine costituzionalistica sulle autorità fiscali indipendenti, si passa quindi a delineare la metodologia della ricerca e la scelta dei casi di studio.

Il volume si concentra sull'Unione europea, dove la *governance* dell'unione economica e monetaria ha indotto un processo di convergenza, seppur ancora incompleto, tra i sistemi economici nazionali e tra le relative politiche fiscali. È in questo quadro, dal Trattato di Maastricht in poi, che un numero crescente di regole è stato adottato per vincolare gli Stati membri, specificamente quelli dell'Eurozona, a rispettare soglie predeterminate di deficit e di debito⁷⁴, ad attuare un quadro comune di bilancio e a rinsaldare il controllo e il monitoraggio sul rispetto dei parametri europei a livello nazionale. In questo contesto, le istituzioni fiscali indipendenti sono state create o riformate, ove già presenti, nel tentativo di dare maggiore effettività al coordinamento sulle regole di bilancio tra Paesi membri. Se le istituzioni del *fourth branch* sono state definite come «una “tecnologia” al servizio del buon governo»⁷⁵, i consigli fiscali

⁷⁴ Cfr., ancora, i parametri del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL fissati nel Protocollo n. 12 previsti sin dal Trattato di Maastricht e mai modificati, nonostante al riforma del diritto derivato. Su questo punto, cfr. M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, pp. 630-634.

⁷⁵ TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 7, parla infatti di «(...) “technology” at the service of good governance» (traduz. mia).

rappresentano senza dubbio una relevantissima innovazione “tecnologica”, combinando il ruolo di organismi tecnici e indipendenti a protezione della democrazia con la loro natura di «istituzioni della conoscenza» in grado di disseminare a vantaggio dei Parlamenti, di tutti i cittadini, ma anche delle istituzioni europee, di quelle degli altri Stati membri e dei mercati informazioni-chiave sulle politiche fiscali e sulle procedure di bilancio nazionali in modo trasparente e responsabile.

L’approccio seguito nello studio dei *fiscal council* è influenzato da una lettura dei rapporti tra UE e Stati membri come parte di un sistema costituzionale composito, dove le istituzioni, le procedure e le norme sono definite tanto dal livello di governo sovranazionale quanto da quelli domestici e le cui dinamiche sono conformate dalla costante interazione e interconnessione tra autorità degli Stati membri ed europee (capp. II e IV). Da ciò consegue che l’analisi delle istituzioni fiscali indipendenti nell’UE deve tenere in conto entrambe le dimensioni dell’analisi, incluse le istanze di cooperazione verticale e orizzontale tra i consigli fiscali e tra loro e le altre istituzioni nazionali ed europee all’interno degli Stati membri e attraverso l’Unione.

La ricerca si basa su una analisi di diritto comparato, in senso sia diacronico sia sincronico fino a valutare l’impatto iniziale della riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2024. Le origini dei *fiscal council*, la *ratio* che ne sostiene la creazione e la tempistica di riferimento (cap. II) sono esaminate anche in un raffronto con altre autorità indipendenti in seno all’Unione europea e in alcune democrazie occidentali (cap. IV). Prima di focalizzarsi sull’Eurozona e sulla normativa UE di riferimento, si offre una breve ricostruzione dell’evoluzione delle istituzioni fiscali indipendenti nel tempo e nello spazio come istituzioni del *fourth branch* (cap. III). Gli sviluppi occorsi nell’UE e negli ordinamenti costituzionali dei suoi Stati membri sono esaminati per spiegare le scelte compiute sull’architettura e sui poteri attribuiti ai consigli fiscali e le conseguenze di queste decisioni (cap. V). Anche se la ricerca considera diversi sistemi nazionali, in particolare europei, inquadrandoli entro la modellistica di riferimento di cui si è già brevemente detto (i *fiscal council* “fiduciari”, “agenti” e “orchestratori”, su cui si veda dettagliatamente il cap. V), quattro casi di studio sono stati selezionati per svolgere un’analisi più approfondita delle norme e delle prassi delle istituzioni fiscali indipendenti (cap. VI).

L’Alto Consiglio delle politiche fiscali (*Haut Conseil des finances publiques*), in Francia, è stato scelto in virtù della decisione, adottata con legge organica nel 2012, di creare la nuova autorità ancorandola ad una istituzione del *fourth branch* di lungo corso, la Corte dei conti, e del

conferimento di una quota minima di poteri – quanto basta per essere in linea con la normativa europea, senza considerare attribuzioni ulteriori – anche per limitare quanto più possibile le interferenze del nuovo organismo con le preferenze di bilancio dell’Esecutivo. A ciò si aggiunga che la Francia si configura come un Paese “moderato” nelle scelte di politica economica e fiscale, “di cuscinetto” tra il fronte nordico dei Paesi frugali e quelli del Sud d’Europa, tra i quali si è comunque tendenzialmente schierato sin dalla pandemia.

L’Ufficio parlamentare di bilancio italiano, che è operativo dal 2014, è stato selezionato, invece, trattandosi di uno dei pochi casi, nell’UE, di autorità fiscale indipendente incardinata presso il Parlamento⁷⁶. Infatti, sebbene sia pienamente autonomo dal punto di vista funzionale, il *fiscal council* italiano ha un forte collegamento istituzionale con il Parlamento, tenuto conto della ormai evidente marginalizzazione di quest’ultimo nelle procedure finanziarie, in un Paese che da decenni ha mostrato significative criticità nella tenuta dei conti pubblici, soprattutto del debito. Ci si può domandare, infatti, se questa collocazione istituzionale dell’autorità fiscale indipendente abbia sortito qualche effetto nel rallentare l’arretramento del Parlamento nelle dinamiche della forma di governo o se, al contrario, abbia finito per “importare” la sua debolezza.

La scelta della Spagna, invece, si spiega con l’opzione di questo Paese nel senso di creare l’Autorità indipendente per la responsabilità fiscale (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* – AIREF) come autorità monocratica, *ad hoc* e disancorata da qualsiasi istituzione già esistente per quanto formalmente collocata all’interno del Ministro delle Finanze, all’indomani della crisi finanziaria che ha duramente colpito il Paese. Peraltro, la creazione dell’AIREF è stata espressamente richiesta al Governo spagnolo per ottenere assistenza finanziaria (come accaduto anche nei confronti della Grecia e dell’Irlanda)⁷⁷. Si tratta di una delle autorità fiscali indipendenti europee dotate di maggiori poteri – ben superiori a quanto previsto dalla normativa UE – e che è stata in grado di costruirsi una solida reputazione di affidabilità e autorevolezza in un decennio, considerata la sua recente istituzione, nel 2013.

Infine, i Paesi Bassi rappresentano un importante caso di studio nel quadro della comparazione, per svariate ragioni. È questo uno dei Paesi

⁷⁶ Con l’Austria, la Grecia e, da ultimo, l’Irlanda.

⁷⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum of Understanding between the European Commission and Spain*, Brussels, 23 luglio 2012, par. 30.

che per primo in Europa ha istituito un'autorità fiscale indipendente, l'Ufficio per l'analisi della politica economica (*Bureau for Economic Policy Analysis – CPB*), nel 1945, su indicazione del primo premio Nobel per l'economia, Jan Tinbergen, che lo ha anche presieduto. Si tratta di un organismo assolutamente indipendente e che agisce al di fuori del circuito partitico, ma al contempo molto influente sulle dinamiche politiche alla luce delle funzioni che lo caratterizzano e di cui si dirà specificamente nel cap. VI. Tuttavia, proprio i suoi poteri e il ruolo giocato nel contesto politico-istituzionale olandese hanno indotto il Paese – uno dei più intransigenti finora sul fronte delle politiche di austerità – ad identificare come *fiscal council* ai fini di diritto UE un'altra autorità già esistente, ma non direttamente coinvolta fino a quel momento nel monitoraggio sul rispetto dei parametri europei, la Sezione consultiva del Consiglio di Stato, il più alto tribunale amministrativo del Paese, rendendo così la sua collocazione pressoché inedita nel panorama comparato, essendo collegata ad una Corte⁷⁸.

La selezione di questi ordinamenti e delle relative autorità fiscali indipendenti consente anche di considerare Paesi con posizioni alquanto variegate nell'Unione europea sui temi delle politiche economiche e fiscali, con un diverso “stato di salute” dei conti pubblici, prima e dopo le crisi economico-finanziarie registratesi sin dal 2010 e con un diverso grado di coinvolgimento effettivo dei Parlamenti nelle scelte di bilancio⁷⁹.

Rispetto ai quattro *fiscal council*, la ricerca prende in considerazione la rispettiva regolazione e le fonti nazionali di disciplina, il loro disegno istituzionale e il rapporto con le altre autorità nazionali incaricate di vigilare sui conti pubblici, le garanzie di indipendenza nel funzionamento, le funzioni conferite, il rapporto con il Parlamento e con il Governo, il rilievo, se presente, del loro operato nella giurisprudenza costituzionale, il contributo al miglioramento della trasparenza delle procedure di bilancio e l'accesso ad esse da parte dei cittadini; infine si dà brevemente conto delle relazioni con le autorità omologhe in altri Stati membri e con l'*European Fiscal Board*.

⁷⁸E sebbene la Sezione consultiva in questione non svolga funzioni giudicanti; cfr. gli artt. 73-75 della Costituzione olandese.

⁷⁹Su quest'ultimo punto, cfr. ampiamente D. COOMBES-S.A. WALKLAND, *Parliaments and Economic Affairs in Britain, France, Italy and the Netherlands*, Heinemann, London, 1980, p. 99 ss. e J. WEHNER, *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, London, 2010, p. 43 ss.

Nel complesso, l'obiettivo è quello di esplorare, attraverso un'analisi di diritto pubblico comparato, la configurazione, l'evoluzione e l'attività dei consigli fiscali come istituzioni del *fourth branch* rispetto ad altre autorità indipendenti e nel contesto peculiare dell'Unione europea, specificamente e sistematicamente nei quattro Stati membri indicati. Occasionalmente, a mo' di inquadramento e a supporto delle tesi sostenute, l'esame include riferimenti anche ad altri ordinamenti, europei ed extra-europei.

Il volume valuta se e come l'*expertise* economica e fiscale che essi veicolano nel contesto euro-nazionale e il modo in cui operano nelle procedure di bilancio multilivello contribuiscano alla protezione delle democrazie costituzionali nell'Unione, qual è il loro impatto sulle istituzioni rappresentative, quali sono le loro specificità rispetto ad altri organismi del *fourth branch* e come forme di collaborazione orizzontale e verticale con altri *fiscal council* possano svilupparsi in futuro, anche considerando il Patto di Stabilità e Crescita riformato (cfr. il cap. VI).

Capitolo II

Le origini delle istituzioni fiscali indipendenti e la loro evoluzione, tra crisi e consolidamento

SOMMARIO: II.1. La *ratio* della creazione delle istituzioni fiscali indipendenti a partire dalla seconda metà del XX secolo. – II.2. Il ruolo delle organizzazioni internazionali e del diritto internazionale. – II.3. Uno strumento a supporto del buon funzionamento delle democrazie costituzionali e della *rule of law*. – II.4. L'influenza sulla forma di Stato. – II.5. Gli effetti sulle dinamiche della forma di governo.

II.1. La *ratio* della creazione delle istituzioni fiscali indipendenti a partire dalla seconda metà del XX secolo

Ci sono due ragioni, intimamente collegate tra loro, che spiegano e giustificano la creazione di autorità fiscali indipendenti, ossia, da una parte, il contrasto dell'asimmetria informativa sul bilancio della gran parte delle istituzioni e, segnatamente, del Parlamento e dei cittadini rispetto al Governo; dall'altra, la gestione del c.d. *deficit bias*, la predisposizione naturale dei politici a promuovere politiche in deficit per consenso elettorale, aumentando le spese o riducendo le imposte.

Venendo alla prima delle due spiegazioni – il contributo dei consigli fiscali nel rispondere al problema dell'asimmetria informativa nel controllo delle procedure di bilancio –, questa è da considerarsi, almeno in via di principio, come particolarmente significativa per riabilitare la posizione delle opposizioni parlamentari e delle minoranze in generale. «L'egemonia finanziaria dell'Esecutivo»¹, come è stata descritta, affligge i Parlamenti da diverse decadi ormai ed è più o meno evidente a seconda della

¹ C. VINEY-T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, cit., p. 446.

forma di governo² (cfr. il par. II.5). La *governance* economica nell'Eurozona, tuttavia, ha ulteriormente complicato questa situazione³ e ha peggiorato, forse involontariamente, la criticità dell'asimmetria informativa visto il modo in cui si articolano il c.d. Semestre europeo e quello nazionale e, ora, la predisposizione (l'eventuale revisione) e l'attuazione dei Piani strutturali di bilancio di medio termine⁴, in una interazione costante tra istituzioni europee, soprattutto la Commissione, e nazionali, cioè il Governo⁵. Una interazione le cui fasi intermedie restano confidenziali, essendo resi noti solo gli esiti finali delle valutazioni della Commissione o la pubblicazione dei documenti nazionali, e da cui senz'altro restano escluse, quanto ai poteri decisionali, le istituzioni parlamentari⁶.

Alcuni studi hanno dimostrato che, nell'ambito dello scontro interistituzionale che tipicamente caratterizza le procedure di bilancio e finanziarie, la creazione delle autorità fiscali indipendenti, a seconda della loro collocazione istituzionale e dei compiti assegnati, può determinare una svolta rispetto al dominio di lungo corso degli Esecutivi sulle questioni di bilancio, peraltro in essere nella gran parte dei Paesi UE⁷. Negli Stati membri,

² Cfr. J. WEHNER, *Legislatures and the Budget Process*, cit., p. 43 ss.

³ V. RUIZ ALMENDRAL, *The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy*, in T. Beukers-B. de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 27 ss.

⁴ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, Capo IV.

⁵ Si sofferma in particolare sul «dialogo» tra Commissione e Stati membri come parte qualificante del nuovo «metodo di governo» post-pandemico, N. LUPO, *Testo dell'intervento pronunciato nell'ambito Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea*, Senato della Repubblica, 16 maggio 2024, https://www.astrid-online.it/static/upload/audi/0000/audizione-lupo_16-5-24.pdf.

⁶ Sulle pressioni indotte dal processo di integrazione europea sul sistema delle fonti e sulle istituzioni rappresentative, cfr., tra i molti, F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1425-1449.

⁷ Sia consentito rinviare a C. FASONE-E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. de Witte-A. Héritier-A. H. Trechsel (a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUJ, Florence, 2013, p. 264 ss.; C. FASONE-D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, cit., p. 161 ss.

infatti, i Parlamenti sono stati frequentemente marginalizzati dalle procedure finanziarie e sono assai meno equipaggiati dei Governi sul fronte dei dati e delle informazioni sulla finanza pubblica⁸. Questa evidenza è d'altronde corroborata anche dalla circostanza per cui le misure UE della nuova *governance* economica, richiedendo ai Paesi di osservare una disciplina fiscale più rigorosa in un arco temporale predeterminato e spesso molto angusto⁹, già solo per questo riducono i margini di manovra dei Parlamenti nazionali, peraltro considerati dalla letteratura sull'integrazione europea come «gli ultimi arrivati» (*latecomers*) sulla scena europea o come «i perdenti» (*losers*) dell'integrazione¹⁰.

Di contro, i *fiscal councils* possono offrire ai Parlamenti – e specialmente alle opposizioni – una fonte aggiuntiva di informazioni qualificate, indipendenti dall'Esecutivo e la cui autorevolezza discende dalla competenza tecnica e della reputazione dei componenti. Monitorando le conseguenze finanziarie delle opzioni di politica fiscale avallate dal Governo e predisponendo, approvando o controllando le previsioni macroeconomiche e rendendo i risultati di tutte queste valutazioni pubblici, i consigli fiscali possono rafforzare lo scrutinio preventivo del Parlamento e del pubblico oltre che il controllo *ex post* sulle questioni di bilancio.

Il secondo obiettivo, di natura più propriamente economica, che le autorità fiscali indipendenti aiutano a conseguire, quello di arginare il rischio di *deficit bias*, è collegato alla sistematica violazione dei parametri sul deficit e sul debito dell'unione economica e monetaria da parte di numerosi Stati membri; violazione che è stata percepita, specie laddove ha determinato una vera e propria manipolazione dei conti pubblici, come in Grecia, quale causa della gravità e dell'intensità della crisi dell'Eurozona. Allora le istituzioni fiscali indipendenti furono considerate strumentali per un migliore e più rapido adeguamento ai target fiscali, in supporto del consolidamento e dell'affidabilità dei conti pubblici. Difatti, una delle premesse

⁸ Sebbene il grado di marginalizzazione vari da ordinamento a ordinamento: cfr. D. COOMBES-S.A. WALKLAND, *Parliaments and Economic Affairs in Britain, France, Italy and the Netherlands*, Heinemann, London, 1980, p. 3 ss.

⁹ Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013, spec. p. 285 ss. e R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 101 ss.

¹⁰ A. MAURER-W. WESSELS (a cura di), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, 2001 e D. JANČIĆ (a cura di), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

fondamentali su cui si è basata la decisione delle istituzioni europee di imporre la creazione di *fiscal council* nazionali deriva proprio dall'aspettativa, attestata unanimemente, del loro contributo (indiretto) alla crescita di lungo periodo e al coordinamento delle politiche economiche.

Come la situazione dei Paesi dell'Eurozona che hanno ottenuto assistenza o supporto finanziario dimostra, la propagazione della crisi del 2010 nell'Unione, fu innanzitutto responsabilità delle autorità di bilancio nazionali, quindi dei Parlamenti e dei Governi, che avevano attivamente promosso negli anni politiche fiscali irresponsabili e dell'incapacità del livello sovranazionale di governo di prevenirle o bloccarle¹¹. Pertanto, dal punto di vista giuridico ed economico, la reazione a questa crisi è andata nella direzione di limitare proprio la discrezionalità di quelle autorità di bilancio fissando una serie di regole fiscali numeriche, di automatismi nella loro applicazione, e, al contempo, stabilendo la creazione di istituzioni non-maggioritarie deputate a vigilare sul loro rispetto come *fiscal watchdog*.

Il funzionamento dei consigli fiscali, al meno per come fu concepito a livello UE, asseconda una visione del processo di integrazione europea come volto «alla razionalizzazione delle democrazie nazionali»¹². Le autorità fiscali indipendenti, quindi, sono state create per rimediare ai fallimenti imputabili alle istituzioni democratico-rappresentative di alcuni Paesi nel mantenere la stabilità finanziaria, introducendo una serie di elementi di razionalizzazione nelle procedure di bilancio. Per usare le parole di Maduro sulle cause della crisi finanziaria del 2010 (e sulla via di uscita), i *fiscal councils* servono, tra le altre cose, a correggere «il mal funzionamento della democrazia nei processi politici nazionali»¹³, come certamente sono quelli di bilancio.

¹¹ Forse, con la parziale eccezione dell'Irlanda, in cui il mix di politiche fiscali ed economiche promosse in relazione alla tenuta del settore bancario si è dimostrato estremamente fragile.

¹² In questi termini si è espresso M. POIARES MADURO, *Passion and Reason in European Integration*, in I. Pernice-R. Schwarz (a cura di), *Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Nomos, Baden-Baden, 2013, p. 97 (traduz. mia); su questo specifico aspetto durante la crisi, cfr. C. JOERGES, *Integration Through Law and the Crisis of Law in Europe's Emergency*, in D. Chalmers-M. Jachtenfuchs-C. Joerges (a cura di), *The end of the Eurocrat's dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 299 ss.

¹³ Così si è espresso, ancora, M. POIARES MADURO, *Passion and Reason in European Integration*, cit., p. 100 (traduz. mia).

Naturalmente, le ragioni della creazione delle istituzioni fiscali indipendenti non sono venute meno con la *governance* post-pandemica dell'UE. Nonostante l'attivazione della clausola sulla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, a marzo del 2020¹⁴, il Semestre europeo e quelli nazionali hanno normalmente fatto il loro corso rappresentando il quadro procedurale di riferimento entro cui le risorse del Fondo europeo per la ripresa e la resilienza sono state gestite¹⁵. Tuttavia, per quanto espansiva la politica economica dell'UE possa apparire temporaneamente e fino alla vigenza di questo Fondo (fino a tutto il 2026 compreso), non si è registrato, al momento un cambiamento di paradigma né sembra essere in agenda nel breve termine¹⁶. La stessa riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2024, come si dirà meglio nei capp. IV e VI, al di là di una maggiore insistenza sulla sostenibilità del debito pubblico e sulla qualità della spesa, non ha fatto venire meno le ragioni di un controllo sulle regole fiscali (e sulle clausole di salvaguardia riviste) da parte dei *fiscal council*. Anzi, se ne prevede un coinvolgimento più attivo – seppur con molti limiti – nella predisposizione e nell'attuazione dei Piani nazionali strutturali di bilancio nel quadro europeo. Ciò al netto dell'eventuale attribuzione alle istituzioni fiscali indipendenti da parte delle autorità nazionali di nuove prerogative, per esempio sulla valutazione della performance dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e nell'ambito della *spending review* o, anche, per controllare come i fondi UE vengano spesi.

Specie in una fase di transizione tra il vecchio e il nuovo regime del Patto di Stabilità e Crescita, pur con tutti gli elementi di continuità¹⁷, i

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020)123 def., consentendo ai Paesi membri di discostarsi temporaneamente dai normali requisiti di bilancio, a condizione che ciò non mettesse a repentaglio la sostenibilità fiscale a medio termine.

¹⁵ Cfr. gli artt. 17, 18, 19, 27 e l'Allegato V, Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che stabilisce il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza e COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*, COM(2021)105 final. In merito, cfr. C. FASONE-N. LUPO, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 22, 3, 2024, pp. 882-904.

¹⁶ Cfr. la Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla *Conferenza sul futuro dell'Europa*, Bruxelles, 5 marzo 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>.

¹⁷ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano di bilancio strutturale di medio termine»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, p. 97 ss.

consigli fiscali svolgono un ruolo importante nel garantire un controllo contro l'attitudine di molti Governi ad assecondare politiche economiche espansive e di *deficit spending* di breve periodo, volte ad accrescere il consenso popolare piuttosto che valorizzare l'interesse di lungo termine della collettività¹⁸, in particolare delle nuove generazioni, a porre un freno al disavanzo e all'indebitamento. Da questa prospettiva, i consigli fiscali perseguono un obiettivo di «“giustizia costituzionale” intergenerazionale» contro le c.d. «*time inconsistency pressures*»¹⁹, ossia contro quelle pressioni che investono la politica tramite l'opinione pubblica per promuovere scelte fiscali che possono risultare strategiche per un immediato riscontro elettorale, ma che nel medio-lungo termine si rivelano altamente penalizzanti per l'intero “sistema Paese”.

Proprio per questo, come si anticipava, le due fondamentali ragioni a supporto della creazione dei *fiscal council* sono strettamente collegate. Da un lato, questi organismi possono migliorare il funzionamento delle democrazie costituzionali sul fronte delle politiche fiscali, contribuendo a realizzare le virtù del “governo limitato” contro la manipolazione della leva fiscale e finanziaria da parte delle forze populiste, orchestrata nell'interesse della sola maggioranza e finalizzata alla ri-elezione o alla conferma alla guida del Governo. Lo squilibrio nei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo sulle politiche di bilancio può essere ricalibrato dall'azione di autorità fiscali indipendenti che indirettamente, attraverso le loro evidenze, supportino il ruolo delle opposizioni e dei gruppi di minoranza in Parlamento, nonostante questa istituzione finisca spesso per essere identificata, a torto, *sic et simpliciter* con le forze di maggioranza.

Dall'altro lato, fornendo informazioni indipendenti e scientificamente fondate ai cittadini e a tutti i gruppi parlamentari, su di un piano di parità, la qualità delle procedure finanziarie, in termini di apertura alla società civile, di trasparenza e di stabilità può essere rafforzata, così venendo potenziati anche il controllo del pubblico e l'*accountability* del Governo, che sarà meno disposto a sottrarsi alle proprie responsabilità rispetto alla sostenibilità dei conti pubblici.

¹⁸ Sulla considerazione degli effetti di lungo termine delle decisioni e sul ruolo della politica, cfr. J. WHITE, *In the Long Run: the Future as a Political Idea*, Profile Books, London, 2024.

¹⁹ Vedi C. VINEY-T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, cit., p. 442 e p. 445.

II.2. Il ruolo delle organizzazioni internazionali e del diritto internazionale

Specialmente a partire dagli anni '70, con il propagarsi degli effetti della crisi petrolifera su scala globale, e poi in reazione ad ogni crisi economica successiva, diverse organizzazioni internazionali hanno promosso la creazione di istituzioni fiscali indipendenti nazionali in collegamento all'adozione di regole di bilancio più stringenti, per controllarne l'applicazione.

Accanto a quanto si dirà più specificamente dell'Unione europea e delle peculiarità di questo processo di integrazione sovranazionale (cfr. il cap. IV, ma anche il par. II.3 e qualche cenno più avanti in questo paragrafo)²⁰, dove l'istituzione e il funzionamento dei *fiscal council* è un ulteriore banco di prova per testare le interconnessioni tra diritto costituzionale nazionale e diritto europeo, organizzazioni internazionali come il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca Mondiale e l'OCSE hanno regolarmente supportato la costituzione di consigli fiscali indipendenti²¹.

Gli studi e le iniziative promossi da queste organizzazioni e dai loro esperti hanno largamente contribuito alla diffusione della consapevolezza circa l'importanza di avere delle autorità fiscali indipendenti per promuovere il consolidamento dei conti pubblici, per costruire o rinsaldare la credibilità e la reputazione internazionale di un dato sistema economico e per rafforzare la percezione sull'affidabilità del rispettivo governo²². La gran parte dei contributi, però, ha un evidente taglio economico (del resto non

²⁰ Cfr., ad esempio, J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 8, 1991, pp. 2403-2483.

²¹ Cfr. V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, cit., pp. 99-102. Sui rapporti del FMI e della Banca mondiale con gli Stati membri, sia nelle procedure decisionali, sia nelle dinamiche nazionali, cfr. M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 44-54.

²² Cfr. M.S. KUMAR-T. TER-MINASSIAN (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2007; L. CALMFORS-S. WREN-LEWIS, *What should Fiscal Councils do?*, in *CESifo Working Paper*, n. 3382, 2011, www.cesifo.org/wp; R.M.W.J. BEETSMA-X. DEBRUN, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, in *IMF Working Paper*, WP/16/86, 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>; L. VON TRAPP-S. NICOL, *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, in *OECD Working Papers on Public Governance*, 7 February 2017; A. CALDERA SÁNCHEZ e altri, *Independent Fiscal Institutions: a typology of OECD institutions and a roadmap for Latin America*, in *OECD Economics Department Working Paper*, n. 1789, ECO/WKP/2024/; A. HALESIK, *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*, World Bank e Ministry of Finance of Poland, Warsaw, giugno 2024.

sorprende che gli esperti di cui si avvalgono queste organizzazioni, in tema di finanza pubblica, siano per lo più economisti), volto a mettere in relazione l'esistenza di queste “nuove” istituzioni con un miglioramento delle performance del sistema-Paese dal punto di vista fiscale. Circostanza, questa, che ha alimentato la preminenza di valutazioni volte ad enfatizzare la “convenienza economica” delle autorità fiscali indipendenti, mentre elementi più collegati alla dimensione costituzionale e politico-istituzionale sono rimasti al margine.

Non si può certo dire, però, che il contributo di queste organizzazioni internazionali allo sviluppo dei *fiscal council* sia stato negativo, tutt'altro. L'OCSE, per esempio, attraverso l'uso regolare di *survey* provvede ad una mappatura aggiornata di tutte le autorità fiscali indipendenti dei Paesi Membri, dando conto delle loro caratteristiche, dei punti di forza e di debolezza. Compila delle statistiche accurate sul loro funzionamento²³, promuove la collaborazione e il coordinamento tra i funzionari pubblici, anche parlamentari, che lavorano sul bilancio nazionale e pubblica una serie di principi fondamentali e raccomandazioni che dovrebbero orientare l'attività di queste istituzioni²⁴. Tra questi ultimi vanno annoverati, in particolare, quelli di indipendenza, di trasparenza, di accesso alle informazioni e di un mandato garantito preferibilmente con legge e assistito dall'autonomia sulle risorse finanziarie, umane e strumentali a disposizione. A questi si aggiunge, proprio in apertura, il principio della *local ownership*, secondo cui il funzionamento di queste autorità deve poggiare su un ampio consenso politico a livello nazionale circa la loro necessità e sulle caratteristiche che ne informano l'organizzazione e l'operatività, in modo che tutte le parti si riconoscano negli orientamenti di fondo promossi dal consiglio fiscale e si impegnino a rispettarli.

Si tratta di una questione assai importante, che contraddistingue il tema, sempre attuale a livello internazionale, della tensione tra universalismo e relativismo nella configurazione delle istituzioni²⁵. Anche in questo

²³ Il dataset delle istituzioni fiscali indipendenti nei Paesi OCSE aggiornato alla fine del 2021 è disponibile nella sezione sui database del sito dell'OCSE: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/public-finance-and-budgets-database.html>.

²⁴ Cfr. OCSE, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, 2024.

²⁵ Cfr., tra i molti, M. NICOLINI, *Methodologies of Comparative Constitutional Law: Universalist Approach*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2020 e M. SIEMS-P. JEN YAP, *Introduction*, in M. Siems-P. Jen Yap (a cura di), *The Cambridge Handbook of Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2024, p. 6.

caso, le organizzazioni internazionali provvedono a delineare un “ideal-tipo” di *fiscal council* con tratti e principi ispiratori molto generali previsti in atti di *soft law* (di solito, raccomandazioni, appunto), rimanendo però ben consapevoli che in questi casi la cultura politico-istituzionale nazionale gioca un ruolo importante nel disegno costituzionale dell’autorità. Se è vero che vi sono dei modelli di riferimento che circolano nel panorama comparato con maggior frequenza, come gli uffici parlamentari di bilancio²⁶, sulla scorta del *Congressional Budget Office* statunitense (CBO), le organizzazioni internazionali si guardano bene dal proporre di seguire un *benchmark* nazionale specifico e dal suggerire dei “trapianti giuridici” in questo ambito²⁷.

La scarsa vincolatività del diritto internazionale in questo ambito e il limitato seguito delle raccomandazioni fornite si vede bene in quei casi, come in Argentina, dove i ripetuti inviti ad introdurre un’autorità fiscale indipendente, anche come segnale di stabilità del quadro fiscale e per tranquillizzare gli operatori e i mercati internazionali a fronte di una situazione di crisi permanente, sono rimasti ignorati. Così, se le iniziative del FMI per promuovere un consolidamento del quadro fiscale del Paese hanno condotto, nel 2004, all’approvazione di una Legge sulla responsabilità fiscale (LRF)²⁸; questa è poi stata solo parzialmente applicata e il Consiglio

²⁶ È interessante notare, come si chiarirà meglio nel par. II.5, che mentre a livello globale il modello dell’ufficio parlamentare di bilancio è il più diffuso tra i *fiscal council*, a livello di UE si tratta invece di un modello recessivo.

²⁷ Anzi, gli esperti di queste organizzazioni mettono in guardia dal rischio di sovrastimare gli effetti delle autorità fiscali indipendenti nei Paesi emergenti per via della limitata capacità istituzionale di base e della necessità di configurare il consiglio fiscale avendo cura di rispettare le necessità specifiche del contesto nazionale: così R. HEMMING, *The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility*, in M. Cangiano-T.R. Currstine-M. Lazare (a cura di), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Fondo monetario internazionale, Washington D.C., 2013, p. 468 ss. Sul tema dei trapianti giuridici, cfr., notoriamente, A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1974 e, più di recente, tra i tanti, A. MIRANDA, *Trapianti giuridici, circolazione dei modelli e persistenza della norma: l’insegnamento di Alan Watson*, in A. Miranda (a cura di), *Diritto e Tradizione. Circolazione, decodificazione e persistenza delle norme giuridiche. Studi per una laurea Honoris Causa ad A. Watson*, ILA Palma, Palermo, 2004, p. 11 ss. e V. PERJU, *Constitutional transplants, borrowing and migrations*, in M. Rosenfeld-A. Sajò (a cura di), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 1304-1327.

²⁸ FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Report on Argentina, G-20 Budget Institutions, Country Evaluations*, 2014, p. 3.

federale per la responsabilità fiscale – negli auspici, il *fiscal council* nazionale – non è mai diventato un organismo indipendente, essendo composto di rappresentanti del Governo centrale, della città capitale di Buenos Aires e di 21 dei 23 governi provinciali.

Se le autorità fiscali indipendenti sono operative oggi soprattutto nelle democrazie consolidate, il FMI e la Banca mondiale sono state attive nel favorirne la costituzione anche nelle democrazie più fragili e nei Paesi in via di sviluppo, specie dopo la pandemia. Come si anticipava, di recente, consigli fiscali sono stati creati in Brasile (nel 2016) e in Cile (nel 2019)²⁹, ad esempio, e la loro istituzione è allo studio da parte dei Governi dell'India e dell'Indonesia³⁰.

Invero, finora, gli unici casi in cui il diritto internazionale ha posto un vero e proprio obbligo ad uno Stato di costituire un'agenzia fiscale indipendente sono quelli in cui un accordo internazionale concluso tra il Paese e il FMI o altri fondi internazionali ha posto quale condizione per ottenere l'assistenza finanziaria una simile innovazione istituzionale³¹. Sebbene non vi sia un'interpretazione unanime circa la natura giuridica dei vari *Memoranda of understanding* (MoU) siglati tra un

²⁹Nel caso cileno, H. GONZÁLEZ B., *Fiscal Councils: the Chilean experience*, Consejo Fiscal Autónomo, Santiago del Cile, giugno 2024, p. 5 ss. parla di un processo graduale avviato nel 2013 e in qualche misura ancora in corso di consolidamento.

³⁰Cfr. K. PATEL-S. GURAZADA, *Six reasons why fiscal councils can help create sustainable public finance in the post-pandemic world*, in *World Bank Blog*, 14 January 2021, <https://blogs.worldbank.org/en/governance/six-reasons-why-fiscal-councils-can-help-create-sustainable-public-finance-post-pandemic>.

³¹Invero, tra i casi di accordo internazionale finalizzato (anche) alla costituzione di autorità fiscali indipendenti vi è anche il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria, il c.d. *Fiscal Compact*, del 2012, il cui art. 3, par. 2, come si dirà più dettagliatamente nel cap. IV, contiene proprio disposizioni in questo senso. Si tratta, però, di una previsione per più versi *sui generis*: pur trattandosi di un accordo intergovernativo, questo Trattato si avvale, per il suo funzionamento, prevalentemente delle istituzioni UE e le sue disposizioni sono state in qualche misura “superate” dal diritto dell'Unione. Già dal 2011, infatti, e in modo più dettagliato dal 2013, fonti di diritto UE hanno reso obbligatoria la creazione di consigli fiscali negli Stati membri, in particolare per quelli dell'Eurozona, con disposizioni che, in virtù del principio del primato, prevalgono anche su quelle di un accordo internazionale. Per alcuni, il *Fiscal Compact* è quindi inutile e sovrabbondante e la sua codificazione nel diritto UE, pure prevista dal suo art. 16 entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato e mai avvenuta, resta tutto sommato irrilevante: D. FROMAGE-B. DE WITTE, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance: Should it be incorporated in EU law?*, in *VerfBlog*, 6 novembre 2017, <https://verfassungsblog.de/the-treaty-on-stability-coordination-and-governance-should-it-be-incorporated-in-eu-law/>.

Paese economicamente in difficoltà o addirittura a rischio di *default* e il Fondo internazionale che presta assistenza³², è senz'altro vero che molto spesso il Governo dello Stato in questione non ha grandi margini di manovra nella negoziazione e dunque si impegna a rispettare le condizioni poste a livello internazionale o, quanto meno, a co-determinarle. È interessante che, in questo ambito, la creazione di un consiglio fiscale indipendente sia considerata una garanzia per la sostenibilità dei conti pubblici e per una ripresa economica di successo.

Così, nell'ambito del MoU sottoscritto nel 2010 dall'Irlanda nel quadro del programma di assistenza finanziaria offerto, tra gli altri, dal FMI e dall'*European Financial Stability Facility*³³, ci si impegna ad istituire – ben prima che l'obbligo fosse previsto dalla normativa UE – un consiglio fiscale che potesse fornire una valutazione indipendente del bilancio proposto dal Governo e delle previsioni macroeconomiche³⁴.

Lo stesso vale per il MoU *on financial-sector policy conditionality* sottoscritto dalla Spagna nel 2012. Nonostante la natura della crisi fosse prevalentemente collegata al settore bancario in quel Paese, tra le condizioni richieste per beneficiare dell'assistenza finanziaria dell'*European Financial Stability*

³²Alcuni considerano i MoU come giuridicamente vincolanti, come E. CORREIA BAPTISTA, *Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, II, 2011, pp. 477-488; per altri, invece, come G. KATROUGALOS, *The Greek Austerity Measures: Violations of Socio-Economic Rights*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 29 gennaio 2013, <http://www.icconnectblog.com/2013/01/the-greek-austerity-measuresviolations-of-socio-economic-rights>, i MoU contengono solo linee guida di carattere politico. Si fa riferimento qui anche ai MoU siglati da Paesi UE che hanno però anche beneficiato di fondi non regolati dal diritto UE e che la stessa Corte di Giustizia UE non ha ammesso al beneficio di una serie di tutele e garanzie liquidandoli come fonti di diritto internazionale: cfr. C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 10, 3, 2014, pp. 393-421.

³³Il programma di assistenza all'Irlanda è stato finanziato dal FMI per 22.5 miliardi di euro; dall'*European Financial Stabilisation Mechanism*, quindi con fondi a carico del bilancio UE, per 22.5 miliardi di euro; dall'*European Financial Stability Facility*, ossia da un fondo regolato dal diritto internazionale e a cui tutti gli Stati membri dell'Eurozona hanno contribuito, per 17.7 miliardi di euro, da un prestito bilaterale da parte del Regno Unito per 3.8 miliardi di euro; da un prestito bilaterale da parte della Svezia per 0.6 miliardi di euro e da un prestito bilaterale da parte della Danimarca per 0.4 miliardi di euro.

³⁴Cfr. Ireland, *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 3 dicembre 2010, par. iv – Fiscal Structural Reforms, To reinforce a credible budgetary strategy, p. 7: «In accordance with the proposal set out in the National Recovery Plan 2011-2014, the government will establish a budgetary advisory council to provide an independent assessment of the Government's budgetary position and forecasts».

Facility in questo caso, con la supervisione della c.d. Troika – ossia della Commissione europea, della BCE e del FMI – si prevedeva la creazione di un'autorità fiscale indipendente, anche in collegamento alla raccomandazione adottata nel quadro della procedura pendente per disavanzi eccessivi³⁵.

Infine, nonostante l'istituzione di un'agenzia fiscale indipendente fosse stata contemplata sin dal primo dei tre MoU negoziati dalla Grecia nel 2010 e sebbene nel frattempo la legislazione dell'UE ne avesse prevista l'obbligatoria costituzione in tutti gli Stati membri, è solo dopo l'ultimo MoU del 2015, nell'imminenza di un *default* del Paese, che il *fiscal council* fu creato in Grecia³⁶.

In queste circostanze, la cogenza del vincolo internazionale sull'istituzione di un consiglio fiscale indipendente deriva soprattutto dal regime di stretta condizionalità che sovraintende all'esecuzione dell'accordo e al pagamento delle *tranche* di aiuti³⁷. Tuttavia, in nessun caso l'accordo internazionale che lo prevede dettaglia le caratteristiche che il *fiscal council* deve possedere, rimesse, come è normale che sia, all'autonoma decisione di ciascuno Stato.

II.3. Uno strumento a supporto del buon funzionamento delle democrazie costituzionali e della *rule of law*

Al di là della natura “transattiva” dell'istituzione di alcuni *fiscal council* collegati all'attuazione di accordi internazionali per l'assistenza finanziaria, queste autorità indipendenti in situazioni di ordinario funzionamento del sistema costituzionale lavorano (anche) a tutela di principi della *rule of law*. Infatti, diversi sono gli ambiti in cui le istituzioni fiscali

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum of Understanding between the European Commission and Spain*, Bruxelles, 23 luglio 2012, par. 30.

³⁶ Cfr. *MoU between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece*, 30 luglio 2015, p. 11. In questo caso, il finanziamento alla Grecia è stato veicolato attraverso un Fondo permanente, di diritto internazionale, il Meccanismo europeo di stabilità, a cui tutti gli Stati membri dell'Eurozona contribuiscono.

³⁷ In tema, si vedano, tra i molti, A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 62 ss. e M. MARKAKIS, *Accountability in the Economic and Monetary Union. Foundations, Policy, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 77 ss.

indipendenti possono contribuire alla garanzia dello stato di diritto nelle democrazie costituzionali e che finora sono rimasti offuscati dalla premiata *ratio* economica che soggiace alla loro creazione.

Ciò è particolarmente evidente quando dal livello globale ci si sposta al contesto dell'UE, sebbene le considerazioni che si faranno di seguito ben possono attagliarsi alla gran parte delle liberal democrazie. Così, rispetto alla definizione dello «stato di diritto» contenuta nell'art. 2 del Regolamento UE n. 2020/2092³⁸, che mette a sistema la giurisprudenza europea in tema con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri³⁹, i principi che sembrano più direttamente interessati dall'azione dei *fiscal council* sono quelli «di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; (...) e separazione dei poteri (...)»⁴⁰.

Come si è detto (cap. I), in quanto «istituzioni della conoscenza»⁴¹ in grado di disseminare, a beneficio del pubblico e di tutte le parti politiche, senza differenziazioni, dati e informazioni indipendenti e scientificamente fondati sul sistema di finanza pubblica, i consigli fiscali rendono le procedure di approvazione delle leggi di bilancio e, in generale, delle leggi che hanno considerevoli implicazioni finanziarie più accessibili e comprensibili nonostante la materia sia altamente tecnica. Non solo. Con i loro pareri e valutazioni, che spesso sono inclusi nell'ambito

³⁸ Sulla nozione di stato di diritto nell'UE e sulle sue inerenti tensioni, cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2018, spec. p. 59 ss. e F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 177 ss.

³⁹ Ma che non si differenzia poi molto dalla definizione di *rule of law* fornita, quanto meno nel mondo occidentale, dalla letteratura in materia: cfr., per tutti, LORD BINGHAM, *The Rule of Law*, Penguin Books, New York, 2011. E sebbene, come è noto, vi sia più di una sfumatura nella concettualizzazione della *rule of law* nei sistemi di *common law* rispetto all'idea di stato di diritto propria del costituzionalismo europeo continentale.

⁴⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, GU L 433I del 22 dicembre 2020, p. 1-10. Peraltro, sull'importanza dell'accessibilità e comprensibilità delle regole, anche finanziarie, e delle procedure per la loro produzione insiste da anni ormai anche l'OCSE: M. DE BENEDETTO-M. MARTELLI-N. RANIGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 3 ss.

⁴¹ V. JACKSON, *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: Preliminary Reflections*, cit., pp. 276-277.

dello stesso procedimento legislativo mediante audizioni dei componenti di questi organismi o la presentazione, spontanea o richiesta, di memorie e relazioni, indirettamente richiamano il Governo e il legislatore alla responsabilità sulle decisioni di bilancio, sottolineando i rischi di premesse troppo ottimistiche sullo stato dei conti pubblici e sulle previsioni macroeconomiche. Inoltre, come organismi a-partitici assicurano a tutti i gruppi politici una adeguata cognizione degli effetti delle scelte finanziarie, “rompendo” così il monopolio delle informazioni tradizionalmente detenuto dalla maggioranza. Ne consegue che le procedure decisionali, nelle valutazioni di partenza e, a valle, negli esiti attesi, grazie ai *fiscal council* dovrebbero diventare anche più pluralistiche, nella misura in cui si forniscono argomenti anche alle opposizioni e alle minoranze per intervenire. Sebbene questioni di *drafting* delle norme esulino dalle competenze delle autorità fiscali indipendenti, le scelte più ponderate a cui le autorità inducono, in teoria, potrebbero anche favorire un miglioramento della qualità redazionale dei testi normativi sul bilancio e sulle leggi di spesa⁴², con un contributo positivo, quindi alla qualità della legislazione⁴³.

L'intervento dei *fiscal council*, poi, giova anche alla certezza del diritto e alla stabilità del quadro finanziario in collegamento al rispetto delle regole fiscali⁴⁴. È ben noto, infatti, che l'imprevedibilità delle decisioni in materia fiscale e di bilancio da parte delle autorità pubbliche nuoce gravemente anche al sistema-Paese lasciando gli operatori economici, le amministrazioni e i cittadini in una situazione precaria circa le scelte da compiere. Avere dei *fiscal watchdog* in azione riduce il rischio di decisioni arbitrarie dell'Esecutivo che, quanto meno, sarà chiamato a rispondere pubblicamente e, a seconda degli ordinamenti, anche in Parlamento delle proprie determinazioni che deviano dalle regole e dai target di bilancio pre-determinati. Ciò è stato evidente in modo macroscopico, ad esempio, nel

⁴² Cfr., dettagliatamente, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 3 ss.

⁴³ Se si vuole, questo rappresenta un ulteriore portato delle influenze europee sulla legislazione nazionale, nella misura in cui, come avviene nell'UE, si fornisce una lettura anche e soprattutto procedurale del principio di legalità: cfr. G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, evoluzioni sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. p. 87 ss. Sui numerosi strumenti volti a migliorare la qualità dei testi normativi, cfr. N. RANGONE, *The myth and reality of good quality regulation tools*, in *Italian Journal of Public Law*, 4, 2012, pp. 1-30.

⁴⁴ Per un approccio simile, che collega il rispetto delle regole finanziarie alla tutela della *rule of law*, cfr. P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 170 ss.

caso italiano, nel 2018, quando con la manovra finanziaria e la legge di bilancio per il 2019 si è cercato di modificare i saldi di riferimento incardinati nell'obiettivo di medio termine⁴⁵. In altre parole, l'operato dell'Esecutivo in materia fiscale può essere sistematicamente sottoposto a critica e a confutazione, come è normale che sia nei sistemi pluralistici e, da questo punto di vista, la risonanza pubblica delle posizioni, anche "scomode", dei *fiscal council* nei confronti del Governo può essere ulteriormente amplificata se vi è una copertura mediatica regolare delle attività di queste autorità indipendenti.

Non a caso, si è sostenuto che i *fiscal council* possano rappresentare «un'arma contro il populismo» essendo in grado di favorire l'adozione di decisioni di bilancio più monitorate, più tecnicamente meditate e secondo un processo che potrebbe includere un "contraddittorio" tra Governo, Parlamento e autorità fiscale indipendente⁴⁶. Almeno in principio, le istituzioni fiscali indipendenti possono limitare il rischio di una manipolazione politica (incontrollata) da parte di Governi populistici delle previsioni macroeconomiche e delle politiche fiscali solo al fine di accontentare gli elettori. Precisamente in ragione della funzione contro-maggioritaria che assolvono, però, laddove manchi una cultura politico-istituzionale sensibile alla garanzia del ruolo *super partes* delle autorità indipendenti, i consigli fiscali possono essere soggetti allo smantellamento o alla cattura da parte della politica, come accaduto, rispettivamente, in Ungheria⁴⁷ e in Polonia⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO ITALIANO, *DPB: nessuna informazione obsoleta all'origine della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico per il 2019*, 2018, <https://www.upbilancio.it/dpb-nessuna-informazione-obsoleta-allorigine-della-mancata-validazione-del-quadro-macroeconomico-programmatico-per-il-2019/>.

⁴⁶ Così T. TESCHE, *Fiscal councils: A weapon against populism?*, in *EUIdeas*, 20 June 2019, <https://euiideas.eui.eu/2019/06/20/fiscal-councils-a-weapon-against-populism/>. Del resto, è acclarato che la crisi dell'Eurozona e la risposta europea che ne è seguita, involontariamente, siano state un importante volano per i populismi: cfr. F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 10, 2018, pp. 341-356.

⁴⁷ Cfr. A. JAKAB-P. SONNEVEND, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, p. 120 ss.

⁴⁸ M. SEROWANIEC, *The Legal Status of the Polish Supreme Audit Office's Corps of Auditors*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, vol. XIII, 2017, p. 51 ss. Sul ruolo delle autorità indipendenti nell'Europa orientale e il tentativo di controllo da parte degli esecutivi, cfr. M. MAZZA, *Le authorities nei paesi dell'Est europeo*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2275 ss.

Per questo è essenziale, anche ai fini della separazione dei poteri, da un lato, presidiare l'indipendenza e l'autonomia funzionale dei consigli fiscali, quanto al loro statuto giuridico – preferibilmente, almeno con fonte di rango legislativo –, alle modalità di selezione dei componenti (ove non si scelga l'opzione dell'organo monocratico, forse più rischiosa: cfr. il cap. V), alle garanzie di neutralità dell'azione durante e alla cessazione del mandato, alla dotazione di risorse disponibili e alla rimozione dall'incarico. Dall'altro, la tutela dell'indipendenza può essere meglio assicurata anche sul fronte “esterno”, ad esempio costituendo, come già avvenuto, reti di *fiscal council* funzionanti in Paesi diversi⁴⁹, creando così una comunità transnazionale di esperti all'interno di istituzioni che perseguono le medesime finalità, pronti a fornirsi assistenza reciproca in caso di “attacchi” del Governo volti a marginalizzare l'autorità fiscale indipendente e/o ad annientarne l'autonomia.

Peraltro, l'obbligatoria istituzione delle autorità fiscali indipendenti, come imposto dall'UE, per lo meno in alcuni Stati membri ha determinato una situazione in cui vecchie e nuove istituzioni, potenzialmente in grado di configurarsi come consigli fiscali, coesistono nel medesimo ordinamento. Per esempio, le agenzie di revisione contabile (*audit agencies*) e le Corti dei conti, queste ultime tra le istituzioni del *fourth branch* più risalenti, erano in attività da diversi decenni quando la crisi finanziaria del 2010 raggiunse l'Europa, colpendola duramente. Tuttavia, in alcuni Paesi, come la Francia e l'Italia, in ragione della formazione eminentemente “legalistica” dei membri delle Corti dei Conti e della connotazione fortemente giuridica del loro metodo di lavoro, queste istituzioni non furono identificate come le nuove “autorità fiscali indipendenti” ai fini del diritto dell'Unione. Di conseguenza, il mandato delle Corti dei Conti nei due Paesi è stato adeguato e rivisto in concomitanza con la creazione, rispettivamente, dell'Alto Consiglio delle finanze pubbliche in Francia – peraltro incardinato presso la stessa Corte dei Conti per favorire il coordinamento, ma dotato di autonomia funzionale – e dell'Ufficio parlamentare di bilancio in Italia.

A tal proposito, Tushnet ha parlato di un «effetto di ridondanza» all'interno del *fourth branch* – con più di un'autorità indipendente potenzialmente in grado di svolgere funzioni simili – in termini

⁴⁹ Cfr., per esempio, il *Network of EU IFIs*, <https://www.euifis.eu/>, su cui si veda, più dettagliatamente, il par. V.3.3.

prevalentemente positivi, «*hoping that often enough some institutions will step up and do what is needed in the circumstances at hand – even if no single institution can reliably do what is needed in all relevant circumstances*»⁵⁰. Dal punto di vista della tutela dello stato di diritto, Ginsburg e Huq hanno giustamente osservato che «*multiple and overlapping accountability institutions are more difficult for a backsliding leader or party to capture than one or two such bodies*»⁵¹. Tuttavia, è chiaro che vi è anche un “rovescio della medaglia”: il problema di avere più di un’istituzione fiscale indipendente in azione allora stesso tempo, come nei Paesi Bassi e, da ultimo, in Irlanda⁵², è senz’altro quello di un coordinamento efficace. La ridondanza nelle funzioni, se non vi è a monte una normativa che ne chiarisca il riparto, può determinare il rischio di “conflitti di giurisdizione” che potrebbero produrre una *impasse* e criticità circa l’effettività dei controlli. Pertanto gli ordinamenti costituzionali dovrebbero prevenire il rischio di una collisione troppo frequente tra i compiti delle autorità indipendenti variamente coinvolte nel controllo dei conti pubblici nazionali e meccanismi di collaborazione dovrebbero essere introdotti anticipatamente, a garanzia della certezza del diritto e dell’attuazione delle decisioni di bilancio assunte.

II.4. L’influenza sulla forma di Stato

Il contributo dei *fiscal council* a tutela dello stato di diritto e a protezione della democrazia costituzionale ne mette in luce la funzione di garanzia dello Stato democratico-pluralista, “aprendo” decisioni tecniche e altamente complesse allo scrutinio informato del pubblico e fornendo elementi alle opposizioni e alle minoranze per far sentire la loro voce.

Tuttavia, oltre ad incidere potenzialmente sulla forma di stato nella dimensione dei rapporti tra pubblica autorità e cittadini-società civile⁵³, la

⁵⁰ M. TUSHNET, *The Fourth Branch*, cit., p. 40.

⁵¹ T. GINSBURG-A. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2019, p. 196.

⁵² S. NICOL e altri, *OECD Review of the Irish Fiscal Advisory Council*, in *OECD Journal on Budgeting*, 3, 2021, p. 9.

⁵³ Sulle varie dimensioni della forma di stato, cfr., tra i molti, G. CERRINA FERONI, *Le forme di Stato*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, Tomo I, 2014, V rist. 2021, p. 804 s.; L. CUOCOLO, *Le forme di stato*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, 2a ed., il

presenza di autorità fiscali indipendenti influisce anche sui rapporti verticali tra livelli di governo negli ordinamenti composti, specie nei sistemi federali e regionali. E, allo stesso tempo, la configurazione e i poteri dei *fiscal council* sono riguardati dalle peculiari dinamiche centro-periferia proprie di ogni forma di Stato.

Così, per esempio, in un sistema come quello degli Stati Uniti, dove il governo della finanza pubblica è altamente decentrato, il CBO prepara studi a vantaggio del Congresso federale, ma l'oggetto di tali pubblicazioni e report ben può riguardare gli altri livelli di governo, come lo stato delle spese e dei bilanci degli Stati e delle autorità locali, senza però che da ciò derivi un *alert* per gli enti riguardati. Questo limite dipende dal fatto che negli Stati Uniti mancano regole numeriche fiscali comuni o parametri come la *golden rule* poste dal centro nei confronti degli Stati. La gran parte di questi ultimi segue delle *golden rule* a cui però si sono auto-vincolati: il livello federale di governo non ha poteri per intervenire in un ambito considerato riservato agli Stati come pure rientra nelle loro competenze la regolazione delle rispettive procedure di bilancio⁵⁴. Gli Stati e le autorità locali, infatti, restano liberi di istituire, eventualmente, delle proprie autorità fiscali indipendenti nel proprio ambito⁵⁵.

Diversa è la situazione, invece, negli Stati europei caratterizzati da dinamiche federali o regionali, anche se le soluzioni in termini di poteri e struttura dei *fiscal council* sono tutt'altro che uniformi.

In Germania l'autorità fiscale indipendente è il Comitato consultivo indipendente, istituito nel 2013 presso il Consiglio per la Stabilità, organismo di raccordo intergovernativo composto dal Ministro federale delle finanze e dell'economia e dai Ministri delle finanze dei 16 *Länder*, previsto, insieme alla c.d. *debt brake rule*, dalla revisione costituzionale del 2009 (*Föderalismusreform II*)⁵⁶. Il Consiglio per la Stabilità esercita funzioni tipicamente attribuite ad un *fiscal council*, come il monitoraggio

Mulino, Bologna, 2022, cap. IV; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 33 ss.

⁵⁴ Cfr. F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 36, 2013, pp. 1-38.

⁵⁵ E infatti queste autorità sono state create tanto a livello locale, come il *New York City Independent Budget Office*, quanto a livello statale, come il *New York State Authorities Budget Office*.

⁵⁶ Com'è noto, il 21 marzo 2025, il Parlamento federale tedesco ha approvato una revisione costituzionale sulla *debt brake rule*, che continua ad essere applicata, ma per come rivisitata consente di ricorrere all'indebitamento oltre il limite dell'1% del PIL per le spese di difesa. Cfr. l'art. 1 della l. 22 marzo 2025 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, BGBl. 2025 I Nr. 94.

sulla situazione di bilancio della Federazione e degli Stati membri alla luce di indicatori come il deficit strutturale, che per il *Bund* non dovrebbe superare lo 0.35% del PIL mentre tutti i *Länder* avrebbero dovuto avere un bilancio in tendenziale pareggio dal 2020⁵⁷. Tuttavia, alla luce della sua composizione intergovernativa, il Consiglio per la Stabilità non può essere considerato un'autorità indipendente.

Per rimediare al problema della mancata autonomia dall'Esecutivo e per dare attuazione alle norme UE nel frattempo intervenute è stato poi creato un Comitato consultivo indipendente che lavora in collegamento con il Consiglio per la Stabilità, ma senza essere a questo vincolato. Il Comitato si compone di nove membri nominati secondo requisiti di competenza – che restano in carica per un mandato non rinnovabile di cinque anni –, di cui quattro scelti dal Governo federale e da quelli statali e cinque selezionati da altre autorità, come il Consiglio degli esperti economici e la *Deutsche Bundesbank*. Il mandato del Comitato consultivo è molto limitato, confinato al controllo del rispetto delle regole sul pareggio di bilancio e alla valutazione delle previsioni macroeconomiche per tutti i livelli di Governo. Questo assetto ha determinato una situazione per certi versi paradossale. Come è stato osservato, «*The architecture of German fiscal institutions is therefore quite special. Putting it bluntly: the Stability Council is a fiscal council but not independent, while the Advisory Board is independent, but not a fiscal council, at least not in the traditional sense*»⁵⁸. Tuttavia, a livello internazionale ed europeo è il Comitato consultivo che è considerato il *fiscal council* tedesco⁵⁹.

La debolezza del Comitato consultivo ha però creato più di un problema sul piano interno. Le sue valutazioni sul rispetto della *debt brake rule*⁶⁰ sono state oggetto di contestazione da parte di vari *Länder* che

⁵⁷ Cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, p. 1 ss.

⁵⁸ E. JANEBA, *Fiscal councils in federal or decentralised countries: Belgium, Germany and Spain*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, CEPR Press, Londra, 2018, p. 96.

⁵⁹ Pur con qualche criticità che è stata sottolineata dalla Commissione europea, sul fronte dell'indipendenza e dell'effettività dell'azione dell'organo: COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – C(2017)1201*, Germany – Country annex to the report C(2017)1201, 21 febbraio 2017. Cfr. *infra* anche il cap. V.1.

⁶⁰ Cfr. ad esempio INDEPENDENT ADVISORY BOARD OF THE STABILITY COUNCIL, *Second statement on compliance with the upper limit for the structural general government deficit pursuant to Section 51 (2) of the Budgetary Principles Act*, dicembre 2014.

accusavano il Comitato di aver debordato dal proprio mandato non considerando il disavanzo nominale aggregato, ma le singole voci di spesa. La situazione si è peraltro ulteriormente inasprita con il generale peggioramento dei conti pubblici tedeschi e dei saldi, sia a livello federale che statale. La competenza per il controllo sulla *debt brake rule* è quindi sottratta al Comitato consultivo ed è assegnata al Consiglio per la Stabilità; circostanza che però pone dei problemi sul fronte dell'oggettività del controllo vista la natura intergovernativa dell'organismo.

Uno dei problemi principali del Comitato consultivo quale *fiscal council* nell'ambito del sistema federale tedesco deriva dal fatto che le regole di contabilità, il sistema di *accounting* e le procedure di bilancio non sono armonizzate e differiscono tra Federazione e Stati membri e tra gli stessi *Länder*⁶¹.

In generale, gli Stati membri dell'UE caratterizzati da processi di federalizzazione si trovano a gestire la tensione tra autonomia finanziaria delle Regioni (o Stati) ed enti locali e la responsabilità comune (tra tutti i livelli di governo) per il rispetto delle regole fiscali euro-nazionali. Le istituzioni fiscali indipendenti, in Paesi come la Spagna e il Belgio, sono state create anche per affrontare questa sfida⁶², nel tentativo di presentarsi non solo come la *longa manus* del "centro" ma di tenere in conto l'esigenza di conciliare auto-governo e impegno condiviso per la sostenibilità dei conti pubblici.

Così, quando, nel 2013, in Spagna è stata istituita l'Autorità indipendente per la responsabilità fiscale (AIReF), si è deciso di conferirle un mandato molto ampio, relativo anche al monitoraggio dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le 17 comunità autonome e gli oltre 8000 comuni. Si tratta, però di un rapporto di mutua collaborazione: se è vero che l'AIReF controlla il rispetto del principio della stabilità finanziaria da parte di tutte le autonomie territoriali, la legge organica istitutiva richiede anche che queste ultime forniscano prontamente le informazioni richieste dall'Autorità per svolgere le sue valutazioni e paghino

⁶¹E. JANEBA, *Fiscal councils in federal or decentralised countries: Belgium, Germany and Spain*, cit., p. 98 così descrive la situazione: «For instance, some states run biannual budgets, while others have annual budgets. In some states, reports on pension liability funds are provided systematically, but not in others. Some have double bookkeeping accounting rules, others have simple fiscal accounting. Under the debt brake, states are free to apply any cyclical-adjustment method to determine the structural deficit, which has led to large differences».

⁶²Ivi, p. 99.

all'AIReF (come tutte le amministrazioni) una *fee* per la supervisione ricevuta⁶³.

Le funzioni dell'AIReF verso le comunità autonome e gli enti locali si estendono a tutto il ciclo di bilancio, dalla determinazione dei parametri numerici, alla pianificazione e alle previsioni macroeconomiche, fino all'esecuzione del bilancio e al rispetto dei vincoli. Infatti, prima dell'approvazione da parte del Consiglio per la politica fiscale e finanziaria, che si occupa del coordinamento di queste politiche tra Stato e autonomie, l'AIReF valuta la proposta del Governo centrale sugli obiettivi di bilancio specifici per ogni Comunità autonoma. In diverse circostanze l'AIReF non ha avallato la proposta del Governo di target uniformi, vista la varietà nelle posizioni di partenza e nelle proiezioni delle Regioni. Quanto alla programmazione, l'AIReF considera l'accuratezza delle previsioni macroeconomiche sottese alle proposte di bilancio regionali, segnalando – come ripetutamente avvenuto – quando queste non risultino allineate alle previsioni dell'Esecutivo nazionale. Inoltre l'AIReF può anche promuovere l'attivazione del braccio preventivo e di quello correttivo in caso di rischio o di deviazione dai target fiscali di Comunità autonome ed enti locali denunciando la situazione, rispettivamente, al Ministro delle finanze per le Comunità e alla Comunità interessata per violazione da parte degli enti locali, oltre a visionare i piani di rientro biennali delle Regioni che non hanno raggiunto gli obiettivi di bilancio prima della loro approvazione ad opera del Consiglio per la politica fiscale e finanziaria.

L'AIReF ha incontrato maggiori resistenze proprio sull'*enforcement* dei target fiscali, laddove alle “denunce” dell'Autorità volte all'applicazione dei meccanismi preventivi e correttivi non è stato dato seguito, in particolare dal Ministero delle Finanze⁶⁴. In realtà, ci sono diversi elementi che possono contribuire a spiegare questa reticenza: dalla debolezza del Governo centrale, oggetto di continue crisi negli ultimi anni, la stessa revisione e sospensione delle regole europee del Patto di stabilità e crescita, nonché il fatto che le Comunità autonome in questione sono notoriamente quelle economicamente più fragili e sotto-finanziate per cui

⁶³ *Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.*

⁶⁴ J.L. ESCRIVÁ, *Fiscal councils in federal or decentralised countries: Belgium, Germany and Spain*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, cit., p. 92.

l'imposizione di sanzioni non necessariamente induce a comportamenti virtuosi⁶⁵.

Alla luce di questa situazione, l'AIReF ha insistito per una rimodulazione degli standard e dei target, che siano effettivamente applicabili, per una revisione e riconsiderazione dei sistemi fiscali regionali, per il ricorso a strumenti di finanziamento straordinari e per facilitare il ricorso ai mercati finanziari.

Nonostante, specie nei primi anni di attività, l'AIReF si sia trovato a fare i conti con alcune criticità nell'accesso alle informazioni fiscali sulle autonomie territoriali e sulla effettiva capacità di svolgere un'analisi "granulare" sulla realtà economico finanziaria, specie degli enti minori, questo *fiscal council* è poi riuscito a creare un dialogo proficuo con i governi subnazionali, diventando un punto di riferimento⁶⁶. È stata crescente, infatti, la mole di studi richiesta all'AIReF dalle Comunità autonome e dagli enti locali e – circostanza niente affatto scontata visto il mandato previsto nella legge organica – il Governo nazionale l'ha incaricata di svolgere una *spending review* che includesse anche una valutazione del rapporto tra sovvenzioni e performance delle politiche pubbliche regionali e locali⁶⁷.

Il Belgio, uno dei sistemi federali europei più complessi, è dotato di due *fiscal council*: l'Alto Consiglio delle Finanze, che si occupa della sorveglianza fiscale, e l'Ufficio federale per la programmazione⁶⁸, che elabora le previsioni macroeconomiche su cui si fonda il bilancio federale (in consultazione con l'Istituto nazionale di contabilità) e valuta i costi dei programmi elettorali dei partiti. È l'Alto Consiglio delle Finanze, tra i due, l'organismo fiscale indipendente che si occupa dei rapporti con le Comunità e le Regioni e, difatti, la sua evoluzione riflette anche i cambiamenti della forma di stato belga. È composto da 12 membri – nominati per un mandato quinquennale rinnovabile –, metà dei quali sono proposti dal Governo federale (tre di questi dalla Banca nazionale belga) e metà dai Governi delle Comunità e delle Regioni.

Creato nel 1936, solo dal 1989, quando una considerevole autonomia

⁶⁵Sui meccanismi comportamentali alla base dell'attuazione delle regole cfr. N. RAN-GONE, *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, in *European Journal of Risk Regulation*, 3, 2018, pp. 483-501.

⁶⁶N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, cit., cap. 5.

⁶⁷J.L. ESCRIVÁ, *Fiscal councils in federal or decentralised countries ...*, cit., p. 94.

⁶⁸In funzione dal 1994.

finanziaria è stata garantita per la prima volta alle Regioni⁶⁹, è stata istituita al suo interno una sottocommissione, la Sezione per i requisiti sull'indebitamento del settore pubblico⁷⁰, che si occupa di valutare il rispetto delle regole fiscali e formula raccomandazioni *pro futuro* sui bilanci pubblici. La ragione principale della creazione di questa sottocommissione si deve soprattutto alla prevenzione del rischio di una spesa pubblica fuori controllo come effetto della crescente devoluzione di poteri anche fiscali alle autonomie e in assenza di una effettiva gerarchia tra i poteri della Federazione e quelli delle Regioni e Comunità. Tuttavia, anche se una delle funzioni principali della sottocommissione è quella di limitare e monitorare il ricorso all'indebitamento da parte di enti territoriali con gravi problemi di bilancio, non si è mai giunti da parte della Federazione ad imporre un divieto generale di ricorso al debito, essendo politicamente estranea al federalismo "consensuale" belga una simile sanzione *top-down*⁷¹.

Nonostante questo limite, è la sottocommissione sull'indebitamento del settore pubblico che rappresenta in Belgio la principale istanza di coordinamento sulla finanza pubblica tra i vari livelli di governo⁷², anche fornendo raccomandazioni dettagliate sui conti pubblici indirizzate al Governo federale ma che contengono obiettivi di bilancio sia per quel livello di governo, sia per ciascuna Regione e Comunità, sia, infine, a livello aggregato per tutti gli enti locali. L'Accordo intergovernativo di cooperazione del 2013 ha formalizzato la responsabilità della sottocommissione per il coordinamento degli obiettivi di bilancio tra i livelli di governo e ha fissato in modo molto generale i principi che dovrebbero ispirare una gestione consensuale della finanza pubblica tra Federazione e autonomie territoriali⁷³. Bisogna considerare, infatti, che ad eccezione di una *golden*

⁶⁹E.A. FERIOLL, *Il Belgio*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, cit., p. 305 ss.

⁷⁰Le altre due Sezioni in cui si articola l'Alto Consiglio delle Finanze sono la sottocommissione sul sistema di tassazione e la sottocommissione sull'invecchiamento della popolazione.

⁷¹L. COENE-G. LANGENUS, *Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance*, in *Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 58, 1, Austrian Chamber of Commerce, Vienna, 2011, pp. 11-35.

⁷²P.B. SPAHN, *Intergovernmental Fiscal Relations and Structural Problems of Federalism in Belgium*, Fondo monetario internazionale, Washington, DC, 2007, p. 10 ss.

⁷³Tale Accordo è innanzitutto lo strumento che dà attuazione al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria, il c.d. *Fiscal Compact*, del

rule prevista per gli enti locali non ci sono norme nazionali vincolanti sulle performance fiscali che ogni livello di governo deve assicurare.

I target di bilancio non sono però negoziati, ma vengono elaborati a livello centrale dal Governo federale, poi validati e declinati per ciascun ente territoriale dalla sottocommissione sull'indebitamento del settore pubblico. Tuttavia, dal 2013 questi target non sono più stati approvati⁷⁴, come era accaduto fino ad allora, da accordi intergovernativi *ad hoc* né sono stati osservati nella predisposizione dei bilanci da parte delle Regioni e delle Comunità⁷⁵; un chiaro segnale della crisi che il modello consensuale sta vivendo nel federalismo belga.

In questo contesto, l'autonomia dalla politica dell'Alto Consiglio delle Finanze è stata da più parti criticata⁷⁶, incluso dalla Commissione europea nel 2017⁷⁷: più che configurarsi come organismo a-partitico, infatti, l'Alto Consiglio, per la sua composizione, sembra fare del multipartitismo la sua cifra caratterizzante. Le procedure di nomina e la circostanza di non avere uno staff dedicato, ma di utilizzare funzionari del Ministero federale delle Finanze e dei governi delle Regioni e delle Comunità, hanno generato dubbi sulla effettiva indipendenza del *fiscal council*. Sembra, quindi, che l'Alto Consiglio delle Finanze e la sua sottocommissione sull'indebitamento siano soprattutto impegnati a tradurre il consenso politico in target operativi di bilancio più che svolgere una valutazione neutrale degli obiettivi fiscali e del loro perseguimento. Sebbene questo approccio rifletta il peculiare contesto istituzionale e federale

2012, in Belgio. Cfr. P. POPELIER-K. LEMMENS, *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 71 ss.

⁷⁴ Come rileva R. BEETSMA, *Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework*, Study for the Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, PE 741.515, maggio 2023, p. 19, la sottocommissione può attivare il meccanismo di correzione per deviazione dall'obiettivo di medio termine, ma a patto che i vari livelli di governo abbiano conseguito un accordo sugli obiettivi.

⁷⁵ G. LANGENUS, *Fiscal councils in federal or decentralised countries: Belgium, Germany and Spain*, cit., p. 89.

⁷⁶ Cfr. H.T. BURRET-J. SCHNELLENBACH, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States*, German Council of Economic Experts, Working Paper 08/2013, 2013 (in parte aggiornato nel 2014).

⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Country Annex Belgium*, 2017.

belga⁷⁸, l'autorevolezza del *fiscal council* potrebbe risultare minata ove un "punto di caduta" condiviso tra livelli di governo faccia fatica ad affermarsi oppure qualora il raggiungimento del consenso politico avvenga a scapito di conti pubblici in ordine.

Infine, anche in Italia, dove le "stagioni del regionalismo" hanno avuto forti riverberi sui meccanismi di coordinamento della finanza pubblica – per esempio nel passaggio, post-2001, dalla finanza regionale e locale essenzialmente derivata all'autonomia finanziaria degli enti territoriali⁷⁹ – e dove l'attuazione della legge sul federalismo fiscale è ancora *in fieri*⁸⁰, si è scelto di prevedere un controllo centrale sui target di bilancio nazionali, regionali e locali, attraverso un Patto di Stabilità Interno e con due istituzioni indipendenti a presidio. L'Ufficio parlamentare di bilancio, operativo dal 2014, è considerato quale *fiscal council* ai fini delle norme europee, svolge un controllo tendenzialmente preventivo sul rispetto delle regole fiscali da parte di tutti i livelli di governo; la Corte dei conti, invece, opera un controllo successivo anche sui bilanci di enti regionali e locali⁸¹.

Da questa breve ricognizione sulle autorità fiscali indipendenti negli ordinamenti composti emerge che, dove vi è un controllo sulle politiche fiscali piuttosto centralizzato, come è per gli Stati europei esaminati, in conseguenza del sistema di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo, si è scelto di investire uno o più consigli fiscali a livello nazionale del monitoraggio della finanza anche regionale e locale. Ciò è accaduto mediante l'estensione dei poteri di un'autorità già esistente (in Belgio, Germania e per la Corte dei conti italiana) oppure con la creazione di un nuovo organismo indipendente, come per l'AIReF in Spagna e l'Ufficio parlamentare di bilancio in Italia.

⁷⁸ A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, il Mulino, Bologna, 2013, cap. II.

⁷⁹ Cfr., tra i molti, G. PISAURO, *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni (commento agli artt. 7, 8, 9, 10 e 20 della legge n. 42/2009)*, in AA.VV., *Commentario ANCI alla legge delega sul federalismo fiscale*, 2010, anche disponibile su astrid-online; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, p. 1 ss.; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 101 ss.

⁸⁰ L. n. 42/2009 e successive modificazioni. Si pensi, oggi, anche all'attuazione del regionalismo differenziato, alla luce della l. n. 86/2024 e della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, e dell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁸¹ Cfr. gli artt. 16-20 della l. n. 243/2012. Sulla tenuta di tale distinzione, tra controllo preventivo e successivo, rispetto alle funzioni delle due autorità indipendenti, cfr. più dettagliatamente il par. V.3.2.

In tutti questi casi, la credibilità dei *fiscal council* e l'osservanza dei loro pareri e raccomandazioni sembrano discendere dalla loro capacità di non interferire (troppo) con il delicato equilibrio di poteri e competenze tra livello federale/nazionale e livello sub-nazionale di governo. In aggiunta a ciò, come si metterà meglio in luce nel prosieguo (cap. IV), la crescente complessità delle regole UE sui conti pubblici non agevola la trasposizione e l'attuazione degli obiettivi europei nei sistemi regionali e federali caratterizzati, già di loro, dalla sfida del coordinamento della finanza pubblica⁸²; una circostanza che, per esempio, non interessa altri ordinamenti federali, come quello statunitense (così come quello canadese), connotato da una evidente autonomia di ciascun livello di governo nella gestione dei conti pubblici.

II.5. Gli effetti sulle dinamiche della forma di governo

Per secoli il “potere della borsa” e il motto «*no taxation without representation*» sono stati al centro di un conflitto costituzionale tra Legislativo ed Esecutivo e il cui risultato è stato decisamente influenzato dalla natura della forma di governo prescelta, in aggiunta alle pressioni esercitate dai vincoli internazionali e sovranazionali, come per i Paesi UE⁸³. Infatti, nei regimi dove il legame tra Esecutivo e Legislativo è ancorato al rapporto fiduciario, le procedure di bilancio e i contenuti del budget stesso sono stati determinati sempre più chiaramente dal Governo, anche se il Parlamento ben può approvare emendamenti al disegno di legge di bilancio ed è, in ogni, caso, l'autorità ultima chiamata ad approvarlo (o a respingerlo)⁸⁴, a volte mettendo in discussione lo stesso vincolo fiduciario (cfr. *infra*). La marginalizzazione dei Parlamenti nelle procedure di bilancio è stato un problema avvertito in modo crescente in Europa all'indomani

⁸²F. PALERMO-K. KÖSSLER, *Comparative federalism: Constitutional arrangements and case law*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 201-245.

⁸³In merito, sia consentito rinviare a C. FASONE, *Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis*, in *EUI LAW Working Paper series*, 2015/37.

⁸⁴W. BATEMAN, *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 5-13 e V. RUIZ ALMENDRAL, *The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy*, in T. Beukers-B. de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), cit., pp. 27-67.

della crisi del debito sovrano, specialmente in quei Paesi come la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo che hanno beneficiato di assistenza finanziaria, anche in ragione della condizionalità particolarmente rigorosa che è stata loro imposta (cfr. *supra*, il par. II.2)⁸⁵.

Al contrario, nei regimi presidenziali – rispettosi dei *checks and balances* costituzionali – la capacità del Congresso⁸⁶ di influenzare il bilancio sembra notevolmente maggiore, anche in ragione dell'assenza di votazioni fiduciarie che sono invece usate sempre più di frequente nei regimi parlamentari o semi-presidenziali dall'Esecutivo per compattare la propria maggioranza, come strumento di pressione sul Legislativo. I Congressi, all'opposto, tendono a rimanere i *domini* delle procedure di bilancio una volta avviate – non potendo il Presidente incidere, se non indirettamente, sulle decisioni delle Camere – e di tanto in tanto non hanno esitato a dilazionare nel tempo o ad opporre il proprio veto al bilancio e alle altre leggi di spesa⁸⁷. I casi, assai noti, del c.d. *budget shutdown* negli Stati Uniti o del veto della Camera dei Rappresentanti di Cipro (unico Stato membro dell'UE dotato di una forma di governo presidenziale) al primo pacchetto di aiuti finanziari del 2013 confermano la portata e l'ampiezza dei poteri finanziari dei Congressi nelle democrazie presidenziali⁸⁸. Invece, un veto sulla legge di bilancio o comunque collegata alla manovra finanziaria o sul rendiconto da parte del Legislativo in un sistema parlamentare o semi-presidenziale, come accaduto in Italia nel 2011, in Spagna nel 2019 e in Francia nel 2024, è visto come il sintomo di un mal

⁸⁵M. MOSCHELLA, *When Some Are More Equal than Others: National Parliaments and Intergovernmental Bailout Negotiations in the Eurozone*, in *Government and Opposition*, vol. 52, SI 2, 2017, p. 243 ss.

⁸⁶Come di solito viene chiamato il legislativo nei sistemi presidenziali: cfr. A. KREPPPEL, *Typologies and Classifications*, in S. Martin-T. Saalfeld-K.W. Strom (a cura di), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 82 ss.

⁸⁷W. MCKAY-C.W. JOHNSON, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 226-305 e L. TESTA, *Il bilancio in parlamento. Elementi per una comparazione*, Egea, Milano, 2019, p. 50 ss.

⁸⁸Laddove, invece, si registrino dinamiche volte alla iper-presidenzializzazione della forma di governo, come in diversi Paesi dell'America Latina, i margini di manovra per i Congressi come autorità di bilancio inevitabilmente si restringono: cfr. T. GINSBURG-J.A. CHEIBUB-Z. ELKINS, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, in *Texas Law Review*, vol. 89, 2010, p. 1707 ss.; L. MEZZETTI, *L'America Latina*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 469 ss. e ID., *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE Online*, 1, 2023, p. 799 ss.

funzionamento della forma di governo⁸⁹. Vista l'alta "politicità" del bilancio e il suo ruolo essenziale per l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche, una simile situazione può condurre a mettere in dubbio il rapporto di fiducia, sia che la sfiducia si esprima con una votazione espressa, come in Francia, nei confronti di Michel Barnier, sia che una crisi di governo si produca formalmente a livello extra-parlamentare, come nelle due circostanze menzionate in Italia, per il Governo Berlusconi IV, e in Spagna, per il primo Governo Sánchez⁹⁰.

Anche il supporto amministrativo al Legislativo sulle politiche di bilancio e fiscali è strutturato in modo differente a seconda della forma di governo. Il più volte menzionato CBO statunitense, ormai un punto di riferimento mondiale per i *fiscal council*, essendo quello dotato anche di maggiori risorse economiche e di staff⁹¹, offre la sua *expertise* in campo economico e fiscale in modo oggettivo e a-partitico a tutti i rappresentanti e senatori e la selezione dei suoi membri e dipendenti è strettamente basata sulle competenze e sul merito⁹². I *fiscal council* articolati come uffici parlamentari di bilancio, alla stregua del CBO, sono il tipo di autorità fiscali indipendenti più diffuse nel mondo. Ciò, in parte, dipende sicuramente dalla fascinazione esercitata dagli Stati Uniti sui sistemi democratici e dalla capacità di quel Paese di "esportare" come "modelli di riferimento" le proprie soluzioni anche istituzionali⁹³. In parte, però, il successo si spiega anche con il fatto che gli uffici parlamentari di bilancio, per le loro caratteristiche, ben si attagliano ai regimi presidenziali – almeno nominalmente, la forma di governo più diffusa nel mondo (se si guarda anche all'Africa,

⁸⁹ Per una lettura delle forme di governo in chiave dinamico-evolutiva, cfr. R. TARCHI, *Venticinque anni di DPCE: gli studi in tema di forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, 2024, p. 109 ss.

⁹⁰ Cfr. A. MASTROMARINO, *La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme – Editoriale*, in *DPCE Online*, 2, 2019, p. XI.

⁹¹ Secondo l'OCSE, *2021 Independent Fiscal Institutions Database*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/parliamentary-budget-offices-and-independent-fiscal-institutions.html>, il CBO ha un proprio budget di oltre 57 milioni di dollari annui, contro il budget di diversi consigli fiscali europei, che è anche di molto inferiore al milione di euro. Cfr. la Tabella 1 nel cap. V.

⁹² B.G. PETERS, *The United States Congressional Administration*, in T. Christiansen-E. Grioglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, London, 2023, pp. 713-722.

⁹³ Su questo trend e sulla sua inversione, cfr. D.S. LAW-M. VERSTEEG, *The Declining Influence of the United States Constitution*, in *NYU Law Review*, vol. 87, 3, 2012, p. 762 ss.

all'Asia e all'America Latina) – dove i Congressi devono trovare in autonomia, senza poter contare sulla collaborazione costante con il Governo, informazioni e dati affidabili per poter condurre le procedure di bilancio, di cui restano arbitri. Pertanto in questi sistemi è normale che si prediliga una autorità fiscale indipendente che lavori in stretta sinergia con il Congresso. Nella gran parte dei sistemi presidenziali, più o meno democraticamente consolidati, come la Corea del Sud, il Messico, il Kenya e il Sud Africa, gli uffici parlamentari di bilancio sono formalmente posti al di fuori dell'amministrazione dei Congressi, come autorità indipendenti e autonome, ma di fatto sono organismi ausiliari del solo Congresso⁹⁴. Modelate sull'esempio del CBO, queste autorità agiscono come *think tank* fiscali rafforzando la trasparenza e la pubblicità delle informazioni di bilancio e fornendo dati e stime anche su richiesta dei singoli *Congressmen*. In nessun modo queste autorità sono assimilate e governate nel quadro delle amministrazioni delle Camere, nonostante lo stretto legame con esse: hanno una completa autonomia di bilancio, un proprio statuto giuridico indipendente e il personale è selezionato con criteri e procedure diverse dallo staff dei Congressi, che è per la gran parte dipendente dai gruppi politici o dai singoli rappresentanti ed è, dunque, politicamente orientato⁹⁵.

In un numero limitato di sistemi parlamentari, come l'Australia, il Canada e l'Italia⁹⁶, nel tentativo di emulare il CBO, sono stati istituiti uffici parlamentari di bilancio negli ultimi decenni, ma questi rimangono visibilmente una minoranza, specialmente nell'UE⁹⁷, i cui Stati membri hanno per la grandissima parte e, come si rimarcava, salvo Cipro, forme di governo basate sul vincolo fiduciario. Non è un caso che questa scelta “anomala” nel panorama comparato di incardinare un

⁹⁴Nel caso del Centro messicano per gli studi sulla finanza pubblica, l'indipendenza dell'organismo dal Congresso è stata messa in dubbio: cfr. OCSE, *Mexico – Centre for Public Finance Studies*, in *OECD Journal of Budgeting*, 2, 2015, p. 166.

⁹⁵Cfr. G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism*, cit., p. 101 ss. e, oltre a B.G. PETERS, *The United States Congressional Administration*, cit., p. 713 ss., cfr. anche M.P. BERTINO, *Argentina's Parliamentary Administration*; F. SANTOS-F. SABOIA VIEIRA, *Brazil's Parliamentary Administration*; F. NIERO-MORALES, *Mexico's Parliamentary Administration*, tutti in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., rispettivamente, pp. 583 ss., 611 ss. e 678 ss.

⁹⁶In questi paesi l'istituzione degli uffici parlamentari di bilancio non ha comportato lo smantellamento o l'abolizione dei servizi bilancio presenti presso le Camere.

⁹⁷C. CLOSA-F. GONZALEZ DE LEON-F. LOSADA FRAGA, *Democracy vs technocracy: national parliaments and fiscal agencies in EMU governance*, in *RECONNECT Working Paper*, cit., p. 14 ss.

ufficio parlamentare di bilancio in un regime parlamentare sia stata promossa in ordinamenti i cui Parlamenti sono stati più chiaramente marginalizzati come autorità di bilancio e nel tentativo di ri-equilibrare la situazione contro il crescente dominio dell'Esecutivo⁹⁸. Inoltre, in questi ordinamenti, comunque, gli uffici parlamentari di bilancio, coesistono con – ma restano indipendenti da – i servizi bilancio, che invece sono parte delle amministrazioni parlamentari presso cui lavorano funzionari e dipendenti delle Camere⁹⁹. Si tratta di un punto dirimente, visto che le strutture amministrative presenti nelle Camere di alcuni Paesi, come in Spagna¹⁰⁰ e in Irlanda¹⁰¹, anche se con denominazione simile o identica ad un ufficio parlamentare di bilancio non sono state considerate come *fiscal council* ai fini UE non essendo sufficientemente indipendenti dal Parlamento quale autorità di bilancio e configurandosi piuttosto come apparati serventi (cfr. anche il cap. V).

Nella gran parte dei sistemi parlamentari e semi-presidenziali europei, quindi, i *fiscal council* sono collegati all'Esecutivo, pur essendo dotati di autonomia funzionale (in Belgio, in Croazia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito), ma evidenziandosi l'opportunità di un loro collegamento e di una sinergia con quella che oggi è l'autorità di bilancio più influente in queste forme di governo. In qualche caso sono istituiti presso autorità indipendenti (la Corte dei conti in Francia, l'*Audit agency* in Finlandia e la Banca centrale in Estonia) oppure, ancora, sono completamente indipendenti da qualsiasi altra istituzione nel loro posizionamento, come nei Paesi dove la loro creazione è avvenuta in parallelo all'adozione di un'ampia

⁹⁸ J. WEHNER, *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, New York, 2010, p. 53; W. BATEMAN, *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, cit., p. 199 ss. Come anticipato, un ufficio parlamentare di bilancio riconosciuto come *fiscal council* è presente oltre che in Italia, mentre l'*Oficina Presupuestaria* del Parlamento spagnolo e il *Parliamentary Budget Office* del Parlamento irlandese sono considerate alla stregua di unità specializzate e autonome all'interno dell'amministrazione parlamentare.

⁹⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a C. FASONE, *A Distinct Role for Parliamentary Administrations in Presidential and Parliamentary Systems?*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo, *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 19 ss.

¹⁰⁰ L'*Oficina Presupuestaria de Las Cortes Generales*, prevista con la l. n. 37/2010.

¹⁰¹ Il *Parliamentary Budget Office*, istituito con l'*House of Oireachtas Commission (Amendment) Act 2018*. Considerazioni analoghe possono svolgersi anche per l'ufficio parlamentare di bilancio greco, creato nel 2010, non considerato né dalla Troika né dalle istituzioni europee come un'autorità indipendente, prevedendo, poi, come si è detto, nei MoU successivi la creazione di una nuova agenzia, il consiglio fiscale, istituito infine nel 2015.

legislazione sulla responsabilità fiscale e di bilancio (per esempio, nella Repubblica ceca, in Slovacchia e Svezia)¹⁰². Ciò sempre tenendo conto del fatto che in alcuni ordinamenti è in funzione più di una istituzione considerata come consiglio fiscale indipendente (cfr. *supra* il par. II.3).

¹⁰²H.R. DAVOODI e altri, *Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, cit., p. 11.

Capitolo III

Teoria del *fourth branch* e posizione delle istituzioni fiscali indipendenti

SOMMARIO: III.1. Quale autorità? La configurazione di poteri e funzioni. – III.2. Quale contributo alle politiche fiscali? Il rapporto con le autorità di bilancio e i limiti di azione. – III.3. Quale indipendenza? L'autonomia organizzativa e funzionale.

III.1. Quale autorità? La configurazione di poteri e funzioni

L'invocazione di un'autorità indipendente che svolga alcune funzioni costituzionali come garante neutrale di un certo bene pubblico non è nuova nella teoria costituzionale (ed economica). Per rimanere nei tempi moderni, Benjamin Constant individuava nel monarca un *pouvoir neutre, un invisible modérateur* che sana dissidi e contrapposizioni¹. Un secolo dopo, portando avanti un'intuizione ancora più nitida, Carl Schmitt scriverà che «determinati complessi ed istituzioni particolarmente bisognosi di protezione nell'interesse di tutta l'economia devono essere sottratti all'influenza dei partiti politici ed essere neutralizzati politicamente»², seppur fornendo una lettura pessimistica sulla riuscita di un simile tentativo nello Stato pluralistico.

John Maynard Keynes rincarerà la dose sostenendo che «il progresso è nello sviluppo e nel riconoscimento di enti semiautonomi entro lo stato – enti il cui criterio di azione nel proprio campo sia unicamente il bene

¹ B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution de les pouvoirs, et les garanties dans une Monarchie constitutionnelle*, Nicolle-Gide, Paris, 1818, p. 5.

² C. SCHMITT [1931], *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 144, facendo riferimento innanzitutto alla Banca e alle Ferrovie del Reich.

pubblico come essi lo concepiscono, e dalle cui deliberazioni siano esclusi motivi di vantaggio privato (...), enti che nel corso dell'ordinario degli affari siano di massima autonomia entro le proprie prescritte limitazioni, ma siano soggetti in estrema istanza alla sovranità della democrazia quale è espressa attraverso il parlamento»³. Sulla stessa lunghezza d'onda anche Joseph Schumpeter, secondo il quale in una democrazia non è necessario che ogni funzione pubblica sia sottoposta al metodo democratico: è possibile «estendere la sfera dell'autorità pubblica senza estendere la sfera della decisione politica»⁴.

Ha così preso le mosse il «fenomeno» delle autorità indipendenti nelle democrazie costituzionali⁵. Tempi e configurazione di queste autorità sono piuttosto variegati. Tra gli esempi più risalenti, probabilmente, il più celebre è rappresentato dall'*Interstate Commerce Commission* statunitense, creata nel 1887, nel settore del trasporto ferroviario, allora in rapidissima espansione: forse, il primo caso di «soggetto non direttamente rappresentativo cui spettino sia poteri a carattere normativo, sia funzioni amministrative, sia attribuzioni simili a quelle dei giudici, potendo dirimere le controversie tra le compagnie ferroviarie, e tra queste e gli utenti

³J.M. KEYNES [1926], *La fine del "laissez faire"*, in Id., *Esortazioni e profezie*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 234 s., il quale elabora queste sue considerazioni agli albori dello "Stato regolatore" e avendo in mente la Banca d'Inghilterra come modello di riferimento. Cfr. anche A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997, pp. 28-29.

⁴J. SCHUMPETER [1942], *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 276. Per una ricostruzione analitica dei contributi teorici che giustificano la creazione di autorità indipendenti, cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 58-61.

⁵Insistono nel parlarne come di un «fenomeno» M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)* voce, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1997, p. 1 ss. e L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, II ed., 2013, p. 511 per via della difficoltà di ricondurre queste autorità ad un unico istituto giudico. Rispetto alla fortuna di questo «fenomeno», però, se esso ha conosciuto una fase di grande espansione tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso, all'inizio degli anni 2000 si è registrato l'avvio di una parabola discendente, secondo M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. p. 21 ss. Circa venti anni dopo, accanto alla loro proliferazione, che non si è mai fermata, si riscontra un crescente malessere e malcontento sul rendimento di alcune di esse, non a caso in parallelo con la crisi delle democrazie costituzionali: cfr. più ampiamente C. SARTORETTI, *Le authorities al tempo del Covid-19. Riflessioni sul ruolo delle autorità indipendenti: modello in declino o consolidato?*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2133 ss. e il cap. VII sul punto.

del servizio»⁶. Diversa l'esperienza inglese⁷, dove, già sul finire del XVII secolo, furono creati *quasi-independent boards*, sul modello degli *administrative tribunal*⁸, soprattutto per la tutela dei diritti sociali e con funzioni para-giurisdizionali⁹.

In Europa continentale, i vincoli costituzionali e il “peso” delle amministrazioni tradizionali comporteranno uno sviluppo delle autorità indipendenti più recente e più cauto, come in Germania e in Francia. In Germania – dove pure vi era stata l'esperienza risalente della Banca del *Reich* –, infatti, la Legge fondamentale impedisce la creazione di apparati amministrativi che non ricadano nella responsabilità ministeriale¹⁰. In Francia, l'art. 20 della Costituzione della V Repubblica pone l'amministrazione pubblica alle dipendenze del Governo, con la conseguenza che, nonostante l'istituzione obbligatoria di alcune autorità indipendenti per mandato europeo, nel Paese fino al 2001 non se ne contavano più di una trentina¹¹.

Invero, le motivazioni che hanno spinto alla creazione di autorità indipendenti negli Stati Uniti e in Europa sono, almeno all'inizio, diverse¹². Negli Stati Uniti, la loro costituzione era dovuta alla necessità di regolare e moderare il funzionamento di mercati emergenti – si è fatto l'esempio del settore ferroviario e, in generale, tutti i casi in cui si ravvisano “fallimenti del mercato” –, l'attività degli operatori privati e i diritti dei

⁶ Cfr. L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 512.

⁷ Cfr. M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1995, p. 3 s.

⁸ G.F. FERRARI, *L'ente pubblico nel diritto comparato*, in AA.VV., *Studi in onore di Ottaviano*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 395 ss.

⁹ Sulle evoluzioni delle autorità indipendenti nel Regno Unito nel corso del XX secolo come *quasi autonomous non-governmental organisations* (c.d. *Quangos*), cfr. A. TORRE, *Dal Board System ai Quangos: le autorità “indipendenti” in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2000, p. 1166 ss.

¹⁰ Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 8, che cita quale importante eccezione la Banca centrale, garantita dall'art. 88 GG. Il vincolo costituzionale spiega anche la difficoltà, già descritta nel cap. II, di istituire un *fiscal council* completamente autonomo dal Governo in Germania.

¹¹ Cfr., ad esempio, CONSEIL D'ETAT, *Rapport public*, EDCE, n. 52, 2001. Di contro, secondo A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 82, «L'incremento delle autorità amministrative indipendenti in Italia è stato superiore a quello di paesi con ordinamenti omogenei al nostro per caratteri socio-economici e istituzionali, Germania, Spagna, Francia, ad esempio».

¹² M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 91 ss.

consumatori/utenti in questo contesto dove poteva essere messo a repentaglio il godimento di servizi di interesse generale; in Europa, l'avvio più significativo del fenomeno delle autorità indipendenti, in termini numerici, si è avuto negli anni '80 del secolo scorso, dopo la crisi economica mondiale e con l'avvio di una stagione di *de-regulation*, di liberalizzazione e di privatizzazioni. È proprio l'"arretramento dello Stato" che spinge, inizialmente, ad investire autorità "non tradizionali", irriducibili alle tre tipiche branche di governo e all'amministrazione pubblica generale, di compiti di controllo, monitoraggio e, in qualche caso, di regolazione e sanzione¹³.

In tutte queste ipotesi, non è agevole dire di quali autorità si tratti esattamente. Difficile fornire una definizione (prescrittiva) univoca di tali autorità: alcune hanno uno *standing* costituzionale e, nel loro ambito, sono "guardiane" della Costituzione, per principi o valori protetti, come i *fiscal council* e le commissioni elettorali; altre hanno finalità molto specifiche e settoriali, come quelle che vigilano sulle tariffe dell'energia elettrica o sui mercati assicurativi¹⁴; alcune svolgono compiti di controllo-sanzione, altre anche di regolazione o, addirittura, quasi giurisdizionali, ponendo anche una serie di interrogativi sul vincolo rappresentato dal principio di separazione dei poteri per il loro operato¹⁵.

Le denominazioni utilizzate sono le più varie: autorità, agenzia¹⁶, commissione, garante, istituto, consiglio... Molto frequente, specie in passato, è stato il ricorso alla denominazione «autorità amministrative indipendenti», un ossimoro in realtà, se si pensa all'amministrazione

¹³ Cfr. A. LA SPINA-G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 3 ss.

¹⁴ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 5 evidenzia però che tutte le autorità indipendenti, prevedendo una specializzazione tecnica per materia, sono in qualche misura settoriali.

¹⁵ Cfr., ad esempio, negli Stati Uniti la deferenza mostrata verso le agenzie dal caso *Chevron v. Natural Resources Defense Council* 467 U.S. 837 (1984) e il superamento di questa dottrina in *Relentless, Inc. v. Department of Commerce*, Docket Number. 22-1219, e in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* 603 U. S. ____ (2024). Cfr. anche V. DE FALCO, *Judicial Review and Independent Authorities Rulemaking. L'America alla ricerca di un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri*, in *DPCE Online*, 2, 2021, pp. 2113-2131. In generale, sul rapporto tra autorità indipendenti e separazione dei poteri, cfr. G. NAPOLITANO e altri, *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2023, pp. 441-486.

¹⁶ M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 20 riferisce che «in genere, il termine "agenzia" è riservato a strutture di tipo tecnico-operativo scorporate da apparati già istituiti e che non sono indipendenti rispetto ai ministeri di riferimento».

come parte dell'esecutivo e suo braccio operativo, che agisce sulla base e nei limiti del principio di legalità.

Invero, la tendenza, specie a partire dalla fine del secolo scorso, è stata quella di riservare la qualifica di istituzioni indipendenti in senso stretto soltanto a pochi apparati di garanzia di valori e diritti che trovano un aggancio diretto o indiretto nella Costituzione¹⁷. Dall'ampia "famiglia" delle autorità indipendenti diversi studiosi hanno isolato quelle che sono fondamentalmente rivolte alla protezione e al buon funzionamento delle stesse democrazie costituzionali e che, quindi, fanno parte del c.d. *integrity branch*¹⁸ o, più diffusamente, del (*new*) *fourth branch of government*¹⁹. Si tratta, dunque, di un gruppo di autorità rivolte ad assicurare alcuni beni costituzionali essenziali (lo svolgimento regolare di elezioni, l'integrità del sistema pubblico dei finanziamenti, la buona amministrazione, l'indipendenza della magistratura, la sostenibilità dei conti pubblici) per la tenuta dei processi democratici, come commissioni elettorali, autorità anticorruzione, *ombudsmen* e difensori civici, consigli giudiziari, *audit institutions* e istituzioni fiscali indipendenti.

Nel diritto costituzionale nazionale e comparato si è ampiamente riflettuto sull'idea dei garanti della Costituzione – che in un sistema democratico basato sulla *rule of law* sono molteplici al di là delle autorità indipendenti, dal Capo dello Stato nei regimi parlamentari, alla magistratura, alla Corte costituzionale, ove presente – e sui modelli di "garante". Così, accanto ad un modello americano, che fa leva soprattutto sull'idea del giudice di *common law* garante dei diritti individuali nei riguardi del potere politico, è stato identificato un modello europeo-continentale che si concentra «sulla garanzia dello Stato e nello Stato, la garanzia cioè dell'equilibrio, funzionamento e mantenimento dell'ordine politico: il "garante della costituzione"»²⁰. È quest'ultimo modello di garante che sembra

¹⁷ Cfr. G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1997, pp. 645-664; A. PREDIERI (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997; S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Giuffrè, Milano, 1996. Sulla tutela dei diritti da parte delle autorità garanti, cfr. A. POGGI, *La tutela dei diritti dinanzi le Autorità indipendenti*, in *Lo Stato*, 10, 2018, pp. 79-108.

¹⁸ Cfr. B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, vol. 113 (3), 2000, pp. 691-693.

¹⁹ Cfr., ampiamente, M. TUSHNET, *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, cit., p. 1 ss.

²⁰ Così S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Edizioni ETS, Pisa, 1996, pp. 30-31, che enfatizza questa dicotomia.

particolarmente calzante per comprendere la *ratio* delle istituzioni del *fourth branch* e dei *fiscal council* nello specifico.

Come si è già ricordato nel cap. I²¹, le istituzioni del *fourth branch* come *species* del *genus* delle autorità indipendenti sono accomunate da alcune caratteristiche: sono chiamate a garantire la Costituzione dalla prospettiva dei valori e dei principi generali di cui sono *watchdog*, contrariamente alle agenzie amministrative indipendenti che si occupano di temi, *policy* e questioni molto specifiche e settoriali. Rispetto ai garanti “generalisti” della Legge fondamentale (anzitutto i giudici), vantano invece una specializzazione per materia e seguono le regole e gli standard propri della disciplina o delle discipline che ne connotano l'*expertise*. Inoltre, in comparazione con alcune autorità indipendenti che pure proteggono principi o valori costituzionali come le autorità antitrust e quelle per la *privacy*, le istituzioni del *fourth branch* non svolgono funzioni giurisdizionali o para-giurisdizionali e quasi mai assumono determinazioni ultime vincolanti. Le loro funzioni consistono piuttosto nel predisporre report e relazioni, nel fornire pareri e segnalazioni, in qualche caso nello svolgimento di indagini con finalità conoscitive e, più in generale, nell'esercizio di poteri di *moral suasion*²².

Le autorità fiscali indipendenti, come le altre istituzioni del *fourth branch*, «si pongono come un nodulo istituzionale attorno al quale si distendono un alone di comunicazione e di influenza, di raccomandazioni, di pareri, di forme di intervento *soft* (...), di attività informali istituzionali che si collocano fra la mera influenza e il potere implicito. (...) Il tutto rafforza nella prassi l'*auctoritas*. L'*auctoritas* fa entrare in campo nuove tecniche e nuove voci, che acquistano una risonanza diretta nei mezzi di massa»²³.

Del resto, si tratta di istituzioni i cui membri sono comunque oggetto di selezione da parte di politici; una selezione che però resta refrattaria ai criteri dell'appartenenza politica e, più in generale, della rappresentanza

²¹ Cfr. M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 37 facendo leva su T. KHAITAN, *The Guarantor Branch*, draft paper presented at Democratic Constitutions and Electoral Commissions Workshop, University of New South Wales, 7 dicembre 2020. Mentre Khaitan utilizza questi criteri per definire un vero e proprio quadro concettuale-normativo sulle istituzioni del *fourth branch*, per Tushnet i criteri restano descrittivi.

²² M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 27.

²³ Così A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pp. 66-67.

di interessi²⁴. Sono dunque garanti neutrali²⁵, ma non del tutto a-politici perché dell'interazione con le autorità politiche non possono fare a meno, sin dal momento costitutivo.

Nel caso delle autorità amministrative indipendenti, pur essendo regolate per legge, la loro esistenza è però, di frequente, provvisoria e sperimentale e dipende dalla contrazione o, viceversa, dall'espansione dell'area della politica. Viceversa, le istituzioni del *fourth branch* hanno sovente uno statuto costituzionale o comunque supra-legislativo e sono sempre chiamate a collaborare e mai a sostituirsi alle autorità politiche, a differenza della gran parte delle autorità amministrative indipendenti²⁶. Ed è proprio la ricerca di maggiore stabilità nel preservare alcuni beni costituzionali nel lungo periodo che spinge a coinvolgere le istituzioni del *fourth branch* nell'esercizio di compiti tanto sensibili – senza che ciò comporti una delega completa di poteri – che altrimenti sarebbero assolti dalla politica, di solito, con una prospettiva di breve termine²⁷.

Come l'esperienza delle istituzioni fiscali indipendenti ben evidenzia, la sintesi degli interessi generali continua ad essere svolta dalla politica e, tendenzialmente continuerà ad essere così per ottime ragioni, anzitutto di legittimazione democratica. Tuttavia, l'attività delle istituzioni del *fourth branch* e, così, dei consigli fiscali, è comunque connotata da un alto tasso di politicità (nel senso di *high politics*)²⁸. Da un lato, il contributo di tali istituzioni è quello di garantire effettività ad un precetto, un principio o un valore costituzionale che, pertanto, non è negoziabile mediante le

²⁴ Su questo punto e sul significato della neutralità delle autorità indipendenti, cfr. M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Cedam, Padova, 1994, p. 32 ss. e S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, cit., p. 17 ss. Sulla funzione di garanzia, cfr., invece, R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia. Un rapporto dialettico o conflittuale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. pp. 101-104.

²⁵ Un'idea che prende le mosse dalla concettualizzazione da A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 241 ss.

²⁶ Forse, con qualche limitata eccezione, se si includono entro il *fourth branch* anche organismi come i consigli giudiziari (*judicial council*) quali autorità di autogoverno della magistratura, come si è proposto di recente: D. KOSAŘ-K. ŠIPULOVÁ-O. KADLEC, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 20 (1), 2024, pp. 82-119.

²⁷ Cfr. A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 154 e M. TUSHNET, *The new fourth branch*, cit., p. 29 ss.

²⁸ D. KOSAŘ-K. ŠIPULOVÁ-O. KADLEC, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, cit., p. 89.

procedure politiche ordinarie. Così, a prescindere dalla maggioranza di governo vi è ormai un accordo di fondo sull'irrinunciabilità di politiche fiscali sostenibili e che mirino al contenimento del debito pubblico. Dall'altro lato, però, la tutela di tale principio può anche andare contro gli interessi temporanei della maggioranza del momento che, pertanto, può trovarsi in una situazione di conflitto di interessi. Si pensi, sempre con riguardo al ruolo dei *fiscal council*, alla tentazione di invocare, con l'approssimarsi delle elezioni, l'occorrenza di eventi eccezionali che giustifichino il temporaneo scostamento dal target sul deficit. Le modalità operative per la concreta realizzazione del bene costituzionale sotto tutela richiedono comunque valutazioni necessariamente politiche, per esempio sul mix di politiche fiscali da adoperare.

Sulla scorta di queste riflessioni sulle autorità indipendenti e sulle istituzioni del *fourth branch* è possibile provare a fornire una definizione sostanzialmente prescrittiva e costituzionalmente orientata dei consigli fiscali indipendenti rispetto a quella meramente descrittiva dell'OCSE a cui si è fatto cenno nel cap. I. I *fiscal council* mirano a garantire il principio costituzionale euro-nazionale di equilibrio dei conti pubblici, in particolare a tutela della sostenibilità del debito (specie dopo la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2024), avvalendosi di esperti indipendenti nell'ambito della finanza pubblica e svolgendo a tal fine un controllo sulle autorità di bilancio che includa la predisposizione di report, di pareri e di raccomandazioni nonché mediante audizioni e indagini conoscitive i cui risultati siano messi a disposizione di tutte le componenti politiche in Parlamento e del pubblico. Controllano in modo sistematico l'operato delle autorità di bilancio facendo leva sulla loro *expertise* e indipendenza: non si sostituiscono ad esse in ultima analisi – fungono piuttosto da «integratori del processo politico»²⁹ –, ma devono essere in grado di prevenirne e contenerne le degenerazioni sui conti pubblici in virtù della loro autonomia di giudizio, dell'autorevolezza di cui godono, della capacità di orientare il dibattito pubblico e della loro posizione costituzionale.

Un elemento che da qualcuno è stato enfatizzato, la necessaria costituzionalizzazione delle istituzioni del *fourth branch*³⁰, pare a chi scrive non

²⁹ Così M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, cit., p. 198.

³⁰ Cfr. B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, cit., p. 691 per cui «The credible construction of a separate “integrity branch” should be a top priority for drafters of modern constitutions» e M. TUSHNET, *The new fourth branch*, cit., p. 37.

così cruciale nel contesto specifico dell'Unione europea e sconta un po' la centralità della dottrina anglofona e, anzitutto americana (e dei relativi *bias*), nel dibattito³¹. Nell'ambito del costituzionalismo composito europeo, che si nutre di interconnessioni tra le norme dell'Unione e quelle nazionali, anche costituzionali, infatti, la codificazione di un certo precetto a livello sovranazionale, come è per la gran parte dei beni costituzionali garantiti dal *fourth branch* e senz'altro dai *fiscal council* al loro interno, determina automaticamente un effetto di primazia di queste norme anche sul piano domestico, a patto che l'azione dell'Unione non sia *ultra vires* e che non si pregiudichino le identità nazionali³². Lo stesso dicasi della costituzionalizzazione dei relativi "garanti" indipendenti. Peraltro, la tutela della sostenibilità del debito, di processi elettorali regolari, della stabilità della moneta, dell'indipendenza della magistratura, del divieto di discriminazioni, anche se non espressamente costituzionalizzata negli Stati membri, la si può comunque desumere implicitamente mediante l'interpretazione costituzionale, tramite l'intarsio col diritto europeo.

Come le note vicende connesse alle derive illiberali in alcuni Paesi europei dimostrano, per esempio sull'indipendenza della magistratura, a supporto delle Costituzioni (e a volte nonostante la manipolazione del testo costituzionale, come in Ungheria) un ruolo essenziale per la tenuta di principi costituzionali è svolto proprio dalle istituzioni europee³³. In

³¹ Per quanto anche in Italia vi siano stati tentativi, tutti falliti, volti ad una (generica) costituzionalizzazione delle autorità indipendenti, prima, nel 1997, ad opera del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e, poi, nel 2006: cfr. Legge di revisione costituzionale concernente «Modifiche alla Parte II della Costituzione» approvata dal Parlamento e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 bocciata al referendum costituzionale del 2006. Sull'opportunità di procedere in tal senso oggi, cfr. T.E. FROSINI, *Per la costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti*, in V. Sgrò (a cura di), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 89 ss. Ad eccezione di banche centrali e corti dei conti, la previsione di (ulteriori) istituzioni del *fourth branch* nei testi delle Costituzioni europee è alquanto rara trattandosi di istituzioni più recenti rispetto all'adozione di molte delle Leggi fondamentali. Non così, invece, nelle Costituzioni di nuove democrazie, in particolare nel *Global South*: cfr. M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 1 ss.

³² Su quest'ultimo punto, sui *fiscal council* si veda ampiamente il par. IV.4.

³³ Cfr., tra i molti, C. CLOSA-D. KOCHENOV (a cura di), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside?*, ESI, Napoli, 2021, spec. p. 100 ss.; P.

aggiunta a ciò, e come si è già enfatizzato nel cap. II, il parametro di riferimento per le istituzioni del *fourth branch*, come i consigli fiscali, nei Paesi membri UE sono anzitutto le norme comuni sovranazionali che definiscono la *rule of law* in una prospettiva necessariamente multilivello³⁴. Dunque, la lettura delle norme nazionali va sempre integrata e completata con quelle europee (v. infatti il cap. IV), il che rende la costituzionalizzazione statale, come si diceva, meno decisiva. Regole e prassi nazionali che minino l'effettività dell'azione di autorità indipendenti previste dall'Unione, come i *fiscal council*, configurerebbero una violazione del diritto europeo e, sul piano interno, dovrebbero essere quanto meno disapplicate.

La stessa opzione che per Tushnet si dà in generale tra Costituzioni che scelgono di prevedere un *fourth branch* costellato di varie istituzioni e Costituzioni che scelgono di centralizzare le funzioni del *fourth branch* in un unico organismo, tipicamente una Corte costituzionale³⁵, (oltre ad essere un po' controintuitiva rispetto alla definizione che l'autore fornisce del «quarto potere») per i Paesi membri dell'Unione è una scelta già orientata. Il diritto dell'Unione europea impone la creazione di una serie di autorità indipendenti con alcune caratteristiche e funzioni minime: gli Stati membri possono arricchirle e prevedere ulteriori istituzioni del *fourth branch*, ma non possono percorrere la strada della centralizzazione e, senz'altro, non possono rifiutarsi di costituire e rendere funzionanti quelle *EU-driven*³⁶. Naturalmente, salvo rari casi (cfr. il par. II.2), non si tratta di un'imposizione *top-down* per gli Stati membri, ma di un'opzione concordata o a livello di diritto primario europeo, come per la BCE e il sistema europeo delle banche centrali, o tramite il diritto derivato: in entrambi i casi le istituzioni nazionali, in primo luogo i Governi in Consiglio concorrono alla decisione, all'unanimità o a maggioranza qualificata a seconda della fonte europea e della base giuridica.

BÁRD, *Rule of law sustainability and mutual trust in a transforming Europe*, Eleven Publishing, The Hague, 2023, p. 5 ss.

³⁴ Sia consentito rinviare a C. FASONE-A. DIRRI-Y. GUERRA (a cura di), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Palgrave, London, 2024.

³⁵ Cfr. *supra* il cap. I.

³⁶ Sul rapporto tra diritto UE e diritto nazionale nei vari ambiti materiali in cui è richiesta l'istituzione di autorità indipendenti, cfr. dettagliatamente il cap. IV.

III.2. Quale contributo alle politiche fiscali? Il rapporto con le autorità di bilancio e i limiti di azione

L'espansione del *fourth branch* non è però priva di detrattori, specie nel caso dell'UE, dove è spesso vista (a torto) come la conseguenza di decisioni etero-dirette e tutte tecnocratiche delle istituzioni europee sulle comunità nazionali³⁷.

Che il rapporto tra tecnica e politica sia immanente alle democrazie costituzionali non è tema nuovo³⁸. Come questo vada concretamente bilanciato evitando le degenerazioni del «governo dei saggi» è questione più complessa³⁹, soprattutto nel contesto dell'UE dove è innegabile che, per struttura dei processi decisionali e articolazione degli interessi, i vincoli tecnici tendano a farsi sentire più di quanto avverrebbe spontaneamente su scala nazionale⁴⁰.

Le istituzioni del *fourth branch* si alimentano infatti di due «utopie del nostro tempo»⁴¹ che si rafforzano nei momenti di crisi, quella della neutralizzazione della politica e quella del costituzionalismo, tra loro collegate ma per più profili contraddittorie. La prima postula che grazie al progresso della scienza la politica possa e debba essere sostituita dagli automatismi

³⁷ In particolare nel quadro delle politiche fiscali, anche in collegamento con la retorica del c.d. «vincolo esterno» su cui si vedano, ad esempio, L. PIERDOMINICI, *Teoria e ideologia del vincolo esterno: è predicabile un suo significato costituzionale?*, in G. Martinico-L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelvevchi editore, Roma, 2023, p. 88 ss.; di diverso avviso R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 93 ss. e A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 115 ss. In particolare, TURKULER ISIKSEL, *Constitutionalism as Limitation and Licence*, in T. Ginsburg-N.D. Rosen-G. Vanberg (a cura di), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 187 ss., tracciando un parallelo con le funzioni delle Costituzioni, si riferisce al ruolo di limitazione (*limiting*) e, allora stesso tempo, alla concessione di nuove facoltà (*licensing*) alle autorità di bilancio nazionali delle regole europee sulla *governance* economica, che non rappresenterebbero solo un vincolo all'autonomia di scelta, ma conferirebbero ad esse anche nuovi margini di intervento.

³⁸ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Solferino, Milano, 2024, spec. p. 20 ss.

³⁹ Sulla formula del «governo dei saggi», cfr. R. DAHL [1982], *I dilemmi della democrazia pluralista*, Società aperta ed., Sesto San Giovanni, 2021.

⁴⁰ Cfr. C.M. RADAELLI, *Technocracy in the European Union*, Routledge, London, 1999, capp. 2-3.

⁴¹ Cfr. in merito, cfr. M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 23.

razionali della tecnica, mentre per la seconda la politica deve essere assoggettata ad una tavola di valori e principi ultimi condivisi, tipicamente espressi dalla Costituzione. L'utopia della neutralizzazione promuove la razionalità e l'efficienza, potendo restare anche indifferente ai valori del costituzionalismo; l'utopia del costituzionalismo, invece, è volta a garantire diritti e libertà anche a scapito dell'efficienza. Spingono quindi in direzioni apparentemente opposte, ma sulle autorità indipendenti si proiettano entrambe e «si congiungono poi nella mitologia dell'Europa, vista come istituzione che può ridurre e razionalizzare la politica statale»⁴². Naturalmente, vi è anche un risvolto positivo della medaglia. Grazie alla “tecnocrazia” e al complesso di regole tecniche europee vi è una rete transnazionale di protezione contro le derive incostituzionali del populismo, che in altre aree del mondo mancano, e che moderano e correggono i rischi di una democrazia senza contro-poteri.

Per raggiungere questo complesso equilibrio è necessario non potenziare troppo i “garanti neutrali”, per esempio conferendo loro ampie funzioni regolatorie⁴³ e giurisdizionali senza istituire allo stesso tempo controlli esterni, soprattutto di carattere procedurale, al loro operato⁴⁴; un problema che, però, visti i poteri non vincolanti dei *fiscal council*, non dovrebbe riguardarli più di tanto. In generale, contro il *political backlash*, bisogna considerare che quanto più ampi sono i poteri delle istituzioni del *fourth branch*, tanto più queste potranno contrastare e opporsi alle attività delle autorità politico-rappresentative⁴⁵ e tanto più, a loro volta, rischiano di diventare poi l'obiettivo di una vendetta politica⁴⁶.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Cfr. P. BILANCIA, *Riflessi del potere normativo delle autorità indipendenti sul sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2, 1999, pp. 251-277.

⁴⁴ Sui controlli nei confronti dei garanti, cfr. il par. III.3. Si ritiene che i controlli possano essere essenzialmente di due tipi, *ex ante* e istruttori, preliminari all'assunzione delle loro decisioni, per esempio mediante procedure partecipative e consultazioni sul modello dell'*Administrative Procedure Act 1946* statunitense; *ex post*, a mo' di revisione, da parte dei giudici, con un grado di scrutinio che oscilla tra il forte e il debole sui contenuti degli atti: cfr. S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese-C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, cit., p. 220 ss. e M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 48. Cfr. anche V. DE FALCO, *Judicial Review and Independent Authorities Rulemaking*, cit., p. 2120 ss.

⁴⁵ Insistono sulla natura oppositiva, di contro-poteri, delle autorità indipendenti A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 5 e S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, cit., p. 107 ss.

⁴⁶ B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, cit., p. 693.

Come per le altre autorità indipendenti poste a presidio delle democrazie costituzionali, anche i consigli fiscali sono istituiti in un settore assai sensibile per le politiche pubbliche, oggi co-gestito in coordinamento con l'Unione (artt. 2, par. 3 e 5, par. 1 TFUE), il bilancio. Un ambito, questo, – come quello delle procedure elettorali e del contrasto alla corruzione – in cui scelte poco lungimiranti della politica possono condurre a conseguenze nefaste difficili da rimediare⁴⁷, come è per alti livelli di debito pubblico, che gravano inevitabilmente sulle generazioni a venire. Di fronte a questa prospettiva, le autorità fiscali indipendenti sono presidi istituzionali preordinati a proteggere l'ordinamento costituzionale contro il rischio di decisioni di bilancio non sagge. Come Ulisse si fa legare dai suoi compagni per sfuggire all'incanto delle sirene ed evitare di incorrere in scelte poco avvedute, di cui potrebbe pentirsi, così i *fiscal council* richiamano le autorità di bilancio all'ordine contro politiche fiscali dissennate per i conti pubblici che potrebbero inibire il futuro finanziamento di diritti e di funzioni essenziali per lo Stato⁴⁸. Il caso della Grecia prima e dopo la crisi finanziaria del 2010-2014 è esemplificativo dei rischi che si possono correre in mancanza di limiti o auto-vincoli effettivi⁴⁹.

Anche sulle politiche di bilancio si riscontrano le due precondizioni che Tushnet individua per la creazione delle istituzioni del *fourth branch*: una problematica convergenza di interessi della politica a seguire condotte fiscalmente poco responsabili e una situazione di conflitto di interessi inter-temporale, tra chi vi è oggi e chi ci sarà domani⁵⁰. Infatti, politiche di bilancio espansive da parte delle forze di maggioranza, tipicamente, non vengono avversate dalle opposizioni timorose di poter scontare un insuccesso elettorale qualora agiscano scontentando gli “elettori-contribuenti”. D'altra parte, i rappresentanti (tutti) si curano del presente e non

⁴⁷ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 29, parla di «*self-entrenching effect*».

⁴⁸ Cfr. J. ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 129 ss. che tra le varie autorità indipendenti parla espressamente delle banche centrali (p. 214).

⁴⁹ Cfr. dettagliatamente M. MARKAKIS, *Accountability in the Economic and Monetary Union. Foundations, Policy, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 66 ss e C. KILPATRICK, *The EU sovereign debt programmes: the challenges of liminal legality*, in *Current legal problems*, Vol. 70 (1), 2017, pp. 337-363.

⁵⁰ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 20 s. In merito, cfr. notoriamente, anche T. JEFFERSON, *Letter to James Madison (6 September 1789)*, in J.P. Boyd (a cura di), *The Papers of Thomas Jefferson*, vol. 16, 30 November 1789-4 July 1790, Princeton University Press, Princeton, 1961, pp. 146-147, per il quale «la terra appartiene sempre alla generazione vivente» («*The earth belongs always to the living generation*»).

si interessano di chi e come tra qualche decennio dovrà sostenere i costi di quelle politiche (e che oggi o non può ancora partecipare attivamente alla vita politica, in ragione dell'età, oppure non è ancora nato), secondo il noto adagio keynesiano per cui nel lungo periodo saremo tutti morti.

Le autorità fiscali indipendenti allora intervengono – spesso in sinergia con altri garanti (la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Capo dello Stato ecc.) – per spezzare il circolo vizioso che la convergenza di obiettivi (elettorali) della classe politica e il conflitto di interessi inter-temporale comportano, controllando l'operato delle autorità di bilancio, nei Paesi membri dell'UE, senz'altro il Parlamento e il Governo, segnalando le storture più evidenti e raccomandando come ravvedere e correggere le scelte compiute. Da questa prospettiva, i *fiscal council* possono essere anche accostati *ratione materiae* alle c.d. «istituzioni per il futuro»⁵¹ orientate, cioè, a garantire un livello minimo di giustizia intergenerazionale sul fronte delle scelte fiscali⁵².

La posizione costituzionale dei *fiscal council*, anche a prescindere dalla loro specifica collocazione istituzionale, è senz'altro separata da quella delle autorità di bilancio che sono chiamati a controllare, pur mantenendo più di un legame con esse (v. più dettagliatamente il par. III.3). Tutti i poteri garanti, infatti, sono in qualche modo riconducibili in ultima istanza al circuito democratico⁵³, vuoi per le modalità di designazione e di nomina dei componenti, vuoi per la collaborazione instaurata ai fini dello svolgimento del mandato, vuoi, ancora, per le modalità di rimozione dei propri membri. «Molte letture hanno messo in evidenza come questi legami progressivi e circolari, che fanno derivare, almeno in parte, i garanti dal politico, da un lato rappresentano tutti un momento di astrazione dalla politicità pura (...); dall'altro però instillano nel garante una *quantum*, sia pure filtrato, rarefatto, misto con ulteriori istanze (...) di pertinenza e derivazione dalla sovranità popolare»⁵⁴.

Tra le due autorità di bilancio è soprattutto il rapporto dei consigli

⁵¹ Su cui cfr. I. GONZÁLEZ-RICOY-A. GOSSERIESE (a cura di), *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press, Oxford, 2016 e L. BARTOLUCCI, *Istituzioni per il futuro e foresight tra Parlamento e Governo*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023, pp. 49-63.

⁵² Sul punto si vedano C. VINEY-T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, in R. Masterman-R. Schütze (a cura di) *The Cambridge Companion To Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 441 ss.

⁵³ Cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, cit., p. 112.

⁵⁴ Ivi, p. 113.

fiscali con il Parlamento, non a caso, ad essere quello in teoria privilegiato, ma più ambivalente, mentre quello con l'Esecutivo rischia di diventare particolarmente problematico sul fronte dell'indipendenza e dell'autonomia, a determinate condizioni (su cui, cfr. il par. III.3). Non è un caso, per esempio, che anche la scelta sulla durata del mandato dei membri dei *fiscal council* sia di norma parametrata a quella della legislatura, in modo da prevedere di solito una permanenza in carica che superi il mandato parlamentare.

Da una parte, come è stato correttamente evidenziato, i Parlamenti tendono a rimanere distratti e disinteressati all'operato delle autorità indipendenti⁵⁵: una situazione piuttosto paradossale se si pensa che di solito le istituzioni del *fourth branch* sono previste e regolate per legge nel contesto europeo e, dunque, con l'intervento attivo del Parlamento⁵⁶ e che proprio il Parlamento può essere il primo beneficiario della mole di informazioni da esse prodotta. Ciò è tanto più vero nel caso, come quello dei *fiscal council*, in cui l'autorità indipendente tende a coincidere con una «istituzione per la conoscenza»⁵⁷, volta a riequilibrare il problema dell'asimmetria informativa nei confronti delle Camere e dei cittadini.

Dall'altra parte, quanto meno per i consigli fiscali, il Parlamento ha in qualche modo il potere di conformarne struttura, funzioni ed evoluzione, essendo questa una garanzia per il loro statuto di autonomia. Le autorità fiscali indipendenti devono agire nei limiti del mandato loro conferito quale risulta dall'intarsio delle norme costituzionali e legislative nazionali ed europee e, contrariamente ad altre istituzioni indipendenti e al netto di alcuni atti, circolari e codici di condotta che ne regolano l'organizzazione interna, non possono «tracciare da sé le stesse regole che poi devono applicare e custodire»⁵⁸. Non hanno, insomma, poteri normativi propri, per ovvie ragioni, né hanno la facoltà di gestire in proprio l'intero settore loro affidato concentrando nelle loro mani l'esercizio dei tre poteri dello Stato, come accade invece nel caso di alcune banche centrali o dei garanti per la

⁵⁵ Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., pp. 30-33.

⁵⁶ Per esempio, anche in Italia, prima che intervenisse la disciplina europea, era già stata proposta, senza successo, l'istituzione di un *fiscal council ante litteram*, l'Alta commissione di monitoraggio e verifica sugli andamenti di finanza pubblica, nel corso dell'iter parlamentare per la legge finanziaria per il 2006: cfr. M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, pp. 14-15.

⁵⁷ Cfr. V. JACKSON, *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: Preliminary Reflections*, cit., p. 156 ss.

⁵⁸ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 25.

privacy (i cui atti restano comunque in via di principio sindacabili dinanzi al giudice).

In ragione della dotazione di poteri assegnati, i legislatori tipicamente prevedono una serie di vincoli per i *fiscal council*, in parte coincidenti e in parte differenti da altre autorità indipendenti. Per esempio, sono di solito tenuti a motivare tutti gli atti che adottano, in particolare pareri e raccomandazioni, a trasmettere report annuali al Parlamento sulle attività svolte, ad essere sottoposti al controllo di un comitato scientifico o *board* esterno di esperti internazionali. Inoltre, spesso la legislazione, europea e nazionale, include delle *sunset clause* nei loro riguardi, per valutarne il “rendimento” dopo un certo numero di anni e l’opportunità di confermarne il mandato o meno.

Mancando di poteri regolatori veri e propri, invece, solitamente la legislazione non impone ai *fiscal council* particolari obblighi di apertura delle loro procedure a soggetti terzi interessati e alla società civile in generale. L’interlocuzione viene filtrata in questo caso dal Parlamento e del Governo nelle procedure finanziarie. Non serve svolgere un’istruttoria partecipata “dal basso” delle loro decisioni e, se non nella fase di diffusione dei dati raccolti e delle ricerche svolte, i *fiscal council* non interagiscono direttamente con il pubblico e con i media. Non adottano provvedimenti individuali e le loro relazioni si risolvono innanzitutto entro lo schema Parlamento-Governo e poi si allargano alle varie amministrazioni pubbliche, ad altri istituti e autorità indipendenti che intervengono in ambito affine (ad es. corti dei conti, *audit agencies*, istituti di statistica, banche centrali) fino alle istituzioni europee. Contrariamente ad altre autorità indipendenti, la loro attività non ha di solito un impatto diretto e immediato sui privati, cittadini e imprese, – lo ha indirettamente a seconda degli interventi di *policy* suggeriti e del seguito che essi hanno in Parlamento e nel Governo – e dunque la loro azione produce effetti anzitutto nei rapporti tra pubblici poteri.

Come per tutte le pubbliche autorità, in ogni caso, anche per i consigli fiscali vale la regola della sottoposizione del loro operato a controllo giurisdizionale, anche se non è semplice configurare come e in quali circostanze questo possa avvenire considerando che di regola non assumono determinazioni vincolanti. Forse, più probabile è che il *fiscal council* agisca come ricorrente dinanzi ad un giudice a tutela delle sue prerogative (cfr. *infra* sul punto il par. III.3).

III.3. Quale indipendenza? L'autonomia organizzativa e funzionale

Un punto cruciale per l'efficace funzionamento delle istituzioni del *fourth branch* è comunemente individuato nel requisito dell'indipendenza. Già, ma cosa è da intendersi esattamente con questa espressione?

In dottrina, per esempio, si è operata una distinzione tra indipendenza in senso stretto, quale attributo proprio degli organi supremi dell'ordinamento nei rapporti tra loro, come è per la magistratura, e l'autonomia tecnico-funzionale, che riguarda tutti gli enti e gli organi ai quali non è attribuita una posizione di vertice, quindi anche le autorità indipendenti⁵⁹. Ancora, si è parlato di imparzialità di queste autorità, rispetto all'oggetto del loro controllo, escludendo così qualsiasi situazione di conflitto di interessi rispetto ad un'aspettativa di terzietà, che connota invece la posizione del giudice⁶⁰. In prima battuta, dunque, si può sostenere che alle istituzioni del *fourth branch* è richiesto un grado di indipendenza "attenuato" rispetto a quelle del giudiziario. Dopotutto, come si è già detto (parr. III.1 e 2), l'etichetta di "autorità indipendente" è attribuita anche ad organismi, come i *fiscal council*, che non godono di poteri decisionali autonomi.

Per altri, l'indipendenza è una relazione qualificata tra il garante e il bene o valore che esso tutela o esprime, ottenuta separando il garante da tutto ciò che non sia quell'interesse o quel valore⁶¹ – dunque, per i consigli fiscali si tratta di indagare il loro rapporto con le regole di bilancio, assicurando che non vi siano pressioni interne o esterne, anzitutto da parte del Parlamento e del Governo, che possano distorcere le valutazioni dei loro membri dalla sostenibilità dei conti pubblici.

Per le autorità del *fourth branch* è essenziale prendere le misure nel rapporto con il potere politico. Da un lato, vi è un chiaro e ricorrente tentativo della politica di scaricare almeno in parte la responsabilità di decisioni controverse e impopolari su queste istituzioni, che non fondano direttamente la loro legittimazione sul principio democratico. Dall'altro, è evidente che l'imparzialità loro richiesta è cosa diversa dall'isolamento

⁵⁹ Si esprime in questi termini M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 49.

⁶⁰ Su questa distinzione, avallata anche dal diritto UE, cfr. il cap. IV.

⁶¹ Così S. NICCOLAI, *I poteri garantiti ...*, cit., p. 108.

rispetto all'influenza degli organi rappresentativi⁶². Su queste autorità indipendenti, infatti, vi è un comune sentire per cui l'indipendenza dal potere politico non è e non deve mai essere assoluta, rischiando di incorrere altrimenti nell'autoreferenzialità⁶³.

È quanto si verifica nelle rare ipotesi di *fiscal council* "fiduciari"⁶⁴, che vedono delegarsi il potere di assumere determinazioni sulle politiche di bilancio sostituendosi anche alle autorità normalmente deputate a prenderle, ma senza dover rendere conto delle scelte assunte e restando in qualche modo svincolati da qualsiasi onere di *accountability*.

La neutralità dei garanti, specie per le istituzioni che aspirano a proteggere la democrazia costituzionale, non dovrebbe consistere in una piena a-politicità. A seconda dell'ambito materiale di cui si occupano e specie per le politiche di bilancio, l'intervento delle istituzioni parlamentari sembra imprescindibile. Innanzitutto nella fase di nomina dei componenti, la neutralità delle istituzioni del *fourth branch* ben si concilia con modalità di investitura parlamentare *bipartisan* o "ultra-maggioritaria", ossia che fa leva su maggioranze qualificate (anche in forme di governo presidenziali). Più discutibile, invece, può apparire la designazione o la nomina da parte dei (soli) Presidenti di Assemblea, nella misura in cui questi ultimi non si ergano a garanti *super partes* delle procedure parlamentari o, in caso di sistemi bicamerali, qualora almeno uno di essi non provenga dalle fila dell'opposizione⁶⁵.

⁶² Cfr., ancora M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 10. Qui isolamento è da intendersi nel senso dell'*insulation*.

⁶³ Si veda M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 55.

⁶⁴ Traduzione, dall'inglese di "trustees": così T. TESCHE, *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?*, cit., p. 21 ss., su cui cfr. anche il cap. I.

⁶⁵ Cfr. A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 54 ss.; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. Rolla-E. Ceccherini (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 77 ss. Sull'evoluzione del ruolo del Presidente di Assemblea, in particolare in Italia, negli ultimi quarant'anni, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 11 ss.; N. LUPO, *Presidente di Assemblea (voce)*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2010, p. 444 ss. e V. LIPPOLIS (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013.

Né, da questo punto di vista, assumendo che il Parlamento sia coinvolto nella nomina delle autorità indipendenti, pare opportuno recidere completamente il legame tra nominante e nominato. Anzi, le relazioni periodiche e, quanto meno, annuali delle autorità indipendenti al Parlamento, le audizioni in commissione dei loro membri e la possibilità di instaurare dibattiti parlamentari sulle decisioni delle *authorities*, eventualmente approvando anche atti di indirizzo con maggioranze qualificate, possono beneficiare entrambe le istituzioni. Il Parlamento, così, è sempre aggiornato sulla mole di informazioni ed evidenze prodotte dall'istituzione del *fourth branch*, prendendo poi le iniziative necessarie per dare seguito; l'autorità indipendente, dal canto suo, può trovare riscontro ed eco alle proprie valutazioni proprio nelle sedi parlamentari, da parte delle opposizioni o anche della maggioranza. È questa in fondo l'idea che sostiene il modello del *fiscal council* "orchestratore"⁶⁶, ossia di un'istituzione che anziché restare isolata nell'ordinamento in cui è stata creata intesse una serie di relazioni e di scambi nel settore di sua competenza con le istituzioni rappresentative, con altre autorità indipendenti (nonché con l'UE) e con il pubblico.

Una certa attenzione, invece, dovrebbe suscitare la circostanza in cui sia il Governo e, pertanto, la sola maggioranza del momento, a nominare i componenti dell'autorità indipendente, per esempio rispetto al rischio che operi un *fiscal council* "agente" dell'Esecutivo⁶⁷, più incline a fare gli interessi di quest'ultimo che quello della sostenibilità dei conti pubblici.

Bisogna poi considerare che l'indipendenza o autonomia funzionale dei *fiscal council* e delle altre autorità del *fourth branch* può essere messa a repentaglio in vari modi. Molte di queste istituzioni, per esempio, hanno un'autonomia contabile, ma mancano di autonomia finanziaria perché non sono in grado di auto-finanziarsi⁶⁸; piuttosto, beneficiano di trasferimenti a

⁶⁶ Cfr., anche qui, T. TESCHE, *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union...*, cit., p. 21 ss. che parla di "orchestrator".

⁶⁷ Ossia "agents": *ibidem*.

⁶⁸ A meno che non siano in grado di beneficiare di contribuzioni e sanzioni pecuniarie pagate dagli operatori privati o pubblici sottoposti al loro controllo, ma non è certo questo il caso dei consigli fiscali, con l'eccezione, per i casi di studio analizzati nel cap. VI, dell'autorità indipendente per la responsabilità fiscale spagnola (AIREF). Sul tema del finanziamento delle autorità indipendenti, in Italia, cfr. V. MOSCA-G. NAVA, *Caratteristiche, criticità ed evoluzione*

carico del bilancio statale che, di solito, sono stanziati in poste di bilancio *ad hoc*. Un taglio di questi fondi da parte delle leggi di bilancio annuali può severamente limitare la loro capacità di azione⁶⁹. A volte, ad approdi simili si può giungere mediante la retrocessione dell'istituzione da autorità indipendente ad organismo tecnico di supporto del Governo e, più raramente, del Parlamento (come può avvenire per il tentativo di istituire un *fiscal council* che poi sostanzialmente coincida per funzioni e livello di autonomia con un Servizio del bilancio delle Camere)⁷⁰. Ciò può accadere, per esempio, quando delle competenze conferite ad un'autorità indipendente se ne riappropria il Ministero di settore⁷¹. In tali casi, si è parlato addirittura di «Autorità semi-indipendenti»⁷² o quasi indipendenti.

Vi sono infatti una serie di fattori ulteriori da considerare nella valutazione del grado di indipendenza, come lo statuto giuridico assegnato (ad esempio, se l'organismo è dotato di personalità giuridica), la durata in carica dei membri e la possibilità di rinnovare il mandato, l'ipotesi di una sua revoca – ammessa anche dal diritto UE, di solito, ma limitata al ricorrere di casi di colpa grave o sopravvenuta incapacità –, il regime delle incompatibilità, la disponibilità di adeguate risorse strumentali e di uno staff, autonomia organizzativa e un salario appropriato.

Quanto ai rapporti con l'Esecutivo, sul fronte dell'indipendenza, bisogna anche considerare i rapporti delle autorità del *fourth branch* con le amministrazioni tradizionali. Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana, ad esempio, prendendo a riferimento la tripartizione

dei modelli di finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti, in *Federalismi.it*, 24, 2016, p. 2 ss.

⁶⁹ Ad esempio, a proposito del taglio drastico ai finanziamenti per le autorità indipendenti disposto dalla legge finanziaria italiana per il 2006, M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., pp. 36-37 scriveva che «[l]'unico senso, pare, di diminuire l'efficienza delle autorità e insieme di stimolare la benevolenza dei loro membri verso le richieste formulate dal potere politico».

⁷⁰ Cfr. *infra*, nei capp. V e VI, il caso dell'*Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*.

⁷¹ Ad esempio, il d.lgs. n. 79/1999, seppur con fonte di rango primario, attribuì all'allora Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato numerose competenze che fino a quel momento spettavano all'Autorità per l'energia elettrica e il gas; nel 2001, stavolta direttamente il Ministero delle Comunicazioni si riappropriò del potere di rilasciare autorizzazione e licenze in materia di telecomunicazioni che era stato in precedenza conferito all'Autorità garante per le comunicazioni. Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 24.

⁷² G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1997, p. 645 ss.

classica tra i poteri, le autorità indipendenti possono qualificarsi come autorità amministrative, anche se svolgono funzioni “altre” incluse quelle para-giurisdizionali e regolatorie⁷³.

Sono tuttavia entità ben distinte dalla pubblica amministrazione in senso stretto. Predieri scriveva che sono «innovazione e continuazione. Continuazione per la fuga dalla piramide accentrata a base ministeriale, innovazione per aver sancito la formula dell'indipendenza dal governo e dai ministeri»⁷⁴. Rispetto a questi ultimi, si è parlato di un vero e proprio «effetto invidia» verso le autorità indipendenti, ricevendo un'accoglienza poco calorosa negli ambienti ministeriali⁷⁵. Ciò sia perché le nuove autorità hanno invaso in qualche misura competenze e una sfera di influenza prima assoggettate alle burocrazie ministeriali operanti in ambiti affini⁷⁶; sia perché «i vertici e il personale delle autorità godono di condizioni retributive e di *status* ritenuti, a torto o a ragione, privilegiati»⁷⁷. Una qualche continuità tra creazione delle autorità indipendenti e lo sviluppo amministrativo pregresso, almeno in Italia, può essere ravvisata, però, nel modello delle amministrazioni parallele⁷⁸, non essendo quindi una novità assoluta nel caso italiano in termini di impatto sull'amministrazione piramidale-ministeriale.

La questione qui, però, come si diceva sopra (v. il par. III.1), è se queste autorità possano effettivamente essere collocate entro l'amministrazione, eventualità che incide sul loro grado di autonomia. Anche se in via generale sembra difficile poter inquadrare i *fiscal council* entro l'amministrazione tradizionale – ne risulterebbero svilite la *ratio* istitutiva e il funzionamento – sicuramente la tradizione amministrativa nazionale ha un peso nella scelta della loro configurazione così come incidono i vincoli costituzionali. Si è ricordato, ad esempio, che nell'ordinamento tedesco non è possibile

⁷³Si veda, ad esempio, Corte di Cassazione, I Sez. civile, n. 7341, 20 maggio 2002.

⁷⁴Cfr. A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 57.

⁷⁵Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 33.

⁷⁶Rispetto alle autorità fiscali indipendenti ciò vale fino ad un certo punto con riferimento al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per definizione tra le amministrazioni centrali più potenti, ma può riguardare i rapporti con altre amministrazioni tradizionali più risalenti, come le Corti dei Conti e le *audit institutions* (su cui cfr. il par. VI.1).

⁷⁷M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 35.

⁷⁸Cfr. A. MASSERA, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in S. Cassese-C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 19 ss. e G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, cap. IV.

istituire apparati amministrativi che esulino dalla responsabilità ministeriale, spiegando così l'istituzione del *fiscal council* all'interno del Ministero delle Finanze (cfr. il par. III.1). In Italia, invece, è proprio la debolezza degli apparati amministrativi tradizionali che spinge alla creazione di nuovi organismi *esterni* alle burocrazie ministeriali, «meno appesantiti da vincoli burocratici», «con possibilità di assumere personale più qualificato e di creare *ex novo* una cultura e una prassi meno rigida e formalistica»⁷⁹.

Il rapporto con il resto dell'amministrazione, specie di quelle ministeriali, infatti, è una delle variabili da considerare nella valutazione dell'autonomia di un'autorità indipendente, ma anche la capacità di agire in giudizio, eventualmente, a tutela delle proprie prerogative è un altro indizio a supporto dell'indipendenza dell'organismo. Peraltro, si è già sottolineato (par. III.2) che la dottrina è tendenzialmente concorde nel suggerire un approccio delle corti per quanto possibile deferente verso le autorità indipendenti quando l'oggetto del giudizio ricada nell'ambito materiale di loro specializzazione⁸⁰.

Per autorità come i *fiscal council* europei-continentali, di solito, la strada da percorrere è quella di ricorsi dinanzi al giudice amministrativo, come accaduto in Spagna, dinanzi alla *Audiencia Nacional* da parte dell'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) contro il Governo, che pretendeva di agire da filtro nella trasmissione di informazioni rilevanti⁸¹. Più complesso è valutare la loro configurabilità quali «poteri dello stato» ai fini di un conflitto di attribuzione dinanzi alle Corti costituzionali. Posto che la valutazione va fatta caso per caso, tra autorità indipendenti diverse nel medesimo Paese, ma anche tra autorità indipendenti dello stesso tipo in Paesi differenti, non è agevole concludere in senso positivo.

In alcuni Paesi, come in Italia, le autorità indipendenti non sono mai state riconosciute come poteri dello stato sia per mancanza del requisito della definitività degli atti adottati, sia per il problema della rilevanza costituzionale delle funzioni, non avendo molte di esse una base costituzionale diretta e la titolarità di poteri «in esclusiva»⁸². «Pur essendo dotate di

⁷⁹ M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 23.

⁸⁰ Ciò vale, come si diceva, anche per il rapporto di queste autorità con i giudici costituzionali: si veda ampiamente M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 39 ss.

⁸¹ Sia consentito rinviare per maggiori dettagli al cap. VI.

⁸² Cfr. G. LOMBARDO, *Le autorità amministrative indipendenti come poteri dello stato nei*

particolare autonomia da parte della legge non si collocano al livello dei poteri cui la Costituzione riconosce espressamente l'indipendenza»⁸³.

Fa eccezione, però, la Corte dei conti, sia quando esercita funzioni giurisdizionali, sia quando svolge attività di controllo, prescindendo in tal modo dal rapporto di ausiliarità indicato dalla Costituzione⁸⁴. Considerando però l'attività della Corte dei conti italiana nel quadro del controllo di gestione, forse ad esiti analoghi in termini di ammissibilità del conflitto di attribuzione si potrebbe giungere anche rispetto all'ufficio parlamentare di bilancio⁸⁵.

Viste le scarse indicazioni ricavabili dal testo costituzionale italiano (art. 134 Cost.) e dalla l. n. 87 del 1953 (art. 37), come già suggerito dalla dottrina⁸⁶, la stessa Corte costituzionale ha definito le due condizioni essenziali perché si possa parlare di "potere dello Stato" sin dalle sue prime pronunce di ammissibilità⁸⁷. La prima condizione è che vi sia un'attribuzione costituzionale direttamente imputabile all'organo; la seconda è che si tratti di organi «i cui atti o comportamenti siano idonei a configurarsi

conflitti di attribuzione, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1998, p. 271 ss. Sulla rilevanza delle autorità indipendenti italiane nel giudizio costituzionale, cfr., ampiamente, G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 255 ss. Alle autorità indipendenti, fatta eccezione per la Corte dei conti in Italia (in quanto giudice contabile e non, invece, nell'ambito del controllo di gestione sugli enti, su cui si veda, per tutti, G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 360 ss.) non viene riconosciuta la possibilità di presentare ricorsi in via incidentale alla Corte costituzionale. Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2019 sull'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

⁸³ Così M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 26 citando l'ordinanza n. 226 del 1995 della Corte costituzionale italiana.

⁸⁴ Cfr., tra le molte, le sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1980, 406/1989 e 457/1999. In merito si veda G. RIVOCCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, 28, 2022, spec. p. 144 s.

⁸⁵ In senso affermativo, cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 73 ss.; contra G. RIVOCCHI, *Uno studio sull'Ufficio parlamentare di bilancio, preteso potere dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2, 2021, p. 8 ss. Cfr. anche C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 263 ss.

⁸⁶ Cfr., ad esempio, M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 112 ss.

⁸⁷ Cfr. ordd. n. 228 e 229 del 1975 e poi la sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale.

come espressione ultima immodificabile dei poteri rispettivi: nel senso che nessun altro organo, all'interno di ciascun potere, sia abilitato ad intervenire (...) rimuovendo o provocando la rimozione dell'atto o del comportamento che si assumono lesivi». Peraltro, la Corte si è riservata «ampi margini di manovra»⁸⁸ nella determinazione di quali siano i “poteri”, precisando che rileva l'astratta competenza di un organo di impegnare il potere e non il fatto che il primo abbia effettivamente posto in essere un certo atto o comportamento. Occorre, però, «verificare “in concreto” l'asserita lesione dell'attribuzione», «tale da poter giustificare l'ulteriore “sfrangiamento” o “frammentazione” della nozione di potere»⁸⁹.

Ora, per quanto riguarda le funzioni spettanti all'ufficio parlamentare di bilancio, queste, in Italia, sono senz'altro oggetto di un'attribuzione costituzionale da parte della l. cost. n. 1/2012 e di una legge “rinforzata”, n. 243/2012, che ben può considerarsi come norma interposta nel giudizio⁹⁰, nonché trovano fondamento in norme europee che hanno un riconoscimento costituzionale in varie disposizioni (artt. 81, 97 e 117, comma 1 Cost.). Inoltre, non sembra che vi sia un altro organo nell'ambito dei vari poteri costituzionali che possa sostituirsi con i suoi atti a quelli dell'ufficio parlamentare di bilancio per quanto riguarda, per esempio, il controllo sul rispetto delle regole fiscali nazionali ed europee e sull'avallo delle previsioni macroeconomiche, anche se poi il Governo può, motivando, discostarsi dalle valutazioni del *fiscal council*. L'assenza di poteri sanzionatori, del resto, non è stata ritenuta motivo sufficiente ad escludere la qualifica di potere dello stato neanche per la Corte dei conti nel quadro del controllo di gestione.

Non è difficile, poi, individuare delle ipotesi in cui l'ufficio parlamentare di bilancio potrebbe sollevare un conflitto di attribuzione. Per esempio, nel caso di una supposta menomazione dei propri poteri da parte del Governo, qualora uno dei Ministeri si rifiuti di trasmettergli le informazioni richieste necessarie per svolgere la sua attività di controllo,

⁸⁸ Cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corti costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 4, 1986, p. 785.

⁸⁹ Così G. RIVOSECCHI, *Uno studio sull'Ufficio parlamentare di bilancio ...*, cit., p. 8, appoggiandosi a A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI Ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 312 s.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VII Ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 250 ss.

⁹⁰ Cfr. L. BARTOLUCCI, *La legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 3, 2016, p. 1 ss.

precisamente come accaduto in Spagna dove in astratto, pure, un conflitto di attribuzione dinanzi al *Tribunal constitucional* potrebbe essere percorribile⁹¹. Oppure, caso ancor più grave, qualora senza modificare la normativa costituzionale e legislativa, il Governo conferisca ad uno dei suoi Ministeri funzioni che altrimenti spetterebbero all'ufficio parlamentare di bilancio similmente a quanto accaduto in passato per altri organismi derubricati non a caso come autorità semi-indipendenti (v. *supra*). In questi casi, che in ambito comparato, purtroppo, non sono solo “di scuola” (cfr. il cap. V), il conflitto di attribuzione svolgerebbe una funzione di salvaguardia dell'integrità del *fourth branch* a garanzia della democrazia costituzionale e della corretta attuazione del diritto UE che richiede in tutti gli Stati membri organismi indipendenti deputati al controllo delle regole fiscali (cfr. il cap. IV).

Tuttavia, al di là di queste ipotesi di vistosa violazione dello statuto costituzionale dell'organismo, quest'ultimo manca di poteri interdittivi propri, svolge funzioni primariamente di vigilanza e consultive e in Italia (come in tutti Paesi europei) è sprovvisto della facoltà di imporre all'autorità di bilancio l'adozione di misure correttive o di imporre un supplemento di motivazione. Nel nostro Paese, infatti (ma non in Spagna e in Olanda, in realtà), il meccanismo del “*comply or explain*” non è attivato direttamente dal *fiscal council*, ma da una minoranza delle Commissioni parlamentari competenti⁹². Insomma, tutti elementi che in linea generale porterebbero ad escludere l'assimilazione di questi organismi a poteri dello Stato nel presente assetto normativo⁹³.

⁹¹ N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, Aranzadi, Pamplona, 2023, cap. 6, invero parla dell'ipotesi di introdurre un diritto di petizione *ad hoc* dinanzi al Tribunale costituzionale simile a quello già riconosciuto alla *Comisión Nacional de Administración Local*. Negli altri due ordinamenti specificamente presi in esame nel cap. VI, invece, una simile ipotesi non può darsi, in Olanda, mancando del tutto una Corte costituzionale, e, in Francia, non rientrando il conflitto di attribuzione tra le procedure esperibili dinanzi al *Conseil constitutionnel*.

⁹² Art. 18, comma 3, l. n. 243/2012.

⁹³ G. RIVOCSECCI, *Uno studio sull'Ufficio parlamentare di bilancio ...*, cit., p. 9 ss. per il quale, giustamente, neppure potrebbero essere considerati come titolari di poteri nel quadro del procedimento legislativo, anche laddove incardinati nel Parlamento.

Capitolo IV

La regolazione delle istituzioni fiscali indipendenti nel quadro dell'Unione economica e monetaria, nelle varie versioni del Patto di Stabilità e Crescita (2011-2024)

SOMMARIO: IV.1. Il contributo dell'Unione europea allo sviluppo di un *fourth branch* negli Stati membri: i “precedenti”. – IV.1.1. Le banche centrali. – IV.1.2. Le autorità per la *privacy*. – IV.1.3. Le autorità per la concorrenza. – IV.1.4. Gli organismi per la parità di trattamento. – IV.1.5. Lezioni tratte dalla comparazione con altre istituzioni indipendenti. – IV.2. Le disposizioni sulle istituzioni fiscali indipendenti nella risposta dell'Unione alla crisi dell'Eurozona e nella *governance* economica europea. – IV.3. Il nodo dell'indipendenza nella disciplina e nella prassi sulle istituzioni fiscali indipendenti. – IV.4. Tra incidenza della cultura politica e istituzionale nazionale e tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento nell'Unione europea. – IV.5. Le previsioni del Patto di Stabilità e Crescita del 2024: un rafforzamento, ma con molte cautele.

IV.1. Il contributo dell'Unione europea allo sviluppo di un *fourth branch* negli Stati membri: i “precedenti”

La creazione o la riforma delle istituzioni fiscali indipendenti, voluta dall'UE e dai suoi Stati membri nelle peculiari circostanze della crisi dell'Eurozona innescatasi nel 2010¹, solleva numerose questioni costitu-

¹La peculiarità della situazione si deve alla gravità della crisi del debito sovrano che ha colpito l'Eurozona: M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 11, ne parla come della «più grave crisi economico-finanziaria dalla Grande Depressione».

zionali, di cui si tratterà in questo capitolo: dal requisito dell'indipendenza come minimo denominatore comune per il loro funzionamento al rapporto tra identità (costituzionali) nazionali e tradizioni costituzionali comuni nelle scelte sulla loro configurazione.

Eppure, il diritto dell'UE non è affatto nuovo nel richiedere agli ordinamenti nazionali di adattare i propri sistemi istituzionali alle procedure europee e alle attribuzioni conferite all'Unione². Dalle banche centrali, alle autorità per la protezione della concorrenza e quelle per la protezione della *privacy*; dalle autorità per le garanzie delle comunicazioni agli *equality bodies* a tutela della parità di trattamento, dagli anni Novanta l'UE ha sempre cercato di tradurre le sue priorità strategiche nella regolazione in una sponda istituzionale nazionale, un'amministrazione specializzata, quasi sempre messa in collegamento con le altre autorità nazionali omologhe e con un'autorità sovranazionale (è così, ad esempio, per le banche centrali nazionali e per la BCE attraverso il sistema europeo delle banche centrali e per le autorità *antitrust*, la Commissione europea e il loro *network* di agenzie per la concorrenza).

Si conferma l'esistenza di una evidente connessione (già rilevata nei capp. I e III) con le ricerche sulla crescita delle autorità indipendenti³ – tra le quali i consigli fiscali possono senz'altro collocarsi – e sulla loro *governance*, in termini di moltiplicazione e diversificazione dei loro poteri e, più in generale, dei poteri pubblici nello “stato amministrativo”⁴. Non è un caso che una buona parte degli studi sulle autorità indipendenti negli ultimi anni si sia concentrata nel contesto dell'UE, dove la proliferazione di queste istituzioni ha probabilmente raggiunto il suo picco e in cui la sfida alla tradizionale tripartizione dei poteri è stata percepita come problematica sin dall'inizio del processo di integrazione⁵.

² Cfr., tra i molti, M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, cit., pp. 35-38; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Laterza, Bari-Roma, 2007, pp. 34-36 e G. MONTI, *Independence, Interdependence and Legitimacy: The EU Commission, National Competition Authorities, and the European Competition Network*, in D. Ritleng (a cura di), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 180 ss. e M. PIERINI, *L'unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2019, spec. p. 111 ss.

³ Cfr. la dottrina rilevante citata nei capp. I e III.

⁴ Cfr., per tutti, G.S. LAWSON, *The Rise and Rise of the Administrative State*, in *Harvard Law Review*, vol. 107, 1994, p. 1231 ss.

⁵ M. BUSUIOC, *European Agencies: Pockets of Accountability*, in M. Bovens-D. Curtin-P. t'Hart (a cura di), *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford University

Alla luce di quanto si è detto (par. II.2), però, l'obbligo generalizzato imposto dall'UE di creare autorità *ad hoc* con poteri di intervento in materia di bilancio – uno degli ambiti più salienti per la politica –, che lavorano in modo indipendente, ma al contempo in stretta collaborazione con Governi e Parlamenti, è senza precedenti nel panorama delle organizzazioni internazionali e sovranazionali⁶.

Prima di ricostruire la disciplina UE sui *fiscal council* e la sua evoluzione negli ultimi quindici anni, riflettendo anche sul grado di indipendenza richiesta e sulla tensione tra il peso delle culture politico-istituzionali nazionali e la spinta all'omogeneità nella loro configurazione, il capitolo intende considerare l'esperienza di alcune altre autorità indipendenti nazionali "imposte" dall'UE in diversi settori per trarre dalla comparazione tra queste istituzioni del *fourth branch* indicazioni sul rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale nella regolazione dei consigli fiscali⁷. Banche centrali, autorità per la *privacy*, autorità per la concorrenza e *equality bodies* incidono infatti su competenze dell'Unione di natura assai diversa tra loro e restituiscono anche un panorama variegato di funzioni assegnate alle autorità indipendenti nonché modelli differenti di relazione e coordinamento tra istituzioni nazionali ed europee.

IV.1.1. Le banche centrali

Il caso della BCE e delle banche centrali in generale rappresenta forse l'esempio più avanzato in termini di poteri assegnati ad autorità indipendenti – che fungono al contempo da istituzioni di governo della moneta e

Press, Oxford, 2010, p. 87 ss.; E. CHITI, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 1, 2013, pp. 93-110; R. DEHOUSSE, *The Politics of Delegation in the European Union*, in D. Ritleng (a cura di) *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, cit., p. 57 ss.; M. SIMONCINI, *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine. A Study on EU Agencies*, Hart, Oxford, 2018; M. CONTICELLI-M. DE BELLIS-G. DELLA CANANEA (a cura di), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁶ Anche rispetto ad organizzazioni come la Banca mondiale e il FMI, come si diceva nel cap. II: cfr. M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, cit., p. 44 ss.

⁷ Va ricordato, come anticipato al cap. I, che gli organismi per la parità di trattamento, essendo spesso accostati alle agenzie per la tutela dei diritti fondamentali, non sono considerate da M. TUSHNET, *The new Fourth Branch*, cit., p. 9 ss. come *fourth branch institutions* vere e proprie nella misura in cui il «bene costituzionale» («*constitutional good*») da loro protetto è sottoposto anche e prima di tutto alla «giurisdizione» di altre istituzioni indipendenti, come le Corti costituzionali, in modo molto più efficace.

di vigilanza del sistema creditizio⁸ – in collegamento a livelli così elevati di indipendenza previsti da considerare, almeno la BCE, come una istituzione “isolata”⁹. Ciò già segna un elemento di differenziazione importante rispetto ai *fiscal council* (e a diverse altre autorità indipendenti).

Peraltro, l’iniziale costituzione delle banche centrali negli Stati membri, molte delle quali risalenti al XIX secolo, è avvenuta indipendentemente dall’UE e ha preceduto il processo di integrazione europea, nonostante nella configurazione attuale del Sistema europeo delle banche centrali – un sistema iper strutturato e iper regolato – l’abolizione di una delle banche centrali o, “semplicemente”, l’adozione di decisioni nazionali che possano minarne l’indipendenza determinino una chiara violazione del diritto europeo¹⁰. Nell’UE, in particolare nell’unione economica e monetaria, infatti, le banche centrali dirigono e gestiscono la politica monetaria e, almeno non direttamente, non intervengono nell’ambito delle politiche fiscali. Proprio il discrimine tra politica economica e politica monetaria nell’attività della BCE, non a caso, è diventata una delle questioni più contestate collegate al mandato di questa istituzione, per cercare di giustificare il ricorso ad operazioni monetarie non convenzionali che sono proprio dirette a fornire supporto finanziario ad alcuni Stati membri¹¹.

Al contrario delle banche centrali, i consigli fiscali, però, sono sprovvisti di veri e proprio poteri decisionali¹². Come si è efficacemente osservato in dottrina, «[m]entre nel caso della politica monetaria, può avere senso

⁸ Così O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, p. 253 ss. e A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 69 ss.

⁹ Cfr., ancora, A. CONZUTTI, *Il governo della moneta*, cit., p. 108.

¹⁰ CGUE, cause riunite C-202/18 and C-238/18, *Ilmārs Rimšēvičs c. Republica of Lettonia*, 26 febbraio 2019, par. 46 ss.

¹¹ Cfr. S. WREN-LEWIS, *Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy*, in G. KOPITS (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, cit., p. 54; e la saga giudiziaria sull’*Outright Monetary Transaction Programme* e il *Public Sector Purchase Programme (PSPP)*, su cui si vedano ampiamente M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, cit., p. 183 ss. e, sul PSPP, cfr. anche AA.VV., *Special Collection on European Constitutional Pluralism and the PSPP Judgment*, in *German Law Journal*, vol. 20, 2020.

¹² T. TESCHE, “*The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?*”, cit., 1216. M. LARCH-T. BRAENDLE, *Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56 (2), 2018, pp. 272-273, si dicono invece favorevoli alla delega di poteri di decisione sul bilancio ai *fiscal council*.

la delega a un soggetto non eletto al fine di mitigare l'*inflationary bias* (cioè l'eccesso di inflazione creato dal *policy-maker*), nel caso della politica di bilancio, la delega non è concepibile nei regimi democratici. Spetta, infatti, ai parlamenti decidere quanto tassare, come tassare e come utilizzare il gettito tributario (per quali beni, per quali servizi?)»¹³.

Ciò si spiega anche con la diversa evoluzione della *governance* della politica monetaria rispetto a quella fiscale¹⁴. La prima è dominata da un'ampia convergenza tra gli economisti sulle cause e le conseguenze di certe scelte e interventi da parte delle banche centrali sulla funzione di stabilizzazione, per esempio sui prezzi nel mercato; al contrario, diverse ricette di politica economica e fiscale vengono sistematicamente discusse per quanto riguarda la reale effettività di un loro diverso mix sul sistema economico e sui conti pubblici¹⁵. Così, nell'ambito della politica monetaria è abbastanza pacifico che livelli di valuta in circolazione in aumento, senza una crescita sostenuta dell'economia reale in parallelo, possano comportare un problema di inflazione. Al contrario, per perseguire la stabilizzazione dell'economia attraverso la politica fiscale, mettendo il livello di occupazione e di prezzi sotto controllo, secondo alcuni, serve una politica espansiva di tipo keynesiano o neo-Keynesiano, anche in funzione anticiclica; per altri, invece, occorre mettere in campo una politica fiscale restrittiva, di austerità, imponendo e implementando una serie di vincoli¹⁶.

In verità, la situazione per le banche centrali non è sempre stata quella attuale, connotata da una netta indipendenza dal Governo, anzi. Nel primo dopoguerra, in Europa, il paradigma di *central banking* dominante era quello della banca centrale "agente" dell'Esecutivo, da banca commerciale a attore cruciale del governo pubblico dell'economia (sebbene vi fossero anche esempi di banche centrali indipendenti)¹⁷. Nel secondo dopoguerra e fino agli anni Ottanta questo paradigma si stabilizza: «pur riconoscendo alla banca centrale apprezzabili margini di autonomia nei confronti delle istituzioni politiche, ne colloca l'azione pienamente all'interno

¹³ Così L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in AA.VV., *Atti del Seminario su La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 6.

¹⁴ M. LARCH-T. BRAENDLE, *Independent Fiscal Councils*, cit., p. 267.

¹⁵ Sottolinea questo punto anche L. LANDI, *Fiscal council*, cit., p. 6.

¹⁶ W. SCHÄUBLE, *Why austerity is the only cure for the eurozone*, in *Financial Times*, 5 settembre 2011; *contra* J. STIGLITZ, *Europe's Austerity Disaster*, in *Social Europe*, 29 settembre 2014.

¹⁷ Cfr. M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo*, cit., pp. 13-14.

della funzione di indirizzo politico economico»¹⁸. Faceva eccezione la *Bundesbank* tedesca, che ha uno statuto di indipendenza garantito dalla Legge fondamentale e il mantenimento della stabilità dei prezzi come missione (art. 88 del *Grundgesetz*, che ora riferisce queste caratteristiche anche alla BCE). Nel corso degli anni Settanta, però, la crisi economica mondiale, l'ascesa di un modello economico neoliberale e l'avvio di un coordinamento stabile delle politiche monetarie in seno al Sistema monetario europeo (SME) e, poi, all'unione economica e monetaria portano all'affermazione di un diverso modello di banca centrale, di cui la BCE è forse il più vivido esempio, la "banca centrale fiduciaria del governo", connotata da una delega pressoché completa sulla politica monetaria e da ampie garanzie di indipendenza nell'organizzazione e nel mandato¹⁹.

Proprio l'autonomia e l'indipendenza di azione sono altri elementi che differenziano i *fiscal council* dalle banche centrali europee. Basti considerare che queste ultime provvedono al loro finanziamento in autonomia, mentre i consigli fiscali necessitano comunque di un trasferimento di risorse pubbliche dal bilancio statale per poter operare. Inoltre, i *fiscal council* seguono meccanismi di *accountability* e sono chiamati a confrontarsi con problemi istituzionali diversi rispetto alle banche centrali, a volte costrette a fare i conti con la questione del loro *status* persino *troppo* indipendente piuttosto che con il rischio di una "cattura politica" che in alcuni casi le autorità fiscali indipendenti devono affrontare²⁰. Ciò trova riscontro anche nel caso della BCE dopo la crisi dell'Eurozona, il cui livello di indipendenza è considerato da alcuni incompatibile con i nuovi rilevanti compiti che le sono stati affidati, in particolare nell'ambito dell'unione bancaria²¹.

¹⁸ Ivi, p. 14.

¹⁹ Ivi, p. 15.

²⁰ See M. DAWSON-A. BOBIĆ-A. MARICUT-AKBIK, *Reconciling Independence and Accountability at the European Central Bank: The False Promise of Proceduralism*, in *European Law Journal*, vol. 25, 2019, p. 75 ss.

²¹ Cfr., tra i molti, D. FROMAGE-P. DERMINE-P. NICOLAIDES-K. TUORI, *ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, 2019, p. 3 ss.; cfr. anche R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea: profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 108 ss.; A. PIERINI, *L'unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2019, spec. p. 167 ss. M. CLARICH, *Il meccanismo di vigilanza unico: un bilancio in chiaroscuro*, e M. DE BEL LIS, *La costruzione giurisprudenziale dell'Unione bancaria tra consolidamento e garanzie: un*

Il tema della politicizzazione della politica di bilancio deriva anche dalla varietà di finalità che aspira a perseguire: «*Compared to monetary policy, which pursues one primary or at most two interconnected objectives, fiscal policy covers several objectives*»²². Le politiche fiscali, infatti, mirano a raggiungere simultaneamente una combinazione di obiettivi, che possono essere inquadrati entro tre ampie categorie e, specificamente, l'efficienza allocativa, la distribuzione e la stabilizzazione della produzione aggregata²³. Sebbene sia innegabile che oggi le politiche monetarie e quelle economiche siano certamente interconnesse, prendendo il caso della BCE, non vi è dubbio che la garanzia della stabilità dei prezzi sia il suo obiettivo primario sulla scorta dell'art. 127, par. 1, TFUE, mentre tra gli obiettivi secondari sono inclusi, tra gli altri, la piena occupazione e una crescita economica bilanciata²⁴.

Un'ultima importante differenza riguarda i rapporti tra banche centrali nell'unione economica e monetaria rispetto a quelli tra autorità fiscali indipendenti. Specialmente dal Trattato di Maastricht in poi è stato creato il Sistema europeo delle banche centrali, che ha un riconoscimento articolato anche nel diritto primario europeo e a cui è demandata la *governance* della politica monetaria; la BCE poco potrebbe senza la collaborazione e il contributo costante delle banche centrali nazionali sia sulla definizione degli indirizzi di fondo della politica monetaria, sia sulla loro attuazione²⁵. Nulla di tutto questo caratterizza invece i *fiscal council*, tra i quali non esiste un sistema di relazioni formalizzato, vista la titolarità formale delle politiche fiscali ancora in capo agli Stati membri (a dispetto della realtà di un loro coordinamento sempre più stretto a livello europeo), ma

bilancio a dieci anni, entrambi in A. MAGLIARI (a cura di), *Il Meccanismo unico di vigilanza: Un bilancio dopo i primi dieci anni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, rispettivamente, pp. 221 ss. e 71 ss.

²² M. LARCH-T. BRAENDLE, *Independent Fiscal Councils*, cit., p. 268.

²³ See R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, cit.

²⁴ Sugli obiettivi secondari della BCE, si è discusso anche dell'inclusione tra questi del perseguimento di politiche di neutralità climatica: cfr. C. ZILIOLI-M. IOANNIDIS, *Climate change and the mandate of the ECB: Potential and limits of monetary contribution to European green policies*, in *Common Market Law Review*, vol. 59 (2), 2022, pp. 363-394.

²⁵ Anche in altri settori si registrano forme virtuose di collaborazione tra autorità indipendenti che favoriscono l'armonizzazione delle discipline nazionali. Sul *network* delle autorità garanti per la comunicazione, cfr. R. BORRELLO, *Le forme di raccordo tra le autorità indipendenti nazionali e la realizzazione di un modello comune europeo di disciplina della comunicazione politica: recenti sviluppi*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2177 ss.

soltanto dei *network*, creati sia “dal basso”, su iniziativa di alcuni consigli fiscali, sia “dall’alto”, da parte del Comitato indipendente europeo sulle finanze pubbliche (su questo *fiscal council* europeo si veda più dettagliatamente il par. IV.2.)²⁶.

IV.1.2. Le autorità per la *privacy*

Le autorità per la *privacy* nazionali forniscono una consulenza specialistica sulla protezione dei dati personali e gestiscono i reclami sui casi di sospetta violazione del Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) e il diritto nazionale rilevante²⁷. Hanno poteri di esecuzione assai significativi e possono imporre multe e sanzioni²⁸.

La Direttiva sulla protezione dei dati, adottata ad ottobre del 1995²⁹, prevedeva per la prima volta la creazione obbligatoria, su “mandato europeo”, di autorità indipendenti per la supervisione dell’attuazione della Direttiva stessa, introducendo una serie di requisiti minimi³⁰.

La scelta di questa fonte del diritto europeo era volta ad assicurare maggiori margini di manovra a livello nazionale. Tuttavia, furono le stesse modalità di implementazione della Direttiva a determinare forti disomogeneità tra i Paesi Membri³¹. Inoltre, l’allora Comunità europea era

²⁶Sui *network* dei consigli fiscali indipendenti, peraltro in concorrenza tra loro, cfr. il par. IV.5.

²⁷Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 119 del 4 maggio 2016, p. 1-88. Il ruolo delle autorità garanti per la protezione dei dati, peraltro, si è ampliato anche prima di questa riforma, come indiretta conseguenza di pronunce della Corte di giustizia UE: cfr. F. PIZZETTI, *Le autorità garanti per la protezione dei dati personali e la sentenza della Corte di Giustizia sul caso “Google Spain”*: è tempo di far cadere il “velo di Maya”, in *Il Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 4-5, 2014, pp. 805-829.

²⁸Cfr. L. CALIFANO, *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Federalismi.it*, 33, 2020, pp. 1-27.

²⁹Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23 novembre 1995, pp. 31-50.

³⁰Proprio in attuazione di quella Direttiva, il Parlamento italiano approvò la l. n. 675 del 1996 istitutiva del Garante per la Protezione dei Dati Personali, noto anche come Garante della *privacy*. Cfr., tra i molti, A. SIMONCINI, *Autorità indipendenti e “costruzione” dell’ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Diritto Pubblico*, 3, 1999, pp. 851-898.

³¹Cfr., in merito, V. ZENO-ZENCOVICH, *Una lettura comparatistica della l. n. 675/1996*

sprovvista di una propria Autorità di supervisione per la protezione dei dati personali³². Queste carenze giustificarono quindi l'adozione di regole armonizzate per favorire una disciplina uniforme in seno all'Unione³³, fortemente necessaria specie a seguito dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nel 2009, il cui art. 8, par. 3 rinvia espressamente al controllo sulla tutela della protezione dei dati da parte di un'autorità indipendente, fornendo pertanto un riconoscimento persino nel diritto primario UE.

L'approvazione del RGPD³⁴, ad aprile 2016, abrogando la Direttiva, era volta proprio a rafforzare l'uniformità del quadro giuridico per esempio stabilendo il meccanismo del "One-Stop-Shop" tramite cui viene identificata un'autorità per la protezione dei dati capofila nei casi sui quali diverse istituzioni nazionali sono in principio coinvolte nel trattamento transfrontaliero dei dati (art. 56)³⁵. In tali circostanze, è cruciale che i poteri e il mandato di queste autorità siano il più possibile omogenei per assicurare un livello di tutela equivalente tra gli Stati membri. Infatti, i compiti delle autorità indipendenti nazionali di supervisione sono ora previsti più ampiamente e dettagliatamente dal RGPD (art. 57).

In parallelo, l'esecuzione centralizzata e coordinata del sistema di protezione dei dati personali è stata resa più vigorosa. Il Regolamento 2018/1725³⁶, che indica anche i doveri delle istituzioni e degli organismi

sul trattamento dei dati personali, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3, 1998, pp. 733-745.

³²Vi era invece un coordinamento tra le autorità nazionali assicurato dal Comitato europeo dei Garanti per la *privacy*, di cui Stefano Rodotà, primo Garante per la protezione dei dati personali in Italia, è stato per diversi anni Presidente, durante il suo mandato nazionale.

³³Sulla trasformazione di questo quadro regolatorio, cfr. C. COLAPIETRO, *Il nuovo quadro giuridico europeo sulla protezione dei dati personali e l'adeguamento della normativa nazionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1, 2018, pp. 7-25 e F. PIZZETTI, *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *MediaLaws*, 1, 2018, p. 103 ss.

³⁴Su cui si veda dettagliatamente R. D'ORAZIO-G. FINOCCHIARO-O. POLLICINO-G. RESTA (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, Milano, 2021, spec. p. 65 ss.

³⁵Sulla collaborazione tra i garanti per la *privacy* nazionali, anche alla luce della giurisprudenza europea, cfr. G. BELLOMO, *La Grande Sezione interviene sul principio di leale cooperazione tra autorità garanti e sul principio di liceità dei trattamenti di dati personali attuato da Facebook*, in *DPCE Online*, 1, 2024, p. 573 ss.

³⁶Cfr. il Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di

europei in materia, ha istituito l'ufficio del Garante europeo della protezione dei dati, responsabile del monitoraggio sull'applicazione delle nuove regole del RGPD a livello sovranazionale e che è investito degli eventuali reclami esperiti. Allo stesso tempo, il RGPD ha creato una ulteriore autorità indipendente europea, il Comitato europeo per la protezione dei dati, che si occupa di assicurare la corretta applicazione sia del Regolamento, sia della nuova Direttiva sull'esecuzione, Direttiva 2016/680, in tutta l'UE³⁷.

A differenza del caso delle agenzie per la concorrenza, brevemente descritto nel paragrafo successivo, par. IV.1.2, rispetto alle quali la stessa Commissione europea svolge il ruolo di autorità *antitrust* per l'UE, nel campo della protezione dei dati, il Comitato europeo è composto da rappresentanti delle autorità per la *privacy* nazionali e dal Garante europeo. Il Comitato fornisce una guida nell'attuazione delle regole europee sulla protezione dei dati, fornisce pareri alla Commissione europea in materia e risolve eventuali conflitti di competenza e sulla sostanza tra autorità per la *privacy* nazionali³⁸. Si tratta di un assetto organizzativo interessante nella misura in cui combina la necessità di avere un'autorità centrale con poteri decisionali con la partecipazione delle istituzioni domestiche; un assetto che, però, come si dirà a breve, è stato scartato come soluzione organizzativa per il coordinamento delle politiche economiche e per il *fiscal council* europeo.

Peraltro, il RGPD contiene disposizioni più stringenti, rispetto al quadro previgente, anche per quanto riguarda i requisiti di indipendenza delle autorità nazionali³⁹. L'art. 52 del Regolamento è molto puntuale, ad

tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, GU L 259/39, 21 novembre 2018, pp. 39-98.

³⁷ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

³⁸ Sul rapporto tra le autorità nazionali e il Comitato europeo, cfr. C. FIGLIOLIA-M. MACCHIA, *Autorità per la "privacy" e Comitato europeo nel quadro del "General Data Protection Regulation"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2018, pp. 423-438 e F. PARODO, *La tutela del diritto alla protezione dei dati personali: l'effettività dei rimedi e il ruolo "nomoflattico" del Comitato europeo per la protezione dei dati personali*, in *Federalismi.it*, 25, 2021, pp. 106-151.

³⁹ In merito, cfr. F. FABBRINI, *Il diritto dell'Ue e l'indipendenza delle autorità nazionali*

esempio, sul regime delle incompatibilità per i membri delle autorità nel corso del loro mandato e sulle garanzie per l'utilizzo delle risorse strumentali, finanziarie umane e tecniche – incluse le infrastrutture digitali ed informatiche – da parte delle autorità indipendenti di supervisione, assicurandosi che il controllo finanziario delle loro spese non ne mini l'autonomia funzionale⁴⁰. L'art. 53 contiene persino una lista delle istituzioni nazionali deputate a nominare i componenti delle autorità domestiche per la protezione dei dati e indica accuratamente i soli casi in cui è possibile rimuoverne i membri per colpa grave. Infine, l'art. 54 del Regolamento impone agli Stati membri di stabilire con legge le condizioni obbligatorie per il funzionamento delle autorità, come la durata del mandato – che non può essere inferiore a quattro anni (ad eccezione dell'ipotesi di prima nomina) –, il numero di mandati per cui si può servire (sempre che si consenta il rinnovo del mandato) e «le condizioni che disciplinano gli obblighi del membro o dei membri e del personale di ogni autorità di controllo, i divieti relativi ad attività, professioni e benefici incompatibili con tali obblighi durante e dopo il mandato e le regole che disciplinano la cessazione del rapporto di lavoro» (lett. f). Anche in questo caso, la portata delle norme europee sulle autorità per la *privacy* è molto più ampia di quanto è stato stabilito finora per le istituzioni fiscali indipendenti. L'espansione della regolazione dei dati personali in “nuovi” ambiti⁴¹ e l'approccio proattivo alla tutela della *privacy* seguito dall'UE, anche in antitesi ad altri ordinamenti occidentali⁴², ha condotto ad ampliare il novero delle attribuzioni dei garanti, rafforzandone i requisiti di indipendenza e la necessità di

garanti della protezione dei dati, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2010, pp. 1028-1033 e A. PATRONI GRIFFI, *L'indipendenza del Garante*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, p. 2 ss.

⁴⁰ Cfr. anche G. BUSIA-L. FEROLA, *Il Garante per la protezione dei dati personali*, in G. Busia-L. Liguori-O. Pollicino (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali: bilanci e prospettive*, Aracne, Roma, 2017, p. 181-229.

⁴¹ Come è nel caso dei mercati digitali: cfr. L. GROSSI, *Sulla decisione della Data Protection Commission irlandese nel caso Meta: il ruolo delle autorità indipendenti nella protezione dei dati personali*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2, 2023, pp. 484-502.

⁴² Si pensi alla comparazione con gli Stati Uniti, su cui cfr. G. RESTA, *La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio USA/UE*, in G. Resta-V. Zeno-Zencovich (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai “safe harbour principles” al “privacy shield”*, Roma TrE-Press, Roma, 2016, p. 23 ss.; E. FAHEY, *The EU as a Global Digital Actor: Institutionalising Global Data Protection, Trade, and Cybersecurity*, Hart, Oxford, 2022, spec. pp. 109-145 e F. FABBRINI-E. CELESTE-J. QUINN (a cura di), *Data Protection Beyond Borders. Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Hart, Oxford, 2022.

cooperare con le istituzioni omologhe in altri Paesi membri e a livello sovranazionale.

IV.1.3. Le autorità per la concorrenza

Previste per la prima volta dal Regolamento n. 1/2003⁴³, le autorità nazionali per la concorrenza sono responsabili, insieme alla Commissione europea, dell'applicazione delle regole *antitrust* europee basate sugli artt. 101 e 102 TFUE: un settore di competenza esclusiva dell'Unione che ha richiesto livelli crescenti di controllo sovranazionale sull'architettura e sulle funzioni di queste autorità⁴⁴. Non a caso, a differenza dell'istituzione delle autorità per la protezione dei dati personali inizialmente disciplinata con Direttiva, in questo settore si è scelto di procedere subito con Regolamento.

L'art. 5 del Regolamento definisce i poteri delle autorità per la concorrenza e il mercato, chiarendo che esse possono agire sia di propria iniziativa, sia sulla base di un reclamo. Possono domandare che si ponga fine immediatamente ad una violazione delle regole sulla concorrenza, possono adottare misure provvisorie di interdizione, accettare gli impegni assunti dalle parti (attori pubblici e, più spesso, privati), imporre delle sanzioni (previste anche dal diritto nazionale) o il pagamento periodico di multe. Inoltre, possono avviare e portare avanti ispezioni e inchieste nel territorio del proprio Stato anche su richiesta e per conto dell'autorità per la concorrenza di un altro Paese o della Commissione (art. 22).

Sulla natura di queste agenzie, il Regolamento si limita ad affermare che esse possano avere carattere amministrativo o giurisdizionale e ammette espressamente – a proposito di quanto si diceva nel cap. II sulla “ridondanza” delle autorità – che possano esserci più autorità per la concorrenza e il mercato nel medesimo Stato membro (art. 35). Il modello dominante, tuttavia, è quello dell'autorità amministrativa, «dove una singola autorità amministrativa compie indagini su un caso e adotta decisioni di

⁴³ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GU L 1 del 4 gennaio 2003, p. 1-25.

⁴⁴ Cfr. P. CRAIG-G. DE BURCA, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 8a ed., Oxford University Press, Oxford, 2024, capp. 28-30 e R. SCHÜTZE, *European Union Law*, 3a ed., Oxford University Press, Oxford, 2021, cap. 17.

esecuzione che possono essere soggette al controllo dei giudici»⁴⁵.

Nulla si dice nel Regolamento, invece, in relazione alla struttura e ai requisiti di indipendenza di queste autorità⁴⁶, ma si identificano diverse ipotesi e casi di collaborazione reciproca e con la Commissione (art. 11), inclusi meccanismi strutturati per lo scambio di informazioni (art. 12) e, soprattutto, si chiarisce «al fine dell'uniforme applicazione del diritto europeo della concorrenza» (art. 16) che le corti nazionali e le singole autorità per la concorrenza dei Paesi membri in nessun caso possono validamente adottare decisioni in contrasto con quanto stabilito dalla Commissione europea, il decisore ultimo in questo ambito.

Questo trend a favore dell'uniformità della regolazione e dell'esecuzione è confermato anche dalla prassi. Secondo Giorgio Monti, «*a number of channels serve to oversee national competition authorities: measures adopted in response to the economic crisis allow the Commission to recommend modifications to competition law statutes; the case law of the ECJ, in particular by reference to the principle of effectiveness, reduces the scope for national policy choices; and the European Competition Network appears focused on securing convergent outcomes and procedures*»⁴⁷. L'indipendenza da garantire alle autorità *antitrust* andrebbe intesa come autonomia funzionale, visto che per definizione queste istituzioni sono vincolate da quanto accade nei mercati rilevanti e dai principi guida definiti a livello nazionale ed europeo sulla concorrenza⁴⁸.

Si registrano, infatti, livelli variegati di indipendenza mostrati dalle autorità nazionali per la concorrenza – lungo un *continuum* che va dall'autorità estone, considerata la meno autonoma, all'autorità italiana, ritenuta la più indipendente. Si tratta di un elemento che è anche correlato al tasso di attività e di effettività nell'attuazione delle regole europee sulla concorrenza⁴⁹.

⁴⁵ Cfr. A. ITALIANER, *The Independence of National Competition Authorities*, Speech at the Competition Conference on *Best Practice in Investigations*, Vienna, 12 dicembre 2014, p. 3, https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2014_08_en.pdf (traduz. mia).

⁴⁶ La scelta per uno specifico assetto istituzionale resta nella discrezione degli Stati membri: cfr. J.W. VAN DE GRONDEN-S.A. DE VRIES, *Independent competition authorities in the EU*, in *Utrecht Law Review*, 2, 2006, pp. 32-66.

⁴⁷ G. MONTI, *Independence, Interdependence and Legitimacy: The EU Commission, National Competition Authorities, and the European Competition Network*, cit., p. 180 ss.

⁴⁸ Ivi, p. 181.

⁴⁹ M. GUIDI, *Delegation and varieties of capitalism: Explaining the independence of national*

Nonostante il “silenzio” del diritto UE sui vincoli nazionali per l’organizzazione e la struttura di queste autorità, la Corte di giustizia europea (CGUE) non ha esitato ad intervenire sul punto. Nel caso *VEBIC*, all’autorità per la concorrenza belga, che è in realtà una corte amministrativa, non era stata riconosciuta dalle norme nazionali la facoltà di difendere la propria posizione nei procedimenti dinanzi alla Corte d’appello qualora una sua decisione fosse stata impugnata. Per la CGUE, la mancata possibilità, per l’autorità convenuta in giudizio, di sostenere le proprie argomentazioni dinanzi al giudice avrebbe reso la procedura giudiziaria non bilanciata e viziata dalla circostanza che solo il ricorrente poteva sostenere le proprie posizioni, a danno dell’effettiva applicazione delle regole europee sulla concorrenza⁵⁰. Il “lascito” di questa sentenza europea è particolarmente importante, anche al di là del Belgio, perché ha aperto la strada a possibili ricorsi sulle specifiche modalità nazionali di regolazione e organizzazione dell’autorità per la concorrenza sotto vari profili, inclusa l’indipendenza – per esempio, per insufficienza di fondi o per il regime delle incompatibilità dei componenti dell’organo – nella misura in cui ciò mini l’effettività del diritto UE⁵¹.

Allo stesso modo, la Commissione europea è intervenuta mettendo in dubbio il livello di indipendenza dell’autorità spagnola per la concorrenza nel quadro del semestre europeo. La riforma di questa autorità *antitrust*, infatti, era parte di un pacchetto di riforme presentato dalla Spagna in risposta alla crisi finanziaria tra cui quella che prevedeva la creazione di un’autorità unica, per la concorrenza e per la regolazione delle c.d. *network industries*⁵². Nel quadro dell’analisi del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità, la Commissione europea aveva avvertito la Spagna che l’istituzione di una nuova autorità “unificata” sui mercati e la concorrenza, in sostituzione delle agenzie precedenti, presentava sia criticità sotto il profilo dell’indipendenza in termini di schema di finanziamento, per il ruolo giocato dal Governo nell’attività della nuova autorità, e per lo *status* e il rischio di revoca del mandato per i componenti del consiglio direttivo⁵³. Al

competition agencies in the European Union, in *Comparative European Politics*, vol. 12, 2014, pp. 343-365.

⁵⁰ CGUE, Causa C-439/08 *VEBIC* [2010] ECR I-12471, par. 58.

⁵¹ G. MONTI, *Independence, Interdependence ...*, cit., pp. 190-191.

⁵² Ivi, 191.

⁵³ COMMISSIONE EUROPEA, *Staff Working Document Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain*, SWD(2013) 359 final, pp. 30-31.

fine di evitare una procedura di infrazione, la Spagna adattò quindi la sua legislazione per venire incontro ai dubbi della Commissione. Si tratta di una vicenda assai significativa, che mostra il grado di intervento ammesso da parte della Commissione per preservare l'integrità della disciplina europea sulla concorrenza, mentre nulla di simile finora si è mai riscontrato per i *fiscal council* nazionali, sebbene per alcuni di loro non siano mancati problemi di indipendenza (cfr. *infra* spec. i capp. V e VI).

Per assecondare ulteriormente il tentativo di accentramento della politica della concorrenza, la Direttiva UE 2019/1⁵⁴, la c.d. «*European Competition Network Directive*», contiene previsioni dettagliate sul rafforzamento dei poteri e dei requisiti di indipendenza delle autorità nazionali⁵⁵. Non si tratta di un fatto così scontato, considerando che specifici standard di indipendenza per queste autorità sono stati codificati solo più di dieci anni dopo dalla loro obbligatoria istituzione, in un contesto in cui le democrazie costituzionali nazionali e la garanzia della *rule of law* sono comunque più fragili.

Così, l'art. 4 della Direttiva disciplina il regime delle incompatibilità dei componenti delle autorità anche dopo la fine del mandato, le garanzie contro la rimozione ingiustificata dalla funzione e l'autonomia di valutazione delle autorità nel fissare le proprie priorità in conformità alla legislazione nazionale. Ugualmente, l'art. 5 rinvia all'autonomia di bilancio, alla capacità di spesa e alla provvista di risorse finanziarie per queste autorità.

IV.1.4. Gli organismi per la parità di trattamento

In ordine di tempo, tra le ultime autorità indipendenti (prima dei *fiscal council*) obbligatoriamente costituite negli Stati membri ai sensi del diritto UE vi sono gli organismi per la parità, nei primi anni 2000⁵⁶. Si tratta di autorità pubbliche nazionali che promuovono la parità di trattamento

⁵⁴ Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, GU L 11 del 14 gennaio 2019, p. 3-33. Sulle criticità riscontrate nell'attuazione della Direttiva, cfr. P. DE PASQUALE, *L'European Competition Network tra rafforzamento della collaborazione e vecchi vincoli: l'attuazione in Italia della direttiva ECN+*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2163 ss.

⁵⁵ W.P.J. WILS, *Independence of Competition Authorities: The Example of the EU and Its Member States*, in *World Competition*, vol. 42, 2019, p. 154 ss.

⁵⁶ J. ELIZONDO-URRESTARAZU, *Organismos de igualdad*, in *IgualdadES*, vol. 9, 2024, pp. 245-278.

offrendo un'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni, con l'obiettivo di rafforzare la tutela del principio di uguaglianza.

Istituiti originariamente negli Stati Uniti e poi "giunti" in Europa tramite il Regno Unito⁵⁷, la loro iniziale creazione si può collocare tra gli anni '60 e '70 – quindi coeva alla nascita dei *fiscal council* – in parallelo all'acquisizione di consapevolezza, nel mondo occidentale e a livello internazionale, della necessità di combattere le discriminazioni a più livelli, progressivamente estendendo i motivi di discriminazione da contrastare (non solo su base razziale ed etnica, ma anche religiosa, poi sessuale, in collegamento all'età e ad eventuali disabilità e, successivamente, rispetto all'orientamento sessuale). Fino all'inizio del nuovo millennio, però, i Paesi europei dotati di organismi per la parità rimasero un'eccezione, sostanzialmente confinata alla parte nord-occidentale del continente (appunto, Regno Unito, Olanda, Svezia)⁵⁸. Si deve proprio alle pressioni di questi Paesi, infatti, l'accettazione a livello sovranazionale e in seno agli altri Stati UE della loro obbligatoria introduzione, a partire dalla Direttiva sull'uguaglianza in base alla razza e all'etnia del 2000 (art. 13)⁵⁹. Hanno fatto seguito, poi, nel decennio successivo, ulteriori Direttive contro le discriminazioni, in vari ambiti, che hanno esteso il mandato degli organismi per la parità alla loro rispettiva sfera di azione⁶⁰.

⁵⁷ S. BENEDÍ LAHUERTA, *Equality Bodies in the EU: Origins, Challenges and Future Prospects*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper 4, 2022, ora in corso di pubblicazione in C. O'Conneide-J. Ringelheim-I. Solanke (a cura di), *Edward Elgar Research Handbook on European Anti-Discrimination Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2025.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L180, del 19 luglio 2000, pp. 22-26. Per un'analisi delle previsioni sugli *equality bodies* e sulla loro attuazione, cfr. R. HOLTMAAT, *Catalysts for change? Equality bodies according to directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

⁶⁰ Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, GU L 269 del 5 ottobre 2002, p. 15-20; Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, GU L373, del 21 dicembre 2004, pp. 37-43; Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del

Tali Direttive si limitano a richiedere l'istituzione di uno o più organismi dedicati all'analisi, al monitoraggio e al supporto della parità di trattamento, senza discriminazioni sulla base del sesso, della razza e dell'origine etnica. Come si dirà per le autorità fiscali indipendenti, gli Stati membri restano arbitri nella scelta di istituire nuovi organismi *ad hoc* a tal fine, come per esempio l'Agenzia federale tedesca per la lotta alla discriminazione (FADA) oppure, come accaduto in Polonia, di attribuire queste funzioni ad alcune delle istituzioni indipendenti nazionali già coinvolte nella difesa dei diritti umani, inclusi i Commissari per la protezione dei diritti fondamentali e gli *Ombudsmen*⁶¹.

Infatti, ai fini del diritto europeo, gli organismi per la parità ben possono coincidere con le istituzioni nazionali per i diritti umani già presenti (*NHRI*, in inglese)⁶². Così 13 dei 37 organismi per la parità sono diventati parte anche del *Network* europeo di tali istituzioni (*ENNHRI*)⁶³, sebbene, a rigore, abbiano un mandato più ristretto al (solo) principio di uguaglianza.

Inoltre, nell'attuare le Direttive, alcuni Stati membri hanno scelto di istituire un organismo per la parità con un mandato che coprisse tutti i motivi di discriminazione (sesso, razza, origine etnica, religione, disabilità,

principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), GU L 204, del 26 luglio 2006, pp. 23-35; Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio, GU L 180, del 15 luglio 2010, pp. 1-6.

⁶¹ Sulla configurazione di questi ultimi organismi, cfr. C. MORTATI, *L'Ombudsman (il difensore civico)*, con la collaborazione di G. De Vergottini-A. Di Giovine-F. Pizzetti-M.C. Sergi-G. Treves-G. Zagrebelsky, *Studi di diritto pubblico comparato*, vol. III, UTET, Torino, 1974 e E. CAMPPELLI, *L'Ombudsman nel diritto comparato. Origine, esperienze, prospettive*, Cedam, Padova, 2024, spec. p. 57 ss.

⁶² Sulle istituzioni nazionali per i diritti umani nel contesto europeo, cfr. J. WOUTERS-K. MEUWISSEN (a cura di), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International perspectives*, Larcier-Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013; K. MEUWISSEN, *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?*, in *Human Rights Law Review*, vol. 15, 3, 2015, pp. 441-484; A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, cit., p. 313 ss.

⁶³ I. ZAMFIR, *Standards for Equality Bodies: Discrimination under Article 19 TFEU Grounds (EU Legislation in Progress)*, European Parliament Members' Research Service, PE 751414, giugno 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751414/EPRS_BRI\(2023\)751414_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751414/EPRS_BRI(2023)751414_EN.pdf).

età e orientamento sessuale), mentre altri hanno creato più organismi, come la Spagna, che aveva inizialmente un'agenzia per la lotta alle discriminazioni razziali ed etniche e una per le discriminazioni su base sessuale⁶⁴. In realtà, la scelta prevalente sembra sia stata quella in favore di un singolo organismo responsabile per tutti i tipi discriminazione⁶⁵, visti i numerosi casi in cui le violazioni della parità di trattamento intersecano varie forme di discriminazione e considerati i problemi di coordinamento che potrebbero sorgere tra più agenzie.

Le Direttive rimangono piuttosto vaghe sulle funzioni da assegnare agli organismi per la parità e al tipo di assistenza da prestare alle vittime di discriminazioni. Nella Direttiva 2000/43 EC si parla di assistenza «concreta» e «pratica», aiutando i soggetti riguardati ad esperire ricorsi contro le discriminazioni. Dunque, si può ritenere che queste autorità nazionali debbano fornire quanto meno assistenza legale agli interessati. Inoltre, la medesima Direttiva richiede che gli organismi per la parità si adoperino per «lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazioni» e procedano alla «pubblicazione di relazioni indipendenti» e alla «formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni» (art. 13, par. 2). Cosa sia da intendersi però con relazioni e raccomandazioni e, soprattutto, con il potere di inchiesta, non viene specificato.

Non è un caso che, a livello nazionale, sono state conferite a tali organismi le funzioni più disparate⁶⁶. In un report pubblicato nel 2018, ad esempio, si sottolineava che 19 organismi per la parità avevano il potere di adottare decisioni vincolanti e/o di imporre sanzioni, 8 mostravano uno scarso seguito delle decisioni adottate e 17 non avevano affatto la competenza di gestire denunce di discriminazione e neppure di agire

⁶⁴ *Ibidem* e F. BIAGI, *Gli organismi nazionali per la parità: una prospettiva comparata*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche: profili giuridici di tutela*, Armando, Roma, 2011, pp. 235-259.

⁶⁵ COMMISSIONE EUROPEA, Staff Working Document su *Equality Bodies and the Implementation of the Commission Recommendation on Standards for Equality Bodies*, SWD/2021/63 final, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and Council su *the Application of Council Directive 2000/43/EC and Council Directive 2000/78/EC*, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0063#footnoteref22>.

⁶⁶ Cfr. F. BIAGI, *Gli organismi nazionali per la parità: una prospettiva comparata*, cit., p. 240 ss. e B. DE WITTE, *New Institutions for Promoting Equality in Europe: Legal transfers, national bricolage and European governance*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, 1, 2012, pp. 49-74.

come *amici curiae* dinanzi alle corti⁶⁷ In realtà, solo un numero assai modesto di organismi per la parità ha il potere di ricorrere dinanzi ad un giudice di propria iniziativa e di introdurre richieste di *actio popularis*⁶⁸.

Secondo la Commissione europea, due sono i principali modelli di organismi per la parità negli Stati membri: quelli che assumono caratteristiche per certi versi simili ad un tribunale e quelli che svolgono essenzialmente un ruolo promozionale della garanzia della parità di trattamento⁶⁹. I primi conducono inchieste o indagini, audizioni dei soggetti coinvolti e decidono – seppur sprovvisti dei poteri di un vero e proprio giudice, ma piuttosto come un'autorità amministrativa – casi di discriminazione che siano stati portati alla loro attenzione. I secondi, invece, svolgono funzioni di *advocacy*, supportano lo sviluppo di buone prassi di garanzia della parità di trattamento, cercano di aumentare tra i cittadini la consapevolezza sui vari profili del diritto di uguaglianza e prestano assistenza legale alle vittime.

In alcuni casi il sistema nazionale opta per uno dei due modelli o si può riscontrare una loro combinazione nello stesso organismo⁷⁰. Sebbene dall'interpretazione letterale delle varie Direttive europee sulla parità di trattamento appaia una preferenza per il “modello promozionale” – mentre nulla si dice dell'attribuzione di funzioni para-giurisdizionali – da un punto di vista meramente quantitativo sembra che gli organismi per la parità attualmente funzionanti siano distribuiti in modo più o meno bilanciato tra i due modelli⁷¹.

I diversi modelli di riferimento, le tradizioni giuridiche e amministrative nazionali e lo scarso grado di dettaglio della normativa europea finora

⁶⁷ N. CROWLEY, *Equality Bodies Making a Difference*, European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination, European Commission, Bruxelles, 2018.

⁶⁸ M. AMMER-N. CROWLEY-B. LIEGL-E. HOLZLEITHNER-K. WLADASCH-K. YESILKAGIT, *Study on Equality Bodies Set up Under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*, Human European Consultancy and Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights, European Commission, 2010.

⁶⁹ COMMISSIONE EUROPEA, Staff Working Document su *Equality Bodies and the Implementation of the Commission Recommendation on Standards for Equality Bodies*, SWD/2021/63 final, cit.

⁷⁰ M. AMMER-N. CROWLEY-B. LIEGL-E. HOLZLEITHNER-K. WLADASCH-K. YESILKAGIT, *Study on Equality Bodies Set up Under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*, cit.

⁷¹ N. CROWLEY, *Strengthening the Role and Independence of Equality Bodies*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 747.189, 2023.

hanno consentito l'introduzione di organismi per la parità di trattamento con caratteristiche molto variegata. Alcuni Paesi membri hanno attribuito agli organismi per la parità designati la dotazione minima di poteri previsti dal diritto europeo, ma la gran parte ha deciso di andare ben oltre la soglia minima, per esempio stabilendo meccanismi di protezione delle vittime di discriminazioni in capo a queste autorità; il che ha ulteriormente contribuito ad accrescere le differenze nazionali.

Proprio la vaghezza delle disposizioni europee, specie con riferimento al requisito dell'indipendenza, negli ultimi anni è stato uno degli elementi critici rispetto alla valutazione della loro effettività, accanto alla carenza di elementi minimi di omogeneità⁷².

Inizialmente, nella proposta della Commissione europea di quella che poi è diventata la Direttiva 2000/43/CE si parlava espressamente di «organismi indipendenti», quindi con uno *status* di indipendenza strutturale riconosciuto. Nella versione in vigore, invece, si fa semplicemente riferimento all'indipendenza o all'autonomia funzionale. La conseguenza è stata che accanto ad organismi per la parità con una propria personalità giuridica o uno statuto di indipendenza (la maggior parte), anche laddove collocati all'interno delle istituzioni indipendenti per i diritti umani, altri organismi sono stati creati all'interno delle strutture dell'Esecutivo, per esempio entro dipartimenti governativi⁷³; una circostanza che può destare qualche sospetto sulla effettiva neutralità del loro operato. A ciò si aggiunge la circostanza per cui un buon numero di questi organismi, a prescindere dalla loro collocazione istituzionale, dichiara di rispondere delle loro attività direttamente al Governo, sebbene negli ultimi anni si sia

⁷²B. DE WITTE, *New Institutions for Promoting Equality in Europe*, cit., p. 60 ss. e P. FALLETTA, *L'attuazione del principio di non discriminazione, tra normativa europea e competenze degli Equality Bodies*, in G.C. De Martin-Z. Witkowski-P. Gambale (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*, Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Cedam, Padova, 2016, pp. 123-132.

⁷³Come riportato da N. CROWLEY, *Equality Bodies Making a Difference*, European Commission, Bruxelles, 2018, p. 10, nota 19, nove organismi per la parità nell'UE erano allora parte integrante delle strutture di Governo: due in Austria, due in Finlandia, due in Italia e uno in Germania, Portogallo e Spagna. Sulla perdurante assenza di almeno un organismo per la parità di trattamento pienamente indipendente in Italia, cfr. F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia: «adelante con juicio»?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, pp. 100-117 e F. SAVASTANO, *L'Autorità nazionale per i diritti umani: vecchi percorsi e nuove ipotesi per un organismo che non riesce a vedere la luce*, in *Nomos*, 1, 2023, p. 2 ss.

ricontrato un trend in crescita a favore di meccanismi di *accountability* dinanzi al Parlamento⁷⁴.

Inoltre, fino a poco tempo fa il diritto UE non conteneva alcuna garanzia sull'allocazione di risorse umane e finanziarie sufficienti o contro riduzioni arbitrarie del budget, a tutela della loro autonomia⁷⁵.

Per rimediare a queste criticità, prima, nel 2018, è stata adottata dalla Commissione una Raccomandazione che forniva standard chiari, seppur non vincolanti, sull'ambito di azione, le funzioni, i requisiti di indipendenza, sull'appropriatezza delle risorse rispetto ai poteri conferiti e sull'accessibilità ai cittadini degli organismi per la parità⁷⁶. Poi, nel 2024, assecondando la tendenza che si è già vista per le autorità *antitrust* e per quelle sulla *privacy* circa la codificazione incrementale di requisiti e garanzie di indipendenza degli organismi nonché del rafforzamento dei poteri, sono state adottate due Direttive che hanno modificato le precedenti⁷⁷. Entrambe estendono le competenze di questi organismi, per esempio includendo anche la tutela dei lavoratori del settore autonomo e prevedendo espressamente la facoltà di svolgere indagini, accertamenti, di risolvere controversie nei casi di discriminazione (dunque potenziando le funzioni para-giurisdizionali), di agire in giudizio e di adottare pareri e decisioni, in linea con il diritto e le prassi nazionali (e con la possibilità di derogare *in melius*). Inoltre, si introduce l'obbligo per le istituzioni nazionali di

⁷⁴ COMMISSIONE EUROPEA, Staff Working Document su *Equality Bodies and the Implementation of the Commission Recommendation on Standards for Equality Bodies*, cit., p. 17.

⁷⁵ Ciò, comunque, al netto del fatto che le vistose differenze nella dotazione di organico di queste autorità discende anche dalle dimensioni del Paese e dei suoi apparati amministrativi tradizionali a cui attingere: così J. ELIZONDO-URRESTARAZU, *Organismos de igualdad*, cit., pp. 245-278, che sottolinea la differenza tra il Centro per la parità di trattamento di Lussemburgo, che ha 3 membri di staff, e il Difensore dei diritti umani in Francia, che ne ha oltre 200.

⁷⁶ Á. SOLANES, *Equality Bodies in the European Union: The Spanish Independent Authority for Equal Treatment*, in *Deusto Journal of Human Rights*, vol. 12, 2023, p. 105.

⁷⁷ Cfr. Direttiva UE 2024/1499 del Consiglio del 7 maggio 2024 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE; Direttiva UE 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

consultare gli organismi per la parità su questioni relative alla discriminazione. Si rafforza anche il loro statuto giuridico indipendente contro pressioni esterne, pubbliche o private, attraverso norme sulle procedure di selezione, la puntualizzazione del regime sulle incompatibilità nonché garanzie contro la rimozione dalla posizione. Infine, si dispone che gli organismi siano dotati di risorse umane, tecniche e finanziarie commisurate alle loro funzioni.

Anche se l'ambito di intervento degli *equality bodies*, attinente alla tutela dei diritti fondamentali, è piuttosto distante dal mandato conferito alle istituzioni fiscali indipendenti, sfide e problemi affrontati sono analoghi, specie sull'indipendenza e sull'effettività del mandato, svolgendo entrambi una evidente funzione contro-maggioritaria.

Con i *fiscal council* gli organismi per la parità degli Stati membri condividono anche un flebile sistema di collaborazione e raccordo con i loro omologhi nazionali e la mancanza di un'autorità indipendente di riferimento a livello UE, in aggiunta alla Commissione europea. Esiste infatti un *European Network of Equality Bodies* (Equinet)⁷⁸, con sede a Bruxelles, ma si tratta di un'associazione internazionale con *status* di diritto privato che include organismi da un numero di Paesi ben superiore a quelli della sola Unione.

Il punto è che, nonostante l'UE abbia ampie competenze nel contrasto alle discriminazioni (non da oggi, sebbene l'art. 19 TFUE post-Lisbona abbia ulteriormente esteso la base giuridica), può esercitare i suoi poteri solo nell'ambito delle sue sfere di attribuzione e dunque manca di una potestà generale nel regolare la garanzia della parità di trattamento; elemento che tendenzialmente spiega l'assenza di un organismo europeo indipendente per la parità, a meno di non volerlo identificare nell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, che tuttavia ha una "giurisdizione" molto più ampia⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. il sito web dell'*European Network of Equality Bodies*, <https://equineteurope.org/>.

⁷⁹ Incluso, ad esempio, il monitoraggio delle conseguenze dell'intelligenza artificiale sui diritti fondamentali: si veda O. POLLICINO, *Getting the Future Right – Artificial Intelligence and Fundamental Rights. A view from the European Union Agency for Fundamental Rights*, in *BioLaw Journal*, 1, 2021, pp. 7-11. Sull'Agenzia europea per i diritti fondamentali, cfr., tra i molti, L. SCAFFARDI, *L'incerto mandato dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2008, pp. 156-159; M. CARTABIA-E. LAMARQUE-D. TEGA, *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3, 2009, pp. 531-561; L. VIOLINI, *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e "case law" nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in *Federalismi.it*, 1, 2012, p. 1 ss.

IV.1.5. Lezioni tratte dalla comparazione con altre istituzioni indipendenti

L'analisi degli sviluppi che hanno interessato le banche centrali, le autorità per la concorrenza, quelle per la *privacy* e, da ultimo, gli organismi indipendenti contro le discriminazioni, mostra che i requisiti di indipendenza di queste istituzioni sono stati rafforzati anni dopo la loro originaria creazione, una volta che i limiti delle rispettive soluzioni organizzative iniziali si sono palesati. Si tratta principalmente di limiti all'effettiva applicazione delle disposizioni di diritto europeo di cui le autorità indipendenti costituiscono un presidio, cosicché l'eccessiva eterogeneità della struttura e del funzionamento di tali autorità pregiudica l'efficacia dell'azione europea. Inoltre, questa introduzione di standard più stringenti sull'indipendenza è avvenuta in parallelo ad un ampliamento e un approfondimento del processo di integrazione europea in quel settore specifico (politica monetaria, politica della concorrenza, protezione dei dati personali, tutela contro le discriminazioni).

Ciò conduce a due riflessioni, tra loro collegate, rispetto al caso delle istituzioni fiscali indipendenti, di cui si parlerà nei prossimi paragrafi. In primo luogo, una valutazione complessiva sull'indipendenza dei *fiscal council*, come riscontrato per l'evoluzione degli altri organismi indipendenti, richiede un numero sufficiente di anni dalla loro costituzione per essere svolta in modo appropriato (e circa dieci anni sembra un numero di anni congruo a tal fine).

In secondo luogo, la capacità dell'UE di intervenire sugli standard di indipendenza di queste istituzioni dipende dalla politica e dalla competenza in questione nonché dalla percezione circa la necessità di prestazioni di unità e di uniformità del quadro regolatorio. Così, ad esempio, potrebbe essere che un livello significativo di eterogeneità istituzionale tra gli Stati membri sia tollerabile in un primo momento, ma poi, procedendo ad un'integrazione più stretta delle politiche nazionali nel settore, aumenti anche la necessità di requisiti unitari europei e più stringenti per le autorità nazionali competenti. Allo stesso tempo, nella realizzazione di una unione più stretta, si potrebbe avvertire una crescente necessità di un miglior coordinamento, anche istituzionale, tra le autorità indipendenti omologhe nell'Unione, come si è ravvisato per le banche centrali e per le autorità per la concorrenza⁸⁰, ma che manca ad oggi per i *fiscal council*.

⁸⁰ Cfr., rispettivamente, F. PAPADIA-C. SANTINI, *La Banca centrale europea. Le nuove sfide*

Tuttavia, sembrerebbe essere questa la direzione auspicabile per le istituzioni fiscali indipendenti, specie nel quadro di un aggiornamento delle regole sul coordinamento delle politiche economiche e fiscali e di una loro maggiore effettività.

IV.2. Le disposizioni sulle istituzioni fiscali indipendenti nella risposta dell'Unione alla crisi dell'Eurozona e nella *governance* economica europea

La prima fonte ad aver previsto l'obbligatoria istituzione delle autorità fiscali indipendenti nell'UE è stata la Direttiva 2011/85/UE, secondo cui il controllo effettivo e tempestivo delle regole di bilancio nazionali deve essere basato su «un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri» (art. 6, par. 1, lett. b)⁸¹. Tuttavia, la Direttiva non contiene specificazioni ulteriori sulle caratteristiche e le prerogative di queste istituzioni.

Al contrario, sebbene non imponga di seguire uno specifico modello di *fiscal council* (cfr. *supra* il cap. I), il Regolamento n. 473/2013 – vincolante solo per i Paesi dell'Eurozona – è più preciso sulla configurazione istituzionale necessaria per queste autorità⁸². Ad esempio, la formulazione dell'art. 2 del Regolamento sembra escludere chiaramente che il modello del consiglio fiscale “agente” sia in linea con il diritto europeo. Tra le caratteristiche fondamentali prescritte per le autorità fiscali indipendenti, infatti, possono annoverarsi: un regime giuridico garantito dalla legge⁸³,

dopo la Grande Recessione, il mulino, Bologna, 2019, cap. 3, e M. ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network: dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN*, Cacciucci, Bari, 2020.

⁸¹ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, GU L 306 del 23 novembre 2011, p. 41-47.

⁸² 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, GU L 140 del 27 maggio 2013, p. 11-23.

⁸³ Anche se il Regolamento richiama «leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti», l'interpretazione fornita dalla Commissione e sostanzialmente seguita dagli Stati membri riconosce la necessità di provvedere alla regolazione del *fiscal council* almeno con fonte di rango primario.

l'indipendenza dalle autorità di bilancio e da qualsiasi organismo pubblico e privato, la nomina dei componenti ancorata a requisiti di competenza tecnica e di *expertise*, l'accesso alle informazioni e alle risorse necessarie per svolgere le proprie funzioni, la capacità di comunicare pubblicamente i risultati delle proprie analisi in modo tempestivo. Insomma, tutti requisiti che precludono l'esistenza di una dipendenza funzionale del consiglio fiscale dall'Esecutivo e che, piuttosto, suggeriscono un'autonomia di bilancio e di personale, così come lo sviluppo di canali di comunicazione propri e il carattere a-partitico e senz'altro non-maggioritario della composizione dell'organo.

Più vagamente delineate sono invece le funzioni delle autorità, secondo il Regolamento. L'art. 5 si limita a richiedere che assicurino il rispetto delle regole fiscali europee incorporate nelle procedure di bilancio nazionali attraverso l'obiettivo di medio-termine. In aggiunta a ciò, e solo in via opzionale – «ove appropriato» – i *fiscal council* possono vedersi assegnare anche la funzione di supervisionare e monitorare pubblicamente il rispetto delle regole di bilancio nazionali. Ne consegue che il diritto UE non preclude ai Paesi dell'Eurozona di attribuire alle autorità fiscali indipendenti poteri ulteriori rispetto alla soglia minima indicata dalle norme sovranazionali e, pertanto, di conferire loro anche poteri decisionali nelle procedure di bilancio, come per il modello del consiglio fiscale "fiduciario", che tuttavia nella sua versione più "integrale" non è operativo al momento in nessuno degli Stati membri.

Il Regolamento n. 473/2013 sostanzialmente traspone in norme vincolanti la gran parte dei Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio, inclusa la creazione dei *fiscal council* come autorità di monitoraggio dei conti pubblici, come previsti in una Comunicazione *ad hoc* del 2012 della Commissione europea⁸⁴. Né indicazioni più puntuali erano state fornite nel frattempo, sempre nel 2012, nel già evocato art. 3, par. 2 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'unione economica e monetaria (TSCG) – formalmente un accordo intergovernativo – vincolante per tutti i Paesi membri ad eccezione dell'Ungheria, della Polonia e della Svezia, e che rinvia al ruolo di organismi di monitoraggio indipendenti per l'attivazione del meccanismo automatico di correzione.

⁸⁴ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione sui *Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio*, COM (2012) 342 final, punto 7, su cui cfr. C. CLOSA MONTERO-F. GONZÁLEZ DE LEÓN-F. LOSADA FRAGA, *Democracy vs technocracy*, cit., pp. 19-20.

Pertanto, sembra che i Paesi dell'Eurozona godano di un'ampia discrezionalità nel dare attuazione ai requisiti (minimi) disposti dal diritto europeo e dal TSCG sui consigli fiscali⁸⁵. Nonostante la variabilità di soluzioni organizzative e funzionali, è l'Unione europea che comunque riconosce un organismo, al ricorrere di determinati requisiti e di una certa dotazione di poteri, quale istituzione fiscale indipendente per il diritto sovranazionale, anche se ciò determina qualche forzatura e semplificazione, accostando tra loro uffici parlamentari di bilancio, sezioni consultive presso corti e consigli indipendenti creati presso il Governo. Ogni Stato membro, entro quei limiti, ha scelto la configurazione più congeniale alle specificità e alle necessità del proprio ordinamento costituzionale. Alcuni consigli fiscali erano stati originariamente concepiti proprio per rafforzare l'Esecutivo (in Germania, per esempio), o, invece, per riequilibrare la marginalizzazione del Parlamento (come in Austria e in Italia) o, ancora, a supporto dell'autonomia di valutazione di autorità già indipendenti (come per la Banca centrale in Estonia e la Corte dei conti in Francia), assumendo che le procedure di bilancio e finanziarie funzionino meglio quando la politica è vincolata.

Come mostrato dalla Relazione pubblicata sulla base dello stesso art. 3, par. 2 del TSCG, a cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, la Commissione ha seguito un approccio flessibile e deferente nei confronti degli Stati membri nel valutare il rispetto dei requisiti sui *fiscal council*. Alcuni Paesi, come il Belgio (di cui si è detto nel par. II.4), a prima vista non sembrano conformarsi precisamente alle condizioni di indipendenza e autonomia dei consigli fiscali rispetto alle regole fissate dall'UE⁸⁶. Inoltre, bisogna tenere conto che, entro la fine del 2013 (termine entro il quale la Direttiva 2011/85 andava implementata e il Regolamento del 2013 doveva essere attuato), ben sette Paesi UE ancora non avevano un'agenzia fiscale indipendente (Bulgaria, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia)⁸⁷. In Grecia, Irlanda e Spagna, poi (come si è scritto nel par. II.2), la creazione di una simile istituzione era stata inclusa tra le condizioni dei MoU per ottenere assistenza finanziaria. Ancora, in altri

⁸⁵ Cfr. D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, cit., p. 108 ss.; COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, cit., p. 3 ss.

⁸⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *ivi*, p. 8 and Allegato V.

⁸⁷ BANCA CENTRALE EUROPEA, *Monthly Bulletin*, giugno 2014, p. 97.

Paesi, come in Italia e in Spagna, la scelta di istituire un (nuovo) consiglio fiscale ai sensi del diritto UE anziché riformare una delle istituzioni esistenti, come la Corte dei conti o l'ufficio parlamentare di bilancio, è stata alquanto controversa⁸⁸.

Nonostante l'approccio indulgente generalmente mostrato dalla Commissione nella verifica della corretta attuazione delle regole sulla nuova *governance* economica negli Stati membri, il suo Report del 2017 sul TSCG ha però messo in dubbio l'esistenza di una istituzione fiscale indipendente in Polonia – identificata nell'Ufficio supremo di controllo (*Najwyższa Izby Kontroli*) dal Governo polacco⁸⁹ – e ha considerato molto problematico il ripetuto fallimento delle autorità slovene di nominare i membri del *fiscal council*, inibendone così le attività⁹⁰.

Dunque l'approccio minimalista seguito dalla normativa europea sull'architettura e sulle funzioni delle autorità fiscali indipendenti e la flessibilità della Commissione, non hanno impedito che si denunciassero pubblicamente, da parte di questa stessa istituzione, i tentativi più evidenti di deviazione dalle regole europee, come nei casi di Polonia e Slovenia. D'altra parte, nella lettura fornita delle norme europee la Commissione pare prediligere il modello del *fiscal council* "orchestratore", quanto meno per le autorità nazionali, concepito a supporto dell'*accountability* parlamentare e della qualità democratica delle procedure di bilancio, che dovrebbero diventare – anche grazie ai consigli fiscali – più visibili e meglio comprese da parte dei cittadini.

Seppur senza paventare mai, come invece è accaduto per le autorità per la concorrenza, l'apertura di procedure di infrazione, la Commissione europea ha ripetutamente richiamato gli Stati membri interessati laddove rilevava una scarsa autonomia e indipendenza dei *fiscal council*. Legami troppo stretti tra questi ultimi e i rispettivi Governi sono stati segnalati dalla Commissione non soltanto con riferimento ai *fiscal council* chiaramente «agenti» dell'Esecutivo, ma anche in relazione a quelli che sono istituiti entro le strutture del Governo, pur essendo dotati di una certa

⁸⁸ Cfr., rispettivamente, C. FASONE, *Corte dei conti v. Ufficio parlamentare di bilancio?*, cit., p. 171 ss. e M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión*, cit., pp. 1-40.

⁸⁹ M. SEROWANIEC, *The Legal Status of the Polish Supreme Audit Office's Corps of Auditors*, cit., p. 51 ss.

⁹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty...*, cit., p. 8.

autonomia⁹¹. In parallelo, con l'obiettivo di creare o rafforzare un dibattito pubblico a livello nazionale sul bilancio e le sue regole, la Commissione ha regolarmente raccomandato a tutti i Paesi UE di introdurre procedure di “*comply or explain*”, preferibilmente coinvolgendo il Parlamento, qualora le stime, le previsioni e i dati prodotti dal Governo non fossero convergenti con quelli del consiglio fiscale o fossero considerati da quest'ultimo come irrealistici o troppo ottimisti⁹².

Il favore della Commissione europea per il modello del *fiscal council* “orchestratore” a livello nazionale stride però con la configurazione del *fiscal council* sovranazionale, il Comitato indipendente europeo per le finanze pubbliche istituito con Decisione della Commissione n. 2015/1937, inizialmente come organismo ausiliario della sola Commissione e con funzioni consultive. Come è stato rilevato da più parti, per il processo di nomina, per la composizione e il mandato nonché per il rapporto strettissimo con questa istituzione, il Comitato europeo sembra decisamente un “agente” della Commissione⁹³. I suoi membri – il presidente e quattro altri componenti – sono tutti nominati dalla Commissione: il presidente e uno degli altri componenti su proposta del Presidente di questa istituzione, sentito il vicepresidente responsabile per l'euro e il dialogo sociale e il commissario responsabile per gli affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane⁹⁴; i tre membri ulteriori, sempre su proposta del Presidente della Commissione europea, ma dopo aver consultato i consigli fiscali nazionali, la BCE e l'Eurogruppo (art. 3). In termini di requisiti sulla selezione, si precisa, oltre al vincolo delle pari opportunità (mai rispettato, peraltro, fino ad ottobre 2024, essendo stati i membri in carica sempre stati tutti uomini fino ad allora), che i componenti “sono esperti di fama internazionale nominati sulla base del merito, delle competenze, della conoscenza della macroeconomia e delle finanze pubbliche, nonché dell'esperienza in materia di politica di bilancio e gestione di bilancio”. Discutibile, sempre in termini di indipendenza dalla Commissione è la durata in carica prevista, un periodo di tre anni rinnovabile una sola volta. Si tratta di un mandato di durata inferiore a quello della Commissione europea (cinque

⁹¹ Ivi, pp. 9-10. Si vedano, ancora, i casi dei consigli fiscali in Belgio e in Germania, su cui cfr. il par. II.4.

⁹² COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sui Principi comuni...*, cit., punto 7.

⁹³ T. TESCHE, «*The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?*», cit., p. 1211.

⁹⁴ Naturalmente, qui, le denominazioni dei Commissari seguono la struttura della Commissione Juncker, in carica quando la Decisione del 2015 è stata adottata.

anni), che infatti ha deciso di rinnovarlo ad aprile del 2019⁹⁵. Nonostante la sostituzione di un componente nel 2020, la Commissione von der Leyen, nel 2023, ha stabilito in via del tutto eccezionale e in deroga al limite di un rinnovo, di confermare gli altri quattro componenti per un mandato ulteriore, consentendo così loro di restare in carica per quasi dieci anni complessivamente⁹⁶. La riforma del Patto di Stabilità e Crescita nel 2024 è intervenuta a modificare leggermente la disciplina del Comitato (cfr. *infra* il cap. IV), il cui rinnovo è stato completato nel corso del 2025, una volta insediatasi la seconda Commissione von der Leyen a dicembre 2024. Da ciò si desume chiaramente che l'attività del *fiscal council* europeo è piuttosto schiacciata sulle necessità e le tempistiche della Commissione. Si fa fatica a ravvisare elementi di effettiva indipendenza, quanto meno nel disegno istituzionale, mentre nulla può dirsi delle competenze dei membri dell'organismo, senza dubbio esperti internazionali.

Da quanto si è detto, appare però criticabile che la Commissione europea applichi un doppio standard in un ambito così delicato, fissando dei requisiti per i consigli fiscali nazionali ben più rigorosi di quanto faccia con sé stessa, rispetto al "suo" *fiscal council* "agente"⁹⁷. Peraltro, l'*European Fiscal Board* manca tuttora di qualsiasi potere di coordinamento delle autorità omologhe nazionali, al contrario di quanto si è visto nei casi delle altre autorità indipendenti nell'UE: evidentemente, la Commissione europea

⁹⁵ Si trattava sempre della Commissione Juncker.

⁹⁶ Il 9 settembre del 2020 Xavier Debrun è stato nominato quale nuovo componente del Comitato, mentre Niels Thygesen, Roel Beetsma, Massimo Bordignon e Mateusz Szczurek, ne sono stati membri fin dall'inizio e il loro mandato è stato rinnovato eccezionalmente per una seconda volta il 3 ottobre 2023. Infine, il 19 ottobre 2024 il mandato di tutti i membri del Comitato è terminato, in attesa di un rinnovo complessivo, che è stato completato solo il 23 aprile 2025. La composizione ora appare più variegata, in termini di genere e di *standing*: ne sono attualmente membri Pieter Hasekamp, il Presidente, già direttore del CPB olandese dal 2020, Janeba Eckhard, George Kopits, Benedicta Marzinotto e Lucía Rodríguez.

⁹⁷ Contrariamente al caso delle Corti dei conti nazionali, la Corte dei conti europea non è stata affatto tenuta in considerazione dalla Commissione europea quale potenziale istituzione fiscale indipendente sovranazionale: ciò, sia per le sue funzioni, controllando principalmente la gestione del bilancio dell'Unione per la protezione degli interessi finanziari europei e non occupandosi, invece, direttamente dei bilanci nazionali, sia per l'evidente differenza di approcci e di priorità tra le due istituzioni, che spesso entrano in conflitto: si veda, ad esempio, la dura critica all'operato della Commissione europea in *CORTE DEI CONTI EUROPEA, Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF*, Review 2, 2025. Pertanto, la Corte dei conti europea resterà fuori dal perimetro di questa indagine.

vuole riservare questa funzione generale di supervisione per sé⁹⁸.

La mancata delega della Commissione al Comitato indipendente europeo per le finanze pubbliche di un potere di coordinamento si spiega però innanzitutto con la natura della competenza dell'UE in questione, che probabilmente mal farebbe tollerare alle autorità nazionali un'ingerenza europea così penetrante sull'attività dei rispetti *fiscal council*. Rispetto a quanto si è visto per il rapporto stretto tra la Commissione e le autorità per la concorrenza nazionali e tra la BCE e le banche centrali nazionali⁹⁹, sulle politiche fiscali viene in gioco la questione della limitata competenza dell'UE, che può solo coordinare le politiche economiche (e sociali) degli Stati membri (art. 5 TFUE). Di contro, la politica monetaria e quella della concorrenza nel mercato interno sono competenze esclusive europee (art. 3, par. 1, TFUE), che giustificano un intervento sovranazionale più "invasivo" e strutturato, anche in termini di collaborazione istituzionale. Tuttavia, la mancanza di una forza "armonizzatrice" che sostenga l'attività dei consigli fiscali europei e l'assenza di meccanismi stabili di coordinamento tra loro sono state criticate dal punto di vista del rendimento, anche economico di queste istituzioni. In altre parole, la mancanza di una gestione centralizzata europea dei *fiscal council* starebbe già pregiudicando lo sviluppo, l'effettività e l'efficienza del loro operato in relazione alla capacità attesa di contrastare il c.d. *deficit bias*¹⁰⁰.

Da una parte, differenze troppo marcate tra le autorità fiscali indipendenti rischiano di rendere la loro attività poco utile, se non insostenibile, in relazione al contenimento del deficit che è un obiettivo comune perseguito collettivamente a livello di Eurozona e, comunque, di tutti i Paesi UE. Dall'altra parte, però, l'autonomia costituzionale degli Stati membri e il limitato ambito di azione dell'Unione sulle politiche fiscali rendono lo svolgimento delle funzioni dei *fiscal council* strettamente dipendente dal contesto nazionale.

⁹⁸ D. FROMAGE, *The European Commission's Relationship to the European Fiscal Board and to National Independent Fiscal Institutions in Monitoring National Budgets*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Governing with numbers. Economic Indicators and the Budget Decision in the Constitutional State*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 181 ss.

⁹⁹ Cfr. il ruolo del Comitato indipendente europeo per le finanze pubbliche, appena menzionato, e i vari *network* di *fiscal council* che sono stati creati più o meno informalmente: il *Network of EU Independent Fiscal Institutions*, l'*EU Network of Independent Fiscal Institutions*; nonché l'*OCSE (OECD) Network*, volti a rafforzare lo scambio di informazione e buone pratiche e che agiscono come "gruppi di pressione". Si veda, più approfonditamente, il par. V.3.3.

¹⁰⁰ Cfr. A. MIJS, *The Unsustainability of Independent Fiscal Institutions*, in *Policy Brief*, Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, 2016, p. 1 ss.

IV.3. Il nodo dell'indipendenza nella disciplina e nella prassi sulle istituzioni fiscali indipendenti

Se, per la configurazione dei *fiscal council*, la garanzia dell'autonomia e delle identità costituzionali, come si dirà meglio a breve, è senz'altro cruciale anche ai fini del diritto UE, in virtù dell'art. 4, par. 2, TUE, occorre però valutare fin dove ci si può spingere nell'assecondare le rivendicazioni nazionali e quanto, di converso, sia auspicabile identificare un parametro omogeneo minimo che tutte le autorità in questione devono rispettare per l'effettività delle funzioni assegnate. Qui, infatti, il punto di vista nazionale va necessariamente temperato con gli obiettivi europei di fondo sottesi alla creazione e al funzionamento delle istituzioni fiscali indipendenti.

Il denominatore comune che tutti i *fiscal council* dovrebbero osservare – si intende sostenere in questa sede – è quello dell'indipendenza organizzativa e funzionale dalle autorità di bilancio per assicurare collettivamente tra i vari consigli, nazionali ed europeo, il buon funzionamento del semestre europeo e di quello nazionale e un livello minimo di convergenza della *governance* fiscale. Se il punto è abbastanza pacifico in via di principio, più arduo è delimitare concretamente i confini specifici dell'indipendenza per queste istituzioni. Infatti, sarebbe fuorviante generalizzare anche per i consigli fiscali l'imposizione *sic et simpliciter* dei medesimi criteri di indipendenza previsti per le altre autorità indipendenti create sulla scorta del diritto UE e già brevemente esaminate. I requisiti, pertanto, dovrebbero essere proporzionati al complesso delle funzioni assegnate alle istituzioni in questione¹⁰¹, considerando se e quali funzioni regolatorie vengono attribuite, se sono previsti anche poteri sanzionatori o se è persino configurabile un ruolo para-giurisdizionale; circostanza che è da escludere per i *fiscal council*. Normalmente, quanto più ampio è il campo d'azione dell'autorità, tanto maggiore è l'esigenza di mantenere l'indipendenza “sotto controllo”¹⁰², per evitare il rischio di abusi, per esempio attraverso procedure di *accountability* democratica e mediante l'intervento

¹⁰¹ Ciò è anche in linea con il principio dell'equilibrio interistituzionale: Corte di giustizia europea, causa C-9/56 *Meroni c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1958:7.

¹⁰² Tra gli altri, evidenziano questo elemento con riferimento ai crescenti poteri della BCE D. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 108 ss. e G. CERRINA FERONI, *Rileggendo Alberto Predieri: Euro, politica monetaria e potere delle Banche centrali*, in R. Ibrido (a cura di), *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 17 ss.

delle corti. In altri termini, l'indipendenza dovrebbe essere trattata come un principio funzionale, utile per conseguire alcune finalità nell'ambito della politica pubblica rilevante e, pertanto, la sua interpretazione ed estensione potrebbe variare da settore a settore.

Nell'Unione, la Corte di giustizia ha avuto l'opportunità di chiarire, già in diverse occasioni, quali siano i requisiti minimi di indipendenza che le corti nazionali devono osservare¹⁰³. In questo contesto, la Corte ha evidenziato due profili. In primo luogo, la "dimensione esterna" dell'indipendenza, che rinvia all'assenza di vincoli gerarchici, di una posizione di subordinazione o di istruzioni vincolanti a cui l'organo in questione – una corte o un giudice – sarebbe sottoposto da parte di altre autorità, pubbliche o private che siano¹⁰⁴. Ne consegue che una serie di garanzie devono essere predisposte a tal fine, per esempio rispetto ad un certo livello di salario e di protezione contro l'allontanamento coatto del giudice dal suo ufficio, con previsioni *ad hoc* sull'inamovibilità salvo che per gravi e comprovate ragioni. In secondo luogo, la "dimensione interna" dell'indipendenza fa invece leva sull'imparzialità dell'organo giudicante nei confronti delle parti e dei terzi che sono riguardati dal procedimento giudiziario, sull'oggettività del punto di vista manifestato e sull'assenza di conflitti di interesse¹⁰⁵.

Tuttavia, un'interpretazione tanto rigorosa dell'indipendenza, probabilmente, non ha senso se applichi senza rimodulazioni ad autorità indipendenti diverse dalle corti. Le prime, infatti, di norma non esercitano funzioni giurisdizionali, in particolare non sono chiamate a rendere giustizia e, tipicamente, le loro decisioni non riguardano direttamente e individualmente un singolo individuo (o persona giuridica)¹⁰⁶. Ciò vale senz'altro per i

¹⁰³ Si veda, ampiamente, R. BUSTOS GIBBERT, *Independencia Judicial e Integracion Europea*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2022 e ID., *Judicial Independence in European Constitutional Law*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 18, 2022, pp. 591-620.

¹⁰⁴ Cfr., tra i molti casi, Corte di giustizia europea, causa C-896/19 *Repubblika v Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311

¹⁰⁵ Corte di giustizia europea, causa C-274/14 *Banco de Santander* ECLI:EU:C:2020:17, par. 58 e causa C-506/04 *Wilson* ECLI:EU:C:2006:587, parr. 49-53.

¹⁰⁶ Anche se le autorità per la concorrenza possono adottare decisioni, per esempio relative ad ipotesi di fusione e acquisizione di aziende, volte a bloccarne il completamento per evitare il rischio di concentrazioni e che si configurano, quindi, come decisioni individuali. Lo stesso può avvenire, ad esempio, per il sistema unico di supervisione bancaria su cui cfr. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea: profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 108 ss. e A. PIERINI, *L'unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2019, p. 167 ss.

consigli fiscali che sono sempre sprovvisti di poteri decisionali in senso stretto e, ad ogni modo, hanno come interlocutore privilegiato autorità pubbliche, segnatamente, quelle di bilancio. Del resto, persino nel caso di organismi, come le autorità *antitrust*, che godono di poteri ben più ampi dei *fiscal council*, la Corte di giustizia ha escluso che possano essere trattate alla stregua delle Corti per valutarne il grado di indipendenza¹⁰⁷.

Sembra, piuttosto, che per autorità nazionali indipendenti come i consigli fiscali i principali requisiti da rispettare riguardino la già citata “dimensione esterna” dell’indipendenza. Nel suo ambito vanno ricomprese la “messa in sicurezza” dell’autorità rispetto a pressioni politiche e a titolari di cariche elettive, attraverso procedure di nomina che seguano criteri esclusivi di competenza e indicazioni precise sul regime delle incompatibilità¹⁰⁸. Inoltre, per preservare l’autonomia dalle autorità di bilancio, come si è già enfatizzato, è anche essenziale che i consigli fiscali siano dotati di risorse umane, strumentali e finanziarie commisurate alle funzioni da espletare – che potrebbero non essere esattamente identiche tra gli Stati membri –, che le attività siano regolate, quanto meno, per legge, che il compenso sia adeguato e parametrato ai più alti funzionari statali e che i componenti non possano essere arbitrariamente rimossi dalla carica. Questi criteri possono integrare e arricchire quelli minimi già contenuti nell’art. 2 del Regolamento n. 473/2013, che appare piuttosto modesto nelle ambizioni sui *fiscal council*. Per esempio, nell’articolo non si citano affatto la questione dell’inamovibilità, i casi di incompatibilità e i livelli di retribuzione da assicurare. Come se non bastasse, si accennava prima al fatto che il regime giuridico di queste autorità è garantito per legge, con fonte rinforzata o costituzionale nella prassi, secondo l’interpretazione fornita del Regolamento, il quale, però fa ancora testualmente riferimento all’ipotesi di disciplinarli con regolamento o con atti amministrativi vincolanti, circostanza palesemente insufficiente a garantire l’indipendenza.

Ulteriori elementi per questa riflessione sull’indipendenza dei *fiscal council* si possono trarre da una serie di sentenze della Corte di giustizia

¹⁰⁷ Corte di giustizia europea, sentenza del 31 maggio 2005, Causa C-53/03, *Syfait*, ECLI:EU:C:2005:333, par. 30 e 37 sentenza del 16 settembre 2020, Causa C-462/19, *Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco) e altri*, ECLI:EU:C:2020:715.

¹⁰⁸ M. THATCHER, *Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 9, 2002, pp. 954-972.

sulle autorità nazionali di regolamentazione del settore dell'energia¹⁰⁹. In particolare, in *Commissione c. Germania*, la Corte ha ritenuto che il Governo federale tedesco avesse violato il requisito di indipendenza fissato dalle norme UE per le autorità per l'energia in quanto la legge federale sull'industria energetica aveva attribuito all'Esecutivo – anziché ad un'autorità indipendente come previsto dalla Direttiva 2009/72/CE – il potere di determinare la metodologia per fissare o approvare le tariffe energetiche. Si tratta di un caso alquanto palese e, per più versi, estremo di violazione dell'indipendenza, in cui un'istituzione politica si sostituisce direttamente all'autorità indipendente designata, andando ben oltre il caso di pressioni politiche o trasmissione di istruzioni su come operare. La sentenza della CGUE, peraltro, è stata criticata, non per le conclusioni a cui giunge, ma per il ragionamento svolto dalla Corte sui requisiti di indipendenza. Nella decisione, infatti, la Corte di Giustizia afferma che la Direttiva in esame definisce in maniera molto puntuale gli standard sostanziali di indipendenze delle autorità per l'energia, ma da più parti si è rilevato che non è affatto così (e che, anzi, le previsioni europee in merito restano abbastanza vaghe): l'ampio margine di discrezionalità demandato agli Stati membri «*certainly does not guarantee that the NRAs' decision-making is conducted on the basis of "a uniform criterium"*»¹¹⁰ attraverso l'Unione. Nel complesso, l'indipendenza appare come un elemento fondamentale affinché le autorità indipendenti nazionali, tra cui i *fiscal council*, siano in grado di agire in maniera coordinata e collaborativa tra loro nel conseguimento di obiettivi comuni come il contenimento del deficit e la sostenibilità del debito, prevenendo il rischio di *moral hazard* e rinsaldando il livello di fiducia reciproca tra Paesi membri e tra istituzioni nazionali omologhe. Ciò implica che gli standard di indipendenza, in quanto specifici a seconda del settore interessato, vengono chiaramente identificati dalla normativa UE senza che si deferisca tale scelta, come avviene adesso per i consigli fiscali, agli Stati membri. È questo, peraltro, il percorso gradualmente seguito anche nella regolazione europea delle autorità per la concorrenza e per la *privacy*.

Una simile conclusione sembra valida anche per i *fiscal council*: per

¹⁰⁹ Corte di giustizia europea, sentenza del 2 settembre 2021, Causa C-718/18 *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2021:20.

¹¹⁰ K. HUHTA, *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 30, 2021, p. 260.

assicurare conti pubblici in ordine in tutta l'unione e il regolare funzionamento del semestre europeo e di quelli nazionali, *fiscal watchdog* indipendenti dovrebbero essere operativi in tutti i Paesi UE e dialogare costantemente tra loro e con la Commissione europea, in sinergia, ma anche in autonomia rispetto alle autorità di bilancio.

IV.4. Tra incidenza della cultura politica e istituzionale nazionale e tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento nell'Unione europea

Scrivendo quasi un secolo fa, Carl Schmitt osservava che le autorità custodi della Costituzione «possono essere considerate soltanto nel concreto contesto generale della struttura costituzionale»¹¹¹: «ogni realtà politica ha costruito, e costruirà, di riflesso a sé i propri custodi»¹¹². Il caso dei *fiscal council*, tra le istituzioni del *fourth branch*, è per più aspetti peculiare configurandosi questi come istituzioni non maggioritarie e tecniche in grado di interferire con la più politica delle funzioni statali, quella di bilancio che, come l'evoluzione del costituzionalismo insegna, è al cuore del rapporto tra cittadini e pubblica autorità e della legittimazione delle istituzioni rappresentative¹¹³.

Al punto che, come qualcuno ha provato ad argomentare forse con enfasi eccessiva, l'istituzione di *fiscal council* prevista dall'UE potrebbe persino sfidare il rispetto, nei confronti dei Paesi membri, dell'«identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale» (art. 4.2 TUE)¹¹⁴, qualora intervenisse a modificare le regole e le dinamiche delle forme di stato e di governo nazionali.

Consapevole di muoversi su un terreno scivoloso, molto sensibile per

¹¹¹ C. SCHMITT [1931], *Il custode della Costituzione*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1981, p. 23.

¹¹² Così S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, ediz. ETS, Pisa, 1996, p. 29.

¹¹³ Per questo un esame della loro attività deve andare oltre una valutazione incentrata su un'analisi costi-benefici oppure sulle teorie della delega e il rapporto principale-agente su cui, cfr. G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, Londra, 1996, p. 9 ss. e p. 265 ss. e H. KASSIM-A. MENON, *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 10, 2003, p. 121 ss.

¹¹⁴ D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., p. 116.

la sovranità statale, nel già citato report sull'attuazione del *Fiscal Compact* del 2017, la Commissione europea aveva affermato:

«(...) Un certo margine è stato dato a ciascuna Parte Contraente per adattare le previsioni nazionali di attuazione alle specificità del contesto istituzionale domestico. (...) Questo elemento è visibile, per esempio, nei differenti approcci nazionali sul grado di flessibilità consentito nel quadro dei meccanismi di correzione così come nelle variegate ambizioni nazionali sulla struttura e sul mandato delle autorità indipendenti per il monitoraggio dei conti pubblici, al di là dei requisiti minimi fissati» (enfasi aggiunta)¹¹⁵.

La prassi attuativa sulle disposizioni europee non sembra aver materializzato un simile rischio di ingerenza della regolazione UE sui *fiscal council* rispetto alle identità costituzionali degli Stati membri¹¹⁶. Anzi, come si è detto (e si veda anche il cap. V in merito), sinora la normativa UE sul punto è forse stata fin troppo cauta e deferente verso le scelte nazionali.

Da questo punto di vista, la disciplina UE sulle istituzioni fiscali indipendenti è rimasta pienamente conforme al principio di attribuzione (art. 5, parr. 1 e 2, TUE) e al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE), trattandosi di competenza non esclusiva europea, mentre si può discutere della proporzionalità dell'intervento europeo (art. 5, par. 4, TUE)¹¹⁷, nel senso che l'UE potrebbe aver fatto troppo poco per assicurare il

¹¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on the Fiscal Compact: Taking stock*, cit., p. 4 (traduz. mia): «Margin was given to customise national provisions to the specific institutional budgetary setting of each Contracting Party. (...) That feature is seen in, for example, distinct approaches to flexibility within the correction mechanisms as well as in varying ambitions, beyond the minimum requirements, in the setting and mandate of national independent monitoring institutions».

¹¹⁶ Sulla nozione di identità costituzionale nazionale, cfr. ad esempio, S. NINATTI, *Ai confini dell'identità costituzionale. Dinamiche familiari e integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2012; B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinali*, Giappichelli, Torino, 2013; E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015; P. FARAGUNA, *Ai confini della costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015.

¹¹⁷ «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati». Tipicamente l'azione UE è criticata per essere più invadente e invasiva rispetto a quanto strettamente richiesto dai Trattati (cfr. F. JACOBS, *Recent Developments in the Principle of Proportionality in EC Law*, in E. Ellis (a cura di), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Portland, Hart Publishing, Oxford, 1999 e T. MARZAL, *From Hercules to Pareto: Of baths, proportionality, and EU law*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 15, 3, 2017, pp. 621-648; qui invece si evidenzia la situazione opposta.

conseguimento degli obiettivi dei Trattati in tema di coordinamento delle politiche economiche specialmente sul fronte delle garanzie uniformi di indipendenza dei *fiscal council* e delle loro istanze di coordinamento verticale e orizzontale. Da questo punto di vista, il ricorso principalmente ad una Direttiva, n. 2011/85, per la fissazione dei requisiti minimi delle istituzioni fiscali indipendenti, salvo il Regolamento n. 473/2013 contenente attribuzioni ulteriori per i *fiscal council* dei Paesi della sola Area Euro, è stato proprio volto a garantire un'ampia discrezionalità agli Stati membri nell'attuazione.

È senz'altro vero che la cultura politica e istituzionale di ogni Stato membro, legittimamente, influenza la scelta del disegno istituzionale e delle modalità di funzionamento dei *fiscal council*¹¹⁸. Così, diversi modelli di democrazia, ad esempio consensuale, com'è in alcuni Paesi del Nord Europa, o maggioritaria¹¹⁹, come in Francia, Italia e Spagna oggi; il sistema partitico più o meno polarizzato¹²⁰ e una cultura politica sensibile (ad esempio, in Austria e in Olanda) o, viceversa, indifferente rispetto alla sostenibilità della finanza pubblica (come tradizionalmente in Grecia e in Italia) incidono sulla risonanza e sul seguito dato alle autorità fiscali indipendenti da parte delle istituzioni rappresentative e dell'opinione pubblica. Infatti, ci si potrebbe attendere che il ruolo delle autorità fiscali indipendenti possa essere più proficuamente svolto nel contesto di una democrazia consensuale, con un sistema partitico poco polarizzato e con una cultura politica attenta ai conti pubblici, come in fin dei conti si è riscontrato in Olanda almeno fino all'insediamento del Governo guidato da Dick Schoof nel 2024.

¹¹⁸Del resto, come è stato efficacemente messo in luce, le innovazioni istituzionali seguono sempre un percorso tracciato e in continuità con il contesto entro cui si innestano e ne restano in qualche misura dipendenti: cfr. D. NORTH, *Istituzione, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 135 ss. e M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 7.

¹¹⁹Cfr., per tutti, A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014, il quale sottolinea acutamente anche il peso delle relazioni tra esecutivo e legislativo, a seconda che siano basate sull'equilibrio o sul predominio di uno sull'altro (v. il cap. 6). Altri autori, come A. LA SPINA-G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 167 ss., distinguono tra un modello di democrazia maggioritario (o populistico) che tende a concentrare il potere politico nelle mani della sola maggioranza e il modello madisoniano, che sembra più favorevole alla creazione di autorità indipendenti e che tende a disperdere e limitare il potere in modo da arginare la tirannia della maggioranza.

¹²⁰In tema, cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, Vol. 1: A Framework for Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

Tuttavia, in una comunità di diritto integrata come è l'UE¹²¹, le specificità politico-istituzionali nazionali sono sempre bilanciate da tendenze di fondo all'omogeneizzazione¹²². La nozione di "tradizioni costituzionali comuni" agli Stati membri, a cui lo stesso sviluppo del diritto europeo è stato ancorato, viene in supporto in questo caso¹²³; tradizioni comuni che al tempo stesso precedono e plasmano il processo di integrazione europea e, di conseguenza, anche le istituzioni nazionali che vi partecipano come i *fiscal council*.

Il concetto di tradizioni costituzionali comuni, emerso prima nella giurisprudenza della Corte di giustizia¹²⁴ e poi codificato nel diritto primario europeo a partire dal Trattato di Maastricht (1993), è stato principalmente applicato nell'ambito della protezione dei diritti fondamentali tra UE e Stati membri¹²⁵. Le disposizioni che lo richiamano espressamente, infatti, riguardano proprio l'identificazione dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto dell'UE e la loro interpretazione (artt. 6, par. 3, TUE e art. 52, par. 4 della Carta dei diritti fondamentali).

¹²¹ Sull'UE come comunità di diritto (allora Comunità europea), cfr. Corte di giustizia, Causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo*, sentenza del 23 aprile 1986, su cui cfr., tra i molti, K. LENAERTS e E. CHITI, i rispettivi contributi su *Les Verts v. European Parliament*, in M. Maduro-L. Azoulay (a cura di) *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2010; A. BOERGER-B. DAVIES, *Imagining the Course of European Law? Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament as a Constitutional Milestone in EU Law*, in F. Nicola-B. Davies (a cura di), *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp 83-102.

¹²² Cfr. in merito G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 215 ss.

¹²³ Cfr. J. ZILLER, *Common Constitutional Traditions*, in L. Besselink-N. Lupo-M. Wendel (a cura di), *Research Handbook of European Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2025, in corso di pubblicazione; G. DELLA CANANEA, *The Eli Research On «Common Constitutional Traditions In Europe»: Research In Progress*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 14, 2022, p. 9 ss. e i report nazionali lì pubblicati; O. POLLICINO, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, 2016, p. 253 ss.

¹²⁴ A partire da Corte di giustizia europea, Causa 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

¹²⁵ Cfr. M. GRAZIADEI-R. DECARIA, *The «Constitutional Traditions Common to the Member States» in the Case-law of the European Court of Justice: Judicial Dialogue at its Finest*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2017, p. 949 ss.; M. FICHERA-O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, vol. 20, 2019, p. 1097 ss.

Tuttavia, si sostiene qui che l'iniziale ambito di riferimento entro il quale la nozione di tradizioni costituzionali comuni è stata elaborata non esclude la sua applicazione ad altre sfere del diritto, come l'architettura e il funzionamento delle istituzioni. Tipicamente, l'anello di congiunzione tra queste due dimensioni essenziali del costituzionalismo democratico – tutela dei diritti e separazione dei poteri – nell'ambito della giurisprudenza europea si è delineato in collegamento tra garanzia di rimedi giurisdizionali effettivi per la protezione dei diritti, da un lato, e protezione dell'indipendenza del giudiziario, dall'altro¹²⁶.

Visto il contributo delle autorità fiscali indipendenti quali *fourth branch institution* alla tutela dello stato di diritto, come si è avuto già modo di evidenziare – sotto la prospettiva della certezza del diritto, di procedimenti legislativi trasparenti, responsabili e pluralistici, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e della separazione dei poteri (su cui cfr. il par. II.3) –, occorre valutare se tratti costituzionali simili tra i *fiscal council* degli Stati membri UE stiano effettivamente emergendo ad un decennio dalla loro istituzione e se siano da considerare un argine rispetto a rivendicazioni nazionali.

Gradualmente, infatti, e tenendo conto che alcuni *fiscal council* erano già operativi ben prima della crisi dell'Eurozona, si possono registrare rispetto alla loro configurazione e attività delle tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento che, in qualche misura, vanno a completare e integrare le fonti del diritto UE in tema e che sono propri delle istituzioni fiscali indipendenti in seno all'Unione rispetto a quelli di Paesi terzi. Tra le tradizioni costituzionali comuni che si vanno affermando si ravvisa innanzitutto la garanzia dell'indipendenza strutturale e di funzionamento di questi organismi (su cui invece le disposizioni UE, almeno fino al 2024, sono rimaste piuttosto generiche): salvo un paio di *outliers* (Ungheria e Polonia, dove la situazione è in via di riforma al momento in cui si scrive)¹²⁷, in tutti gli Stati membri è escluso che politici di professione e membri del Parlamento e del Governo possano essere nominati quali componenti dei *fiscal council*; le procedure di nomina dei componenti sono di solito complesse e si perfezionano a seguito dell'intervento di vari

¹²⁶ Cfr. G. GENTILE, *Autonomous but interdependent: Constitutional traditions on judicial protection and the general principle of effective judicial protection*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 6, 2022, p. 685 ss.

¹²⁷ Cfr. più dettagliatamente il par. V.1 e la legge istitutiva del Consiglio fiscale del 20 dicembre 2024, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, n. 39, del 14 gennaio 2025.

organismi e istituzioni politiche in modo che un ampio consenso (o un consenso *bipartisan*) emerga sui soggetti designati, che devono essere sempre tecnici di chiara fama nazionale e internazionale nel settore della finanza pubblica; garanzie sono poste contro la loro arbitraria rimozione dal ruolo; non possono ricevere e accettare istruzioni da organizzazioni pubbliche o private nel corso del mandato; i componenti hanno uno status garantito, quanto meno, per legge e un retribuzione commisurata ai più alti magistrati o funzionari pubblici.

Un altro tratto delle tradizioni costituzionali comuni emergenti sui *fiscal council* riguarda la loro composizione e le funzioni. Nei Paesi membri UE, infatti, anche a garanzia del pluralismo e della dialettica interna alle istituzioni, vi è una netta prevalenza di consigli fiscali come autorità collegiali, contro l'opzione – pure percorribile, come è stato nel caso della Spagna – di organismi monocratici. La natura monocratica dell'organo – si è detto – potrebbe prevenire il rischio di una “lottizzazione” della *membership* al suo interno in ragione del peso politico dei partiti; tuttavia, sembra essere più importante, per il buon funzionamento dell'autorità e per la sua indipendenza, che la composizione plurale consenta un controllo incrociato sulle rispettive posizioni dei membri ¹²⁸.

Sulle funzioni, invece, oltre a prevedere per tutti il controllo sul rispetto delle regole fiscali europee, come imposto dal diritto UE, pressoché tutti i *fiscal council* valutano l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche del Governo o ne certificano la veridicità, mentre nessuna delle istituzioni fiscali indipendenti è dotata di poteri decisionali autonomi, normativi o para-giurisdizionali.

Infine, un ulteriore elemento comune nella disciplina e nella prassi nazionale sulle autorità fiscali indipendenti riguarda la loro crescente interlocuzione e funzione di fatto ausiliaria nei confronti dei Parlamenti, a prescindere dalla loro collocazione istituzionale. Senza che ciò possa configurare in alcun modo una forma di *accountability* dei consigli fiscali verso le istituzioni parlamentari, si tratta però di un segno tangibile dell'impegno dei *fiscal council* a mettere a disposizione di tutte le parti politiche le loro competenze per favorire l'assunzione di decisioni di bilancio più informate e ponderate.

¹²⁸ Cfr. L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, II ed., 2013, p. 518.

IV.5. Le previsioni del Patto di Stabilità e Crescita del 2024: un rafforzamento, ma con molte cautele

Il consolidamento di questi tratti costituzionali comuni ai *fiscal council*, del resto, non è stato rallentato o compromesso neppure dall'acuirsi della crisi dello stato di diritto in Europa¹²⁹ e, in parallelo, dal palesarsi di gravi effetti economici causati dalla pandemia. Le istituzioni fiscali indipendenti hanno continuato ad operare regolarmente, infatti, anche durante la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, da marzo 2020¹³⁰.

Quattro anni dopo l'attivazione della c.d. «*general escape clause*», la revisione del Patto di Stabilità e Crescita¹³¹, completata nel 2024, ha confermato e in qualche misura rafforzato il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti nel coordinamento delle politiche di bilancio, sebbene non al livello e per l'entità suggerita dalla Corte dei Conti europea e ipotizzata inizialmente dalla Commissione all'avvio del processo di riforma¹³². Infatti, il potenziamento dei consigli fiscali sarebbe stato strumentale alla proposta di differenziazione ancora più spinta tra Stati membri dell'applicazione

¹²⁹ Ad eccezione, di nuovo, dei casi di Ungheria e Polonia, dove l'indipendenza di tutte le istituzioni del *fourth branch* era già compromessa. Tratti comuni, che non a caso stanno tornando a riaffiorare in Polonia, nel quadro di una nuova transizione verso lo stato di diritto (la seconda, dalla fine del 2023), con l'approvazione, dopo oltre dieci anni di inadempimento, della Legge del 20 dicembre 2024 sul *Fiscal Council*, Gazzetta Ufficiale, n. 39, del 14 gennaio 2025, per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita riformato nel 2024.

¹³⁰ Il 23 aprile 2020, infatti, il Consiglio Ecofin ha approvato la proposta della Commissione europea del 20 marzo di attivare la clausola dell'art. 5(1) del Regolamento UE 1466/1997. Cfr. la Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19 del 23 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

¹³¹ Si tratta della terza riforma del Patto di Stabilità e Crescita in ordine di tempo, dopo quella del 2005, tutto sommato modesta, nonostante i problemi applicativi riscontrati (su cui cfr. G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2005, pp. 668-670) e quella del 2011-2013, che ha ulteriormente enfatizzato la funzione di stabilizzazione della finanza pubblica perseguita a scapito degli investimenti: così G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, pp. 165-180.

¹³² Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *EU requirements on national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application*, Special Report n. 22, 2019, pp. 42-68 e COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, COM (2022) 583 def, 9 novembre 2022, p. 10 ss.

delle regole fiscali per rinsaldare l'*ownership* nazionale del nuovo disegno di *governance*; elementi che però sono stati vieppiù sfumati nel testo delle proposte, se non abbandonati, nel corso dell'*iter legis* europeo, tra il 2023 e il 2024¹³³.

Nell'ambito del braccio preventivo del Patto riformato, il nuovo Regolamento 2024/1263¹³⁴ consente ai Paesi membri di «chiedere alla pertinente istituzione fiscale indipendente di formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta», il nuovo standard di riferimento nazionale per il governo dei conti pubblici, «concedendo all'istituzione fiscale indipendente tempo sufficiente per elaborare il suo parere»¹³⁵.

Tuttavia, solo a partire dal 1° maggio 2032, dunque dal secondo ciclo di programmazione, si prevede che tutti i Paesi membri – a prescindere dalla loro partecipazione all'Area Euro o meno – richiedano all'istituzione fiscale indipendente il parere sulle previsioni e ipotesi macroeconomiche alla base del Piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine (d'ora in avanti, il Piano) e lo accludano a quest'ultimo. Ciò a patto che il *fiscal council* abbia sviluppato nel frattempo capacità sufficienti a tal fine e sempre che il parere sia tramesso entro un termine ragionevole giacché in nessun caso esso può inibire la presentazione del Piano alla Commissione da parte del Governo nazionale. Il Piano, che sostituisce i “vecchi” programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità o convergenza, copre un arco temporale di 4 o 5 anni a seconda della durata della legislatura, da estendere fino a 7 anni nel caso di inclusione anche di un piano di riforme e investimenti.

Ugualmente, il parere del *fiscal council* può accompagnare il Piano di medio termine rivisto se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione entro il periodo di vigenza (art. 15, par. 1), oppure in caso di nomina di un nuovo Governo prima che si sia esaurito il Piano in vigore (art. 15, par. 2). Tuttavia, queste previsioni non creano un vincolo

¹³³ Cfr., tra i molti, M. MESSORI, *New EU Fiscal Rules in Light of Contract Theory: Improvements and Unsolved Problems*, in *IEP at Bocconi University Policy Brief*, gennaio 2024 e L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al “vecchio” Patto)*, in *Blog di Diritticomparati*, 8 gennaio 2024.

¹³⁴ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, GU, serie L, 30 aprile 2024.

¹³⁵ Art. 11, par. 2 del Regolamento (UE) 2024/1263.

immediato per i Paesi membri di trasmettere la valutazione del consiglio fiscale nell'eventualità di una revisione del Piano; anche in tali circostanze, solo a partire dal 1° maggio 2032 il parere dell'istituzione fiscale indipendente a ridosso della presentazione del Piano rivisto diventa obbligatorio, sempre che il *fiscal council* sia nelle condizioni di esprimerlo (art. 15, par. 3).

Considerato che i consigli fiscali sono in attività da almeno dieci anni (lo saranno da quasi vent'anni nel 2032), si può assumere che un periodo di tempo congruo sia trascorso per essere messi nelle condizioni di esperire una simile funzione consultiva. Peraltro, ben si sarebbe potuto fare a meno di questo chiarimento, fin troppo ossequioso rispetto alle scelte nazionali, per evitare che i Governi nazionali lo usino come una scusa per fare a meno delle valutazioni – anche critiche – delle autorità fiscali indipendenti. Anche la disposizione secondo cui la mancata trasmissione del parere del consiglio fiscale nazionale (anche in avvio dei cicli di programmazione successivi al primo e sui Piani rivisti) non pregiudica l'effettiva e completa ricezione del Piano nazionale da parte delle istituzioni europee, è stata inserita dietro pressione dei Governi nazionali, per i quali il parere delle istituzioni fiscali indipendenti è evidentemente solo un altro aggravio.

Inoltre, su base volontaria, gli Stati membri possono richiedere ai *fiscal council* «di fornire una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio» e, ove applicabile, «di analizzare i fattori alla base di una deviazione dal percorso della spesa netta», sebbene tale analisi non sia vincolante e resti aggiuntiva rispetto a quella della Commissione europea (art. 23).

Se le istituzioni europee avessero voluto davvero rafforzare le autorità fiscali indipendenti nel Patto rivisto, avrebbero puntellato subito queste facoltà con obblighi a carico dei Paesi membri. Allo stesso modo, avrebbero provveduto ad inserire meccanismi e procedure per una interazione diretta dei *fiscal council* con la Commissione, senza ricorrere alla scelta opzionale nazionale – del Governo, che funge anche da autorità di bilancio da controllare – circa il loro coinvolgimento.

Soltanto nel quadro del braccio correttivo la Commissione può decidere di avviare un'interlocuzione diretta con il *fiscal council* nazionale durante il monitoraggio di uno Stato membro sottoposto ad una procedura per disavanzo eccessivo¹³⁶. Inoltre, nell'ambito di una simile procedura,

¹³⁶ Cfr. art. 10, Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024 recante

l'autorità fiscale indipendente può essere invitata dallo Stato membro in questione “a elaborare una relazione distinta non vincolante sulla sufficienza delle misure adottate e previste in relazione agli obiettivi” di spesa per conformarsi alla raccomandazione del Consiglio *ex art.* 126(7) TFUE e porre fine alla violazione del Patto di Stabilità e Crescita rilevata (art. 3(5), Reg. 2024/1264). In questo caso, la posizione del *fiscal council* può essere usata per corroborare dinanzi alle istituzioni UE le evidenze prodotte dal Governo nazionale sull'effettività delle misure adottate per contrastare lo scostamento dai parametri di deficit e debito.

Infine, la Direttiva 2024/1265¹³⁷ codifica in disposizioni vincolanti i Principi sui consigli fiscali inclusi nella Comunicazione della Commissione europea del 2012 sui meccanismi nazionali di correzione con alcune aggiunte e nuove funzioni assegnate¹³⁸. A livello istituzionale, l'art. 3 della Direttiva, che sostituisce il testo, assai laconico sul punto, della Direttiva del 2011, apre chiaramente alla possibilità di istituire più di un'autorità fiscale indipendente – come avveniva già in alcuni Stati membri – a patto che non vi siano sovrapposizioni nel mandato (considerando n. 14), rispettando comunque il criterio di competenza nella selezione dei membri e sottoponendo il *fiscal council* ad un regolare controllo esterno da parte di valutatori a loro volta indipendenti.

Quanto ai compiti, accanto al monitoraggio del rispetto delle regole numeriche specifiche per Paese, già prescritto dalla Direttiva 2011/85, l'art. 3 elenca (e aggiunge) l'elaborazione o l'approvazione delle previsioni macroeconomiche, la valutazione del grado di conformità, della coerenza e dell'effettività dei quadri normativi nazionali sul bilancio al diritto europeo, lo svolgimento delle attività incluse nei Regolamenti 2024/1263 e 2024/1264, già citate, nonché la partecipazione, previa convocazione, alle audizioni e ai dibattiti in seno ai Parlamenti nazionali, che è un riconoscimento significativo dal punto di vista dell'*accountability* democratica.

Da questa prospettiva, ugualmente importante è la previsione nella

modifica del Regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, GU, Serie L, 30 aprile 2024.

¹³⁷ Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024 recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, GU, Serie L, 30 aprile 2024.

¹³⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Principi comuni sui meccanismi di correzione fiscale nazionali*, cit., punto 7 e C. CLOSA MONTERO-F. GONZÁLEZ DE LEÓN-F. LOSADA FRAGA, *Democracy v. Technocracy*, cit., pp. 19-20.

Direttiva del meccanismo del “*comply or explain*”, finora soltanto raccomandato dalla Commissione europea e nonostante la limitata attuazione che ha ricevuto finora a livello nazionale. In sostanza, tutte le valutazioni espresse dalle autorità fiscali indipendenti devono essere seguite dal Governo dello Stato membro destinatario o, se così non avviene, quest'ultimo è chiamato a rendere conto pubblicamente ed entro due mesi dalla data della valutazione delle ragioni del mancato rispetto.

In generale, la Direttiva 2024/1265 è servita come “valvola di sfogo” rispetto alle ritrosie emerse in Consiglio sul rafforzamento dei *fiscal council*. Ove non si è trovato in quella sede il supporto necessario per codificare nei Regolamenti le disposizioni che avrebbero direttamente abilitato le istituzioni fiscali indipendenti ad assolvere nuove funzioni, si è scelto di inserirle, appunto, nella Direttiva, che consente maggiori margini di flessibilità agli Stati sui tempi e sui modi di applicazione. È stato così per la clausola sul “*comply or explain*”, ma anche per la possibilità di anticipare la consultazione dei *fiscal council* ad un momento preliminare alla trasmissione del primo Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, dunque nel 2024 e senza attendere il 2032, qualora il Governo nazionale avesse deciso di procedere subito. Così, l'art. 8 *bis* della Direttiva 2011/85, aggiunto dall'art. 3 della citata Direttiva 2024/1265, consente agli Stati membri di rafforzare sin da subito le prerogative delle istituzioni fiscali indipendenti o, invece, di differire di un anno e mezzo, fino al termine di recepimento della Direttiva, il 31 dicembre 2025, l'attribuzione di nuove funzioni¹³⁹.

A livello sovranazionale, la struttura e il mandato del “Consiglio fiscale europeo”, nonostante le criticità evidenziate (v. par. IV.3), non sono stati sostanzialmente alterati (cfr. più approfonditamente *infra*, il par. V.3.3) e non si è quindi prestata attenzione a se e come una sua diversa configurazione avrebbe potuto indirettamente contribuire all'*accountability* democratica delle procedure di bilancio euro-nazionali. Le norme sul Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche sono state però quanto meno inserite in un atto legislativo europeo, il Regolamento 2024/1263 (art. 24), secondo quanto atteso per i *fiscal council* nazionali regolati preferibilmente con leggi del Parlamento e contrariamente alla sua iniziale creazione per mezzo di una Decisione della sola Commissione. Le funzioni dell'organismo non sono state sostanzialmente riformate, ad eccezione

¹³⁹ Sulla prima prassi applicativa in Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna, cfr. il cap. VI.

della nuova funzione consultiva introdotta anche nei confronti del Consiglio (e non soltanto della Commissione). Il Parlamento europeo, invece, continua a rimanere escluso da un rapporto stabile con esso, se non in fase di nomina dei componenti dell'*European Fiscal Board*, su cui adesso è consultato insieme al Consiglio¹⁴⁰. Si è persa quindi un'opportunità di valorizzare il Parlamento europeo, tradizionalmente in una posizione marginale nella *governance* economica¹⁴¹, in collegamento con l'istituzione fiscale indipendente, come si è visto, almeno negli intenti, per alcuni Stati membri. Con la riforma, non si è fornita neppure una soluzione alla annosa questione della sua mancanza di indipendenza dalla Commissione, ampiamente documentata dalla dottrina¹⁴².

Nel complesso, considerando anche il limitato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'attuazione del "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita – infatti, non vi è alcun vincolo posto dalla normativa UE alla loro obbligatoria consultazione o, addirittura, approvazione dei Piani fiscali strutturali di medio termine e sono trattati alla stregua degli *stakeholders*, quasi fossero gruppi di interesse o *lobby*¹⁴³ –, un maggior rafforzamento dei consigli fiscali per contrastare il problema dell'asimmetria informativa sulle politiche fiscali e per accrescere l'*ownership* del quadro delle norme di attuazione sarebbe stato desiderabile. Si può però riscontrare, come si metterà ulteriormente in luce nel cap. VI, un maggior grado di dettaglio delle disposizioni su *status* e funzioni dei *fiscal council* rispetto alla normativa previgente, in linea con l'analogo trend che si è visto per le altre autorità indipendenti brevemente esaminate. Anche nel caso dei consigli fiscali, dunque, l'UE ha proceduto ad una regolazione incrementale, pur con una serie di cautele dovute alla natura della competenza europea in questione e delle sensibilità politiche nazionali sulle regole di bilancio.

¹⁴⁰ Con il nuovo art. 24 del Regolamento n. 2024/1263, è venuta invece meno la previsione sulla consultazione delle istituzioni fiscali indipendenti nazionali nella fase di nomina dei membri dell'*European Fiscal Board* rispetto a quanto stabilito nella Decisione istitutiva del 2015. Cfr. supra i parr. IV.2 e IV.3.

¹⁴¹ E. BRESSANELLI-N. CHELOTTI, *The European Parliament and Economic Governance: Explaining a Case of Limited Influence*, in *Journal of Legislative Studies*, 1, 2018, pp. 72-89 e L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne. Les conséquences constitutionnelles d'une décennie de crises*, Bruylant, Bruxelles, 2022, p. 372 ss.

¹⁴² T. TESCHE, *The European Fiscal Board: supranational de novo body or orchestrator?*, cit., pp. 389-403.

¹⁴³ Sia consentito rinviare a C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2024, pp. 442-447.

Capitolo V

Una classificazione dei diversi modelli nazionali di istituzioni fiscali indipendenti, in attuazione delle regole europee

SOMMARIO: V.1. I casi isolati di autorità *agent* e *trustee*. – V.2. Gli *orchestrator*. – V.2.1. Varietà di posizioni istituzionali. – V.2.2. Ricchezza di funzioni attribuite. – V.3. Criticità e nodi aperti. – V.3.1. L’identificazione di una autorità come istituzione fiscale indipendente. – V.3.2. La compresenza e il coordinamento di più istituzioni fiscali indipendenti in un medesimo Paese. – V.3.3. La cooperazione tra le istituzioni fiscali indipendenti nazionali e tra queste lo *European Fiscal Board*: una autorità (ancora) anomala? – V.3.4. Quale effettività? Le difficoltà di intervento dei *fiscal watchdog* nel quadro di procedimenti euro-nazionali negoziali.

V.1. I casi isolati di autorità *agent* e *trustee*

Dalle prescrizioni fornite dal diritto europeo appare chiaro che l’istituzione e il funzionamento di *fiscal council* “agenti” delle autorità di bilancio e in particolare del Governo siano vietati nell’UE. I consigli fiscali “agenti” sono tipicamente creati all’interno dell’Esecutivo, senza che sia loro garantita l’autonomia funzionale, fortemente dipendenti dal Governo per l’uso di risorse umane, strumentali e finanziarie e sottoposti agli indirizzi di questo, secondo il modello “principale-agente”¹. Non solo, in questo caso, si porrebbe un problema di conformità al diritto europeo e ai requisiti di indipendenza lì fissati, leggermente “irrobustiti” dopo la revisione del Patto di Stabilità e Crescita del 2024 (cfr. il par. IV.5); la loro attività, a queste condizioni, rischia di diventare inutile per perseguire gli obiettivi

¹T. TESCHE, *The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?*, cit., p. 1214 ss.

per cui sono stati imposti: compiere delle valutazioni autonome e scientificamente fondate delle performance fiscali degli Stati membri e promuovere un livello minimo di armonizzazione procedurale tra i Semestri europeo e nazionali.

A tal proposito, per Tesche è paradossale che un esempio di *fiscal council* “agente” sia da individuare proprio nel Consiglio europeo per le finanze pubbliche², che è dipendente e controllato, sin dalla nomina, dalla Commissione europea alla quale risponde dell’esercizio del suo mandato come “principale”. Inoltre, tale Consiglio svolge oggi una funzione ausiliaria anche nei confronti del Consiglio dei Ministri dell’UE (cfr. *supra* il par. IV.5). La mancanza di indipendenza dell’*European Fiscal Board* sarebbe tale da minarne la credibilità a livello sovranazionale anche nel favorire la cooperazione e la condivisione di *best practices* con le istituzioni fiscali indipendenti nazionali (cfr. *infra* il par. V.3.3).

Negli Stati membri, finora, l’unico esempio di *fiscal council* che, discutibilmente, seguiva il modello dell’“agente” era l’Ufficio Supremo di controllo polacco, il quale però non svolge precisamente le funzioni che le norme europee assegnano alle istituzioni fiscali indipendenti, essendo piuttosto coinvolto sul controllo *ex post* nell’esecuzione del bilancio. Prima del 2015 e degli anni di governo del Partito «Diritto e giustizia» era un organismo indipendente per il controllo dei conti pubblici, ma dopo le elezioni politiche di quell’anno è stato gradualmente oggetto di “cattura politica” ed è stato trasformato in un organismo tecnico alle dirette dipendenze del Governo³. La Commissione europea, che pure avrebbe potuto farlo – essendo ormai trascorsi quasi dieci anni da questo epilogo –, non ha aperto una procedura di infrazione⁴. Peraltro, l’atteggiamento della Commissione in merito appare ambiguo: per esempio nella Relazione del 2021 sulla *Rule of Law*, nel capitolo riferito alla Polonia ha persino lodato il lavoro svolto dall’Ufficio Supremo di controllo nella lotta contro la corruzione⁵.

² T. TESCHE, *The European Fiscal Board: supranational de novo body or orchestrator?*, cit., pp. 389-403.

³ M. SEROWANIEC, *The Legal Status of the Polish Supreme Audit Office’s Corps of Auditors*, in *XIII Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, vol. 51, 2017.

⁴ Secondo l’art. 258 TFUE, «La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni».

⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *2021 Rule of Law Report*, Country Chapter on the rule of law situation in Poland, SWD(2021) 722 final, 20 July 2021, p. 15 ss.

Dopo le elezioni parlamentari del 2023, con la formazione di un Governo guidato da Donald Tusk e supportato da una coalizione di forze favorevoli alla restaurazione dello stato di diritto, la situazione è sicuramente cambiata dal punto di vista politico e quanto agli impegni assunti per rispettare l'*acquis communautaire*. Tuttavia, gli ostacoli da superare non sono di poco conto per ripristinare la *rule of law* senza forzature e scorciatoie procedurali⁶. Almeno fino alle elezioni presidenziali del 2025, il Capo dello Stato, titolare di un potere di veto sulle leggi, non è comunque favorevole alla nuova maggioranza di governo. Significativi sforzi sono stati profusi dal Governo Tusk, in particolare dal Ministro delle Finanze, con il supporto della Commissione europea e della Banca mondiale, per la creazione di un'istituzione fiscale indipendente⁷. Alla fine del 2024 è stata finalmente adottata la legge istitutiva del Consiglio fiscale⁸, configurato come organismo autonomo da qualsiasi altra istituzione e con funzioni già adeguate al Patto di Stabilità e Crescita rivisto del 2024, incluso il meccanismo obbligatorio del "*comply or explain*". Composto da sette membri che soddisfano rigorosi requisiti di competenza e di professionalità⁹ e che restano in carica per sei anni, è in qualche misura rappresentativo delle varie componenti economiche, sociali, culturali e politiche del Paese. Il Presidente è, infatti, designato dal Ministro delle Finanze, mentre gli altri membri sono selezionati a seguito di manifestazione di interesse, in un numero che varia da due a tre candidati ciascuno, rispettivamente, dal Presidente della Repubblica, dall'Ufficio Supremo di controllo, dalla Conferenza dei Rettori universitari, dai sindacati riconosciuti, dalle associazioni delle imprese e dai rappresentanti delle autorità locali nella Commissione congiunta tra il Governo e le autonomie locali¹⁰. È poi la *Seimas*, la Camera bassa del Parlamento polacco, con l'assenso del Senato, che opera la scelta e nomina ufficialmente i componenti, salvo il Presidente. Si tratta, dunque, di una procedura aperta, che

⁶In proposito, cfr. M. BOBEK-A. BODNAR-A. VON BOGDANDY-P. SONNEVEND (a cura di), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, 2023.

⁷Cfr. A. HALESIK, *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*, cit., spec. p. 25 ss.

⁸Legge istitutiva del Consiglio fiscale del 20 dicembre 2024, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, n. 39 del 14 gennaio 2025.

⁹L'art. 8 della legge istitutiva, non solo definisce il regime delle incompatibilità in modo tassativo, ma prevede anche il titolo di studio richiesto e l'area di *expertise* necessaria.

¹⁰Cfr. l'art. 9 della legge istitutiva del Consiglio fiscale.

garantisce sicuramente il pluralismo delle visioni sulla politica economica. Se questo è un elemento da guardare con favore, dopo tanti anni di assenza di un'istituzione fiscale indipendente, bisogna però considerare che, proprio tale eterogeneità potrebbe rischiare di far rallentare il perfezionamento delle nomine, vista la necessità di trovare un accordo tra attori tanto diversi, incluse le due Camere.

Se il controverso caso polacco sembra comunque avviarsi ad una risoluzione, nell'UE i tentativi governativi di "silenziare" i *fiscal council* non sono nuovi, proprio a testimoniare, ancora una volta, il sottile filo rosso che li lega alla tenuta delle democrazie costituzionali. Prima che l'istituzione di questi organismi fosse resa obbligatoria a livello sovranazionale, l'Ungheria si era dotata di un'istituzione fiscale indipendente con significativi poteri in prospettiva comparata. Per ampiezza del mandato e per le funzioni poteva essere piuttosto accostata al modello del *fiscal council* "fiduciario" giacché l'Ufficio di Bilancio poteva anche attivamente intervenire nel procedimento parlamentare di formazione del bilancio statale e contestare dinanzi alla Corte costituzionale la validità degli emendamenti proposti nell'*iter legis* per violazione delle regole sull'equilibrio finanziario¹¹. Dunque poteva entrare in competizione diretta con le autorità di bilancio, spesso trovando una "sponda" nella giurisprudenza costituzionale.

Con l'ascesa dei Governi guidati da *Fidesz*, specialmente a partire dal 2011 – non a caso in parallelo all'approvazione di una nuova Costituzione – l'Ufficio di Bilancio iniziò ad essere smantellato pur senza essere abolito formalmente, mediante una contrazione sostanziale delle disponibilità di fondi e di personale¹². Dinanzi ad un *fiscal council* considerato troppo influente sulle dinamiche politiche e finanziarie e tanto autonomo da non volersi piegare in alcun modo quale "agente" del Governo, l'autorità un tempo indipendente è stata semplicemente messa nelle condizioni di non poter più svolgere le sue funzioni.

La creazione di consigli fiscali "agenti" per conto delle autorità di bilancio o la loro trasformazione rispetto ad autorità inizialmente indipendenti, a seguito delle derive indotte dal *rule of law backsliding* nell'Unione, rappresentano una chiara minaccia all'uniforme applicazione del diritto

¹¹ A. JAKAB-P. SONNEVEND, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, p. 120 ss.

¹² G. KOPITS-B. ROMHANYI, *Hungary: A Short-Lived Fiscal Watchdog*, in G. Kopits (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 212.

europeo – in questo caso delle regole sul coordinamento delle politiche economiche, anche se i due casi menzionati riguardano Paesi che si collocano al di fuori dell'Eurozona, ma teoricamente coinvolti nel processo di convergenza verso l'unione economica e monetaria – e dovrebbero essere prontamente contrastati dalla Commissione europea. Allo stesso tempo, per la Commissione non deve essere semplice contrastare questa tendenza, facendo rispettare gli standard di indipendenza imposti ai *fiscal council* nazionali, quando il Consiglio fiscale europeo istituito nel 2015, mostra pure evidenti mancanze rispetto a tali parametri¹³.

V.2. Gli *orchestrator*

Sia il modello del *fiscal council* “orchestratore” sia quello “fiduciario” sono in principio compatibili con il disegno del legislatore UE. Tuttavia, è il primo di questi che assicura il miglior bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la sorveglianza sulle regole fiscali e il rispetto delle prerogative delle autorità di bilancio, forti della loro legittimazione democratica. I consigli fiscali “orchestratori” sono anche in grado di integrarsi meglio con il tessuto istituzionale nazionale entro forme di governo basate sul rapporto fiduciario e di instaurare relazioni collaborative con le autorità pubbliche che si occupano, a vario titolo, del bilancio. Ed è proprio questo modello che è largamente prevalente tra i Paesi dell'Eurozona e dell'intera Unione.

V.2.1. Varietà di posizioni istituzionali

Le autorità fiscali indipendenti occupano una grande varietà di posizioni istituzionali negli Stati membri. Queste differenze – a patto che non pregiudichino la tenuta dei principi della *rule of law* e, anzitutto, la certezza delle regole finanziarie e l'indipendenza dei *fiscal council* – discendono dall'ampia discrezionalità lasciata alle autorità nazionali nell'attuazione del diritto UE e che è funzionale ad adattare le prescrizioni europee alle

¹³D. FROMAGE, *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis: Its Relationship to the European Fiscal Board and to National Independent Fiscal Institutions*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il Governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 189-194.

specifiche circostanze istituzionali, economiche e politiche nazionali¹⁴. La discrezionalità nazionale è in qualche misura un portato immanente della legislazione europea, la prima e più agevole forma di differenziazione in seno all'Unione. Essa può assumere varie forme: dall'armonizzazione minima di regole comuni, alla «discrezionalità strumentale allo scopo» fino alla «discrezionalità dipendente dalla particolare elaborazione nazionale della disciplina europea» (*elaboration discretion*)¹⁵. Essendo volta a «*further fleshing out of EU legislation in national law*»¹⁶, la c.d. *elaboration discretion* serve a dettagliare le norme UE strutturate in modo aperto, contenute specialmente all'interno di Direttive, attraverso disposizioni nazionali più concrete o per adottare misure nazionali appropriate per conseguire gli obiettivi UE¹⁷.

La differenziazione tra *fiscal council* riguarda le loro procedure di nomina e, in minor misura, la composizione e i requisiti dei membri, le risorse disponibili e l'accesso alle informazioni, il rapporto con il Parlamento e il mandato e i poteri esercitati.

Innanzitutto, la posizione istituzionale delle autorità fiscali indipendenti può essere influenzata dalla forma di governo (cfr. *supra*, il cap. II) e dalla necessità percepita di riequilibrare i rapporti tra le autorità di bilancio. Così, in Germania l'istituzione del *fiscal council* all'interno del Ministero delle Finanze, seppur dotato di autonomia funzionale, può trovare una spiegazione sia alla luce del vincolo costituzionale a non creare agenzie amministrative svincolate dalla responsabilità ministeriale, sia in virtù della centralità del *Bundestag* quale autorità di bilancio, “messa in

¹⁴D. THYM, *Enhanced Cooperation within the Union*, in T. Tridimas-R. Schütze (a cura di), *The Oxford Principles of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 847-883.

¹⁵Cfr. ampiamente T. VAN DER BRINK, *Refining the Division of Competences in the EU: National Discretion in EU Legislation*, in S. Garben-I. Govaere (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Hart Publishing, Oxford, 2018 pp. 251-275 e, ora, T. VAN DER BRINK-V. PASSALACQUA, *Introduction*, in T. Van der Brink-V. Passalacqua (a cura di), *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, p. 1 ss.

¹⁶Cfr. T. VAN DER BRINK, *Refining the Division of Competences in the EU*, cit., p. 258.

¹⁷Ad ogni modo, l'UE ha condannato l'uso strategico e strumentale dell'«*elaboration discretion*» da parte degli Stati membri, per esempio mediante la pratica del c.d. “*gold plating*”, che comporta un aggiramento della normativa europea nella misura in cui superando il livello minimo di regolazione prevista da questa comporta oneri e costi supplementari per cittadini, imprese e amministrazioni.

sicurezza” anche dalla giurisprudenza costante del Tribunale costituzionale federale¹⁸. Così, non si è ravvisata la necessità di rafforzare ulteriormente il Parlamento federale tramite un’istituzione fiscale indipendente che lavorasse in sinergia con esso.

In un sistema semi-presidenziale come quello francese si è scelta una soluzione, in qualche misura, di compromesso. Visto l’impianto istituzionale della V Repubblica non si è inteso rafforzare ulteriormente l’Esecutivo, ma neppure istituire un *fiscal council* ancillare al Parlamento. Piuttosto, si è preferito incardinare il consiglio fiscale entro un’istituzione già indipendente da entrambe le autorità di bilancio e molto autorevole, la Corte dei conti. In questo modo, gli equilibri istituzionali non sono direttamente incisi, ma si assicura comunque un collegamento istituzionale con il Parlamento: presieduto dal primo Presidente della Corte dei Conti, quattro dei dieci membri dell’Alto Consiglio delle Finanze Pubbliche (HCFP) sono scelti, rispettivamente, dal Presidente dell’Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato (uno ciascuno) e due dai Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti sulle finanze (la cui presidenza è assegnata alle opposizioni tradizionalmente)¹⁹.

Al contrario, in Italia, in un sistema parlamentare in cui il Parlamento risulta sempre più marginalizzato anche come autorità di bilancio²⁰, si è fatta una netta scelta di campo, ovvero istituire il *fiscal council* sul modello del *Congressional Budget Office* all’interno delle Camere, per quanto funzionalmente autonomo da esse, per rafforzare la loro capacità di influenza sulle procedure finanziarie²¹ – sebbene questo modello organizzativo, in

¹⁸ Cfr., ad esempio, BVerfG, 2 BvR 987/10, sentenza di 7 settembre 2011; 2 BvE 8/11, sentenza di 28 febbraio 2012; 2 BvE 4/11, 19 giugno 2012; 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13, sentenza del 21 giugno 2016; 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, ordinanza del 18 luglio 2017; 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, sentenza del 5 maggio 2020; 2 BvR 547/21 e 2 BvR 798/21, sentenza del 6 dicembre 2022.

¹⁹ Sui poteri e sulla composizione delle commissioni bilancio, finanze o sui conti pubblici, cfr. dettagliatamente lo studio comparato di R. STAPENHURST-R. PELIZZO-K. JACOBS, *Following the Money. Comparing Parliamentary Public Accounts Committee*, Pluto Press, London, 2014, p. 34 ss.

²⁰ Cfr., per tutti, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, spec. p. 99 ss.

²¹ Cfr. D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l’Italia*, in V. Lippolis-N. Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, p. 177 ss.; L. GIUNTI, *Prime note sulla costituzione dell’Ufficio parlamentare di*

prospettiva comparata sia dominante nei regimi presidenziali²². Tuttavia, oltre ad una netta differenza in termini di risorse umane e finanziarie (e, in parte, di funzioni) tra il CBO e l'ufficio parlamentare di bilancio, il consiglio fiscale italiano è stato disegnato come organismo collegiale, composto da tre membri tra cui il Presidente, contrariamente all'omologo statunitense che ha una composizione monocratica.

Invero, l'opzione per un organismo collegiale, come si è detto (nel cap. IV), è un po' un tratto caratterizzante del modello europeo di *fiscal council*, a garanzia del pluralismo e del confronto interno delle opinioni e connota la quasi totalità dei consigli fiscali nell'UE, ad eccezione dell'AIReF spagnolo, per esempio.

Piuttosto variegata, invece, sono le procedure di nomina dei membri di questi organismi. I Parlamenti svolgono un ruolo di primo piano, attraverso i loro Presidenti e/o maggioranze qualificate delle commissioni per il bilancio e le finanze, nella nomina degli uffici parlamentari di bilancio (presenti, oltre che in Italia, in Austria, Grecia e, ora, anche in Irlanda). In altri casi, i Parlamenti possono essere coinvolti, come si è visto per l'*Haut Conseil de Finances Publiques* (HCFP) francese, mentre in altri ancora sono completamente estromessi. È così per il Consiglio fiscale estone, istituito presso la Banca centrale nazionale e il cui consiglio di sorveglianza nomina, su proposta del Governatore della Banca centrale, i sei membri per un periodo di cinque anni. Molto spesso è invece il Governo o il Ministro delle Finanze a svolgere un ruolo di primo piano sulle nomine anche su proposta di altre autorità (la Corte dei conti, l'Istituto di statistica, il Parlamento, le Università, enti regionali e locali), a conferma del fatto che il *fiscal council* è chiamato ad operare entro una ricca trama di relazioni istituzionali e con la società civile. Per esempio, il Consiglio per la politica economica finlandese, istituito per decreto governativo nel 2014, è nominato dal Governo su proposta dei Dipartimenti di economia delle

bilancio, in Astrid Rassegna, 6, 2013; L. GIANNITI-C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 81 ss.; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 16, 2013, p. 1 ss.; A. RAZZA, *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2013, p. 893 ss.; M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5-6, 2013, p. 977 ss.; P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 92 ss.

²² Cfr. in merito il cap. II.

Università nazionali e dell'Accademia finlandese. Ancora, uno dei due *fiscal council* austriaci, il Consiglio fiscale consultivo, è nominato per sei dei suoi membri dal Governo federale, per tre membri dalla camera federale per l'economia (che riunisce le imprese e le loro associazioni), per altrettanti dalla camera federale del lavoro (dove sono rappresentati i sindacati) e dai governatori provinciali e dalle associazioni degli enti locali (in questo caso, da membri che partecipano senza diritto di voto).

Ugualmente nessun rapporto con il Parlamento è previsto nella nomina del Consiglio fiscale consultivo irlandese, istituito, prima nel 2011 su base temporanea e, poi, in modo permanente, per legge²³, nel 2012 nella fase più acuta di crisi dell'Eurozona e in collegamento alla garanzia di assistenza finanziaria ricevuta (cfr. il par. II.2), come autorità completamente indipendente da qualsiasi altra istituzione. I componenti sono nominati dal Ministro delle Finanze secondo l'ordinaria procedura di nomina per i funzionari pubblici, dunque senza avere uno *status* differenziato dai dipendenti delle altre amministrazioni pubbliche, sebbene alcuni dei membri nominati attualmente e in passato siano stranieri o residenti fuori dall'Irlanda. Tuttavia, per assicurare una stima dei costi delle iniziative dei parlamentari e dei gruppi politici nell'*Oireachtas* (il Parlamento irlandese) nonché per rafforzare la capacità di quest'ultimo di presidiare le procedure finanziarie²⁴, nel 2017 è stato creato un ulteriore *fiscal council* come ufficio parlamentare di bilancio, anche dietro raccomandazione dell'OCSE²⁵.

Ad ogni modo, anche qualora il *fiscal council* non si configuri come un ufficio parlamentare di bilancio e il Parlamento non sia coinvolto nelle nomine, in tutte le autorità fiscali indipendenti europee esistono procedure formali e informali di collaborazione con le Camere: tipicamente, il consiglio fiscale è chiamato a redigere una relazione annuale sulle sue attività, da presentare anche in Parlamento, i suoi membri possono essere auditi dinanzi alle commissioni parlamentari competenti e possono essere chiamati a trasmettere pareri e osservazioni ad esse. Ciò anche a garanzia

²³ *Fiscal Responsibility Act*, Official Gazette of Ireland n. 39, 2012.

²⁴ Quello irlandese è, infatti, un Parlamento tradizionalmente molto debole come autorità di bilancio guardando ai poteri formalmente conferiti: cfr. A. MAATSCH, *Effectiveness of the European Semester: Explaining Domestic Consent and Contestation*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 70, 4, 2017, p. 691 ss.

²⁵ WORKING PARTY OF SENIOR BUDGET OFFICIALS, *OECD Review of the Irish Fiscal Advisory Council*, OCSE, 2021, p. 12 ss.

dell'*accountability* dell'organismo indipendente che, come si diceva nel cap. III, gode di autonomia funzionale, la quale però non dovrebbe mai trasformarsi in autoreferenzialità.

Per evitare il rischio che il *fiscal council*, ovunque sia collocato, si trasformi in un organismo ausiliare e strumentale della maggioranza parlamentare, in quasi tutti gli Stati membri dell'UE – fa eccezione la Finlandia come anticipato – l'autorità fiscale indipendente è regolata per legge o addirittura con fonte sovraordinata (per esempio con legge organica in Francia e in Spagna e fonte costituzionale e "legge rinforzata" in Italia) e la durata del mandato di solito eccede quella della legislatura (salvo il consiglio fiscale estone e il consiglio fiscale consultivo irlandese).

V.2.2. Ricchezza di funzioni attribuite

Il mandato delle autorità fiscali indipendenti varia considerabilmente da Paese a Paese. Rispetto a quanto prescritto dal Regolamento n. 473/2013 e, almeno fino al 2024 e alla riforma del Patto di Stabilità e Crescita, dalla Direttiva 2011/85 che obbligano i *fiscal council* a vigilare sull'attuazione delle regole numeriche di bilancio fissate a livello europeo e tradotte a livello nazionale attraverso l'obiettivo di medio-termine, le funzioni di queste istituzioni possono essere arricchite, tra gli altri, dalla predisposizione, avallo o approvazione delle previsioni macroeconomiche, dalla quantificazione dei costi stimati per diverse opzioni regolatorie settoriali, dalla valutazione economico-finanziaria dei manifesti elettorali dei partiti politici e del programma di governo, dal coinvolgimento nei processi di *spending review* nonché, come si è visto per alcuni sistemi federali (nel cap. II), dal controllo sul coordinamento della spesa pubblica tra livelli di governo.

Naturalmente, con le norme del Patto di Stabilità e Crescita rivisto nel 2024 nuove funzioni si aggiungono, soprattutto sul controllo della programmazione economico-finanziaria, e altre vanno ridefinite, venendo meno, ad esempio, l'obiettivo di medio-termine²⁶. Il processo di

²⁶Sembra di assistere, infatti, all'avvio di una nuova fase della programmazione economico-finanziaria rispetto a quanto si è già visto nei decenni passati, su cui cfr. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico in economia tra piani e regolazioni*, Il Mulino, Bologna, 2007. Sul nuovo metodo di programmazione, cfr. P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, 4, 2024, p. 959 ss. e E. CHITI, *European Union*, in G.

adeguamento della normativa nazionale è in larga parte ancora in corso (cfr. *infra* il par. V.5 e il cap. VI) e in ogni caso, è soltanto dal prossimo ciclo, nel 2032, che le (nuove ed eventuali) funzioni dei *fiscal council* si stabilizzeranno (cfr. *supra* il par. IV.5).

Senza dubbio il *fiscal council* europeo più influente, in virtù dei suoi poteri, è l'Ufficio per l'analisi di politica economica olandese (CPB)²⁷. Istituito nel 1945, è dotato anche di un potere di controllo *ex officio* delle conseguenze economico-finanziarie dei programmi elettorali di tutti i partiti nonché del programma della coalizione di governo. Inoltre, è l'unico consiglio fiscale che non valuta o valida (semplicemente) le previsioni macroeconomiche, tipicamente predisposte dal Governo, ma è esso stesso a redigere tali previsioni per l'Esecutivo. Limitatamente a questa competenza, il CPB sembra avvicinarsi al modello del *fiscal council* "fiduciario", che si sostituisce alle autorità di bilancio. Per il resto delle funzioni, rientra senz'altro nella categoria dell'autorità fiscale indipendente "orchestratrice" in ragione della sua funzione essenziale di garantire al Governo, al Parlamento e all'opinione pubblica informazioni indipendenti e scientificamente fondate sulle politiche fiscali e macroeconomiche, consentendo un dibattito sui punti di forza e di debolezza dei programmi dei vari partiti.

Tuttavia, nonostante gli ampi poteri e l'autorevolezza di cui gode il CPB olandese (o forse proprio per questo), nel 2013 si è deciso di assegnare la funzione di controllo sulle regole numeriche fiscali richiesta dal diritto UE ad un'altra autorità indipendente che fino ad allora non era stata direttamente coinvolta in questo ambito, la Divisione consultiva del Consiglio di Stato (cfr. *infra* il cap. VI)²⁸.

In una situazione opposta a quella del CPB si trova l'Alto Consiglio per le Finanze Pubbliche francese (HCFP) che, specialmente fino alla riforma del 2021²⁹, aveva un mandato molto limitato, di cui si è lamentato pubblicamente. Come osservato anche dal suo primo Presidente, infatti, i poteri del Consiglio sono sostanzialmente limitati a quanto

Della Cananea-A. Ferrari Zumbini (a cura di), *Administrative Rulemaking and Planning in European Laws*, Oxford University Press, Oxford, 2025, pp. 37-39.

²⁷H. VIERKE-M. MASSELINK, *The Dutch Budgetary Framework*, Economic Brief 027, May 2017, European Commission, Brussels.

²⁸*Ibidem*.

²⁹Cfr. *La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a renforcé et étendu le mandat du HCFP*.

strettamente richiesto dal diritto UE, senza che fossero aggiunte competenze ulteriori³⁰. La legge organica del 2021 ha leggermente ampliato le competenze e le prerogative, per esempio prevedendo che l'HCFP si esprima su una serie di disegni di legge annuali (sulle finanze, sul finanziamento della sicurezza sociale e sui rispettivi progetti di legge rettificativi, oltre che sul disegno di legge a chiusura della gestione finanziaria e di rendicontazione), che valuti la coerenza e l'affidabilità del disegno di legge sulle finanze annuale e che riceva dal Governo le previsioni macroeconomiche su cui si basa il disegno di legge annuale per il finanziamento della sicurezza sociale³¹.

La riforma, però, non ha introdotto, come forse sarebbe stato auspicabile, un meccanismo di “*comply or explain*” nel caso in cui il Governo devii dalle posizioni espresse dall'HCFP, per esempio sui vari disegni di legge ora sottoposti al suo parere. Peraltro, nonostante la contenuta dotazione di poteri, questo fiscal *council* nel corso degli anni si è mostrato tutt'altro che deferente verso l'Esecutivo, le cui stime e previsioni sono state spesso considerate «troppo ottimistiche» o «non completamente affidabili»³², a conferma della sua autonomia di giudizio.

Anche il mandato del già menzionato Consiglio consultivo sulle finanze pubbliche irlandese, pure in una forma di governo semi-presidenziale, non è particolarmente ampio, limitato alla verifica del rispetto delle regole numeriche di bilancio nazionali e della posizione fiscale complessiva del Paese, incluso l'obiettivo di medio-termine, oltre ad approvare le previsioni macroeconomiche governative.

Più ampie sono invece le competenze dell'ufficio parlamentare di bilancio (UPB) italiano che, oltre ad assolvere le funzioni già previste dal diritto europeo e a controllare ed approvare le previsioni macroeconomiche e finanziarie dell'Esecutivo, valuta l'impatto economico-finanziario dei più importanti disegni di legge, in particolare di quello di bilancio e delle leggi e dei decreti-legge collegati alla manovra finanziaria; accerta l'andamento della finanza pubblica in atto, anche per sotto-settore, valuta la sostenibilità

³⁰ Come citato da D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress*, cit., p. 108 ss.

³¹ Cfr., dettagliatamente, Y. GUERRA, *Qualche riflessione su UPB e Corte dei conti: le ragioni che stanno alla base di una loro distinzione funzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2022, spec. p. 80 ss.

³² Sia consentito rinviare a C. FASONE, *The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the Eurozone*, in *German Law Journal*, vol. 23, 2022, p. 275.

della finanza pubblica nel lungo periodo – una competenza che anticipa quanto richiesto oggi dal Patto di Stabilità e Crescita rivisto nel 2024 – nonché l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo di correzione e lo scostamento dall'obiettivo di medio termine in circostanze eccezionali³³.

Da un punto di vista democratico-costituzionale, i *fiscal council* più efficaci non sono necessariamente quelli più potenti, titolari di poteri decisionali, in sostituzione delle autorità di bilancio, o interdittivi, quanto quelli che si dimostrano in grado di rafforzare la legittimazione e l'*accountability* delle procedure di bilancio, guidate da altri attori istituzionali (il Governo e, in misura minore, il Parlamento). Come osservato anche da Chiara Goretti, componente dell'UPB italiano dal 2014 al 2021, in risposta a coloro che auspicano il rafforzamento dei poteri decisionali delle istituzioni fiscali indipendenti in contrapposizione alle autorità di bilancio³⁴, «[l]'esperienza dimostra che difficilmente la costituzione di un *fiscal council* [FC] influisce di per sé, con le analisi svolte, sull'orientamento della decisione di bilancio o sul rispetto delle regole. L'efficacia di queste istituzioni richiede la condivisione, politica ma in ultima istanza dell'opinione pubblica, delle funzioni che sono chiamate a svolgere»³⁵. Le loro funzioni e l'esercizio di queste, quindi, più che bloccare l'operato delle autorità di bilancio devono essere funzionali a rendere Governi e Parlamenti più oculati e responsabili nella gestione del bilancio. Ed è proprio questo il *benchmark* che l'UE ha adottato nel disegnare i “requisiti minimi” dei *fiscal council* per gli Stati membri.

³³ In quest'ultimo caso, non prevedendo più il Regolamento 2024/263 il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ma l'allineamento alla Traiettoria o percorso della spesa netta, se e quando la legislazione nazionale sarà riformata è probabile che l'Ufficio parlamentare di bilancio sarà chiamato a valutare eventuali scostamenti da questo valore.

³⁴ Cfr., ad esempio, J. PISANI-FERRY e altri, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, in *CEPR Policy Insight*, n. 91, Centre for Economic Policy Research, London, 2018.

³⁵ C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 190.

Tabella n. 1. Posizione istituzionale dei *fiscal council* e rapporto con il Parlamento

Paese	Denominazione	Posizione istituzionale			Budget annuale in Euro	Staff	Coinvolgimento parlamentare nella nomina	Audizioni parlamentari	Report al Parlamento	Comply or explain
		All'interno del Parlamento	All'interno dell'Esecutivo	Presso altra autorità indipendente/Completeamente autonomo						
AT	CFC	○	●	○	-	6	○	●	●	●
	UPB	●	○	○	900000	7	●	●	○	○
BE	HRF/CSF	○	○	○	-	3	○	○	○	●
EE	CF	○	○	●	82100	3	○	●	●	●
	NAO	○	○	●	660000	4	●	●	●	●
FI	EPC	○	○	○	310000	2	○	●	○	○
FR	HCFP	○	○	●	1103078	5	●	●	●	●
DE	IDB to SC	○	●	○	150000	1	○	○	○	○
	UPB	●	○	○	500000	7	○	○	○	●
EL	CF	○	●	○	1100000	15	●	●	●	○
IE	CFC	○	○	○	834043	6	●	●	●	●
	UPB	●	○	○	880000	10	○	●	○	○
IT	UPB	●	○	○	6000000	25	●	●	●	●
LV	FDC	○	○	●	200000	3	○	○	○	●
LT	NAO	○	○	●	245000	7	●	○	○	●
LU	CNFP	○	○	○	200000	2	●	○	○	●
NL	CPB	○	○	○	17.100000	122	○	○	○	●
	Sezione consultiva, Cds	○	○	○	-	200	○	○	○	○
PT	GFP	○	○	○	2700000	18	○	○	○	○
SK	CBR	○	○	○	1400000	15	○	○	○	○
SI	CF	○	○	○	500000	4	○	○	○	○
ES	AIRef	○	○	○	8860000	54	○	○	○	○

Fonte: Elaborazione propria dal Database dell'OCSE del 2021, da dati raccolti tramite l'esame della normativa nazionale e desunti dal Report della Commissione europea del 2017 sul Fiscal Compact, Allegati.

Legenda: ● se la condizione si riscontra pienamente; ◐ se la condizione si riscontra solo parzialmente (ad es. se il Parlamento è coinvolto solo nella rimozione dei membri, ma non nella

procedura di nomina o se il meccanismo del *comply or explain* non è formalmente previsto, ma è comunque impiegato o vi è un impegno del Governo a seguirlo; ○ se la condizione è completamente assente.

Spiegazioni relative alla Tabella n. 1:

1) Solo i Paesi dell'Eurozona. Cipro e Malta non sono inclusi nella tabella non potendosi raccogliere dati sufficienti al riguardo.

2) Acronimi dei *fiscal council*: Sezione consultiva del Consiglio di Stato (Sezione consultiva CdS), Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Consiglio per la Responsabilità di Bilancio (CBR), Consiglio di politica economica (EPC), Consiglio fiscale consultivo (CFC), Consiglio fiscale (CF), Consiglio per la disciplina fiscale (FDC), Alto Consiglio per la finanza (HRF/CSF), Alto Consiglio per la finanza pubblica (HCPF), Comitato consultivo indipendente del Consiglio per la Stabilità (IDB to SC), Autorità indipendente per la responsabilità fiscale (AIReF), Ufficio nazionale per il controllo contabile (NAO), Consiglio nazionale per la finanza pubblica (NCPF), Ufficio Parlamentare di Bilancio (PBO), Consiglio per la finanza pubblica (CFP).

3) Solo lo staff impiegato full-time, in aggiunta ai componenti del consiglio fiscale, è incluso.

4) La gran parte dei Paesi dove, al momento in cui si scrive, il meccanismo del *comply or explain* è previsto coinvolgono il Parlamento nella procedura (AT, EL, IE, IT, LT, PT, SI).

V.3. Criticità e nodi aperti

La scelta del “modello europeo” di *fiscal council* non è stata agevole e diverse visioni si sono confrontate, anche a livello sovranazionale.

Ad esempio, nel corso dell'iter di approvazione del Regolamento n. 473/2013, il Parlamento europeo si era chiaramente espresso per una disciplina europea più dettagliata e vincolante per i Paesi membri sulle istituzioni fiscali indipendenti. Nella sua risoluzione legislativa del 13 giugno 2012³⁶, il Parlamento proponeva di rendere le autorità fiscali indipendenti istituzioni ausiliarie dei Parlamenti nazionali, ai quali avrebbero dovuto rispondere, nel controllo dei conti pubblici e delle stime fornite dal Governo, chiedendo di precisare altresì che in nessun caso il *fiscal council* avrebbe potuto arrecare un pregiudizio ai poteri e alle prerogative delle Camere nazionali. Inoltre, il Parlamento europeo avrebbe voluto introdurre vincoli europei sullo *status* giuridico dei dipendenti del nuovo ente (discutibilmente assimilato a quello di tutti gli altri pubblici funzionari nazionali, scelta non sempre percorsa per le autorità indipendenti), imporre precise

³⁶ Cfr. gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo il 13 giugno 2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 [C (2011) 821 – C7-0448/2011-2011/0386(COD)].

condizioni di accesso dei *fiscal council* ai mass media e alla comunicazione pubblica e, soprattutto, fissare una serie di regole sulla composizione e la durata in carica dell'organo. Confermando lo stretto collegamento che se ne prevedeva con i Parlamenti nazionali, gli emendamenti del Parlamento europeo stabilivano che l'organo di direzione dell'ente indipendente di bilancio avrebbe dovuto essere scelto attraverso una procedura che contemplasse la conferma parlamentare dei componenti – regola che, come si è visto, non è stata seguita da diversi *fiscal council* europei alla fine – e che il mandato, preferibilmente di durata superiore a quella della legislatura, non avrebbe dovuto essere rinnovabile. Queste proposte emendative sono poi state respinte anche per l'ostilità del Consiglio.

Ugualmente, nella proposta di direttiva del Consiglio presentata dalla Commissione il 6 dicembre 2017 (COM (2017) 824 def.) e mai approvata, per il rafforzamento della responsabilità fiscale e per gli orientamenti finanziari di medio termine, diverse disposizioni avrebbero rafforzato l'influenza dei *fiscal council*. Anticipando di quasi sette anni alcune novità della riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2024, la proposta di direttiva avrebbe attribuito ai consigli fiscali un potere di controllo *ex ante* e *ex post* sul rispetto della Traiettorie di medio termine della spesa netta e la facoltà di richiedere l'attivazione del meccanismo di correzione e il suo monitoraggio, nonché, come infine avvenuto, sarebbe stata resa obbligatoria la previsione del sistema del “*comply or explain*”³⁷.

Da ultimo, anche nel quadro della revisione del Patto di Stabilità e Crescita post-pandemia, sia la Comunicazione della Commissione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica (COM(2022)583 def.) sia le proposte legislative inizialmente presentate – e poi, gli emendamenti del Parlamento europeo – intendevano investire i *fiscal council* di poteri ben più penetranti rispetto ai testi approvati³⁸.

Dunque, sebbene prevedibilmente non ci saranno ulteriori modifiche a stretto giro delle norme europee in merito, è evidente che anche tra le istituzioni europee le visioni sui poteri da assegnare alle autorità fiscali indipendenti non sono esattamente allineate. Da una parte, vi è chi vede

³⁷ N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, Aranzadi, Madrid, 2023, p. 20 ss. e, ora, l'art. 8 *bis* della Direttiva 2011/85, come modificata dalla Direttiva 2024/1265.

³⁸ Cfr. anche il cap. VI in merito.

come problematica la mancata assegnazione di poteri vincolanti³⁹, ritenendo che ciò sia motivo di debolezza e di scarsa effettività di queste istituzioni; dall'altra, vi è chi considera l'attribuzione di poteri decisionali e di veto ai *fiscal council*, secondo il "modello fiduciario", poco aderente al disegno istituzionale e alle procedure altamente politiche che presidiano il bilancio, dovendo restare ancorato alla determinazione delle istituzioni rappresentative, oltre a rischiare di essere controproducente⁴⁰, non potendo paragonare tali autorità indipendenti alle banche centrali o alle autorità per la concorrenza.

Senz'altro, lo "stratificarsi" delle norme europee sui *fiscal council* ha reso la loro disciplina sempre più dettagliata, secondo un trend che si è già visto anche per altre autorità indipendenti (cfr. il cap. IV), sebbene il legislatore europeo abbia rinunciato (a parere di chi scrive, correttamente) a regolare profili di rilievo eminentemente nazionale quali le procedure specifiche per la nomina dei membri di tali enti, il loro rapporto con il Parlamento e gli effetti delle loro decisioni all'interno degli Stati membri.

Altri elementi sono comunque rimasti sullo sfondo e su essi si proverà a riflettere nei prossimi due paragrafi: per esempio, l'identificazione di un ente come autorità fiscale indipendente – spetta solo allo Stato membro, spetta alla Commissione europea o comunque all'UE o discende da una decisione concertata tra i due livelli di governo? – specie quando ve ne è potenzialmente più di uno e, in quest'ultimo caso, le modalità di collaborazione tra le varie autorità indipendenti nazionali preordinate al controllo del bilancio in un medesimo Stato membro; se è opportuno porre in essere forme di coordinamento transnazionale tra *fiscal council* di Stati membri diversi e tra essi e il Consiglio consultivo europeo per le finanze pubbliche; quali sono i margini di intervento delle autorità fiscali indipendenti nella *governance* post-pandemica e nelle procedure di bilancio e programmazione finanziaria euro-nazionali.

V.3.1. L'identificazione di una autorità come istituzione fiscale indipendente

Nella disciplina europea non si chiarisce espressamente a chi spetti l'identificazione di un organismo come "il" *fiscal council* nazionale. Tanto

³⁹Tra questi, anche il Consiglio consultivo europeo per le finanze pubbliche nella sua prima relazione, del 2017: si veda, volendo, C. FASONE, *La relazione 2017 dell'European Fiscal Board: un bilancio in chiaro-scuro del primo anno di attività*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 243.

⁴⁰Cfr., ancora G. RIVOSECCHI, *Uno studio sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pp. 10-11 e L. LANDI, *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, cit., p. 6.

sul controllo delle regole numeriche fiscali quanto sull'elaborazione o validazione delle previsioni macroeconomiche il Regolamento n. 473/2013, tuttora in vigore, non precisa se il medesimo ente indipendente possa occuparsi tanto del controllo contabile-finanziario *ex ante* quanto intervenire sulle previsioni macroeconomiche.

Per esempio, la scelta olandese è stata quella di confermare il potere di redigere le previsioni macroeconomiche in capo al potentissimo CPB, in continuità con il passato, assegnando invece il monitoraggio del rispetto delle regole fiscali *ex novo* alla Divisione consultiva del Consiglio di Stato (non coinvolta in attività giurisdizionale naturalmente), identificato nel 2013 come il *fiscal council* ai sensi della normativa europea, tanto è vero che la BCE nel 2014 non attribuiva al CPB lo *status* di istituzione fiscale indipendente⁴¹. In realtà questa decisione, in prima battuta controintuitiva, si spiega con la circostanza che le regole fiscali europee sono spurie rispetto al sistema di *governance* economica adottato da anni nei Paesi Bassi: mentre le prime, almeno finora, sono state orientate all'osservanza di parametri numerici anche piuttosto stringenti di deficit e di debito, il secondo è stato tutto orientato al rendimento e alla qualità della spesa pubblica, in un'ottica *performance-based* a cui l'attività del CPB era e resta strumentale⁴².

L'apparente silenzio del legislatore europeo può far desumere che la scelta sia demandata integralmente alle autorità nazionali. In realtà, l'identificazione del o dei *fiscal council* nazionali avviene sempre su iniziativa e proposta dello Stato membro interessato, ma deve essere validata dalla Commissione europea. È così che, per esempio, l'Ufficio parlamentare di bilancio istituito in Grecia sin dal 2010 non è stato ritenuto dalle istituzioni europee idoneo a svolgere le funzioni delle autorità fiscali indipendenti e quindi, anche a seguito dei vari MoU per l'assistenza finanziaria, si è giunti nel 2015 alla creazione di un consiglio fiscale completamente autonomo da qualsiasi istituzione.

Lo stesso anche per il caso spagnolo, dove l'istituzione dell'AIREF è stata concordata con la Commissione europea. Il *Tribunal del Cuentas* avrebbe potuto essere un'opzione come *fiscal council*, ma il discredito di cui gode ormai da anni e la sua limitata autorevolezza lo hanno completamente emarginato dalle nuove procedure di controllo finanziario previste

⁴¹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Monthly Bulletin*, June 2014, p. 96 ss.

⁴² Cfr. R. DEBETS, *Performance Budgeting in the Netherlands*, in *OECD Journal on Budgeting*, 4, 2007, p. 103 ss.

dalla legge organica n. 2/2012, in questo caso per un'autonoma decisione delle autorità nazionali⁴³.

L'*Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*, regolata dalle l. nn. 37 del 2010 e 22 del 2013, avrebbe potuto rappresentare un ulteriore esempio di ufficio parlamentare di bilancio in seno all'Unione. Le Cortes spagnole possono richiederle di produrre studi e relazioni su qualsiasi questione attinente ai conti pubblici, e ricevono comunque un suo report annuale sulle attività svolte. L'*Oficina* elabora in modo autonomo informazioni sul bilancio avendo accesso a tutti i *database* statistici del Paese; durante il semestre europeo il Governo è tenuto a trasmetterle la documentazione rilevante prima dell'invio alle istituzioni europee. Tuttavia, l'Ufficio è organicamente incardinato all'interno del Segretariato Generale del Congresso dei Deputati e il suo bilancio è incluso in quello delle *Cortes*. Diverse criticità si sono riscontrate nel suo funzionamento, sia a causa di pressioni politiche che per la mancanza di una collaborazione costruttiva da parte del Governo⁴⁴. Così, con l'aggravarsi della crisi finanziaria e bancaria nel Paese, con l'avallo della Commissione e della BCE, si è preferito, istituire una nuova autorità che potesse presidiare i conti pubblici in modo indipendente durante la fase di assistenza finanziaria.

In Austria, nel 2012, sono state creati contemporaneamente sia un ufficio parlamentare di bilancio su decisione del Presidente del Consiglio Nazionale, la Camera bassa, per rafforzare il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, sia un consiglio fiscale consultivo, come organismo completamente autonomo, che poi è stato qualificato quale *fiscal council* ai fini europei.

I casi austriaco, spagnolo e greco (ai quali si è aggiunto quello irlandese nel 2017)⁴⁵ possono indurre a pensare che tanto a livello nazionale quanto europeo si sia in qualche modo prevenuti nel considerare gli uffici parlamentari di bilancio quali autorità fiscali indipendenti. In realtà, come il caso italiano ben dimostra, non è così e tutto dipende dall'autonomia anche amministrativa, finanziaria e funzionale dell'organismo in questione.

⁴³ Cfr. N. ALDEA MARTÍNEZ, *La autoridad fiscal independiente*, cit., p. 17.

⁴⁴ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *La Autoridad Fiscal Independiente*, in E. Marco Peñas-A. Agulló Agüero (a cura di), *Disciplina presupuestaria, colaboración público privada y gasto público*, Tirant Lo Blanch, Salamanca, 2016, p. 198.

⁴⁵ Come si è già detto (nel par. V.2), infatti, accanto al consiglio fiscale consultivo, tuttora attivo e considerato come il *fiscal council* per il diritto UE, nel 2017 il Parlamento irlandese ha creato anche un suo ufficio parlamentare di bilancio, che è incardinato nelle strutture amministrative delle Camere e che ha il compito di quantificare i costi delle iniziative legislative dei parlamentari e dei gruppi politici; dunque è un apparato servente dell'*Oireachtas*.

La normativa europea, infatti, consente che le autorità fiscali indipendenti si trovino tanto in una posizione di indipendenza strutturale dalle autorità di bilancio, come accade nel caso di un loro posizionamento presso le Corti dei conti, le Banche centrali, i Consigli di Stato o esterno a qualsiasi autorità, quanto che ricadano in una situazione di elevata autonomia funzionale; il che comporta che tali organismi possano essere anche collocati entro il Governo o il Parlamento, ma che in ogni caso non rispondono del loro operato né ricevono istruzioni da questi né da qualsiasi altro ente pubblico o privato⁴⁶.

Le posizioni delle autorità internazionali e sovranazionali, però, non sono necessariamente convergenti su quali istituzioni possano ricoprire il ruolo di autorità fiscali indipendenti. Per esempio, l'OCSE non annovera le Corti dei conti tra gli organismi idonei a svolgere le funzioni dei *fiscal council* essendo in diversi ordinamenti espressione del potere giudiziario come magistratura contabile⁴⁷. Al contrario, la Commissione europea menziona le Corti dei conti come "candidate" per la posizione (a patto che le competenze vadano al di là del mero controllo contabile), ma esclude sia le banche centrali, sia i dipartimenti presso i Ministeri delle finanze che, naturalmente, organismi privati⁴⁸. Anche la Direttiva UE 2011/85, al considerando n. 3, includeva a titolo di esempio per il riconoscimento della qualifica di autorità fiscali indipendenti le Corti dei conti. Peraltro, tali Corti si trovano in una posizione peculiare: da un lato sono quasi troppo indipendenti dalla politica e dalla politica economica in particolare per l'*expertise* eminentemente giuridico dei loro componenti; dall'altro, per la loro antica tradizione e per il riconoscimento di funzioni costituzionalmente garantite, considerarle alla stregua di autorità indipendenti (di bilancio) sembra quasi squalificante⁴⁹.

In effetti, ad oggi nell'UE non si riscontrano Corti dei conti identificate come *fiscal council* nazionali. Soltanto in Francia, si è scelto di incardinare l'istituzione fiscale indipendente entro la Corte dei conti, ma senza farla

⁴⁶ Cfr. l'art. 2, par. 1, lett. ii), del Regolamento n. 473 del 2013.

⁴⁷ Cfr. OCSE, *Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, 4th annual meeting, Background document no 3 for Session on the Discussion on draft principles for Independent Fiscal Institutions, Paris, 23-24 February 2012, p. 2.

⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Public Finances in EMU 2011*, European Economy, 3, 2011, p. 117.

⁴⁹ Cfr. M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 10 ss. Sul punto, cfr. più dettagliatamente il cap. VI.

coincidere con essa; vi è solo una parziale sovrapposizione per alcuni componenti, tra cui il Presidente.

La Corte dei conti italiana, non solo non è stata indicata come il *fiscal council* per l'Italia, ma è risultata alquanto marginalizzata nel quadro delle riforme nazionali di adeguamento alle norme europee sulla *governance* economica⁵⁰. Basti pensare che tale istituzione non è neppure menzionata nel testo della l. cost. n. 1 del 2012, nonostante nei disegni di legge di revisione inizialmente presentati al Parlamento si proponesse di riconoscerle la legittimazione ad agire come giudice a quo per far valere dinanzi alla Corte costituzionale presunte violazioni dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi di spesa (art. 81, comma 3, Cost., dopo la revisione costituzionale)⁵¹. La previsione, però, è stata espunta nel corso dell'iter parlamentare.

La Corte dei conti ha ottenuto un riconoscimento nell'art. 20 della legge rinforzata n. 243 del 2012⁵², secondo cui essa svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci. Non a caso, nella sentenza n. 60 del 2013 della Corte costituzionale, la Corte dei conti viene definita quale presidio dell'«equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica»⁵³.

Occorre però valutare, rispetto allo *status* e alle funzioni della Corte dei conti italiana se e in che misura essa avrebbe potuto essere riconosciuta come istituzione fiscale indipendente in base ai vincoli europei; in altri termini, quali elementi connotativi della Corte inducono a rifuggire da

⁵⁰ Nel quadro dell'attuazione del PNRR, per esempio, ne è stato prima valorizzato il coinvolgimento dal d.l. n. 76 del 2020, come convertito con modificazioni dalla l. n. 120 del 2020, poi ridimensionato dal d.l. n. 44 del 2023, come convertito, con modificazioni dalla l. n. 74 del 2023.

⁵¹ Per una ricostruzione in chiave problematica dei limiti di accesso della Corte dei conti alla giustizia costituzionale, cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 102 s.

⁵² Tale articolo si pone in stretto collegamento con l'attuazione dell'art. 97, comma 1 della Costituzione, come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2012, secondo cui le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, rendendo così l'equilibrio finanziario quale parametro vincolante per l'intero complesso delle amministrazioni (e non solo di quelle direttamente dipendenti dallo Stato).

⁵³ Cfr. D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 9, 2013, spec. p. 14 s., e F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 4, 2013, p. 809 ss.

una simile identificazione e quali, invece, in principio, potevano essere a favore di una tale soluzione.

Quanto allo *standing* della Corte dei conti, essa figura, sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana tra gli organi di rilievo costituzionale (art. 100, comma 2, Cost.), organo ausiliario (anzitutto) del Parlamento⁵⁴. Nel nostro sistema costituzionale la Corte dei conti è un presidio per l'effettivo coordinamento della finanza pubblica, tra i livelli di governo della Repubblica e tra questa e il "sistema Europa". Gli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost. disegnano la Corte dei conti come organo polifunzionale: magistrato contabile, organo che esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo e infine istituzione incaricata del controllo successivo sulla finanza statale e «degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria», su cui riferisce direttamente alle Camere. Negli ultimi decenni, si è cercato di ridefinire le funzioni della Corte dei conti, sempre in ossequio al disposto costituzionale, preservandone il ruolo di magistratura contabile, ma tentando di ampliarne i poteri di controllo in via successiva⁵⁵. Al contrario, il controllo preventivo di legittimità della Corte è stato invece notevolmente circoscritto dall'art. 16 della l. n. 400 del 1988, che lo ha escluso per gli atti aventi forza di legge del Governo (v. anche, in seguito, l'art. 3 della l. n. 20 del 1994). In parallelo, come si è anticipato, si è viepiù rafforzato il sistema dei controlli successivi, non solo di tipo strettamente contabile. Infatti, l'art. 3, comma 4 della l. n. 20 del 1994 attribuisce alla Corte dei conti e alle sue sezioni regionali di controllo presenti sul territorio il compito di supervisionare e di intervenire sull'intero sistema dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni (riformato dalla legge medesima), articolato in controllo di gestione, controllo strategico, controllo sulla dirigenza e controllo di regolarità amministrativo-contabile⁵⁶. Si tratta, in potenza, di una svolta epocale,

⁵⁴ G. CAIANIELLO, *Corte dei conti e Parlamento, l'ausilio negato (con qualche riflessione sulla veridica natura e funzione del controllo esterno)*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 2, 1995, pp. 5-34.

⁵⁵ Valorizzazione del ruolo della Corte dei conti che è dovuto anche alla giurisprudenza costituzionale italiana: cfr. le sentt. della Corte costituzionale n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 60 del 2013; n. 39 e n. 40 del 2014; a fronte, invece, di interventi non particolarmente significativi da parte del legislatore costituzionale: cfr. G. RIVOCCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2024, p. 5 ss.

⁵⁶ Cfr. R. BONADONNA, *La nuova disciplina dei controlli della Corte dei conti*, in G. Caia-S. Nottola (a cura di), *Corte dei conti riformata e prospettive istituzionali*, Maggioli, Rimini, 1998,

che tende a ridefinire in senso più economico-contabilistico, piuttosto che prevalentemente magistratuale, il mandato della Corte, che ora è chiamata anche a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione delle amministrazioni della Repubblica. Al contempo, si è cercato di rafforzare la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti delle Assemblee elettive e in particolare del Parlamento, non essendosi mai pienamente dispiegato tra essi quel rapporto di stretta collaborazione prefigurato dal Costituente prima e dal legislatore poi.

Fin qui, vi sarebbero state buone ragioni per candidare tale organo a diventare l'autorità fiscale indipendente voluta dalla riforma della *governance* economica. La Corte dei conti vanta una lunghissima tradizione quale organo di controllo indipendente, dal 1862 (l. n. 800) e il fatto che operi anche quale giudice contabile non dovrebbe essere di ostacolo all'assegnazione del ruolo disegnato in ambito europeo per i *fiscal council*. In base all'organizzazione interna della Corte, infatti, a livello sia statale, sia regionale, le sezioni di questa istituzione sono distinte a seconda che si tratti di svolgere una funzione giurisdizionale, di controllo o come procura contabile.

La scelta per l'esclusione della Corte dei conti quale consiglio fiscale, che ha suscitato più di una perplessità anzitutto all'interno della Corte stessa⁵⁷, può prestarsi a qualche osservazione critica nella misura in cui tale organo è detentore di un patrimonio informativo prodotto e gestito in modo indipendente dall'Esecutivo, in materia di contabilità pubblica, che non ha eguali nel panorama istituzionale italiano e che solo lentamente, anno dopo anno, potrà sedimentarsi in seno all'Ufficio parlamentare di bilancio. Inoltre, contrariamente a quest'ultimo, soltanto la Corte dei conti dispone, anche grazie alle sue sezioni regionali, di una visione d'insieme dello stato dei conti pubblici di tutti i livelli di governo nonché del grado effettivo di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, se in teoria non sussistono preclusioni insormontabili all'attribuzione delle funzioni dell'istituzione fiscale indipendente alla Corte dei conti, nella pratica tale opzione è stata scartata per via di alcune

pp. 151-165; G. CAIANIELLO, *La riforma dell'ordinamento e del sistema dei controlli della Corte dei conti: dieci anni dopo*, in *Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici*, 5-6, 2003, pp. 567-581; G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in *Le Regioni*, 1-2, 2007, pp. 131-147.

⁵⁷ Cfr. il parere reso il 13 dicembre 2011 dalla Corte dei conti in sede consultiva e a sezioni riunite, sul disegno di legge costituzionale, Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047, n. 3/2011/ CS, spec. parr. 6 s.

caratteristiche che la Corte è venuta assumendo. Il primo profilo critico, a tal riguardo, si riferisce al rapporto che la Corte ha costruito col Parlamento; in via di principio, un rapporto di ausiliarità, che però ha spesso rasantato l'autoreferenzialità tra le due istituzioni⁵⁸. Se, infatti, il carattere altamente tecnico e specializzato delle informazioni che la Corte dei conti maneggia non ha favorito una sua efficace interlocuzione con la classe politica, bisogna però rilevare che da entrambe le parti vi sono state delle carenze.

Inoltre, occorre considerare il background nella composizione della Corte, di cui fanno parte per lo più magistrati o comunque alti funzionari pubblici, particolarmente sensibili al dato giuridico-amministrativo. Al contrario, dai processi di reclutamento presso questa istituzione restano assolutamente marginalizzate le professionalità nel settore economico-finanziario. Ciò ha condotto ad un esito, la giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte, che non era per nulla scontato e avrebbe potuto essere contrastato se si fosse valorizzata in modo appropriato e per tempo – sin dai primi anni Novanta – la funzione di controllo dell'istituzione, specialmente del controllo di gestione.

Agli antipodi si colloca invece il background di competenze che si richiede ai membri dell'autorità indipendente di bilancio dalle norme europee. Contro una visione prettamente “legalistica” e “formalistica” dei controlli sui conti pubblici, ci si attendono invece conoscenze e abilità di tipo economico-finanziario. La stessa enfasi posta dalla normativa europea sulla elaborazione e approvazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'organismo indipendente di bilancio rappresenta un'ulteriore conferma della ricerca di un cambio di paradigma nella concezione dei controlli, che ad oggi ancora non trova una sua incarnazione nelle modalità di funzionamento di molte Corti dei conti, tra cui quella italiana.

V.3.2. La compresenza e il coordinamento di più istituzioni fiscali indipendenti in un medesimo Paese

Il considerando n. 17 del Regolamento n. 473 del 2013 stabilisce che «pur non essendo la scelta migliore, è opportuno permettere la

⁵⁸ Cfr., criticamente, F. BASSANINI-G. CARBONE, *Procedure finanziarie: Parlamento e Corte dei conti* (intervista a cura di Umberto Allegretti), in *Amministrare*, 3, 1987, pp. 477-494 e C. TUCCIARELLI, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, pp. 145-171.

coesistenza di più organismi indipendenti incaricati di monitorare il rispetto di tali regole [di bilancio], a condizione che le responsabilità siano chiaramente ripartite e che non vi siano sovrapposizioni per quanto concerne la competenza relativa a specifici aspetti del controllo». Come si desume da questa disposizione, il legislatore europeo ritiene l'ipotesi di concorrenza tra più organismi indipendenti di bilancio come recessiva, tanto è vero che, ove possibile, invita ad accrescere l'autonomia funzionale di un'istituzione già esistente in modo che possano dirsi rispettati i requisiti fissati dalla normativa, piuttosto che istituire nuove autorità. Il problema si pone in modo particolarmente pressante, però, laddove, per scelta delle autorità di governo nazionali, i destinatari delle nuove funzioni di derivazione europea siano istituzioni create *ex novo* rispetto a quelle già esistenti, come le Corti dei conti o gli *audit office*, che tuttavia in diversi Paesi non possono essere aboliti, a loro volta, perché incaricati dello svolgimento di funzioni di rilievo costituzionale e/o in quanto organi previsti in Costituzione.

Ciò sempre che non si sia fatta la scelta, come invece è accaduto in Francia, di incardinare l'organismo indipendente presso un'autorità, sempre indipendente, che opera in un ambito settoriale contiguo, anche per ridurre "l'entropia" dovuta al proliferare di enti autonomi bisognosi di coordinamento reciproco. In tali casi, pare opportuno creare delle forme di collegamento tra l'ente in via di istituzione e quelli preesistenti assegnando a ciascuno di essi funzioni chiaramente identificabili.

Del resto, non è la prima volta che accade. «Le autorità indipendenti dialogano in modo assiduo con le autorità nazionali preposte a settori affini»⁵⁹. Se non interviene direttamente il legislatore, tendenzialmente nazionale in questo caso, per evitare incongruenze e favorire sinergie – di solito, come si è visto, ciò è assolutamente necessario negli ordinamenti federali in cui insistono più *fiscal council* (cfr. il cap. II) –, conviene affidarsi a misure di *soft law* come protocolli, accordi e intese tra le stesse autorità interessate⁶⁰. Ugualmente, in virtù del principio di leale cooperazione, ci si può attendere comunque un impegno delle autorità riguardate a non invadere il rispettivo campo di azione e a prevenire delle duplicazioni di attività, anche se non necessariamente si riuscirà a conseguire un

⁵⁹ Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 41.

⁶⁰ Sulla loro importanza in questo ambito, cfr. N. PETTINARI, *L'organismo indipendente di bilancio in Italia. Origini, caratteristiche, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 84-101.

allineamento nelle posizioni⁶¹. In ogni caso, è bene che il coordinamento avvenga su un piano orizzontale, evitando la creazione di relazioni gerarchiche tra autorità indipendenti⁶².

Mentre nei Paesi Bassi e in Spagna vi è una chiara distinzione di funzioni prevista dal legislatore, rispettivamente, tra il CPB e la Divisione consultiva del Consiglio di Stato, da un lato, e tra l'AIReF e l'*Oficina Presupuestaria*, dall'altro, la situazione è differente in Italia. Le attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio da parte della l. rinforzata n. 243 del 2012 possono essere distinte a seconda che si tratti di funzioni assegnate in via esclusiva o, viceversa, di funzioni il cui esercizio potrebbe creare possibili sovrapposizioni con l'attività della Corte dei conti.

Nella prima categoria rientra la predisposizione di previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, la valutazione dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo⁶³ e il controllo sull'attivazione e sull'utilizzo del meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale (art. 8), inclusa la valutazione sulla ricorrenza degli eventi eccezionali che giustificano un tale scostamento (art. 6). Queste funzioni rientrano perfettamente tra quelle che la normativa europea attribuisce alle istituzioni fiscali indipendenti e che il legislatore italiano, legittimamente, ha deciso quindi di attribuire ad un'autorità diversa dalla Corte dei conti.

Più problematico, invece, è il trattamento delle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio rientranti nella seconda categoria e che si intersecano con le attribuzioni della Corte dei conti, in particolare le valutazioni: degli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, dove per sottosettore può intendersi tanto la singola politica pubblica, quanto, più probabilmente, il livello di governo; dell'osservanza delle regole di bilancio; e della sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. Qui pare possibile rinvenire, infatti, la sovrapposizione con

⁶¹ È noto, per esempio, che nonostante il protocollo d'intesa siglato tra la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si siano registrate in passato visioni confliggenti sulla gestione della concorrenza nel settore bancario.

⁶² Così, pure sarebbe opportuno evitare di burocratizzare ed irreggimentare eccessivamente il coordinamento come invece proponeva di fare, in Italia, il ddl A.C. 3328, XIV legislatura, che disponeva la creazione di un Comitato permanente di coordinamento dei presidenti delle autorità di settore che si sarebbe dovuto riunire con cadenza mensile.

⁶³ Tanto d'ufficio da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, quanto su richiesta del Parlamento, in particolare delle Commissioni bilancio.

l'attività svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del controllo (successivo) sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti – tra cui rientra anche l'Ufficio parlamentare di bilancio, peraltro – a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; o nel quadro del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi⁶⁴; o, ancora, nei termini del controllo sul coordinamento della finanza pubblica. In questi casi, infatti, la distinzione tra controlli preventivi, che spetterebbero all'Ufficio parlamentare di bilancio, e controlli successivi, di competenza della Corte dei conti⁶⁵, spesso risulta piuttosto sfuggente nella prassi, trattandosi di un ciclo continuo di controlli tra loro concatenati, quasi sempre in dialogo con la Commissione europea, con il rischio di confusione nei rapporti interistituzionali e di *overloading* informativo nei confronti del Parlamento.

Inoltre, se l'art. 18, comma 3 della l. n. 243/2012 disciplina l'ipotesi di concorso e di conflitto tra le valutazioni dell'istituzione fiscale indipendente e quelle del Governo tramite il pluri-citato meccanismo del “*comply or explain*”, nessuna forma di ricomposizione di eventuali vedute divergenti tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti è stata invece prevista (quando, invece, ove si verificasse, si tratterebbe di maneggiare un vero e proprio corto circuito informativo, con due autorità indipendenti, entrambi organi ausiliari delle Camere, che si contraddicono reciprocamente). L'unica potenziale leva preventiva rispetto all'insorgere di contrasti potrebbe basarsi sul fatto che l'Ufficio parlamentare di bilancio redige e rende pubblico ogni anno il programma annuale delle sue attività, di cui anche la Corte dei conti dovrebbe essere informata. *Ex post*, invece, l'unico (flebile) meccanismo di coordinamento può fondarsi sulla presenza di consiglieri della corte dei conti, attivi o in quiescenza, nel collegio dei revisori dell'Ufficio parlamentare di bilancio, controllando così la gestione finanziaria e contabile dell'ente.

Non vi è dubbio che i due organismi svolgano funzioni tra loro complementari e stupisce quindi che, nel caso italiano⁶⁶, l'Ufficio parlamentare di

⁶⁴ Sul tema della copertura finanziaria delle leggi di spesa, cfr. ampiamente, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 3 ss. e P. DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. Da Empoli-P. De Ioanna-G. Vegas (a cura di), Giuffrè, Milano, 2005, p. 235 ss.

⁶⁵ A cui si è già accennato sopra, cfr. il cap. II.

⁶⁶ Lo stesso può dirsi dell'AIReF spagnolo, che ha concluso *convenios de colaboración* con varie autorità, incluso il *Banco de España*, ma non con il *Tribunal de Cuentas*, che pure redige

bilancio abbia concluso Accordi di collaborazione con vari enti (tra cui l'Istat, l'INPS, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia dell'entrate oltre che con Università e Fondazioni)⁶⁷, ma non con la Corte dei conti. In ossequio al principio di leale cooperazione, il coordinamento tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti può assumere varie forme: la Corte dei conti può essere chiamata dalle commissioni parlamentari o dallo stesso *fiscal council* ad integrare le informazioni da esso possedute, mediante audizioni e la trasmissione di documenti; con cadenza annuale, la redazione annuale del programma delle attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio può avvenire in stretto raccordo con la Corte dei conti e, viceversa, la relazione annuale della Corte dei conti al Parlamento potrebbe essere messa a punto sentita anche l'istituzione fiscale indipendente. Infine, potrebbe anche agevolarsi un coordinamento "organico". Non essendo le nomine all'interno del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio predeterminate con legge, uno dei tre componenti potrebbe provenire dalle fila della Corte dei conti sul modello dell'*Haut Conseil des Finances Publiques* francese.

Un coordinamento più stretto sarebbe particolarmente importante nelle circostanze attuali anche per via dell'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), su cui alcune Corti dei conti hanno acquisito nuove competenze *ad hoc* per il controllo sulla spesa dei fondi a differenza dei *fiscal council*. In un primo momento la Corte dei conti italiana è stata chiamata a svolgere il c.d. controllo concomitante sull'uso delle risorse del Fondo europeo per la ripresa e la resilienza e di quelli del Piano nazionale complementare⁶⁸, valutandone anche, nel quadro del controllo di gestione, il rispetto dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia, in coordinamento con la Corte dei conti europea⁶⁹. Inoltre, in deroga alle normali tempistiche previste dalla l. n. 20 del 1994, riferisce con

regolarmente sull'AIReF dei Rapporti di ispezione (*Informe de fiscalización*) nell'ambito della funzione di vigilanza sugli enti pubblici attribuita con legge organica n. 2 del 1982.

⁶⁷ Cfr. il sito web dell'Ufficio parlamentare di bilancio – sezione "Accordi di collaborazione", <https://www.upbilancio.it/accordi-di-collaborazione/>.

⁶⁸ Cfr. il d.l. n. 76 del 2020 come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione n. 120 del 2020. In questa prima fase, rispetto al caso italiano e al PNRR, insiste sul rafforzamento dei poteri della Corte dei conti rispetto all'ufficio parlamentare di bilancio, Y. GUERRA, *Qualche riflessione su UPB e Corte dei conti: le ragioni che stanno alla base di una loro distinzione funzionale*, cit., p. 75.

⁶⁹ Cfr. l'art. 7, comma 7 del d.l. n. 77/2021 convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021.

cadenza almeno semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Il controllo, l'audit e la trasparenza nella gestione del PNRR sono state affidate dal d.l. n. 77 del 2021 per quota parte alla Corte dei conti, all'Autorità anticorruzione e alla Ragioneria generale dello Stato, mentre l'Ufficio parlamentare di bilancio seppur formalmente escluso, elabora in autonomia Memorie, Report e *Flash* sul PNRR, sin dalla sua approvazione, contribuendo comunque ad influenzare il dibattito in merito. Tuttavia, più recentemente, anche a seguito di tensioni con il Governo⁷⁰, il d.l. n. 44 del 2023 ha escluso il controllo concomitante della Corte dei conti su una serie di progetti finanziati dal PNRR, ridimensionandone così la sfera di intervento⁷¹.

V.3.3. La cooperazione tra le istituzioni fiscali indipendenti nazionali e tra queste lo *European Fiscal Board*: una autorità (ancora) anomala?

Vi è un consenso pressoché unanime della dottrina sulle virtù della collaborazione transnazionale tra autorità indipendenti settoriali, in particolare di quelle richieste dalla stessa UE, per l'effettività delle politiche presidiate, per l'uniformità dell'applicazione del diritto europeo tra gli Stati membri e, dunque, per la certezza del diritto per cittadini, pubbliche amministrazioni e operatori economici⁷².

Più controverse, invece, sono le modalità con cui questa collaborazione debba avvenire, sia in senso orizzontale, tra autorità nazionali, sia in senso verticale, tra queste e l'autorità (indipendente) europea competente.

⁷⁰La delibera n. 17 del 3 maggio 2023 del Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti per la prima volta ha ravvisato la presenza di gravi irregolarità gestionali ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020 nell'attuazione del PNRR. Con la delibera immediatamente successiva, n. 18/2023, ha rinvenuto il mancato conseguimento di uno degli obiettivi intermedi nazionali del PNRR. Nel Rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica, presentato il 25 maggio 2023, la Corte dei conti ha espresso ulteriori rilievi critici sull'attuazione del PNRR da parte del Governo, generando una evidente reazione da parte di quest'ultimo. Cfr. *Fitto: il Pnrr è sfida per Paese, da Corte dei conti ci aspettiamo approccio costruttivo*, in *Il Sole24Ore*, 27 maggio 2023.

⁷¹Nel corso dell'*iter* di conversione del d.l. n. 44/2023 alla Camera dei deputati, il 31 maggio 2023, il Governo ha presentato un emendamento (n. 1.83) all'art. 1 del ddl di conversione (A.C. 1114), approvato e confluito quindi nel testo definitivo della l. n. 74/2023 volto proprio ad inibire tale controllo concomitante della Corte dei conti per i progetti de PNRR più significativi.

⁷²Cfr., tra i molti, M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., pp. 38 e 41-42.

Soprattutto il “peso” dell’Unione in questo coordinamento è oggetto di discussione e naturalmente dipende dalla natura della competenza europea in questione (se esclusiva, concorrente o di coordinamento)⁷³. Per esempio, si è osservato che l’UE spesso impone agli Stati membri l’istituzione di autorità indipendenti, «ma non ama prevederne di proprie. Si pensi al caso della concorrenza, affidata a livello sovranazionale alla Commissione europea»⁷⁴, che non è affatto un’autorità indipendente dall’esecutivo, ma anzi è parte di esso.

Per quanto riguarda i *fiscal council*, l’eterogeneità delle loro configurazioni istituzionali e di poteri, pur rientrando (quasi tutti) nel modello dell’autorità fiscale indipendente “orchestratrice”, ha indotto a domandarsi se sia appropriato o persino desiderabile uno stretto coordinamento della loro azione⁷⁵. Tuttavia, almeno due elementi sono a favore di una loro attiva collaborazione. Visto che alcuni consigli fiscali sono più deboli (in termini di poteri o influenza sulle autorità di bilancio) di altri; che alcuni, per la loro collocazione istituzionale, sono più soggetti al rischio di “cattura politica” e, in generale, possono riscontrare una serie di difficoltà sul piano nazionale a reperire informazioni e a veicolarle al pubblico, vi è il rischio che l’assenza di una rete di *fiscal council* accentui problemi nel rispetto delle regole (minime) comuni europee su queste autorità, pregiudicando l’effettivo coordinamento delle politiche economiche e fiscali nell’unione economica e monetaria, con ulteriori squilibri e asimmetrie tra Paesi dell’Eurozona⁷⁶.

In secondo luogo, come osservato da Xavier Debrun⁷⁷, eventuali posizioni di disaccordo tra i *fiscal council* europei (e tra questi e la Commissione) sull’interpretazione e l’applicazione da dare alle regole fiscali europee può condurre ad una «cacofonia» (*cacophony*) di voci che possono

⁷³ Sul punto, si veda più dettagliatamente il cap. IV e la comparazione tra autorità indipendenti nazionali istituite su mandato europeo.

⁷⁴ In questi termini, M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 55.

⁷⁵ Cfr. D. FROMAGE, *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis: Its Relationship to the European Fiscal Board and to National Independent Fiscal Institutions*, cit., pp. 189-194.

⁷⁶ Cfr. X. DEBRUN, *Independent fiscal institutions in the European Union: Is coordination required?*, in *MPRA Paper*, no. 93143, 2019, pp. 15-16.

⁷⁷ Ivi, pp. 16-17. Peraltro, Xavier Debrun, Direttore del Dipartimento di Economia e Ricerca della Banca centrale belga, è stato successivamente nominato, nel 2020, membro del Consiglio consultivo europeo per le finanze pubbliche (*l’European Fiscal Board*).

indebolire l'impatto generale delle autorità fiscali indipendenti nel dibattito pubblico sulle politiche di bilancio.

A questa "armonizzazione" forse troppo timida dei *fiscal council*, almeno all'inizio, la Commissione europea, attraverso la sua Direzione per gli Affari economici e finanziari, ha cercato di reagire istituendo nel 2013 l'*EU Network of Independent Fiscal Institutions* (EUNIFI), che ad oggi include i consigli fiscali di tutti i Paesi UE ad eccezione della Polonia, che non ne ha ancora uno indipendente in funzione. EUNIFI si riunisce tendenzialmente due volte all'anno, con il coinvolgimento dei membri dei *fiscal council* e dei funzionari che vi prestano servizio per discutere di questioni di comune interesse nonché la metodologia da impiegare per il monitoraggio delle regole fiscali europee. Tuttavia, non vi è nulla di pubblico rispetto alle attività di questo *network*, sulle riunioni tenute e sulle loro risultanze, neppure nella sezione del sito web della Commissione europea dedicata ai *fiscal council*⁷⁸. La segretezza delle attività di EUNIFI, purtroppo, non aiuta ad accrescere la consapevolezza del pubblico sul ruolo dei consigli fiscali nella sorveglianza sulle politiche di bilancio nazionali e sul loro tentativo di collaborazione – per quanto su input etero-diretto, della Commissione, in questo caso – che può comunque essere di beneficio per il dialogo e lo scambio di punti di vista tra componenti delle autorità fiscali indipendenti.

Nel 2015, il *Five President's Report* propose di istituire un Consiglio fiscale europeo per assicurare una valutazione indipendente, a livello sovranazionale, su se e come i conti pubblici nazionali si conformavano agli obiettivi della *governance* economica UE e per «coordinare e completare l'attività svolta dai *fiscal council* nazionali»⁷⁹. Infatti, il Comitato indipendente europeo per le finanze pubbliche fu creato nel corso di quell'anno, con Decisione della Commissione europea n. 2015/1937, che lo definiva come suo organismo consultivo, a supporto della «sorveglianza di bilancio multilaterale di cui agli articoli 121, 126 e 136 del TFUE per quanto riguarda la zona euro» (art. 2, par. 1). La raccomandazione contenuta nel *Five Presidents' Report* di includere tra i suoi compiti quello del coordinamento dei *fiscal council* nazionali fu declassata a semplice cooperazione

⁷⁸ Cfr. D. FROMAGE, *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis ...*, cit., p. 185.

⁷⁹ J.-C. JUNCKER e altri, *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels, 22 giugno, 2015, p. 14 (traduz. mia).

con loro (art. 2, par. 2, lett. c). A differenza di altri *network* di autorità indipendenti, come le autorità per la concorrenza, dove la Commissione svolge un ruolo cruciale di coordinamento (cfr. il cap. IV in merito), nel caso del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche la collaborazione è limitata «allo scambio delle migliori pratiche e a favorire un consenso sulle questioni relative al quadro di bilancio dell'UE» (ancora art. 2, par. 2, lett. c). L'*European Fiscal Board*, infatti, non occupa una posizione dominante o di direzione rispetto alle sue controparti nazionali. Data la (tuttora) strettissima connessione di questo organismo con la Commissione europea, anche dopo la revisione del Patto di Stabilità e Crescita del 2024, e il contenuto grado di "armonizzazione" delle politiche fiscali nell'UE, i consigli fiscali nazionali non avevano e non hanno alcuna intenzione di sottostare ad un ruolo direttivo o anche solo di coordinamento dell'*European Fiscal Board*⁸⁰. Considerato che indipendenza e autonomia dall'esecutivo sono due delle condizioni più enfatizzate al cui rispetto i consigli fiscali nazionali sono tenuti, può essere controverso attribuire ad un organismo europeo che è sprovvisto di tali requisiti una funzione di coordinamento⁸¹. Ancora oggi, infatti, dopo l'adozione del Regolamento UE n. 2024/1263, i componenti del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, quattro più il Presidente, sono scelti dalla Commissione previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 24 del Regolamento)⁸². Anzi, rispetto a quanto disponeva la Decisione del

⁸⁰Evidenze ottenute nell'ambito di interviste non strutturate svolte con componenti o ex componenti di *fiscal council* nazionali.

⁸¹Da segnalare che l'aggettivo «indipendente» è scomparso dalla denominazione italiana del Comitato (in quella inglese non c'è mai stata), rispetto alla Decisione 2015/1937, e alla sua indipendenza è ora dedicato il solo par. 2 dell'art. 24 del Regolamento 2024/1263 (per cui «Nello svolgimento delle proprie funzioni il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche gode di piena indipendenza ed esercita le proprie mansioni in modo imparziale e nell'esclusivo interesse dell'Unione nel suo insieme. Non chiede né riceve istruzioni da parte di qualsiasi governo di uno Stato membro, istituzioni o organi dell'Unione o altri soggetti pubblici o privati»), mentre nella Decisione del 2015 ad essa era intitolato un intero articolo che trattava anche di situazioni di potenziale conflitto di interesse e di incompatibilità, non considerati dalle nuove disposizioni vigenti.

⁸²Naturalmente questa valutazione dipende dalla lettura che si fornisce del ruolo della Commissione nel coordinamento delle politiche economiche e nell'architettura istituzionale UE. Se la Commissione rappresenta senz'altro gli interessi dell'UE e non accetta istruzioni né dagli Stati membri né da privati, ormai da anni si fa però interprete di un indirizzo politico-finanziario europeo in grado di interferire in modo significativo con le politiche nazionali e, sicuramente, non può considerarsi un'istituzione "a-politica", anche per il suo rapporto con il

2015, nel testo del Regolamento del 2024 si è espunto il riferimento alla obbligatoria consultazione dei *fiscal council* nazionali nella procedura, che dava già in fase di investitura un primo input per un rapporto collaborativo.

Inoltre, l'*European Fiscal Board* non è dotato di risorse proprie e di un segretariato, per il quale si affida ancora all'amministrazione della Commissione. Rispetto alla durata della legislatura europea, di cinque anni, molto breve è anche il termine del mandato, di soli tre anni, rinnovabile per una volta⁸³; anche qui, in controtendenza con le indicazioni che la stessa Commissione europea aveva fornito ai *fiscal council* nazionali sin dal 2012 di prevedere un mandato più lungo di quello della legislatura nazionale e non rinnovabile.

Sebbene questi limiti strutturali non abbiano prevenuto l'adozione di valutazioni anche critiche verso la Commissione da parte del Comitato consultivo⁸⁴, è dubbio che l'*European Fiscal Board* sia stato effettivamente in grado di monitorare «la coerenza orizzontale delle decisioni e l'attuazione della sorveglianza di bilancio, i casi particolarmente gravi di inosservanza delle norme e l'adeguatezza dell'effettivo orientamento di bilancio a livello nazionale e della zona euro»⁸⁵, così da contrastare il rischio di «cacofonia» evidenziato da Debrun. Peraltro nel Regolamento UE n. 2024/1263 è anche scomparso il rinvio al controllo sulla coerenza delle politiche di bilancio.

I consigli fiscali nazionali, comunque, si sono anche mossi per istituire un loro *network*, “dal basso” e autonomo rispetto a EUNIFI, creato dalla Commissione. Il *Network* delle istituzioni fiscali indipendenti dell'UE (EUIFIs) rappresenta una iniziativa *bottom-up* e informale, avviata nel settembre del 2015. Al momento include i *fiscal council* di tutti i Paesi membri (anche qui ad eccezione della Polonia, ma con l'aggiunta dell'*Office for*

Parlamento europeo (su cui cfr. A. MANZELLA, *Le elezioni più lunghe*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2024, pp. 725-726 e S. SILEONI, *Brevi note sui profili costituzionali del rinnovo della Commissione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, pp. 209-213). Inoltre, non è da sottovalutare il fatto che il citato art. 24 del Regolamento 2024/1263, come si è già detto nel cap. IV, attribuisca al Comitato europeo per le finanze pubbliche una funzione di consulenza anche nei confronti del Consiglio accanto alla Commissione.

⁸³ Insistono su questo punto Z. ASATRYAN-F. HEINEMANN, *The European Fiscal Board: An Experiment at Supranational Level*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Institutions: Watchdogs or Lapdogs?*, CEPR Press, London, 2018, pp. 165-174.

⁸⁴ Cfr. D. FROMAGE, *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis ...*, cit., p. 193.

⁸⁵ Art. 2, par. 2, lett. a, Decisione UE 2015/1937.

Budget Responsibility del Regno Unito), su adesione volontaria. Attualmente guidato dalla Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, Lilia Cavallari⁸⁶, il *Network* è molto attivo: si riunisce regolarmente e pubblica *position paper* manifestando l'esistenza di un comune sentire dei *fiscal council* nazionali su questioni chiave del coordinamento delle politiche economiche⁸⁷.

Per esempio, subito dopo la sua costituzione, nel 2015, l'EUIFIs pubblicò la sua «*Position on the Initiatives to Strengthen the EU Fiscal Framework*» al fine di promuovere l'attuazione delle regole fiscali europee nel rispetto del principio di sussidiarietà e valorizzando la *local ownership* e l'*accountability* nelle procedure nazionali di implementazione. Nel documento l'EUIFIs enfatizzò l'importanza del coordinamento delle sue posizioni anche con l'*European Fiscal Board* per evitare sovrapposizioni e duplicazioni e per mettere in guardia contro il rischio di una marginalizzazione dei consigli fiscali nazionali. A tal proposito, a più riprese, l'EUIFIs ha sottolineato la necessità di garantire l'indipendenza dei *fiscal council* quale preconditione per l'effettività del quadro di bilancio europeo. Nel documento del febbraio 2016 su «*Minimum Standards for EU IFIs*»⁸⁸ che tanto ha influenzato la fase di creazione e consolidamento delle varie autorità fiscali indipendenti nazionali⁸⁹, sono stati elencati quattro elementi imprescindibili per assicurare l'indipendenza: 1) un livello adeguato di risorse e la flessibilità nel loro impiego; 2) accesso ampio e tempestivo alle informazioni necessarie per operare; 3) un'attuazione effettiva e rigorosa del meccanismo del “*comply or explain*”; 4) un'idonea protezione contro le pressioni politiche.

⁸⁶In passato, la presidenza è stata assegnata al Presidente dell'AIREF spagnolo, al Presidente del *Fiscal Advisory Council* irlandese e al *Chair* della Divisione consultiva del Consiglio di stato olandese.

⁸⁷Ogni sei mesi, per esempio, l'EUIFIs pubblica l'*EU Fiscal Monitor*, <https://www.euifis.eu/publications>.

⁸⁸EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS, *Defining and enforcing minimum standards for IFIs*, 2016, https://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf.

⁸⁹Sulle varie fasi di “istituzionalizzazione” dei *fiscal council* europei, sia consentito rinviare a C. FASONE, *EU norms posing institutional obligations on Member States The case of independent fiscal institutions in comparative perspective*, in T. van der Brink-V. Passalacqua (a cura di), *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, p. 85 ss. Sull'importanza a livello nazionale degli standard minimi definiti dall'EUIFIs, cfr. N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ...*, cit., p. 46.

Un esempio positivo di collaborazione tra EUIFIs e *European Fiscal Board*, per esempio, si è avuto nel 2018. Allora, la decisione del Governo danese di ricollocare la sede di numerosi enti pubblici tra cui il *fiscal council*, il Consiglio economico nazionale, dalla capitale ad Horsens, una cittadina ad ovest della Danimarca, era stata duramente condannata dall'EUIFIs come segno della marginalizzazione dell'istituzione, che sarebbe stata privata anche di accesso e contatti immediati con i Ministeri e con le principali amministrazioni con sede a Copenaghen. Questa presa di posizione era poi stata fatta propria dall'*European Fiscal Board* in un Comunicato *ad hoc* in cui richiamava le preoccupazioni dell'EUIFIs⁹⁰: anche se, alla fine, il segretariato del Consiglio economico danese è stato spostato dalla capitale, il fronte comune del *Network* e del *fiscal council* europeo ha condotto ad una discussione pubblica, nazionale ed europea su questa scelta, che il Governo danese ha dovuto approfonditamente giustificare. Ugualmente una sinergia si è registrata sulla "cattura" politica del *Supreme Audit Office* polacco.

Tuttavia, per le ragioni che si sono dette, manca un coordinamento efficace verticale e orizzontale tra *fiscal council* europei di cui invece ci sarebbe bisogno per la sinergia tra le politiche economiche nazionali, specie nella fase di avvio del Patto di Stabilità e Crescita riformato. L'EUNIFI, dietro la spinta della Commissione europea, non ha trovato legittimazione come sede di raccordo e continua a non ricevere grande supporto tra le autorità fiscali indipendenti nazionali, che lo percepiscono come la *longa manus* della Commissione. Al contrario l'EUIFIs è un *network* orizzontale molto partecipato, ma manca di una collaborazione strutturata con il Comitato consultivo per le finanze pubbliche europeo e con la Commissione europea.

V.3.4. Quale effettività? Le difficoltà di intervento dei *fiscal watchdog* nel quadro di procedimenti euro-nazionali negoziali

La principale difficoltà dei *fiscal council* nel quadro della *governance* economica europea riguarda le loro *chance* di inserirsi e trovare spazi nelle sempre più complesse procedure negoziali euro-nazionali⁹¹. Nel-

⁹⁰Statement by the European Fiscal Board on the relocation of the Danish Economic Council away from the Copenhagen area, 6 marzo 2018: https://commission.europa.eu/system/files/2018-03/2018-03-06-efb-position-on-relocation-of-danish-ifl_en.pdf.

⁹¹Sulla natura delle procedure euro-nazionali quale quadro teorico di riferimento anche

l'unione economica e monetaria disegnata sin dal Trattato di Maastricht, infatti, sono gradualmente aumentate, con l'approfondimento dell'integrazione in questo settore, le procedure attraverso le quali l'indirizzo politico-finanziario viene co-determinato dalle autorità nazionali e dalle istituzioni europee⁹². Dopo il "lancio" del Patto di Stabilità e Crescita nel 1997 e la sua iniziale riforma nel 2005, un primo punto di svolta è stato rappresentato certamente dalla crisi dell'Eurozona del 2010-2014. Allora si mise mano ad una corposa revisione delle regole sul coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, nel senso di accrescere il rigore di tali regole – oltre i parametri, mai toccati, di debito e deficit tuttora previsti nel Protocollo n. 12 annesso al Trattato di Lisbona – e la loro prevedibilità, sulla scorta di obiettivi di bilancio di medio-termine nazionali. Furono previsti una serie di automatismi sull'avvio delle procedure per disavanzi eccessivi e per gli squilibri macroeconomici e, soprattutto, si istituirono procedure negoziali semi-permanenti tra i Governi nazionali e la Commissione. È quest'ultimo, infatti, l'attore europeo principale⁹³, anche se poi le sue raccomandazioni devono sempre essere avallate dalle istituzioni intergovernative, ossia dal Consiglio dei Ministri e dal Consiglio europeo.

Tutto il ciclo di bilancio, sia di programmazione triennale (fino al 2024) sia annuale, è costellato infatti, dalla costante interlocuzione tra Esecutivi degli Stati membri, anzitutto i Ministri dell'Economia e delle Finanze e poi i Capi di Stato e di Governo, e la Commissione europea nel quadro del semestre europeo (la prima metà dell'anno solare e finanziario), in cui finora gli Stati dell'Eurozona erano chiamati a trasmettere alla Commissione i Programmi di Stabilità e i Programmi nazionali di riforma sulla scorta di orientamenti e stime previamente inviati dalla Commissione stessa ed elaborati, a livello nazionale, dai Governi medesimi o dalle istituzioni fiscali indipendenti. Tanto la redazione dei Programmi quanto la loro valutazione erano oggetto di un dialogo con il "sistema Unione"

per il coordinamento delle politiche economiche, cfr. N. LUPO-A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁹² Cfr., in merito, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 120 ss.; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, spec. p. 50 ss.

⁹³ M.W. BAUER-S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 36, 3, 2014, pp. 213-229 e L. FROMONT, *La governance économique européenne*, cit., p. 312 ss.

filtrato dalla Commissione. Il semestre europeo, quindi, si conclude con l'approvazione di raccomandazioni specifiche per Paese entro luglio di ogni anno, proposte dalla Commissione con l'*endorsement* del Consiglio dei Ministri e del Consiglio europeo. Quindi, durante l'estate ha avvio il c.d. semestre nazionale che vede gli Stati membri impegnati nella redazione dei documenti programmatici di bilancio da trasmettere ancora una volta alla Commissione europea entro ottobre, potendo poi ricevere un sostanziale "via libera" europeo all'approvazione del bilancio annuale oppure pareri con osservazioni alle quali dare seguito, in modo che tutti i bilanci nazionali siano approvati entro la fine dell'anno solare. L'esercizio provvisorio, pure ammesso tanto a livello nazionale quanto europeo, deve rimanere comunque un evento straordinario. Rispetto a questo quadro ordinario, veniva e tuttora viene fatta salva la possibilità di invocare uno scostamento, prima, dall'obiettivo di medio-termine, ora, dalla c.d. Traiettorie della spesa netta per occorrenze eccezionali fuori dal controllo dello Stato questione, come gravi calamità naturali o situazioni di recessione che colpiscano tutta l'Unione. A tal riguardo, è da considerare che alcuni Paesi, tra cui l'Italia, abbiano sistematicamente invocato l'avallo di un simile scostamento da parte della Commissione.

Queste procedure euro-nazionali, con scadenze prefissate, con ritmi estremamente sostenuti, specie al ricorrere di crisi di governo ed elezioni (anticipate e non) – e comunque con l'evenienza di un ricorso allo scostamento in deroga alle regole ordinarie – rendono l'intervento al loro interno di soggetti diversi dai Governi e dalle istituzioni europee non proprio agevoli. Persino i Parlamenti nazionali, (solo) in principio detentori del "potere della borsa", sono in grande difficoltà nel ritagliarsi degli spazi di manovra. Basti pensare all'esperienza italiana, dove negli ultimi anni il Governo ha compresso a tal punto i tempi di esame di provvedimenti cruciali come il disegno di legge di bilancio e il "decreto-legge fiscale" che le Camere, peraltro alternativamente tra loro⁹⁴, hanno concorso alla definizione dei loro contenuti in modo tutto sommato marginale⁹⁵.

⁹⁴ Si vedano, tra i molti, A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 65 ss. e S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 327-354.

⁹⁵ Per una ricostruzione analitica delle procedure di bilancio italiane negli ultimi anni, cfr. C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, 16, 2024, p. 1 ss. e A. CAVALIERI, *Italian Budgeting Policy. Between Punctuations and*

Le modalità di coinvolgimento dei *fiscal council*, fino al 2024, sono state sostanzialmente rimesse al diritto nazionale, salvo quanto stabilito per la predisposizione, valutazione o approvazione delle previsioni macroeconomiche. Tempi e margini di intervento delle istituzioni fiscali indipendenti, quindi, sono stati costretti entro un calendario comune di bilancio a dir poco serrato. Ciò non significa che siano stati messi nell'impossibilità di operare – relazioni, valutazioni e pareri di queste istituzioni sono stati in media molto numerosi e ficcanti, nonché critici in più di un'occasione – ma, da una parte, l'impegno dei Governi per adeguarsi ai rilievi dei *fiscal council* è stato tutto sommato modesto, se non quando essi coincidevano in tutto o in parte con quelli della Commissione europea, che comunque spesso se ne è servita citandoli. Il meccanismo del “*comply or explain*”, ove previsto, è invece rimasto inconcludente nella gran parte dei Paesi⁹⁶. Dall'altra, i tempi per lo studio di documenti e informazioni e per l'espressione dei pareri sono stati molto contingentati. Almeno fino alla pandemia, il paradosso di questa situazione derivava in parte anche da responsabilità europee: l'insistenza sulla programmazione economico-finanziaria non faceva il paio con l'interpretazione delle regole dell'UE da parte della Commissione e delle altre istituzioni nazionali, all'insegna della flessibilità, soprattutto dal 2015 in poi⁹⁷.

La risposta europea alla pandemia ha cambiato questo assetto, in via incrementale. Con la già menzionata sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, i *fiscal council* hanno continuato ad operare senza stravolgimenti nel quadro del semestre europeo e nazionale, secondo il diritto interno, ma senza la pressione della sorveglianza stringente sugli obiettivi di medio termine. L'adozione del Next Generation EU e in particolare del Fondo

Incrementalism, Palgrave, London, 2023, p. 175 ss.; per le norme e le prassi italiane prima dell'adozione del Patto di Stabilità e Crescita, nel 1997, cfr. M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 575 ss.

⁹⁶ L. JANKOVICS-M. SHERWOOD, *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States. The Early Years*, European Economy Discussion Paper 067, cit., p. 30.

⁹⁷ Cfr. sul punto, fin troppo criticamente, A.J. MENÉNDEZ, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, e A. GUAZZAROTTI, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'Eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, entrambi in C. CARUSO-M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, cit., rispettivamente 95-120 e 141-151. Sui fattori che incidono sull'efficacia delle norme, cfr. ancora dettagliatamente N. RANGONE, *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, in *European Journal of Risk Regulation*, cit., p. 483 ss.

europeo per la ripresa e la resilienza (RRF nell'acronimo inglese) non ne hanno variato le competenze⁹⁸, ma hanno reso ancora più serrato e permanente il dialogo bilaterale tra Commissione europea e Governi nazionali⁹⁹, che poi è stato esteso anche ad altri ambiti e politiche, come quelle fiscali¹⁰⁰. Non vi sono infatti disposizioni di diritto europeo che li richiama nella predisposizione e nell'attuazione dei Piani nazionali, anche se questi riguardano anche le politiche di bilancio, soprattutto dalla prospettiva della spesa per gli investimenti e, per gli Stati che si sono ulteriormente indebitati, anche dal punto di vista della crescita del debito pubblico. Anche nel diritto interno, le competenze della gran parte dei *fiscal council* non hanno subito formalmente variazioni come conseguenza del RRF sebbene se poi, specie nei Paesi beneficiari principali, come Italia, Spagna e Francia, hanno formulato loro valutazioni sullo stato di attuazione dei Piani. Semmai, le autorità indipendenti che hanno visto aumentare i loro compiti come conseguenza del RRF sono state le *audit agencies*,

⁹⁸ Mentre hanno visibilmente ridisegnato il ruolo dell'UE nel quadro della politica economica: tra i molti, cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021, pp. 41-71; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, vol. 58, 3, 2021, pp. 635-682; M.A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, 1, 2024, pp. 13-54 e, pur con molte cautele, P. LEINO-SANDBERG-P.L. LINDSETH, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power*, in *The Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 16, 2024, pp. 587-610; altre letture insistono invece sulla continuità delle linee di politica economica di fondo, in particolare sull'uso di condizioni e condizionalità: cfr. M. DANI-A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/07/25/recovery-fund-dietro-i-sussidi-il-commissariamento/>; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 73 ss.; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradi se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 140 ss.

⁹⁹ Sul caso italiano, cfr. L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 207 ss.

¹⁰⁰ Sul dialogo bilaterale come parte integrante del nuovo "metodo di governo" lanciato con il RRF, cfr. F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 47, 1, 2025, p. 85 ss.; P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, 4, 2024, p. 959 ss.; C. FASONE-N. LUPO, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 22, 3, 2024, p. 882 ss.

le Corti dei conti e le autorità anti-corruzione, a seconda degli Stati membri, per monitorare la gestione dei fondi e prevenire o contrastare il rischio di frodi e di pratiche corruttive¹⁰¹.

Come si è già avuto modo di dire nel par. IV.5, la revisione del Patto di Stabilità e Crescita del 2024 ha invece previsto nuove funzioni per le istituzioni fiscali indipendenti, anche se in misura attenuata rispetto agli orientamenti iniziali della Commissione europea del 2022 che li avrebbero invece associati in modo strutturale e sistematico, in coordinamento con la stessa Commissione, nella *governance* nel Patto. Così non è stato ed entro le strette maglie delle procedure euro-nazionali riviste, che rafforzano ulteriormente lo sforzo di programmazione pluriennale da parte degli Stati membri, i *fiscal council* dovranno cercare di ritagliarsi un ruolo non solo *ex ante* – quando fino al 2032 le regole UE ne prevedono una consultazione facoltativa da parte delle autorità nazionali – ma anche nel monitoraggio dei Piani di bilancio strutturali di medio termine, oggetto quanto meno di relazioni annuali¹⁰². A maggior ragione, ciò vale nella fase attuale in cui le regole nazionali sono in via di adeguamento e revisione e oltre la metà degli Stati membri, tra cui l'Italia, è sottoposta alla procedura per disavanzi eccessivi. È chiaro che il coinvolgimento delle istituzioni fiscali indipendenti può risultare “scomodo” per i Governi nazionali, che ben possono ritrovarsi pubblicamente smentiti nelle loro affermazioni e valutazioni da parte del *fiscal council*, ma continua ad essere oltremodo significativo per i Parlamenti, sempre che decidano di servirsene effettivamente.

La fase di avvio del nuovo Patto – con regole nazionali, lo si ripete, in fase di aggiornamento o di reinterpretazione – sembra incoraggiante. Dei 22 Paesi membri che hanno presentato il Piano di bilancio strutturale di medio-termine, tendenzialmente entro la scadenza prevista di ottobre 2024¹⁰³, due terzi dei Governi hanno consultato i rispettivi *fiscal council*, con un ruolo in alcuni casi più attivo nella predisposizione del Piano, in altri meno¹⁰⁴. Non era affatto scontato, visti i tempi molto stretti di

¹⁰¹ Cfr., in merito, il par. V.3.3.

¹⁰² Art. 21, Regolamento 2024/1263.

¹⁰³ In ragione di elezioni o di crisi di governo, l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Germania e la Lituania hanno trasmesso o trasmetteranno il rispettivo Piano con considerevole ritardo.

¹⁰⁴ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione su 2025 *European Semester: bringing the new economic governance framework to life*, COM (2024) 705 fin., Strasburgo, 26 novembre 2024,

redazione di Piani inediti rispetto agli orientamenti trasmessi dalla Commissione europea il 21 giugno 2024, che una parte significativa delle autorità fiscali indipendenti fosse coinvolta e che la Commissione europea desse rilievo a questo nelle sue valutazioni specifiche per Paese¹⁰⁵.

p. 10 e EUIFIs (EU NETWORK OF INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS), *The first round of Medium-term fiscal-structural plans: An assessment of national procedures with a focus on the role of IFIs*, 10 marzo 2025, <https://www.euifis.eu/publications/40>. Molto più marginale, invece, è stata la consultazione di stakeholder, parti sociali ed autonomie territoriali, non sorprendentemente.

¹⁰⁵ Le valutazioni della Commissione sono disponibili qui: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en. Sul coinvolgimento delle istituzioni fiscali indipendenti in Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna, cfr. il cap. VI.

Capitolo VI

Un raffronto tra le istituzioni fiscali indipendenti di Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna: l'influenza del sistema politico-istituzionale nazionale

SOMMARIO: VI.1. Introduzione. – VI.2. Disegno istituzionale: in particolare il rapporto con le Corti dei conti e le *Audit Institutions*. – VI.3. Inquadramento normativo. – VI.4. Altre garanzie di indipendenza. – VI.5. Mandato e funzioni. – VI.6. Rapporto con il Parlamento e il Governo. – VI.7. Rinvii nella giurisprudenza costituzionale. – VI.8. Trasparenza e rapporto con il pubblico. – VI.9. Relazioni con le istituzioni omologhe in altri Stati membri e con l'Unione europea.

VI.1. Introduzione

Dopo l'analisi dei diversi modelli nazionali di istituzioni fiscali indipendenti nell'UE, delle criticità e dei nodi aperti sulla loro configurazione e attività, nel presente capitolo si concentrerà l'attenzione su quattro ordinamenti nazionali, quello francese, italiano, olandese e spagnolo. Come si è anticipato nel cap. I, la selezione è stata operata tenendo conto delle varie soluzioni organizzativo-istituzionali adottate nonché della dotazione di poteri previsti. In qualche misura, la scelta è ispirata alla «*most different cases logic*»¹. Innanzitutto, i sistemi politico-istituzionali nei quattro Paesi sono molto diversi: in tre casi, si tratta di forme di governo parlamentari,

¹ Cfr. R. HIRSCHL, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 53, 2005, pp. 139-142; si veda anche M. SIEMS, *Comparative Law*, 3a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 15 ss.

ma con dinamiche profondamente diverse: consociative-consensuali nei Paesi Bassi; tendenzialmente bipolari in Italia²; tradizionalmente bipartitiche per l'alternanza al Governo in Spagna, ma con la forza di maggioranza (relativa) sempre coalizzata con partner politici minori, molto spesso partiti autonomi. In Francia, si tratta invece di un sistema semi-presidenziale in cui, però, il *fait majoritaire* è messo sempre più in crisi dalle dinamiche politiche³. Inoltre, in termini di forma di Stato, se Italia e Spagna sono alle prese con la tenuta del rispettivo regionalismo, con rilevanti conseguenze sul piano economico-finanziario; l'ordinamento francese conosce una regionalizzazione molto più limitata e nei Paesi Bassi esiste un livello di autogoverno amministrativo provinciale, mentre manca del tutto un livello di governo regionale con autonomia tributaria e di spesa.

Come si dirà nei paragrafi seguenti, queste premesse hanno influenzato la collocazione istituzionale dell'autorità fiscale indipendente nonché l'ampiezza del mandato e le risorse assegnate⁴. In Spagna e nei Paesi Bassi, ciò ha anche condizionato la decisione di istituire più di un *fiscal council*, sebbene solo uno di questi sia considerato quale istituzione fiscale indipendente per le funzioni previste dal diritto UE.

Inoltre, i quattro Paesi si distinguono anche per l'approccio dei Governi alla politica economica: decisamente “frugale” nel caso del Governo olandese; più favorevole alla flessibilità nei casi italiano e spagnolo e in posizione di mediazione nel caso del Governo francese⁵. Naturalmente,

² Sebbene l'idea di un “terzo polo” di tanto in tanto si riaffacci all'orizzonte e nonostante l'ipotesi di “campo largo” tra PD e MSS sia tutt'altro che assestata.

³ Cfr., ad esempio, P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE Online*, 1, 2023, p. 971 ss. e A. LECIS COCCO ORTU, *La Francia del post-“fait majoritaire”: le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito*, in *Diritticomparati.it*, 8 ottobre 2024, <https://www.diritticomparati.it/la-francia-del-post-fait-majoritaire-le-nuove-dinamiche-di-formazione-del-governo-e-lo-scenario-inedito-del-governo-minoritario-di-coesistenza/>.

⁴ Leggendo la Tabella n. 1 presente nel cap. V si potrà agevolmente vedere, ad esempio, che le istituzioni fiscali indipendenti dei quattro Paesi sono quelle dotate di maggiori risorse finanziarie nell'UE, sebbene le grandezze di riferimento siano piuttosto variegiate, tra il CPB olandese, che ha un budget di 17,1 milioni di euro l'anno e l'HCFP francese, che ha un bilancio annuale di poco più di 1 milione di euro. Cfr anche il par. VI.4.

⁵ Per più versi vicino al fronte dell'“Europa del Sud”, come evidenziato anche nel promuovere la risposta europea alla pandemia, ma anche fermo nel rispetto di alcuni degli impegni

l'inclusione di soli Stati membri dell'Eurozona si spiega anche con la previsione di regole di bilancio più stringenti per quelli che ne fanno parte – rispetto ai Paesi ancora nel processo di convergenza, per necessità o per scelta – sebbene la *governance* economica post-pandemica abbia limato le asimmetrie più vistose dal punto di vista procedurale e sostanziale.

Pressoché tutte le istituzioni fiscali indipendenti nell'Eurozona seguono il modello dell'"*orchestrator*"⁶. Eppure, se collocate lungo un *continuum* con riguardo a poteri, funzioni e rapporto con le autorità di bilancio, i *fiscal council* nei quattro ordinamenti esaminati sono più o meno distanti dagli estremi del modello "fiduciario" e di quello dell'"agente", come si proverà ad argomentare.

Al fine di comparare i quattro casi di studio, si procederà ad un'analisi puntuale dei seguenti profili, ritenuti decisivi per comprendere il rilievo costituzionale di questi organismi al di là delle loro differenze strutturali e funzionali:

1. la posizione istituzionale delle istituzioni fiscali indipendenti, in particolare la loro collocazione nell'ordinamento alla luce della forma di governo e della forma di stato;
2. lo statuto giuridico e l'inquadramento normativo della relativa disciplina;
3. le garanzie per la loro indipendenza e autonomia funzionale;
4. il mandato conferito e le funzioni svolte, specialmente con riferimento alla dotazione "minima" prevista nel diritto europeo;
5. la statica e la dinamica dei rapporti tra istituzioni fiscali indipendenti e Parlamento e Governo, il loro ruolo nelle procedure finanziarie alla luce della marginalizzazione delle assemblee parlamentari⁷ e del correlato dominio degli esecutivi nel sistema di sorveglianza fiscale⁸;

assunti: si veda la vicenda della riforma delle pensioni nel 2023 alla luce dell'attuazione, per lungo tempo rinviata, di una raccomandazione specifica per Paese dell'UE in merito. Cfr. K. CHATZILAOU, *National Recovery and Resilience Plan: France*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 15, 2022, p. 8.

⁶ Cfr. *supra* il par. V.2.

⁷ R. PELIZZO-R. STAPENHURST-D. OLSON (a cura di), *The Role of Parliaments in the Budget Process*, Roundtable nell'ambito del Southern Political Science Association Annual Meeting, New Orleans, LA, USA, promosso dal World Bank Institute, 2005.

⁸ Cfr., ad esempio, D. JANČIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in *European Law Journal*, vol. 22, 2016, p. 225 ss.; C. LORD, *How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 70, 2017, p. 673 ss.; B.

6. il contributo, diretto o indiretto, al controllo di costituzionalità sulle norme con conseguenze finanziarie;
7. il rafforzamento della trasparenza e il rapporto con il pubblico e con i media;
8. infine, la loro proiezione europea, nelle reti sovranazionali di autorità omologhe e nelle relazioni con il Consiglio consultivo europeo per le finanze pubbliche.

VI.2. Disegno istituzionale: in particolare il rapporto con le Corti dei conti e le *Audit Institutions*

Le Corti dei conti e le agenzie di revisione contabile (*audit agencies*) sono tra le istituzioni del *fourth branch* più risalenti nel tempo⁹. Nei quattro ordinamenti esaminati queste istituzioni, che si occupano con poteri e per profili diversi di controllare il flusso e l'impiego di denaro pubblico, di rilevare inefficienze, casi di cattiva gestione di fondi pubblici, se non ipotesi di frode, sono state istituite oltre un secolo fa. In Spagna il *Tribunal de cuentas* fu previsto per la prima volta dalla Costituzione della seconda Repubblica nel 1931¹⁰; in Italia, la Corte dei conti risale al periodo regio, creata subito dopo l'unità d'Italia, nel 1862¹¹; va rintracciata ancora più indietro nel tempo, invece, l'istituzione della *Cour de comptes* francese, nel 1807, nel periodo napoleonico, per un controllo centralizzato dei conti pubblici, e della Corte dei conti olandese (*Algemene Rekenkamer*), prevista per la prima volta dalla Costituzione del 1831.

Come i *fiscal council*, queste istituzioni per la revisione contabile, svolgono un ruolo cruciale per rafforzare l'*accountability* nel governo del

CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 25, 2018, p. 268 ss.

⁹M. TUSHNET, *The new Fourth Branch*, cit., p. 158. Sulle seconde, cfr. J. PIERRE-J. DE FINE LICHT, *How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact? A comparative analysis*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 26, 2019, p. 226 ss.

¹⁰R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE, *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, Ediz. La Ley, Madrid, 2011.

¹¹Corte dei conti dello Stato unitario, che peraltro discendeva dalla Corte dei conti del Regno di Sardegna: cfr. M. ROSBOSCH, *La Corte dei conti unitaria: tra continuità e innovazioni*, in *Rivista della corte dei conti*, n. 3, 2020, pp. 9-20.

bilancio pubblico, fornendo con i loro report degli input conoscitivi essenziali al Parlamento per il controllo dell'Esecutivo, evidenziando i benefici, in termini di valore economico, dell'azione pubblica e la capacità degli apparati amministrativi di conseguire gli obiettivi prefissati con l'utilizzo più efficiente possibile delle risorse¹². Come *fourth branch institution* a supporto della democrazia costituzionale, le agenzie di audit e le Corti dei conti, in virtù della loro indipendenza, della trasparenza con cui operano e degli standard oggettivi, per lo più normativi, che ne ispirano le attività sono in grado di rinsaldare la fiducia dei cittadini verso l'apparato statale e la legittimazione dell'amministrazione pubblica¹³. Come affermato dall'allora *Auditor General* canadese, Sheila Fraser, nel 2006, il lavoro di un'*audit institution* è «*evidence-based*», richiede «*professional judgment*» e viene svolto da «*trained professionals*» che sono «*immune from the undue influence of the organizations being examined*»¹⁴. Inoltre, l'attività svolta è ausiliaria a quella del Parlamento, con cui l'*audit institution* sviluppa un rapporto privilegiato.

Le istituzioni che si occupano di revisione contabile, però, sono piuttosto diverse tra loro¹⁵: alcune si configurano come agenzie indipendenti, con composizione monocratica o collegiale; molte altre, specie nel contesto dell'Europa continentale e senz'altro nei quattro Paesi oggetto di studio, sono invece delle vere e proprie corti, con percorsi di reclutamento *ad hoc*, di tipo competitivo e con un *expertise* eminentemente giuridico-contabilistico. Ciò spiega anche le diverse traiettorie evolutive e la scelta, piuttosto diffusa, di non “scommettere” sulle Corti dei conti come istituzioni fiscali indipendenti.

Se le autorità di revisione dei conti pubblici dotate di uno statuto di autonomia differente da quello dei giudici contabili hanno vissuto una evoluzione che in molti casi prevede lo svolgimento di articolate analisi costi-benefici dell'azione amministrativa e un *audit* orientato alla

¹²A. BRENNINKMEIJER-L.F. LALIKOVA-D. SIRY, *Public Audit Accountability*, in P. Cane-H.C.H. Hofmann-E.C. Ip-P.L. Lindseth (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

¹³M. TUSHNET, *The new Fourth Branch*, cit., p. 168 ss.

¹⁴S. FRASER, *The Role of the Office of the Auditor General in Canada and the Concept of Independence*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 21, 2006, p. 1 ss.

¹⁵Per una rassegna comparata, cfr. P.L. POSNER-A. SHAHAN, *Audit Institutions*, in M. Bovens-R.E. Goodin-T. Schillemans (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 493-496.

*performance*¹⁶, le Corti dei conti, invece, restano per lo più legate ad una analisi documentale di tipo legalistico della rendicontazione e delle evidenze trasmesse dalle varie amministrazioni¹⁷. Così, nonostante lo statuto costituzionale che le Corti dei conti hanno nei quattro Paesi¹⁸, la loro configurazione quali giudici, seppur con un sapere specializzato sui conti pubblici, ha contribuito ad escluderne l'assimilazione a *fiscal council*.

In realtà, anche se in principio le *audit institution* e le Corti dei conti potevano essere identificate come le autorità fiscali indipendenti ai sensi del diritto UE¹⁹, anche altre ragioni hanno condotto ad una diversa conclusione. La sovrapposizione delle rispettive funzioni è solo apparente. Le *audit institution* sempre più hanno iniziato a svolgere un controllo di *performance* sui risultati conseguiti dalle amministrazioni monitorate e le Corti dei conti certificano il corretto utilizzo dei fondi pubblici: si tratta di un'attività svolta *ex post*, una volta che il soggetto monitorato ha adempiuto alle sue funzioni. Le istituzioni fiscali indipendenti, invece, intervengono nel quadro della programmazione e formulazione delle politiche pubbliche, in particolare di quelle economiche, o comunque si concentrano sulla valutazione economica *ex ante* di misure normative, stimandone l'impatto finanziario²⁰.

Questa divisione dei ruoli tra controlli preventivi e controlli successivi, almeno nell'impostazione, è ben presente nel riparto formale dei compiti tra Ufficio parlamentare di bilancio e Corte dei conti italiani²¹. L'art. 20 della l. n. 243 del 2012 assegna a quest'ultima il controllo *ex post* sulla gestione dei bilanci degli enti regionali e locali nonché delle amministrazioni

¹⁶ Ivi, p. 493 e M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 159.

¹⁷ Eppure, almeno nel caso della Corte dei conti italiana delle origini, quella insediata nel 1862, non era così netta la connotazione giuridica dei componenti, ritrovandosi anche illustri economisti: cfr. G. MELIS, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, in *Rivista della corte dei conti*, 3, 2020, p. 26.

¹⁸ In Francia, l'art. 47-2 Cost. rinvia al ruolo e alle funzioni della Corte dei conti; in Italia la Corte dei Conti è prevista dagli artt. 100 e 103 Cost. it.; la Costituzione dei Paesi Bassi disciplina la Corte dei conti agli artt. 76, 77 e 78; nella Costituzione spagnola, infine, l'art. 136 è dedicato al *Tribunal de cuentas*.

¹⁹ Z. HUQUE-T. THIAGARAJA, *Public accountability: the role of the Auditor-General in legislative oversight*, in Z. Huque (a cura di), *Making Governments Accountable. The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge, London, 2015, p. 3 and M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., 158-172.

²⁰ H.R. DAVOODI E ALTRI, *Fiscal Rules and Fiscal Councils*, cit., p. 11.

²¹ Cfr. anche il cap. V in merito.

statali, per il coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo, grazie anche alla sua articolazione decentrata nelle sezioni regionali, e il controllo sul rispetto dell'equilibrio finanziario da parte delle pubbliche amministrazioni²². Viceversa, all'Ufficio parlamentare di bilancio è assegnata una funzione di controllo prevalentemente *ex ante* sia sulle regole di bilancio che sulla validazione delle previsioni macroeconomiche, come si dirà nel par. VI.5; compiti che con ogni probabilità saranno ampliati nel quadro dell'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita rivisto nel 2024.

Vi è poi almeno un'altra ragione che spiega la scelta – in tre dei quattro ordinamenti considerati – di non coinvolgere le Corti dei conti quali autorità fiscali indipendenti. Come ben esemplificato dal caso spagnolo, una solida reputazione di indipendenza e autonomia dalle autorità di bilancio, da sola non è ragione sufficiente per attribuire loro funzioni tanto sensibili politicamente: il *Tribunal de cuentas* risponde senz'altro ai requisiti di imparzialità e autonomia funzionale nello svolgimento delle sue attività, ma da diversi decenni ormai è un'istituzione marginalizzata nello spazio pubblico e politico²³, incluso dal legislatore, che dovrebbe invece rappresentare per mandato costituzionale un punto di riferimento della Corte (art. 136, comma 1, Cost. sp.)²⁴. Non è un caso, del resto, che il *Tribunal de cuentas* non sia stato neppure menzionato nella legge organica n. 2 del 2012 che definisce la disciplina di bilancio a seguito della riforma della *governance* economica europea del 2011 e della costituzionalizzazione dell'equilibrio finanziario nell'art. 135 Cost. sp.

Da questo punto di vista, il caso francese rappresenta un'anomalia in prospettiva comparata. La Corte dei conti francese è ben presente nel dibattito pubblico e la stessa Costituzione le riconosce un ruolo molto significativo nel quadro delle dinamiche Parlamento-Governo e nei

²² Sull'evoluzione della Corte dei conti, anche dopo il NGEU, cfr. G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan" tra controllo e giurisdizione*, in *Diritto & Conti*, 5 ottobre 2021, e ID., *La Corte dei conti tra controllo sulla finanza pubblica e giurisdizione per responsabilità erariale, oggi*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1, 2023, pp. I-VI.

²³ Anche rispetto alle attese che si nutrivano all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del 1982: cfr. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas*, in AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 2-33.

²⁴ Secondo questa previsione, «*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*».

confronti della società civile. L'art. 47-2 Cost. fr., infatti, stabilisce che la Corte dei conti assista il Parlamento nel controllo dell'azione governativa e che supporti tanto il legislativo quanto l'esecutivo nel monitorare l'esecuzione delle leggi di bilancio (*lois des finances*) e delle leggi sul finanziamento della previdenza sociale – leggi obbligatorie a cadenza annuale – così come nella valutazione delle politiche pubbliche, funzione che l'art. 34 della Costituzione, come riformato nel 2008, attribuisce al Parlamento. Inoltre, contribuisce all'informazione dei cittadini. Questa missione costituzionale della Corte dei conti francese, in controtendenza con le sue omologhe in altri Paesi membri, ha fatto sì che non solo le sue competenze siano state progressivamente espanse nel corso degli anni, ma che la sua autorevolezza nei rapporti interistituzionali si sia accresciuta²⁵, complice anche lo *standing* dei suoi primi Presidenti²⁶. In virtù di questo, della sua indipendenza rispetto alle autorità di bilancio, ma al contempo per il suo stretto rapporto di ausiliarità verso il Parlamento si è scelto di rendere la Corte dei conti il punto di riferimento per l'istituzione del *fiscal council* francese. Si tratta di una soluzione bilanciata per quell'ordinamento, che evita di rafforzare ulteriormente un Esecutivo già dominante – come sarebbe stato nell'ipotesi di incardinamento del *fiscal council* in uno dei Ministeri – ma che evita di sovvertire le dinamiche di quella forma di governo semi-presidenziale creando un ufficio parlamentare di bilancio. Si è però deciso di non far coincidere perfettamente l'istituzione fiscale indipendente con la Corte dei conti, svolgendo quest'ultima un tipo di analisi estremamente granulare dei conti pubblici *ex post* mentre il *fiscal council* delineato dal diritto UE avrebbe dovuto adempiere anzitutto ad un'analisi *ex ante* e in itinere della conformità della normativa in via di formazione e della programmazione finanziaria alle regole fiscali numeriche nazionali ed europee.

Così, la legge organica n. 2012-1403 ha dato un solido ancoraggio al *fiscal council* francese nella Corte dei conti, condividendo il primo Presidente di quest'ultima, che di diritto presiede anche l'HCFP, più quattro ulteriori magistrati della Corte dei conti che diventano componenti dell'*Haut Conseil* su nomina del primo Presidente. Una maggioranza dei

²⁵ Così J.L. ALBERT-T. LAMBERT, *La cour des comptes: un pouvoir rédempteur?*, LGDJ, Paris, 2017, p. 23 ss.

²⁶ Quello in carica dal 2020, nonché Presidente anche dell'HCFP, è Pierre Moscovici, politico francese di lungo corso, che è stato, tra le altre cose, anche Commissario europeo per gli affari economici e monetari (2014-2019).

membri dell’HCFP, però, sei su undici, non provengono dai ranghi della Corte dei conti. Ne fanno parte di diritto il direttore generale dell’Istituto nazionale di statistica e di studi economici e poi cinque personalità altamente qualificate in materia economica e di contabilità pubblica nominate, rispettivamente, dal Presidente dell’Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, dal Presidente della Commissione per le finanze dell’Assemblea nazionale e quello dell’omologa Commissione del Senato e dal Presidente del Consiglio economico, sociale e ambientale, che rappresenta la società civile e le associazioni dei cittadini. È da segnalare, peraltro, che la presidenza delle due Commissioni parlamentari per le finanze è tradizionalmente assegnata ad un rappresentante delle opposizioni²⁷, e dunque, nel procedimento di nomina anche le minoranze politiche hanno voce in capitolo²⁸.

Così come l’HCFP, le istituzioni fiscali indipendenti negli altri tre ordinamenti rappresentano altrettanti “prototipi” di *fiscal council* che rispondono alle caratteristiche politico-istituzionali dei Paesi in esame e alla finalità da perseguire in attuazione della normativa europea, da declinare su base nazionale. L’AIReF spagnolo configura così il prototipo di *fiscal council* con collocazione completamente autonoma da altre autorità (c.d. *stand-alone body*)²⁹. Inoltre, tra le istituzioni fiscali indipendenti specificamente esaminate si tratta anche dell’unica a composizione monocratica, invero, una scelta viepiù residuale a livello europeo. Come si dirà meglio nel par. VI.6, la sua conformazione è stata piuttosto discussa nel momento istitutivo, soprattutto in Parlamento, considerata la posizione di alcuni gruppi di minoranza a favore di un organismo collegiale e preferibilmente incardinato nel Parlamento, passando attraverso il rafforzamento dei poteri e dell’autonomia funzionale della già esistente *Oficina presupuestaria* delle *Cortes*.

²⁷ Una prassi seguita anche in altri Parlamenti, invero, ma non tra quelli degli ordinamenti specificamente esaminati qui: cfr., ancora, R. STAPENHURST-R. PELIZZO-K. JACOBS, *Following the Money. Comparing Parliamentary Public Accounts Committee*, Pluto Press, London, 2014, pp. 34-48.

²⁸ M. LASCOMBE, *La Nouvelle Gouvernance Financière*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 4, 2013, p. 228.

²⁹ Così è qualificata anche nel dataset OCSE delle istituzioni fiscali indipendenti aggiornato a dicembre 2021. Anche se a fini meramente organizzativi l’AIReF si iscrive al Ministero delle Finanze, l’art. 7 della legge organica n. 6/2013 chiarisce che ciò non pregiudicherà in alcun modo l’indipendenza e l’autonomia funzionale dell’istituzione. Peraltro, essa è dotata di personalità giuridica propria e di un suo bilancio.

L'enfasi sulla opportunità di creare un'istituzione completamente indipendente dalle autorità di bilancio e, quindi, anche dal Parlamento ha portato quindi a conferire al solo Presidente, che ne ha anche la rappresentanza legale, la direzione dell'AIReF. Il Presidente è scelto tra personalità di riconosciuto prestigio e con almeno dieci anni di attività professionale nell'ambito dell'analisi economica, finanziaria e dei conti pubblici, tenendo conto anche della sua obiettività e indipendenza di giudizio³⁰. La procedura di nomina è complessa, prevedendosi una delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Finanze e delle Pubbliche Amministrazioni, con un previo intervento in Parlamento. La persona proposta per la carica, prima della nomina, è audita dalla Commissione bilancio del Congresso dei deputati che ne appura l'adeguatezza a ricoprire le funzioni di Presidente dell'AIReF dalla prospettiva dell'«esperienza, formazione e capacità»³¹. È questa stessa Commissione che, per conto del Congresso e a maggioranza assoluta approva la nomina; tuttavia, se trascorsi quindici giorni dall'audizione per qualsiasi ragione la delibera non è adottata (ad esempio non si raggiunge il quorum o non si dà luogo alla votazione), sarà sufficiente l'approvazione a maggioranza semplice da parte della Commissione omologa del Senato. La norma è stata criticata in ragione del fatto che il ruolo del Parlamento nella procedura è in qualche modo svilito³²: comunque, il Parlamento non può avanzare una propria candidatura, la proposta governativa in ogni caso prevale e non è neppure il *Plenum* a pronunciarsi, ma una sola Commissione per entrambe le Camere; né si spiega, se non con la tradizionale asimmetria nella composizione e nei poteri delle due Camere, la scelta di coinvolgere in prima battuta solo il Congresso e, soltanto nel caso in cui questo non approvi il candidato, si consente l'intervento della Camera di rappresentanza territoriale, il Senato, sempre a livello di Commissione, nonostante l'AIReF abbia strutturalmente compiti significativi nella supervisione dei conti delle Comunità autonome e degli enti locali. La nomina dei primi due Presidenti dell'AIReF, José Luis Escrivá, nel 2014, e Cristina Herrero Sánchez, nel 2020 (già Direttrice della Divisione di Analisi del bilancio dell'AIReF dal 2014), non ha però creato problemi e per entrambi è stata avallata dalla Commissione bilancio del Congresso a maggioranza assoluta.

³⁰ Art. 24, comma 1, legge organica n. 6/2013.

³¹ Ivi, art. 24, comma 2.

³² Cfr. N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, cit., p. 164 ss.

L'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, invece, rappresenta il prototipo di un'istituzione fiscale indipendente incardinata presso il Parlamento per supportarne l'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, prevista proprio dalla stessa l. cost. n. 1/2012 che ha introdotto il *fiscal council*³³. È composto da un Consiglio di tre membri, incluso il Presidente, nominati con un decreto adottato di intesa tra i Presidenti delle Camere: il decreto interviene a valle di un procedimento che vede "protagoniste" le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, considerato che i soggetti nominati sono scelti dai Presidenti di Assemblea sulla base di un elenco di dieci nomi selezionati dalle due Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti «tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale»³⁴. In questo caso, dunque, si assiste ad una procedura tutta parlamentare di nomina, che, come si è già detto nel cap. II, non è inusuale nel contesto italiano per i componenti delle autorità indipendenti.

Nei Paesi Bassi, si osservano altri due prototipi di *fiscal council* in azione, piuttosto differenti tra loro: l'Ufficio per l'analisi di politica economica (CPB), fondato nel 1945 dal primo premio Nobel per l'economia Jan Tinbergen, e la Sezione consultiva del Consiglio di Stato, identificata nel 2013 come l'istituzione fiscale indipendente ai sensi della normativa europea.

Il CPB è da sempre incardinato presso il Ministero degli Affari economici (ora anche delle politiche climatiche), pur avendo un'autonomia funzionale completa e venendo quindi considerato alla stregua di un'autorità indipendente per il diritto olandese³⁵. Ha una struttura composita, con un Direttore e due Vice-Direttori nominati dal Ministro competente previa consultazione del *Cabinet*, tenendo conto delle competenze e dei requisiti di professionalità e imparzialità, e supportati da due dipartimenti di natura gestionale – sulla "Comunicazione e Organizzazione" e sull'"Informazione tecnologica, sviluppo di *software* e gestione delle informazioni" – e da cinque divisioni tematiche (bilancio e tassazione, economia internazionale e macroeconomia, lavoro e conoscenza, regolazione e

³³ Art. 5, rispettivamente comma 4 e comma 1, lett. f.

³⁴ Art. 16, comma 2, l. n. 243/2012.

³⁵ Cfr. H. KUMMELING-T. DUIJKERSLOOT, *Agencies in the Netherlands*, in T. Zwart-L. F. M. Verhey (a cura di), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2003, pp. 80-81.

tutela della salute, clima e protezione dell'ambiente). Considerato che, per prassi, i Ministri nel *Cabinet* provengono da un elevato numero di partiti politici diversi, che tipicamente formano le coalizioni di governo nei Paesi Bassi, è richiesto un ampio consenso politico sui nominandi.

Oltre a collaborare regolarmente con la Commissione europea, con il Fondo monetario internazionale e con l'OCSE, il CPB si avvale di numerosi ricercatori accademici che contribuiscono alle sue attività a titolo consultivo, tipicamente alle divisioni tematiche, con contratti di durata annuale, che possono essere rinnovati³⁶. È significativo, in comparazione anche con il caso spagnolo e con le criticità sollevate rispetto al procedimento di nomina del Presidente dell'AIReF, che sebbene il CPB olandese sia collocato nell'ambito di un Ministero e veda il Direttore e i Vice-direttori nominati con il coinvolgimento del solo Governo, nessuno ne metta in dubbio l'autonomia di giudizio e l'imparzialità rispetto ad eventuali pressioni della maggioranza. Ciò in parte dipende dalle garanzie di indipendenza assicurate dalla legislazione e dalla prassi (cfr. il par. VI.4), in parte però discende anche dalla cultura politico-istituzionale del Paese, fortemente consensuale e che previene il rischio di nomine osteggiate dalle minoranze.

Come si è già osservato (cfr. il par. V.3.1), il CPB era un organismo preesistente (da decenni) all'introduzione dell'obbligo europeo di istituzione del *fiscal council* con il "six-pack", il *Fiscal Compact* e il "two-pack". I compiti minimi assegnati ad essi dal diritto europeo hanno indotto a valorizzare la Sezione consultiva del Consiglio di Stato, attribuendole il ruolo di istituzione fiscale indipendente – rispetto ad altri potenziali candidati come il CPB e la Corte dei conti – in ragione della funzione ausiliaria già svolta nei confronti del Parlamento e del Governo rispetto al controllo *ex ante* di legalità, sull'efficacia e l'efficienza ma anche di valutazione delle conseguenze economico-finanziarie dei disegni di legge, e di predisposizione del *Memorandum* sul bilancio annuale³⁷. La Sezione consultiva si compone, oltre che dei membri di diritto (come i componenti della famiglia reale, quali il Re che è formalmente anche il Presidente del

³⁶ La lista dei partner accademici e dei *visiting scholar* è disponibile sul sito del CPB e periodicamente aggiornata: <https://www.cpb.nl/en/academic-partners-and-visiting-scholars>.

³⁷ M. COMBA, *Dutch Public Administration: A Laboratory for the Evolution of the Separation of Powers Doctrine*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 207 ss.

Consiglio di Stato, la Regina consorte e gli eredi fino ad un massimo di dieci)³⁸, anche dei consiglieri di Stato, nominati con Decreto Reale a vita (e di eventuali consiglieri straordinari, nominati anche per un termine più breve). È il *Cabinet*, quindi il Governo, che nomina i consiglieri di Stato, anche su proposta dei consiglieri in carica, ed è di fatto il Vice-Presidente, sempre scelto dall'Esecutivo, che presiede questa istituzione. Al momento in cui si scrive sono all'attivo diciannove consiglieri di Stato nella Sezione consultiva, incluso il Vice-Presidente, suddivisi in quattro sotto-sezioni coinvolte nel controllo di tre o quattro Ministeri ciascuna, più tre comitati speciali che redigono pareri e dichiarazioni³⁹. Uno di questi comitati speciali – tutti comunque presieduti dal Vice-Presidente –, quello sulla supervisione del bilancio, dal 2014 svolge operativamente le funzioni di *fiscal council* olandese secondo il diritto europeo. A differenza dei componenti della Sezione contenziosa del Consiglio di Stato che devono tutti avere un *background* giuridico, l'*expertise* degli otto membri del comitato per la supervisione del bilancio è variegata. Alcuni hanno trascorsi politici (tipicamente, anche il Vice-Presidente), vengono dagli alti ranghi della pubblica amministrazione, in qualche caso anche dal Governo, o dall'accademia; vi sono esperti di diritto e, in misura minore, di economia. Anche se il comitato, nel suo insieme, assomma competenze multidisciplinari, il sostrato giuridico è dominante, come è coerente che sia con la natura storica di Corte del Consiglio di Stato olandese, istituito con funzioni diverse, sin dal 1531. Ed è proprio l'istituzione di riferimento a rendere questo *fiscal council* olandese molto peculiare in prospettiva comparata, godendo i suoi membri delle "guarentigie" proprie dei giudici – pur in assenza di funzioni giudicanti da svolgere – come per esempio la nomina a vita (o comunque fino al pensionamento) e l'inamovibilità.

L'analisi comparata ha quindi mostrato diversi "prototipi" di istituzioni fiscali indipendenti europei per disegno istituzionale, scelto in modo congeniale all'assetto costituzionale esistente, alle dinamiche del sistema politico e di quello giudiziario nazionali e al ritaglio delle competenze già esercitate da altri organi di rilievo costituzionale, come le Corti dei conti, oppure *fiscal council* già in essere, come il CPB. Del resto le istituzioni del

³⁸ Secondo la Legge sul Consiglio di Stato (art. 1, comma 4), i membri della famiglia reale che sono parte di esso possono partecipare alle deliberazioni, ma non hanno diritto di voto. La traduzione ufficiale della legge in inglese e è disponibile qui: <https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/english-version/>.

³⁹ Tipicamente, un consigliere è parte di più di uno di questi organismi.

fourth branch non sono organismi necessariamente omogenei a livello transnazionale, ma nella misura in cui agiscono a protezione della democrazia costituzionale, devono essere sagomati sulle esigenze dell'ordinamento in questione, al di là di un nucleo irrinunciabile di caratteristiche strutturali e di funzioni comuni.

VI.3. Inquadramento normativo

Uno degli elementi fondamentali e irrinunciabili dei *fiscal council* come *fourth branch institution* è, come è noto, la loro indipendenza o autonomia funzionale dal potere politico (cfr. diffusamente il cap. III). Diversi sono i fattori che contribuiscono a preservarla ed uno di questi riguarda il loro "statuto giuridico". Di quale inquadramento normativo sono dotate le istituzioni fiscali indipendenti nei quattro Paesi esaminati?

In Italia, dove vari tentativi di costituzionalizzare le autorità indipendenti non sono andati a buon fine⁴⁰, l'Ufficio parlamentare di bilancio è forse l'unica di queste autorità – se si esclude la Corte dei conti, che è comunque parte del giudiziario – a godere di un rilievo costituzionale. La scelta, per qualcuno controversa⁴¹, di costituzionalizzare il principio dell'equilibrio finanziario, ha indotto a procedere con la stessa fonte, la più volte evocata l. cost. n. 1/2012, all'istituzione di un *fiscal council* per l'Italia sotto forma di ufficio parlamentare di bilancio; una scelta che, visto il complesso procedimento di cui all'art. 138 Cost. it., difficilmente si potrà mettere in discussione con leggerezza. L'art. 5, comma 1, lett. f, della legge costituzionale, stabilisce «l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». Si vede subito come i compiti prefigurati per l'Ufficio parlamentare di bilancio siano essenzialmente da svolgere *ex ante* o *in itinere*⁴² e che il tipo di *expertise*

⁴⁰ Cfr. M. MANETTI, *Autorità indipendenti*, cit., p. 38 e M. CLARICH, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 21 i quali sottolineano che neppure la Banca d'Italia ha un riconoscimento in Costituzione.

⁴¹ Cfr., ad esempio, A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, EGEA, Milano, 2024. Sulle diverse posizioni espresse nel dibattito dottrinale italiano, cfr. il già citato Quaderno 2011 de *Il Filangieri – Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012.

⁴² L. GIANNITI-C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista*

richiesto sia eminentemente di tipo economico, di contabilità pubblica e sulla gestione finanziaria⁴³.

L'attuazione della legge costituzionale, anche per i profili attinenti al *fiscal council*, è stata rimessa alla legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. it., la c.d. "legge rinforzata"⁴⁴, n. 243/2012, approvata e modificata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Ed è proprio quest'ultima legge che definisce nel dettaglio la configurazione, le funzioni e la dotazione organizzativa e strumentale dell'Ufficio parlamentare di bilancio (artt. 16-19), ad ulteriore garanzia dello *status* dell'istituzione fiscale indipendente. Inoltre, la l. n. 243/2012 contiene anche un paio di rinvii, nell'art. 16, ai regolamenti parlamentari sui procedimenti di nomina e revoca dei tre membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio: i regolamenti non sono mai stati modificati e aggiornati in proposito – e si è poi proceduto ad approvare, in assenza, un Protocollo bicamerale (cfr. il par. VI.6) – ma il riferimento a questa fonte era volto a mettere ulteriormente "in sicurezza" lo statuto giuridico dell'Ufficio parlamentare di bilancio, considerato che i regolamenti parlamentari possono essere modificati esclusivamente a maggioranza assoluta (art. 64 Cost. it.).

In Spagna, invece, all'inizio della crisi finanziaria del 2010, si è proceduto all'istituzione dell'ufficio bilancio delle *Cortes Generales* – l'*Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales* – con legge ordinaria, n. 37/2010 e poi n. 22/2013. Istituita presso il Segretariato generale del Congresso, l'*Oficina Presupuestaria* è un organismo interno alle Camere, non dotato di indipendenza effettiva da queste ultime; del resto, il testo delle due leggi di riferimento non introduce alcuna garanzia in tal senso. Anche per non interferire con l'autonomia costituzionale del Parlamento, l'organismo non è stato irregimentato con legge organica. Ben presto l'*Oficina* si è rivelata un utile canale per la trasmissione delle informazioni sul

giuridica del Mezzogiorno, vol. XXVII, 2013, p. 84. Art. 18, l. n. 243/2012, su cui cfr. anche A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 55 ss.

⁴³ M.P. CHITI, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5-6, 2013, p. 977 ss.; R. PEREZ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2014, p. 197 ss.

⁴⁴ Su cui cfr. anche la sentenza n. 235 del 2017 della Corte costituzionale e il commento di L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata" non possono essere affidati a una legge ordinaria*, in *Le Regioni*, 2, 2018, pp. 289-308. P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, p. 54 l'ha definita come «legge cornice di finanza pubblica».

bilancio e sui conti pubblici dal Governo al Parlamento, ma senza alcuna pretesa di svolgere un controllo indipendente sul rispetto delle regole fiscali europee⁴⁵.

Peraltro, il contesto di riferimento è mutato rapidamente con l'acuirsi della crisi e l'"auto-vincolo" a creare un'istituzione fiscale effettivamente indipendente è stato messo anche "nero su bianco" nel *Memorandum of Understanding* per l'assistenza finanziaria alla Spagna del 2011 (cfr. il cap. II). La modifica dell'art. 135 Cost. sp., nello stesso anno, con il riconoscimento dei principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità finanziaria ha spianato la strada e ha rappresentato la ragione essenziale per la creazione dell'AIREF (art. 2, legge organica n. 6/2013), accanto all'adozione della normativa europea.

La scelta della fonte di disciplina dell'AIREF non ha messo tutti d'accordo. Il legislatore costituzionale avrebbe potuto fornirne un riconoscimento in una norma di rango costituzionale, come avvenuto in Italia, o direttamente nell'art. 135 Cost. sp. È pur vero, però, che, come nel nostro Paese, anche in Spagna la Costituzione non disciplina direttamente le autorità indipendenti, ad eccezione del *Tribunal de cuentas* – sempre ammesso che lo si possa far rientrare in questa categoria – e il *Defensor del Pueblo*, ossia l'*ombudsman*. Inoltre anche la scelta della legge organica, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle *Cortes*, si è prestata a qualche valutazione critica⁴⁶. Nonostante una forza passiva maggiore rispetto alle leggi ordinarie, non tutte le leggi organiche sono uguali, però; solo alcune di esse, in virtù dell'interpretazione del Tribunale costituzionale, integrano il parametro di giudizio in quanto parte del blocco di costituzionalità: se la legge organica n. 6/2013 non rientra in questo gruppo, la legge organica n. 2/2012 *de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, che dà diretta attuazione alla revisione costituzionale del 2011, ne fa parte, ma non rappresenta la base giuridica dell'AIREF (cfr. *infra* il par. VI.7).

L'attuazione della revisione del Patto di Stabilità e Crescita nel 2024 ha avviato un "cantiere delle riforme" anche in Spagna. Sicuramente, è necessaria una riforma della citata legge organica n. 2/2012 e si può valutare in quella sede se sia opportuno inserire lì la disciplina dell'AIREF, anch'essa da arricchire di nuove attribuzioni (cfr. il par. IV.5). Si può

⁴⁵ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *La Autoridad Fiscal Independiente*, cit., p. 198 ss.

⁴⁶ N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, cit., 193 ss.

anche ragionare sull'opportunità di riformare l'art. 135 Cost. che ad oggi rinvia espressamente ai limiti di deficit strutturale fissati dall'UE⁴⁷, mentre il nuovo Patto punta soprattutto sulla sostenibilità del debito e sulla Traiettorie o Percorso della spesa netta, accanto al mantenimento di clausole di salvaguardia anche sul deficit. Tuttavia, sul piano pratico non è facile scorgere quali siano gli effettivi benefici di una costituzionalizzazione dei *fiscal council* oggi.

Del resto, guardando al caso francese e all'HCFP, anche qui la regolazione di quest'ultimo avviene mediante legge organica – una volta accantonata l'ipotesi di revisione della Costituzione nel 2012 –, la l. organica n° 2001-692 relativa alle leggi sulle finanze pubbliche, come modificata nel 2012 e nel 2021⁴⁸. Ciò di per sé non comporta alcuna diretta conseguenza sul piano di una “tutela costituzionale” del *fiscal council*. La garanzia è rinforzata perché, come tutte le leggi organiche francesi, viste le materia riservate, anche la n. 2001-962 ha un rango “supra-legislativo”, ogni sua modifica deve passare per l'approvazione a maggioranza assoluta di ciascuna Camera e al vaglio “automatico” del *Conseil constitutionnel*, ottenendo così «*une plus grande stabilité et un plus grand respect*»⁴⁹. Tuttavia, in Francia (a differenza della Spagna) le leggi organiche in nessun caso formano parte del *bloc de constitutionnalité*⁵⁰; sono necessariamente oggetto, ma mai parametro del giudizio di costituzionalità. Alla luce della giurisprudenza del *Conseil*, del nesso che ha istituito tra principio di sincerità del bilancio pubblico, cardine della Costituzione economica francese e che proprio nella menzionata legge organica del 2001 trova il suo ancoraggio, e dell'attività dell'HCFP (su cui cfr. dettagliamente il par. VI.7), in via interpretativa lo statuto giuridico di quest'ultimo potrebbe indirettamente e ulteriormente rafforzarsi in chiave strumentale ad una più efficace attuazione di quel principio.

⁴⁷ Per una riflessione sugli effetti della modifica dell'art. 135 Cost. sp. dieci anni dopo, cfr. L.I. GORDILLO-D. DELGADO RAMOS (a cura di), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Madrid, 2022.

⁴⁸ *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* e *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*.

⁴⁹ M. DEBRÉ, *Donner à la France un régime parlementaire*, Discours devant le Conseil d'État, 27 agosto 1958, par. 3, disponibile a <https://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm>.

⁵⁰ D. ROUSSEAU-P.-Y. GAHDOUN-J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, 13a ed., LGDJ e Lextenso, Paris, 2023, par. 429.

Spostandosi nei Paesi Bassi, ugualmente, si riscontra una situazione in cui non necessariamente il rango della base giuridica del *fiscal council* predetermina la sua influenza e autorevolezza. Il CPB è stato regolato con legge sin dal 21 aprile 1947⁵¹ – due anni dopo la sua creazione – e, poi, dal 2013, dalla Legge sulle finanze pubbliche sostenibili (*Wet houdbare overheidsfinanciën, 'Wet Hof'*), che disciplina nel dettaglio anche le attività della Sezione consultiva del Consiglio di Stato come istituzione fiscale indipendente. Quest'ultimo beneficia anche di una scarna disciplina in Costituzione (artt. 73-75), che delinea la composizione e la procedure di nomina dei soli membri del Consiglio di Stato (art. 74) – non menzionando affatto i consiglieri, che invece sono la “forza motrice” dell’istituzione – e la possibilità di assegnare a sezioni diverse la funzione consultiva e quella di giurisdizione amministrativa (art. 73), rinviando poi la definizione dei profili organizzativi e dei poteri alla legge ordinaria (art. 75). L’asimmetria nello statuto giuridico dei due *fiscal council* olandesi, ove il CPB è quello ad avere l’inquadramento normativo più debole, non si riflette nell’effettività della loro azione. Il CPB continua ad avere tuttora una solida reputazione a livello nazionale e internazionale per le sue valutazioni imparziali e per la sua capacità di influenzare indirettamente il dibattito pubblico “dall’alto” della sua posizione neutrale⁵².

Le scelte compiute nei quattro Stati membri rispetto all’inquadramento giuridico delle istituzioni fiscali indipendenti, che va dalla sola disciplina di rango legislativo per il CPB al rilievo costituzionale dato all’Ufficio parlamentare di bilancio italiano e al Consiglio di Stato olandese, sono sicuramente più garantiste rispetto a quanto previsto dalla normativa europea. Quest’ultima si mostra piuttosto “agnostica” sulla fonte di regolazione nazionale dei *fiscal council*: come già menzionato, l’art. 8 *bis* della Direttiva 2011/85 UE, modificata dalla Direttiva 2024/1265, consente che l’istituzione delle autorità fiscali indipendenti avvenga «mediante leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vincolanti nazionali». Si comprende qui l’intento del legislatore europeo di non voler interferire con le soluzioni normative approntate a livello nazionale. Tuttavia, pare un criterio senz’altro rispondente ai canoni della *rule of law* europea e delle tradizionali costituzionali comuni quello di richiedere quanto

⁵¹ Conosciuta, a livello internazionale, come *Law Concerning the Preparation of a Central Economic Plan*, anche se, come si dirà di seguito, nel par. VI.5, il CPB non esercita funzioni di programmazione economica.

⁵² OCSE, *Netherlands*, in *OECD Journal of Budgeting*, 2, 2015, p. 175 ss.

meno il rispetto del principio di legalità e, dunque, di preferire il ricorso alla legge per regolare una nuova istituzione incaricata di monitorare l'andamento del bilancio pubblico (cfr. i parr. II.3 e IV.4). Difatti, anche al di là dei casi specificamente studiati l'istituzione almeno con legge è stata la soluzione prescelta dalla quasi totalità degli Stati membri; anzi, come si è visto anche in Francia e in Spagna una fonte rinforzata rispetto alla legge fornisce maggiori garanzie per l'istituzionalizzazione di una nuova autorità indipendente.

Non si accede però qui neppure alla tesi di segno opposto, ovvero quella per cui il "tono costituzionale" di un'istituzione del *fourth branch* dipenda anzitutto dallo *status* costituzionale che formalmente le viene dato. In apertura del suo volume, Mark Tushnet cita i casi di alcune Costituzioni, come quella Sudafricana, che forniscono un inquadramento costituzionale alle «Istituzioni a protezione della democrazia» e ciò fornirebbe la prova del loro rilievo nell'ordinamento costituzionale⁵³. Si tratta però di un contesto – molto diverso da quello del costituzionalismo composito europeo – connotato da democrazie fragili, da Costituzioni di recente adozione e frequente revisione, e sprovviste di quella "rete di protezione" del costituzionalismo rappresentata da processi di integrazione sovranazionale come quello dell'UE. Come si è già sottolineato nei capp. I e III, le istituzioni indipendenti come i *fiscal council* europei beneficiano comunque delle garanzie fornite loro dal diritto UE, che negli Stati membri gode di un primato rispetto al diritto nazionale, anche costituzionale, e la cui violazione, pertanto, comporta una serie di conseguenze più o meno serie fino, eventualmente, all'accertamento di un'infrazione e ad una sanzione. Ben oltre le regole costituzionali formali, dunque, contro il rischio di abolizione o di cattura politica delle istituzioni fiscali indipendenti il diritto europeo può fornire un argine, a maggior ragione se si considerano i *fiscal council*, come in questo lavoro, quali organismi a tutela della *rule of law*, per la stabilità, la certezza e la prevedibilità delle regole fiscali. Al di là dell'inquadramento giuridico in senso stretto, la prassi evidenzia poi un'importante dimensione informale, politico-culturale, che si è cercato di enfatizzare, alla base del successo di alcuni *fiscal council*⁵⁴, in particolare del CPB olandese, dell'AIREF spagnolo e dell'ufficio parlamentare di

⁵³ M. TUSHNET, *The new fourth branch*, p. 9 ss.

⁵⁴ Così come di altre autorità indipendenti in generale: cfr. B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, cit., pp. 695-695 and T.G. DALY, *Review of Mark Tushnet, The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, cit., p. 1425 s.

bilancio italiano (cfr. *infra* il par. VI.8): l'*ownership* delle istituzioni fiscali indipendenti a livello nazionale e la loro reputazione nell'opinione pubblica sono strumenti più efficaci persino di meccanismi giurisdizionali – che per certi versi potrebbero anche essere controproducenti – nell'assicurarne le competenze e l'influenza nel peculiare contesto istituzionale in cui operano.

VI.4. Altre garanzie di indipendenza

L'indipendenza e l'autonomia funzionale dalle autorità di bilancio e, in particolare dall'Esecutivo, sono caratteristiche essenziali per ogni *fiscal council* "orchestrator". Esse trovano spazio, come si è già visto, nell'architettura istituzionale di questi organismi, nelle procedure di nomina dei membri e nell'inquadramento normativo che viene dato loro, come si diceva, almeno con fonte di rango legislativo per evitare di estromettere completamente le minoranze dalla loro regolazione.

Altri elementi, però, concorrono a presidiare l'indipendenza dei *fiscal council*. Tra questi, assumono particolare rilievo le risorse finanziarie e umane a disposizione, la durata del mandato dei loro componenti, il regime delle incompatibilità (prima, durante e dopo il mandato) e le eventuali ipotesi di revoca del mandato.

Quanto alle risorse finanziarie, di solito i *fiscal council*, e ciò vale senz'altro per quelli qui esaminati con la parziale eccezione dell'AIReF, non godono di autonomia finanziaria, ma di autonomia contabile, essendo loro destinata una posta del bilancio statale dedicata. In qualche caso, come per l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, tale quota è fissata dalla l. n. 243/2012 in 3 milioni di euro all'anno, ma può essere rideterminata sempre con legge di bilancio e deve essere in ogni caso sufficiente ad assolvere le funzioni assegnate⁵⁵. La previsione di un certo ammontare di fondi direttamente in una legge rinforzata, in principio, è una garanzia di autonomia del *fiscal council*; garanzia che invece manca a monte per l'HCFP francese.

⁵⁵ Secondo l'art. 19, comma 1 di tale legge, «è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria di cui al presente comma può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio, e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni di cui all'articolo 18.». Al momento in cui si scrive, infatti, il budget dell'Ufficio parlamentare di bilancio è superiore ai 6 milioni di euro.

Non solo nulla si dispone in merito nella legge organica del 2001, come modificata, a proposito del bilancio dell'istituzione fiscale indipendente francese, ma secondo il Database dell'OCSE le risorse finanziarie e umane di cui dispone l'*Haut Conseil* sono piuttosto modeste, con un budget di poco superiore ad un milione di euro annui e con cinque unità di personale amministrativo di supporto⁵⁶. Questi vincoli limitano le potenzialità del *fiscal council*, considerando che non si è registrato neppure un loro incremento a seguito dell'ampliamento dei poteri dell'istituzione, con la riforma della legge organica nel 2021.

Di taglia ben diversa è invece il budget del CPB olandese, oltre i 17 milioni di euro annui, che servono alla gestione di una struttura amministrativa piuttosto articolata (cfr. il par. VI.2) e a consentire l'esercizio delle molteplici funzioni che l'istituzione svolge. Il CPB, inoltre, si avvale di oltre 120 dipendenti, oltre al Direttore e ai Vice-direttori, in aggiunta ai già menzionati partner accademici e *visiting scholars*⁵⁷. Anche la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese, per ragioni diverse, ha un cospicuo budget su cui fare affidamento e personale amministrativo dedicato⁵⁸.

L'AIREF spagnolo ha un bilancio di quasi 10 milioni di euro annui che contribuisce esso stesso a redigere sottoponendolo al Ministero delle Finanze affinché sia poi incorporato nel bilancio statale approvato dal Parlamento nazionale⁵⁹. Una peculiarità dell'AIREF rispetto alle altre istituzioni fiscali indipendenti esaminate nel capitolo è che esso gode, seppur per una minima quota, di risorse autonome, in aggiunta a quelle trasferite. La legge organica n. 6/2013, infatti, prevede una tassa per la supervisione, l'analisi, l'attività consultiva e il monitoraggio svolti dal *fiscal council* rispetto agli enti che ne beneficiano, figurando tra i contribuenti lo Stato, le Comunità autonome e le città con statuto di autonomia, ad esempio (seconda disposizione aggiuntiva). Nonostante ciò, a più riprese, l'AIREF ha

⁵⁶ OCSE, *Independent Fiscal Institutions Database*, dicembre 2021, www.oecd.org.

⁵⁷ F.J. HENK DON-P. J.C.M. VAN DEN BERG, *The Central Planning Bureau of the Netherlands: Its Role in the Preparation of Economic Policy*, Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 1990; F. BOS, *The Dutch Fiscal Framework and the Role of the Central Planning Bureau*, Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2007.

⁵⁸ Si tratta di 630 dipendenti per l'intero Consiglio di Stato, di cui circa 200 dedicati alla Sezione consultiva: <https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/>.

⁵⁹ Il bilancio dell'AIREF è pubblicato direttamente sul suo sito web: <https://www.airef.es/es/transparencia/gestion-economica/presupuestos-de-la-airef-2024/>.

denunciato la mancanza di risorse finanziarie e umane idonee allo svolgimento dei suoi numerosi compiti, tra i quali risultano particolarmente gravosi e dispendiosi quelli sul controllo delle spese degli enti regionali e locali⁶⁰.

A dispetto delle garanzie offerte nella legge rinforzata n. 243/2012, una serie di problemi operativi e gestionali si sono riscontrati anche da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano. Il bilancio assegnato, decorsi tre anni dall'inizio delle attività, non è mai stato sufficiente per coprire tutti e 40 posti in organico previsti in potenza dall'art. 17, comma 4 e i locali che le Camere avrebbero dovuto mettere a disposizione per lo svolgimento delle attività sono stati assegnati su varie sedi, spesso distanti tra loro, con la conseguenza di rendere molto più difficile il lavoro e il coordinamento interno tra i membri del *fiscal council* e tra questi e lo staff⁶¹.

Quanto meno sotto il profilo della retribuzione dei componenti dell'istituzione fiscale indipendente si assicura un trattamento economico di riguardo, commisurato a quello di altre autorità indipendenti: il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio percepisce un compenso pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre gli altri membri del Consiglio hanno una retribuzione pari all'80% di quella spettante al Presidente dell'organo⁶². Similmente, in Spagna, il Presidente dell'AIREF ha un inquadramento, anche dal punto di vista economico, pari a quello di un sottosegretario di stato.

Piuttosto diverso, invece, è il trattamento riservato ai membri dell'HCFP francese, i quali non sono remunerati⁶³. Ciò può non rappresentare un particolare problema per i componenti che sono magistrati della Corte dei conti e per il direttore dell'istituto nazionale di statistica, che percepiscono il loro compenso ordinario e che, all'inizio del loro mandato, devono trasmettere una dichiarazione degli interessi finanziari; l'assenza di retribuzione per le funzioni svolte può essere invece problematica

⁶⁰ M. JIMÉNEZ, *La autoridad fiscal pide a Montoro una paga extra por exceso de trabajo*, EL PAÍS, 12 novembre 2015.

⁶¹ Peraltro, su iniziativa dello stesso Ufficio parlamentare di bilancio, nel quadro della sua autonomia organizzativa, è stato istituito un collegio dei revisori, attualmente composto da tre membri provenienti dai ranghi della Corte dei conti, che monitorano la sana gestione finanziaria del *fiscal council* e valutano la proposta di bilancio preventivo annuale e pluriennale.

⁶² Art. 16, comma 2, l. n. 243/2012.

⁶³ Art. 61-I, *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, come modificata.

sotto il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza per i membri nominati dal Parlamento e dal Comitato economico, sociale e ambientale, che potrebbero essere esposti più facilmente a pressioni politiche o di interessi "forti", anche economici.

Anche sotto il profilo della durata del mandato, rispetto alle altre istituzioni fiscali indipendenti, l'HCFP francese mostra una serie di problemi. Nei Paesi Bassi, a fronte di un mandato parlamentare di quattro anni, i membri e i consiglieri del Consiglio di Stato assegnati alla Sezione consultiva sono nominati a vita⁶⁴ – i consiglieri, fino al pensionamento – mentre il Direttore e i Vice-direttori del CPB hanno un mandato di sette anni non rinnovabile. In Italia e in Spagna il mandato dei componenti dei rispettivi *fiscal council* ha una durata di sei anni e non può essere rinnovato o esteso⁶⁵. Il disallineamento temporale tra mandato parlamentare e mandato dell'istituzione fiscale indipendente dovrebbe mettere al riparo quest'ultima dal tentativo delle maggioranze politiche post-elezioni di controllare integralmente le nomine nel *fiscal council*.

I componenti dell'HCFP, invece, restano in carica cinque anni, che è precisamente la durata del mandato dei parlamentari dell'Assemblea nazionale e del Presidente della Repubblica in Francia. Soltanto il mandato dei membri del *Haut Conseil* che sono consiglieri della Corte dei conti può essere rinnovato una volta. Per cercare di contrastare il rischio di un allineamento tra maggioranza politica e maggioranza dei componenti dell'istituzione fiscale indipendente, l'art. 61-I della legge organica n. 2001-692 prevede il rinnovo di metà del collegio ogni trenta mesi, ma resta il fatto che in ottica comparata il mandato dei membri di questo *fiscal council* sia più breve e il rinnovo parziale dell'organo, vista la sua eterogeneità interna, potrebbe essere problematico anche dalla prospettiva della coesione e della collegialità dell'istituzione.

Le leggi istitutive di tutte le istituzioni fiscali indipendenti esaminate prevedono non solo criteri di "eleggibilità" dei componenti, per funzione e per competenza, e il divieto di ricevere o sollecitare istruzioni da qualsiasi autorità pubblica o privata, nonché da singoli individui, ma anche un

⁶⁴ Fa eccezione la nomina, invero rara, di consiglieri di Stato straordinari che restano in carica tre anni.

⁶⁵ Tuttavia, come si dirà nel par. VI.6, a dispetto dell'assenza dell'istituto della *prorogatio* per l'Ufficio parlamentare di bilancio, la durata in carica dei membri del Consiglio nominati nel 2014 è stata estesa di fatto per oltre un anno, in attesa che il Parlamento si accordasse sulle nuove nomine.

regime delle incompatibilità. Ancora una volta il regime più “blando” è fissato per i membri di nomina parlamentare dell’HCFP francese, mentre ovviamente i membri della Corte dei conti e il direttore dell’istituto nazionale di statistica sono già sottoposti alle regole proprie del loro ufficio “principale”. L’unico limite fissato nella legge organica per i componenti dell’*Haut Conseil* dai vari organi parlamentari è che essi non ricoprano cariche elettive (art. 61-I).

Più stringente è invece la disciplina italiana, per cui i componenti del Consiglio dell’Ufficio parlamentare di bilancio «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»; se sono dipendenti pubblici, vengono collocati fuori ruolo fino alla fine del mandato⁶⁶. Inoltre, il Protocollo per l’attuazione del Capo VII della legge n. 243/2012, relativo all’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio⁶⁷, oltre a dettagliare la procedura per la manifestazione di interesse e ulteriori requisiti professionali (l’art. 3 del Protocollo richiede addirittura una esperienza ventennale), indica anche una serie di condizioni ostative alla presa in considerazione della manifestazione di interesse (art. 5). Tra queste, oltre alle cariche elettive e alla partecipazione a compagini di governo, si segnala anche il rinvio ad eventuali condizioni di conflitto di interesse in relazione alle funzioni attribuite al *fiscal council* che possano incidere sull’indipendenza e l’autonomia di giudizio richieste nonché l’esercizio di cariche di vertice o la titolarità di partecipazioni in società partecipate dallo stato o da altri enti pubblici.

Anche per il CPB olandese, la carica di Direttore e Vice-direttore dell’organismo è incompatibile con qualsiasi altra funzione pubblica o presso organismi privati, mentre per i membri e consiglieri del Consiglio di Stato le norme sono ancora più rigorose: non possono ricoprire incarichi pubblici che assicurino un retribuzione fissa o un’indennità, né cariche

⁶⁶ Art. 16, comma 3, l. n. 243/2012.

⁶⁷ Cfr. il Protocollo deliberato il 21 novembre 2013 dagli uffici di presidenza della (allora) Sa Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica e della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati e disponibile qui: https://conoscere.camera.it/sites/conoscere/files/inline-files/original_Protocollo_Ufficio_di_Bilancio.pdf, su cui cfr. dettagliatamente, E. GRIGLIO, *Il protocollo sull’Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 116-118 e N. PETTINARI, *L’organismo indipendente di bilancio in Italia. Origini, caratteristiche, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 61 ss.

elettive, né svolgere la professione di avvocato, notaio, commercialista, consulente fiscale o agente; in generale, è fatto divieto di assumere qualsiasi «posizione il cui esercizio sarebbe indesiderabile ai fini del corretto svolgimento del loro ufficio o del mantenimento della loro imparzialità e indipendenza o della fiducia in esso»⁶⁸. Inoltre, i componenti del Consiglio di Stato olandese sono tenuti a prestare giuramento di fedeltà al Re e alla Costituzione affermando di non aver mai accettato, di non accettare in futuro e di non essersi impegnati a propria volta ad accettare, ricevere o fare regali o dare garanzie a terzi come incentivo a fare e, ancora, di astenersi dal fare qualcosa in qualità di membro o consigliere di stato⁶⁹.

Tolto il caso per più versi peculiare del Consiglio di Stato olandese, che è (anche) una corte, la normativa spagnola a proposito dell'AIREF è forse quella più puntuale e attenta al problema delle incompatibilità con la *membership* dell'istituzione fiscale indipendente prima, durante e dopo e il mandato. Come si è già detto, per la nomina a Presidente dell'istituzione si richiedono almeno dieci anni di attività professionale nel settore e garanzie di imparzialità e indipendenza. Nell'esercizio del mandato l'art. 24 della legge organica n. 6/2013 prevede che il Presidente sia soggetto al regime di incompatibilità degli incarichi apicali dell'Amministrazione Generale dello Stato. Inoltre, la carica è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività professionale pubblica o privata, anche non retribuita, a meno che non sia inerente al suo *status* di Presidente dell'autorità indipendente di responsabilità fiscale. Per esempio, il Presidente dell'AIREF assiste alle sedute, senza diritto di voto, degli organismi di coordinamento intergovernativo tra lo Stato, le Comunità autonome e gli enti locali in materia di finanza pubblica (il Consiglio di politica fiscale e finanziaria, la Commissione nazionale dell'Amministrazione locale e la Commissione finanziaria della previdenza sociale). Inoltre, rispetto alle norme nazionali già esaminate, l'art. 24, comma 5 della legge organica spagnola è l'unico a porre chiari limiti all'assunzione di incarichi una volta scaduto il mandato: «Al termine della carica e per i successivi due anni [il Presidente] non potrà svolgere alcuna attività professionale connessa alla funzione di controllo attribuita all'Autorità Indipendente per la Responsabilità Fiscale (traduz. mia)».

⁶⁸ Cfr. art. 5 della legge olandese sul Consiglio di Stato (traduz. mia).

⁶⁹ Ivi, art. 6. Sulla peculiare configurazione istituzionale del Consiglio di Stato olandese, cfr., ancora M. COMBA, *Dutch Public Administration*, cit., p. 207 ss.

Per questa ragione, ha generato un intenso dibattito politico la scelta del Primo Ministro Sánchez di nominare, nel suo secondo Governo (2020-2023), l'allora Presidente dell'AIReF José Luis Escrivá, a mandato appena terminato in quella posizione, come Ministro per l'inclusione, la previdenza sociale e le migrazioni nel Gabinetto socialista e poi nel 2023, nel quadro del terzo Governo Sánchez, come Ministro per la trasformazione digitale e la funzione pubblica, prima della nomina, nel 2024, ancora quando era Ministro, quale Governatore della Banca di Spagna. È senz'altro vero che la scelta di Escrivá come primo Presidente dell'AIReF, con un supporto bipartisan (dal Partito popolare al PSOE), si sia rivelata quanto mai azzeccata: prescindendo qui da valutazioni strettamente giuridiche, il suo piglio deciso e il suo carisma hanno portato una istituzione appena creata e sconosciuta a diventare un punto di riferimento costante sui media e nel dibattito pubblico. È, però, ugualmente fuor di dubbio che, specie in caso di istituzione fiscale indipendente monocratica come l'AIReF, attribuire all'ex Presidente, ben prima che decorrano due anni dal termine del mandato, un ruolo di tutto rilievo in un Governo "politico" potrebbe aver scalfito l'aura di imparzialità e neutralità verso i partiti che l'autorità si era costruita negli anni precedenti. Pur non andando a ricoprire il ruolo di Ministro delle Finanze, i Ministeri assegnati nel II e nel III Governo Sánchez all'ex Presidente dell'AIReF sono comunque in prima linea sul fronte della spesa pubblica (tra previdenza sociale e pubbliche amministrazioni), potendo ingenerare l'idea che l'ex controllore non fosse poi completamente indipendente. Si è trattato, ad ogni modo, di nomina non adottata in violazione frontale delle regole, ma forse inopportuna nell'ottica di preservare l'autorevolezza del *fiscal council*.

Quanto alle ulteriori garanzie di indipendenza per queste autorità, un ultimo cenno merita forse il tema della revoca del mandato. Le garanzie sull'inamovibilità sono presenti in tutti e quattro gli ordinamenti considerati. In Francia, ad eccezione del Presidente dell'HCFP e del direttore dell'istituto nazionale di statistica (a meno che non cessino dal rispettivo mandato presso l'istituzione "principale"), il mandato non può essere revocato se non per decisione dell'autorità coinvolta nella designazione – Corte dei Conti, Presidenti delle Camere e Presidenti delle due commissioni per le finanze – e, previo parere positivo della maggioranza dei due terzi dei membri stessi dell'*Haut Conseil*, accertata l'incapacità fisica permanente del componente del *fiscal council* o una violazione grave degli

obblighi tale da impedire la continuazione del mandato⁷⁰.

Ugualmente, in Italia, l'eventuale revoca dei membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio, avviene con procedura speculare a quella per la designazione: «[p]er gravi violazioni dei doveri d'ufficio», la revoca ha luogo con decreto «adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari». In questo caso, in mancanza di aggiornamento dei Regolamenti parlamentari e a differenza della procedura di nomina, il Protocollo istitutivo del *fiscal council* non prevede ulteriori dettagli sulle procedure di rimozione anticipata dei componenti dell'organismo.

Anche nei Paesi Bassi, la regola per la rimozione dei tre componenti del CPB, peraltro mai avvenuta nei quasi ottanta anni di attività, è identica a quella di nomina e vede coinvolto il Ministro delle finanze, in consultazione con il *Cabinet* e con gli altri componenti del *fiscal council*. Nell'ambito del Consiglio di Stato olandese, invece, visto lo *status* di corte vige la regola dell'autogoverno, per evitare interferenze esterne: sulla rimozione dall'ufficio, la sospensione o l'incapacità sopravvenuta a seguito di malattia del Vice-presidente, dei membri o dei consiglieri di Stato decide, con provvedimento motivato, il Consiglio di Stato medesimo, che può anche stabilire di assegnare il soggetto in questione ad altre mansioni nell'ambito dell'istituzione; oppure può essere lo stesso Vice-presidente ad intervenire con un richiamo formale.

Rispetto alla "regola" della simmetria tra procedura di designazione e di revoca per i membri dei *fiscal council* esaminati, fa eccezione la Spagna. L'art. 24, comma 6 della legge organica n. 6/2013 stabilisce che, per grave violazione dei suoi obblighi, il Presidente dell'AIReF sarà rimosso dalle sue funzioni su decisione del Governo (ossia dal Consiglio dei Ministri), previa istruttoria e proposta del Ministro delle finanze e delle pubbliche amministrazioni. Nella procedura saranno ascoltati i membri del comitato direttivo dell'AIReF, mentre le *Cortes* saranno informate a valle del procedimento, senza poter ribaltare o rivedere la decisione.

La rassegna delle garanzie di indipendenza ulteriori per i *fiscal council*, dall'autonomia di risorse finanziarie, umane e strumentali, i limiti alla durata del mandato e al suo rinnovo, le incompatibilità e la rimozione

⁷⁰ Art. 61-I, *Loi organique no. 2001-692*.

dall'ufficio mostrano, nuovamente, un quadro variegato pur con alcune regolarità, come il generale divieto di rinnovo o di estensione del mandato, la rimozione per colpa grave e la presenza di autonomia (soltanto) contabile, ma non finanziaria in senso stretto. Le differenze più marcate, come i limiti ravvisati nel caso dell'HCFP francese, si devono al contesto politico-istituzionale in cui l'autorità indipendente è calata e alla sua eterogenea composizione, oppure, come è per il Consiglio di Stato olandese e la sua Sezione consultiva, sono ascrivibili alla natura dell'istituzione che è parte del giudiziario, sebbene il *fiscal council* non svolga funzioni giudicanti⁷¹. Al di là delle numerose garanzie previste, che rendono le istituzioni esaminate parte a pieno titolo del *fourth branch* per la loro autonomia funzionale, si riscontrano nelle prassi applicative alcuni problemi da monitorare, occasionali e non sistemici per fortuna, collegati ai tempi del mandato e al rinnovo degli organismi (in Italia) e al regime delle incompatibilità “in uscita”, al termine del mandato (in Spagna).

VI.5. Mandato e funzioni

Le istituzioni fiscali indipendenti di Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna godono di autonomia organizzativa per articolare le rispettive funzioni nel modo più congeniale all'utilizzo della dotazione organica, strumentale e finanziaria prevista⁷². Sull'esercizio del rispettivo mandato – al di là della corretta gestione contabile e finanziaria su cui vigilano collegi dei revisori o le stesse Corti dei conti – di solito è esercitato un controllo di merito, con funzioni di raccomandazione e di indirizzo da parte di comitati scientifici o consultivi istituiti *ad hoc* da esperti nazionali e internazionali, ad ulteriore garanzia dell'indipendenza delle istituzioni. Questi comitati sono previsti come eventuali dalla l. n. 243/2012 italiana, dalla legge organica n. 6/2013 spagnola e dalla legge istitutiva del CPB

⁷¹Le garanzie, tuttavia, si estendono anche a questa Sezione in ragione del fatto che alcuni membri del Consiglio di Stato, in un numero massimo di dieci, possono essere nominati sia come componenti della Sezione consultiva che di quella giudicante (art. 2, comma 3, Legge sul Consiglio di Stato). Cfr. anche M. COMBA, *Dutch Public Administration*, cit., p. 207 ss.

⁷²Cfr. anche i Regolamenti interni e il Codice etico, quest'ultimo rivolto principalmente al personale, dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, su cui si v. N. PETTINARI, *L'organismo indipendente di bilancio in Italia*, cit., pp. 103-115.

olandese⁷³, come più volte modificata, per fornire indicazioni soprattutto metodologiche rispetto all'attività da svolgere e comunque senza interferire direttamente con le determinazioni dell'istituzione fiscale indipendente, ma a suo supporto⁷⁴. In ragione della loro configurazione istituzionale e del loro mandato tutto sommato limitato, né la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese, né l'HCFP francese hanno istituito simili comitati.

In generale, le istituzioni fiscali indipendenti "orchestrator", come quelle analizzate, possono essere raggruppate in due categorie in relazione alle funzioni attribuite: quelle che sono strumentali alla funzione di stabilizzazione del bilancio e che controllano, quindi, prevalentemente il rispetto delle regole fiscali nazionali ed europee (come la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese e l'HCFP francese, almeno fino al 2021); quelle che, con le loro valutazioni, monitorano e orientano anche l'allocazione della spesa pubblica tra le varie politiche (rientrano in questa seconda categoria il CPB olandese, l'AIReF spagnolo e l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano). Peraltro, soprattutto l'OCSE si è impegnato in un'opera di "convincimento", quasi di *nudging*, circa la necessità di avere uno o anche più *fiscal council* che siano in grado nel loro complesso di coprire entrambe le funzioni⁷⁵, con la conseguenza che poi in alcuni Paesi, come in Irlanda e in Portogallo, si è assistito alla moltiplicazione di istituzioni fiscali indipendenti, senza però curarsi del rischio di potenziali conflitti interistituzionali.

Il caso olandese, dove si ritrovano due *fiscal council* ben coordinati tra loro⁷⁶, è per più versi peculiare. La Sezione consultiva del Consiglio di Stato dal 2013 monitora il rispetto delle regole numeriche di bilancio, europee e nazionali, incluso il principio del pareggio tendenziale⁷⁷. In

⁷³ *Law Concerning the Preparation of a Central Economic Plan*, 1947.

⁷⁴ Le dimensioni di tali comitati variano dai 15 componenti del comitato scientifico dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano ai 10 componenti dell'AIReF spagnolo.

⁷⁵ Cfr. L. VON TRAPP-S. NICOL, *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, in *OECD Working Papers on Public Governance*, 7 febbraio 2017.

⁷⁶ Infatti, il CPB e il Consiglio di Stato olandese hanno siglato dei «*working arrangements*» per definire i rispettivi ruoli e i meccanismi di cooperazione: cfr. *Werkafspraken tussen het Centraal Planbureau en de Afdeling advisering van de Raad van State over het begrotingstoezicht*, aprile 2015, disponibile qui: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/Werkafspraken-tussen-CPB-en-Raad-van-State-over-begrotingstoezicht-april-2015.pdf>.

⁷⁷ H. VIERKE-M. MASSELINK, *The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules*, cit., p. 5.

aggiunta a ciò, da decenni e come previsto dalla Costituzione olandese (artt. 73-75), la Sezione svolge una funzione consultiva verso il Governo e il Parlamento su tutti i disegni di legge di iniziativa governativa e, su richiesta delle Camere, sui progetti di legge di iniziativa parlamentare, sulle ordinanze del Governo prima della promulgazione, su tutti i trattati internazionali presentati dall'Esecutivo alle Camere e su tutte le questioni su cui è richiesto il suo parere per legge, come il già citato *Budget Memorandum*.

La natura delle analisi che la Sezione consultiva svolge, però, non è solo di tipo tecnico-economico e si articola su tre livelli, tecnico, giuridico e di *policy*⁷⁸. Quanto agli aspetti tecnici, la Sezione valuta la logicità e le coerenza interna del provvedimento e se risponde agli standard tecnici settoriali e di qualità del *drafting* presi a riferimento. Sul fronte dell'analisi giuridica, considera la compatibilità della misura con la Costituzione, il diritto internazionale e il diritto UE – quindi anche con le regole del Patto di Stabilità e Crescita –, con i principi di uguaglianza, di certezza del diritto e di proporzionalità, con i canoni democratici e dello stato di diritto e la sua idoneità ad essere integrato e applicato nel sistema normativo nazionale. Infine, rispetto all'analisi delle politiche pubbliche, la Sezione consultiva valuta anche la capacità del provvedimento in questione di conseguire gli obiettivi prefissati, la sua efficienza e le conseguenze dal punto di vista dei costi-benefici nonché la possibilità di implementarlo e di monitorarne gli effetti nel tempo. Si vede chiaramente, quindi, che l'intervento della Sezione consultiva ha un orizzonte di riferimento che riguarda anche l'effettività dell'opzione di *policy* e che prescinde dal mero accertamento della corretta attuazione delle regole fiscali.

Dal canto suo, invece, il CPB olandese, che è considerato come il principale *fiscal watchdog* nazionale, per la sua consolidata reputazione sul piano interno e internazionale, non ha poteri di controllo sulle regole di bilancio in senso stretto, ma esercita funzioni molto ampie che incidono sulla allocazione della spesa pubblica tra le varie politiche, al punto da avvicinarlo quasi al modello “fiduciario” di *fiscal council* (cfr. il cap. II). A dispetto della sua denominazione (*Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis*), non ha compiti di pianificazione economica, ma tra le varie funzioni ricopre anche quella di organismo nazionale per la produttività,

⁷⁸ Cfr. P. VAN SASSE VAN YSSELT, *Constitutional Advice and Signals. in the Netherlands: Actors and Impact*, in J. De Poorter e altri (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2021 – Constitutional Advice*, vol. 3, 2022, pp. 63-64.

dal 2017, quale istituzione indipendente per la valutazione della produttività nazionale e dello sviluppo e delle sfide della competitività⁷⁹.

Il sistema dei conti pubblici olandese poggia su regole autonome di funzionamento – tendenzialmente differenti da quelle degli altri Stati membri europei – monitorate dal CPB, appunto, e che intervengono in aggiunta alle norme sulla *governance* economica e fiscale dell'UE, finora prevalentemente basate su limiti di deficit e di debito. Al contrario, sin dal 1994, il sistema fiscale olandese è stato ancorato al trend e alle traiettorie di spesa in ottica pluriennale, fissando limiti di spesa netta reale per l'intera durata del governo⁸⁰. Da questo punto di vista, il CPB elabora le proiezioni macroeconomiche sul breve, medio e lungo periodo per fissare i limiti di spesa netta; un po' come è richiesto oggi, venti anni dopo, dal Patto di Stabilità e Crescita rivisto nel 2024 per la definizione della «Traiettoria di riferimento»⁸¹.

Allo stesso tempo, però, non compete esclusivamente al CPB fornire indirizzi sui target di politica fiscale; questo è il compito del comitato consultivo nazionale sui principi di bilancio, un organismo misto, che include Ministri e rappresentanti di istituzioni tecniche e indipendenti, come lo stesso CPB e la Banca centrale olandese⁸².

Il CPB esercita però in autonomia diverse altre funzioni politicamente sensibili. A differenza della gran parte delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Eurozona che si limitano a valutare o ad avallare le previsioni macroeconomiche predisposte dall'Esecutivo, il CPB, invece, mette a punto le sue previsioni, che poi diventano il punto di riferimento per il Governo per la preparazione del budget e degli altri documenti fiscali o degli atti di programmazione economica. Ciò conferma che il CPB è in grado di priorizzare i contenuti del bilancio attraverso le sue previsioni e stime, che intervengono prima dell'avvio del ciclo di programmazione pluriennale e

⁷⁹ Raccomandazione del Consiglio del 20 settembre 2016 sull'istituzione di comitati nazionali per la produttività (2016/C 349/01).

⁸⁰ B. ANDERSON-J.J. MINARIK, *Design Choices for Fiscal Policy Rules*, in *OECD Journal of Budgeting*, 5, 2006, p. 159 ss.

⁸¹ Art. 2, punto 3, Regolamento UE n. 2024/1263.

⁸² Cfr. F. BOS, *The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau*, cit., p. 1 ss. e C. COLOMBO-M. NEGLIA, *Some Reflections on the Dutch Economic Constitution: The Consultative Economy and Its Constitutional Significance*, in G.F. Ferrarini-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 103 ss.

dell'inizio del procedimento di bilancio annuale in Parlamento. Inoltre, come già detto, il CPB ha anche il potere di valutare le conseguenze finanziarie dei programmi elettorali dei partiti, del programma della coalizione di governo e delle proposte di bilancio della maggioranza e delle opposizioni, assicurando che il dibattito sul bilancio e sul *policy mix* prescelto sia informato e evidenziando se e in che misura le proposte alternative siano realistiche. Le considerazioni del CPB, spesso critiche, tanto sul Governo quanto sulle opposizioni, formano un punto di riferimento imprescindibile per il dibattito pubblico, anche durante le campagne elettorali, visto che dal 1986 per convenzione i partiti sottopongono i loro manifesti elettorali al CPB anche se, a rigore, non sono tenuti a farlo⁸³.

Meno impattanti sul sistema politico-partitico e (finora) sul dibattito nazionale, ma non per questo secondarie, sono le funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano⁸⁴. Esso analizza e valida le previsioni macroeconomiche e finanziarie; valuta l'impatto economico-finanziario dei disegni di legge più significativi (dal disegno di legge di bilancio a quelli di riforma, come, ad esempio, la l. n. 86 del 2024 sul regionalismo differenziato); rileva i trend in corso rispetto alla finanza pubblica, anche per sotto-settore, e il rispetto delle regole di bilancio da parte di singoli provvedimenti e in generale dei saldi annuali e programmati; controlla la sostenibilità della finanza pubblica italiana nel lungo periodo, l'attivazione del meccanismo di correzione e la richiesta di autorizzazione alla deviazione dall'obiettivo di medio-termine in circostanze eccezionali, almeno secondo le regole in vigore fino al 2024⁸⁵.

Rispetto al *fiscal council* italiano, l'AIReF spagnolo ha un mandato più ampio. Pubblica studi, rapporti e pareri su richiesta di tutte le amministrazioni pubbliche, incluso il Parlamento, o d'ufficio. Valida – senza o, frequentemente, con osservazioni – le previsioni macroeconomiche dell'Esecutivo contenute nel programma di stabilità (fino al 2024) e collegate ai disegni di

⁸³ Si veda la valutazione del CPB sui manifesti elettorali prima delle ultime elezioni politiche nazionali, nel 2023: CPB, *Analysis of election manifestos – Chartered Choices 2025-2028*, novembre 2023, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Keuzes-in-Kaart-2025-2028.pdf>. Si segnala che tutti i partiti principali (8) hanno sottoposto il loro programma elettorale alle valutazioni del CPB ad esclusione di quello che poi è risultato essere il partito di maggioranza relativa, il Partito della Libertà (PVV), guidato da Geert Wilders.

⁸⁴ Cfr. anche N. PETTINARI, *L'organismo indipendente di bilancio in Italia*, cit., pp. 56-60.

⁸⁵ Art. 18, lett. a-e della l. n. 243/2012. Sull'uso di questo poteri, cfr., ampiamente, A. VERNATA, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, cit., spec. pp. 105-160.

legge di bilancio (*proyectos de ley de presupuestos*). Rivela eventuali inaccurately nelle previsioni del Governo che potrebbero determinare l'attivazione di misure preventive, correttive, come il noto meccanismo di correzione, o sanzionatorie, come quando, senza arrivare ad una sanzione vera e propria, nel 2016, la Commissione avviò un procedimento disciplinare contro la Spagna (e il Portogallo)⁸⁶ nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo risalente al 2014 e in assenza di un miglioramento effettivo dei conti pubblici.

L'AIReF controlla anche la conformità della programmazione finanziaria pluriennale e annuale al principio dell'equilibrio finanziario e ai limiti all'indebitamento e che i bilanci delle amministrazioni pubbliche siano sostenibili e in ordine⁸⁷. Inoltre, l'Autorità supervisiona la programmazione economica e di bilancio nonché i piani di rientro dal deficit e dal debito delle Comunità autonome⁸⁸. Rispetto agli altri *fiscal council* comparati qui, l'AIReF è l'unico che, da solo, deve provvedere a valutare le performance macroeconomiche e in termini di bilancio di tutti i livelli di governo in Spagna, dallo Stato ai comuni nonché controllare la qualità della spesa dei vari enti territoriali; tutti compiti che richiedono una straordinaria quantità di lavoro e che l'AIReF ha iniziato a svolgere a livello locale solo su un campione di comuni con caratteristiche analoghe.

Specie rispetto all'autorità spagnola e al CPB olandese, i poteri dell'HCFP francese sono molto più limitati, in particolare prima della riforma della legge organica nel 2021⁸⁹. Come osservato dall'ex Presidente dell'*Haut Conseil* Didier Migaud, il mandato dell'istituzione è stato per anni confinato a quanto era strettamente richiesto dal diritto dell'Unione europea, senza aggiungere alcuna competenza "puramente nazionale"⁹⁰.

Prima della trasmissione al Parlamento del disegno di legge di programmazione della finanza pubblica (*loi de programmation des finances*

⁸⁶ Art. 21, legge organica n. 6/2013.

⁸⁷ *Ivi*, artt. 16 e 17.

⁸⁸ *Ivi*, artt. 18 e 19.

⁸⁹ *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*. Cfr. Y. GUERRA, *Qualche riflessione su UPB e Corte dei conti: le ragioni che stanno alla base di una loro distinzione funzionale*, cit., p. 80 ss.

⁹⁰ D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., p. 129.

publiques), che definisce il quadro finanziario quinquennale, il Governo – trattandosi di disegno di legge ad iniziativa riservata – lo sottopone all’HCFP per le sue valutazioni alla luce delle previsioni macroeconomiche e della proiezione sulla crescita del PIL. Un’analoga valutazione viene svolta dall’*Haut Conseil* sul disegno di legge di bilancio annuale e sul disegno di legge per il finanziamento della sicurezza sociale (così come sui disegni di legge di revisione del bilancio in corso d’anno). In tutti questi casi i pareri dell’HCFP sono pubblicati sul sito dell’istituzione e trasmessi al Parlamento insieme al relativo disegno di legge interessato⁹¹. Inoltre, fino alla revisione del Patto di Stabilità e Crescita nel 2024, l’*Haut Conseil* adottava pareri anche sul programma nazionale di stabilità e sull’eventuale deviazione dall’obiettivo di medio-termine. Sebbene il Governo, in principio, sia tenuto ad informare prontamente il *fiscal council*, così come il Parlamento, su qualsiasi nuova misura o proposta che possa avere un impatto (negativo) sull’equilibrio di bilancio⁹², non è stata mai configurata una procedura di “*comply or explain*”, in particolare per via delle resistenze dell’Esecutivo in quella peculiare forma di governo che è il semi-presidenzialismo francese, qualora il Governo intenda discostarsi dalle valutazioni dell’istituzione fiscale indipendente⁹³.

L’art. 30 della legge organica n° 2021-1836 prevede un contenuto rafforzamento dei poteri dell’HCFP francese⁹⁴. L’istituzione fiscale indipendente è ora chiamata a valutare anche le spese stimate di una serie di pubbliche amministrazioni nonché il «realismo» (*realisme*) – l’affidabilità – delle previsioni sulle entrate e sulle spese iscritte nel disegno di legge finanziaria annuale nonché nel disegno di legge annuale sul finanziamento della previdenza sociale e di eventuali loro modificazioni. Come è stato rilevato, però, questa nuova attribuzione è esercitata in continuità con la valutazione che l’HCFP già svolgeva sulle previsioni macroeconomiche, necessariamente su grandezze aggregate di entrata e di spesa e non scende

⁹¹ Artt. 14 e 15, *Loi organique no. 2012-1403*. Cfr. anche D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des Finances Publiques: quelles conséquences deux ans après sa création?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 4, 2015, p. 1107 ss.

⁹² Art. 19, *Loi organique n. 2012-1403*.

⁹³ Cfr. il par. VI.6 e quanto ora disposto dall’art. 8 *bis* della Direttiva n. 2011/85, come modificata nel 2024.

⁹⁴ *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*.

nel dettaglio delle singole previsioni di spesa dei Ministeri o di programmi di intervento⁹⁵.

Rispetto al quadro appena delineato di poteri e competenze dei *fiscal council* nei quattro Paesi, se ed in che modo l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita riformato nel 2024 modifica il mandato di queste istituzioni a livello nazionale?

Si è già discusso brevemente nei capp. IV e V delle principali novità introdotte da questa riforma e di come le “aspettative” per i *fiscal council* siano state almeno in parte disattese. La “promessa”, neanche poi troppo celata, della revisione del Patto di prevedere «un rafforzamento della dimensione specifica per paese volto a promuovere la titolarità nazionale⁹⁶» avrebbe dovuto avere come corollario un più intenso coinvolgimento proprio delle istituzioni fiscali indipendenti.

Le resistenze dei Governi nazionali in Consiglio hanno depotenziato alcune previsioni contenute inizialmente nella proposta di regolamento sul “braccio preventivo”, ma giocando anche con la natura dei diversi strumenti giuridici inseriti nel “pacchetto normativo” sono state poi recuperate nel testo finale della Direttiva 2024/1265, che dà agli Stati maggiori margini di flessibilità nell'attuazione rispetto ad un regolamento e che deve essere trasposta entro il 31 dicembre 2025.

Il Regolamento 2024/1263, nel testo entrato in vigore, prevede come obbligatorio il parere dell'istituzione fiscale indipendente sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta che orienta i Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e le loro revisioni solo a partire dal 1° maggio 2032 (considerando dunque la seconda “tornata” di predisposizione dei Piani con l'orizzonte temporale massimo di estensione della durata dei Piani iniziali in sette anni complessivamente)⁹⁷. Ciò sempre che l'istituzione fiscale indipendente in questione abbia sviluppato «capacità sufficienti» ad essere consultata in merito. Infatti, mentre questa previsione tocca tutti i Paesi UE, fino al 2024 negli Stati membri al di fuori dell'Area Euro non era

⁹⁵ Così E. GIANNESINI, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité?*, in *Le contrôle de constitutionnalité des lois financières – Hors-séries*, luglio 2024, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/conseil-constitutionnel-cour-des-comptes-haut-conseil-des-finances-publiques-quelle-definition-et>, p. 7.

⁹⁶ Cfr. il considerando n. 42 e il considerando n. 37 del Regolamento UE n. 2024/1263.

⁹⁷ Cfr., rispettivamente, gli artt. 11, par. 2 e 15, par. 3 del Regolamento 2024/1263.

obbligatorio che i *fiscal council* si esprimessero sulle previsioni macroeconomiche.

Inoltre, con una scelta che è sostanzialmente rimessa ad ogni Stato membro, l'art. 23 di questo Regolamento stabilisce che le autorità di bilancio nazionali possano consultare l'istituzione fiscale indipendente sulla conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella relazione annuale sul Piano a medio termine rispetto al percorso della spesa netta deliberato dal Consiglio e, in caso di difformità, possano chiedere al *fiscal council* di analizzare i fattori alla base della deviazione.

L'art. 8 *bis* della Direttiva 2011/85, come riformata dalla citata Direttiva 2024/1265, consente però ai Paesi membri di prevedere l'anticipata applicazione di tali disposizioni attribuendo alle istituzioni fiscali indipendenti questi compiti sin da subito. Ed è proprio quello che è accaduto in Francia, in Italia, nei Paesi Bassi e in Spagna.

In nessuno di questi Paesi, al momento in cui si scrive, la normativa nazionale, di qualsiasi rango, è stata ancora riformata per adeguarsi al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Se nei Paesi Bassi si può procedere ad un aggiornamento della legge ordinaria, in Francia e in Spagna quanto meno la legislazione organica dovrà essere riformata e per ragioni diverse – il complesso scenario politico in Francia prima delle elezioni del 2025 e l'impatto che la revisione della legge organica n. 2/2012 in Spagna potrebbe avere sull'acuirsi delle spinte autonomistiche e separatiste⁹⁸ – queste revisioni non sono di agevole completamento. In Italia, in esito all'indagine conoscitiva condotta dalle Commissioni Bilancio delle due Camere sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea, si è concluso sull'opportunità di una revisione della legge rinforzata n. 243/2012, della legge di contabilità, n. 196/2009 e dei regolamenti parlamentari⁹⁹; nessuno di questi iter di riforma, peraltro, sembra essere già stato avviato.

⁹⁸ Non a caso l'AIReF, *Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea*, 3 luglio 2024, p. 56 ha raccomandato al Governo di avviare il prima possibile un processo concertato tra i vari livelli di governo per concordare sui termini delle riforme necessarie all'attuazione delle nuove norme europee.

⁹⁹ Cfr. il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva disponibile quale allegato al Resoconto sommario della seduta del 25 settembre 2024 della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati che lo ha approvato in quella occasione, p. 21 ss.

Pertanto, la trasmissione dei primi Piani di bilancio nel 2024 è avvenuta secondo una procedura “sperimentale” nei quattro Stati membri, da codificare o eventualmente da rivedere. È significativo che in tutti questi Paesi e persino in Francia dove il Piano è stato trasmesso con maggior ritardo, a fine ottobre 2024¹⁰⁰ – dal Governo di minoranza guidato da Michel Barnier, poi dimissionario a dicembre – i *fiscal council* siano stati consultati e i rispettivi pareri siano stati citati e ripresi nei contenuti nelle valutazioni della Commissione europea sui Piani. In Italia, l’applicazione anticipata delle disposizioni sui *fiscal council*, consentita dalla Direttiva, era stata anche adombrata nella citata relazione conclusiva dell’indagine conoscitiva¹⁰¹.

I pareri delle quattro istituzioni fiscali indipendenti – per i Paesi Bassi, in questo caso, della Sezione consultiva del Consiglio di Stato – sono stati tutti trasmessi come allegati ai Piani nazionali, pubblicati online sul sito della Commissione europea, quasi sempre prodotti nella lingua nazionale¹⁰². Del resto, il considerando n. 23 del Regolamento UE 2024/1263 afferma proprio che «[s] è disponibile, il parere dell’istituzione fiscale indipendente istituita conformemente alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio dovrebbe essere allegato al piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine presentato alla Commissione»¹⁰³.

Nel caso francese, il parere dell’HCFP è stato estremamente critico¹⁰⁴. Dopo essersi rallegrato per la decisione del Governo di consultarlo,

¹⁰⁰ L’art. 36 del Regolamento UE 2024/1263 prevedeva, in teoria, la trasmissione dei primi piani entro il 21 settembre 2024. Tuttavia, salvo la Danimarca e Malta che hanno trasmesso il Piano entro questo termine, tutti gli altri Paesi membri hanno inviato il loro Piano nel corso di ottobre (la gran parte, inclusi i quattro Stati i cui *fiscal council* sono analizzati specificamente qui) o di novembre, salvo poi trasmettere successivamente uno o più *addendum* (Cipro, Croazia e Ungheria). In tutti questi casi è stata sfruttata la clausola dell’art. 36, par. 1, lett. a del Regolamento che consente allo Stato membro e alla Commissione di concordare sulla proroga del termine per la trasmissione del Piano entro un periodo ragionevole. Alla fine di gennaio 2025, però, non risultano ancora trasmessi i Piani dell’Austria, del Belgio, della Bulgaria, della Germania e della Lituania.

¹⁰¹ Cfr. il Documento conclusivo dell’indagine conoscitiva, cit., p. 63.

¹⁰² Cfr. la sezione dedicata sul sito della Commissione: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#spain. Tra quelli dei quattro Paesi considerati il Piano italiano è l’unico trasmesso direttamente in inglese.

¹⁰³ Cfr. il considerando n. 23 del Regolamento UE 2024/1263.

¹⁰⁴ *Avis n° HCFP-2024-4 du 9 octobre 2024 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028*.

sebbene non fosse strettamente obbligato a farlo, l'*Haut Conseil* si rammarica per l'assoluta carenza di informazioni che gli consentano di valutare la solidità della traiettoria della spesa netta contenuta nel Piano¹⁰⁵. Il Governo non ha infatti dettagliato come si articolerà la crescita stimata dopo il 2025 né le riforme e gli investimenti che saranno messi in campo dalla Francia per beneficiare dell'estensione – già prefigurata – da quattro a sette anni del periodo di correzione né, tanto meno, degli strumenti che si intendono utilizzare per ridurre il deficit. Per altro verso, sebbene le stime sul PIL tendenziale siano ancora un po' ottimistiche, appaiono comunque ragionevoli, anche se una valutazione più precisa richiederebbe di conoscere dei dettagli su riforme e investimenti che al momento il Governo non ha fornito. Le informazioni disponibili sulla finanza pubblica e il bilancio sono, per l'HCFP, ancora più incomplete e non gli consentono di valutare l'affidabilità della traiettoria presentata oltre il 2025. Insomma, la consultazione del *fiscal council* è avvenuta, ma la vaghezza delle "promesse" contenute nel Piano francese – forse anche in ragione della debolezza dell'Esecutivo in quel frangente e della prospettiva temporale di permanenza in carica a corto raggio¹⁰⁶ – hanno reso questo coinvolgimento un passaggio formale essendo l'*Haut Conseil* sostanzialmente privo di elementi per esprimere una accurata valutazione di merito.

Nella sua analisi del Piano la Commissione ha evidenziato le criticità sollevate dal *fiscal council* sul «realismo» delle stime e degli interventi previsti, ricordando che il Paese si trova in una procedura per disavanzo eccessivo dal 26 luglio 2024¹⁰⁷. Sempre "appoggiandosi" all'HCFP, ha però

¹⁰⁵ GOVERNO FRANCESE, *Plan budgétaire et structurel à moyen terme. Complement au rapport économique, social et financier 2025-2029*, trasmesso il 31 ottobre 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/22ab552d-5e73-44e8-9b33-f0ad093a7e96_fr?filename=national_medium-term_fiscal-structural_plan_france_fr.pdf&preFlang=en.

¹⁰⁶ Non a caso, dopo l'insediamento del nuovo Governo, il 23 dicembre 2024, il Direttore generale del tesoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha inviato una lettera alla Commissione europea, datata il 16 gennaio 2025, in cui avverte della necessità di rivedere leggermente la traiettoria della spesa netta rispetto al Piano presentato: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/7d708f46-9a84-4cd6-881a-a3cf27a26211_en?filename=20250116_Letter_France_MTP_en.pdf.

¹⁰⁷ COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of France, COM(2024) 716 final, 26 novembre 2024, par. 9 e ID., Assessment of the French Medium-Term Plan in light of the additional information provided by France on 16 January 2025 – Note for the Economic and Financial Committee, 17 gennaio 2025.

ritenuto lo scenario sul PIL tendenziale e sull'*output gap*, seppur ancora ottimistici, comunque ragionevoli.

In Italia, Paese che si trova ugualmente coinvolto nella procedura per disavanzo eccessivo, il Governo ha enfatizzato nel Piano la volontà di dare un'applicazione anticipata alle disposizioni sulla consultazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio¹⁰⁸. Le valutazioni, piuttosto sintetiche e tradotte in inglese, del *fiscal council* sono contenute nell'Allegato II al Piano e non hanno riguardato il Piano in quanto tale, essendo peraltro precedenti alla sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri¹⁰⁹, ma la sua premessa, ovvero le previsioni macroeconomiche che ne sono alla base e che sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, prima, il 9 settembre e poi, dopo la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF), il 25 settembre 2024¹¹⁰.

Nella sua Raccomandazione al Consiglio la Commissione, come già visto per il caso francese, ha citato il parere dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul fatto che «le previsioni delle principali variabili macroeconomiche rientrano in intervalli accettabili, sebbene alcune si collochino al limite superiore», sottolineando, come già aveva fatto il *fiscal council* nazionale, che le prospettive generali dipendono dalla piena e tempestiva attuazione del piano di ripresa e resilienza (PNRR) nonché da un contesto internazionale mutevole¹¹¹.

È vero che formalmente la normativa europea, come si è visto, prevede un controllo (eventuale) delle istituzioni fiscali indipendenti sulle sole previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta e a questo legittimamente l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano si è attenuto. Tuttavia, una valutazione delle istituzioni fiscali indipendenti anche sui contenuti dei Piani, specie sulle riforme e gli investimenti in relazione alla traiettoria della spesa netta,

¹⁰⁸ GOVERNO ITALIANO – MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Medium-term fiscal-structural plan for Italy, 2025-2029*, adottato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024 e trasmesso alla Commissione il 15 ottobre 2024, p. 8.

¹⁰⁹ Il Parlamento si è invece espresso sul Piano il 9 ottobre 2024.

¹¹⁰ Cfr. le Lettere di valutazione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul quadro macroeconomico tendenziale del 9 e del 25 settembre 2024 disponibili qui: <https://www.upbilancio.it/rapporti/>.

¹¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of Italy COM(2024) 718 final, 26 novembre 2024, par. 9.

potrebbe essere opportuna in prospettiva, sebbene sia rimessa ad una scelta del legislatore nazionale a regime.

Anche la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese, in quanto istituzione fiscale indipendente competente, si è limitata ad esprimere un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base della Traiettorie della spesa netta contenuta nel Piano di bilancio di medio termine¹¹²; un parere che, peraltro “smonta” l’operato del Governo. Facendo leva sulle stime del CPB, la Sezione consultiva ha rilevato che in assenza di intervento, si registrerà un deterioramento dei conti pubblici che vedranno il deficit e il debito pubblico attestarsi, rispettivamente, al 4% e al 70,7% del PIL nel 2038, in violazione del Regolamento sul “braccio preventivo”. Una valutazione che è stata ripresa e confermata dalla Commissione europea, la quale, non a caso, ha avallato la richiesta del Governo olandese di presentare, *ex art.* 18 del Regolamento 2024/1263, un Piano rivisto per correggere la discrasia tra i valori della Traiettorie della spesa netta e i livelli stimati di deficit e debito¹¹³.

Rispetto alla Spagna, la presentazione del Piano di bilancio nazionale a medio termine è stata preceduta dalla validazione da parte dell’AIREF, il 24 settembre 2024, dello scenario macroeconomico di riferimento 2024-2026 collegato al Piano. L’Autorità fiscale indipendente è richiamata numerose volte nel Piano spagnolo specie con riferimento al controllo sulla spesa pubblica e nel quadro del suo coinvolgimento nell’esercizio di *spending review*¹¹⁴. Si menziona anche, a tal fine, la creazione di una Divisione permanente all’interno dell’AIREF dedicata alla valutazione della spesa strumentale all’attuazione del Piano¹¹⁵.

¹¹² GOVERNO OLANDESE, *Budgetair-Structureel Plan Voor De Middellange Termijn – Nederland 2025-2028*, 15 ottobre 2024, Annex II che riproduce tale parere: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/2698ed20-693a-4a9e-b968-0ea51fb4bf1c_nl?filename=national_medium-term_fiscal-structural_plan_netherlands_nl.pdf&prefLang=en. Peraltro, le proiezioni macroeconomiche che hanno informato la costruzione del Piano sono state messe a punto dal CPB: cfr. CPB, *Macroeconomic Outlook 2025*, settembre 2024, <https://www.cpb.nl/en/projections-september-2024-mev-2025>.

¹¹³ COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation setting the net expenditure path of the Netherlands, COM(2024) 722 final, 26 novembre 2024.

¹¹⁴ GOVERNO SPAGNOLO, *Plan fiscal y estructural de medio plazo 2025-2028*, 15 ottobre 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/45e0463e-1216-459a-820a-c7eb9381f27d_es?filename=national_medium-term_fiscal-structural_plan_spain_es.pdf&prefLang=en.

¹¹⁵ Ivi, p. 44. L’AIREF è anche richiamato per il raggiungimento di alcuni milestone del Piano collegati all’attuazione di riforme.

Nella Raccomandazione della Commissione europea al Consiglio sul Piano spagnolo¹¹⁶, il punto di vista dell'AIReF è richiamato in più punti: ad esempio, nell'evidenziare che la crescita media della spesa netta prevista nel Piano durante il periodo di aggiustamento settennale (2025-2031) era più alta di quella stimata nella traiettoria di riferimento della Commissione del 21 giugno 2024, che rinviava come *benchmark* proprio alle previsioni dell'AIReF¹¹⁷.

Nel complesso, quindi, rispetto alle premesse sull'attuazione delle nuove disposizioni sul "braccio preventivo" del Patto di Stabilità e Crescita, la prima prassi applicativa mostra una situazione incoraggiante per quanto riguarda il coinvolgimento e il rilievo dato alle istituzioni fiscali indipendenti nella trasmissione e nella valutazione dei primi Piani. Si attende, però, la riforma delle procedure nazionali per vedere se questo trend sarà confermato e se si intende apportare qualche correttivo, per esempio nel senso di assegnare ai *fiscal council* anche una funzione di controllo sul merito dei Piani e sulla loro implementazione.

VI.6. Rapporto con il Parlamento e il Governo

Anche se le disposizioni costituzionali sull'Ufficio parlamentare di bilancio italiano furono approvate nel 2012¹¹⁸, il *fiscal council* è divenuto operativo solo a settembre 2014. La nomina dei tre componenti, incluso il Presidente, era stata completata già a maggio di quell'anno, ma la necessità di assicurare la dotazione strumentale e di risorse umane idonee al funzionamento dell'istituzione ha giustificato l'ulteriore differimento. L'attuazione ritardata delle norme nazionali ed europee sulle istituzioni

¹¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of Spain, COM(2024) 730 final, 26 novembre 2024, p. 9.

¹¹⁷ AIReF, *Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas 2025*, Informe 52/24, 5 novembre 2024.

¹¹⁸ Appunto, la l. cost. n. 1/2012, la cui clausola sull'equilibrio finanziario è però diventata efficace a partire dal 1° gennaio 2014, e la legge "rinforzata" n. 243/2012. Sulle criticità nell'applicazione in Italia delle nuove regole europee dopo la crisi dell'Eurozona, incluso il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria, cfr. G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 7-28.

fiscali indipendenti¹¹⁹, nel caso italiano, fu almeno in parte dovuta alle incertezze del quadro politico nazionale, con il cambiamento di due Governi in un anno, nel 2013, dopo le elezioni politiche. In parte, però, sono da imputare anche alle caratteristiche strutturali del Parlamento italiano, una volta scelto di incardinare il *fiscal council* nell'ambito di questa istituzione. Infatti, il bicameralismo simmetrico italiano (anche) in queste circostanze ha determinato qualche criticità. Entrambe le Camere sono dotate esattamente dei medesimi poteri in materia di bilancio e sia la l. cost. n. 1/2012 che la l. n. 243/2012 ripetutamente rinviavano alle disposizioni dei regolamenti parlamentari per la creazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio; regolamenti che, però, non sono mai stati aggiornati in merito¹²⁰. Allora, le circostanze politiche non consentivano una riforma dei regolamenti¹²¹ – vista la regola della maggioranza assoluta (art. 64 Cost.) – e, quindi, per la prima volta nella storia la Camera e il Senato decisero di ricorrere alla firma di un Protocollo congiunto bicamerale che includeva condizioni dettagliate per la costituzione e il funzionamento del nuovo organismo¹²². È interessante notare che la creazione del *fiscal council* italiano è stata la prima e finora l'unica occasione in cui una decisione di natura organizzativa e procedurale non direttamente attinente all'attività politico-parlamentare è stata presa congiuntamente dai due rami del Parlamento¹²³.

¹¹⁹ Si ricorda, difatti, che il termine per il recepimento della Direttiva 2011/85, che prevedeva, tra le altre cose, anche l'obbligatoria istituzione di autorità fiscali indipendenti negli Stati membri, era fissato al 1° gennaio 2014.

¹²⁰ Né è stata data ancora attuazione all'art. 5, comma 4 della l. cost. n. 1/2012 in merito alla funzione parlamentare di controllo della finanza pubblica, su cui cfr. R. DICKMANN, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012. Una proposta di lettura*, in *Rivista AIC*, 1, 2025, p. 296 ss.

¹²¹ E, comunque, non si è neppure proceduto ad aggiornarli sul punto, nonostante la revisione organica del regolamento del Senato nel 2017. Era evidente, però, che le due Camere sarebbero dovute intervenire in parallelo e in modo convergente.

¹²² A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, cit., p. 893 ss. e E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, cit., pp. 116-118.

¹²³ Risale al 2007, da parte della Biblioteca della Camera e della Biblioteca del Senato, la costituzione del Polo bibliotecario integrato: si tratta però di una forma di stretta collaborazione e sinergia, non della creazione di un'unica entità. L'unificazione delle strutture amministrative bicamerali è stata auspicata a più riprese, per esempio anche rispetto ai Servizi bilancio delle Camere, ma mai realizzata (cfr. anche L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. Bassanini-A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento: per*

Peraltro ugualmente articolate furono tanto la procedura di nomina dei primi membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio quanto il primo rinnovo della composizione, che è stato differito di circa un anno e mezzo, conclusosi a dicembre 2022¹²⁴, con i componenti iniziali di fatto prorogati nelle loro funzioni ben oltre i sei anni di mandato, sebbene ciò non fosse previsto dalla normativa¹²⁵. Come si è detto, le commissioni bilancio delle due Camere sono chiamate a concordare su una lista di 10 candidati *short-listed* tra cui poi i Presidenti d'Assemblea scelgono di intesa i tre membri del Consiglio. Un compromesso politico sui nomi dei soggetti designati non è stato semplice da raggiungere e potrebbero riscontrarsi anche in futuro situazioni di stallo in Parlamento, tali da minare l'operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Se, da un lato, è sicuramente un punto a favore del Parlamento quello di avere le redini sulle nomine del *fiscal council*, come è già, in Italia, per diverse altre autorità indipendenti, ciò potrebbe però rivelarsi un "arma a doppio taglio" qualora il compromesso parlamentare sulle nomine tardasse troppo a realizzarsi o fosse orientato ad una "lottizzazione" dell'organismo.

Sin dai primi anni di attività, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha stabilito un rapporto stabile con il Parlamento¹²⁶. Il Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio ha infatti predisposto regolarmente report e analisi su richiesta delle commissioni parlamentari competenti e il Presidente è stato invitato molto frequentemente in audizione, quasi con cadenza mensile, secondo i poteri conferiti al Parlamento dall'art. 18, comma 2 della l. n. 243/2012¹²⁷.

far funzionare il bicameralismo, Passigli, Firenze, 2017, pp. 49-63). Pur non potendo configurare l'Ufficio parlamentare di bilancio alla stregua di strutture interne alle Camere come i Servizi del bilancio, è probabile che la loro mancata integrazione abbia pesato sulla scelta di istituire poi il *fiscal council* presso il Parlamento nel suo complesso.

¹²⁴ Cfr. il Decreto, adottato di intesa dai Presidenti del Senato e della Camera, di nomina dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 18 gennaio 2022, GU Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2022.

¹²⁵ Peraltro, uno dei tre membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Chiara Goretti, rassegnò le dimissioni il 1° settembre 2021 a seguito della nomina come Coordinatrice della Segreteria tecnica della Cabina di regia per l'attuazione del PNRR, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹²⁶ L. LANDI, *L'ufficio parlamentare di bilancio nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2015, p. 177 ss.

¹²⁷ Secondo questa disposizione, «L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente,

Uno dei poteri più significativi – ancorché discussi e assai poco sfruttati dal Parlamento – del *fiscal council* italiano riguarda la sua facoltà di diffondere informazioni e dati indipendenti che possono diventare poi uno standard di riferimento alternativo rispetto a quanto proposto dal Governo e, eventualmente e indirettamente, anche contro di questo: la già citata procedura del “*comply or explain*”. Se l’Ufficio parlamentare di bilancio pubblica dati e valutazioni, contenuti in Relazioni, Note o Focus tematici, che divergono in modo evidente da quelli dell’Esecutivo, quest’ultimo è chiamato a comparire dinanzi ad una delle Commissioni bilancio su richiesta di almeno un terzo dei suoi membri, dunque di una minoranza¹²⁸. In queste circostanze, il Governo è tenuto ad illustrare «i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell’Ufficio». Invero, è tutt’altro che infrequente che l’Ufficio parlamentare di bilancio giunga a conclusioni anche vistosamente differenti rispetto a quelle del Governo. È accaduto per la prima volta nel 2015, quando il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015 – finora, il principale documento di programmazione di bilancio italiano, che incorporava il programma di stabilità – proposto dal Governo e approvato con risoluzione dai due rami del Parlamento, poi aggiornato a settembre 2015 (NADEF 2015), è stato oggetto di rilievi critici da parte del *fiscal council* che aveva valutato come troppo ottimistici i trend macroeconomici prospettati dall’Esecutivo. Tuttavia, nonostante le occasioni non siano mancate, anche recentemente, soltanto una volta, nel 2016, il meccanismo del “*comply or explain*” è stato attivato da una minoranza parlamentare. In quel caso, la validazione delle previsioni macroeconomiche previste nel documento programmatico di bilancio per il 2017 era stata garantita con una serie di osservazioni¹²⁹.

Paradossalmente, in uno dei maggiori momenti di tensione interistituzionale e con la Commissione europea sul bilancio italiano, nell’autunno del 2018, quando l’Ufficio parlamentare di bilancio – prima che intervenisse la Commissione – decise di non validare le previsioni macroeconomiche e

se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo».

¹²⁸ Art. 18, comma 3, l. n. 243/2012.

¹²⁹ A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 502 ss.; Y. GUERRA, *L’ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Governing with numbers. Economic Indicators and the Budget Decision in the Constitutional State*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 311 ss.

fiscali (su cui si basava lo scenario programmatico per il 2019) del Governo nominato a giugno di quell'anno, a causa della palese violazione dell'obiettivo di medio termine e del saldo tendenziale concordato dal Governo precedente con le Istituzioni europee¹³⁰, il procedimento di “*comply or explain*” non fu invocato¹³¹. Nonostante ciò, forse anche in considerazione della netta posizione assunta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, ma senza fondare nel merito le sue considerazioni sui rilievi del *fiscal council* italiano, la Commissione europea fornì un parere negativo sul documento programmatico di bilancio¹³², forzando così il Governo Conte I a presentare “in corsa” una nuova versione dello stesso, in linea con quanto sostenuto dall'Ufficio parlamentare di bilancio¹³³.

Il caso italiano, dove è prevista un'attivazione parlamentare del meccanismo del “*comply or explain*”, ben illustra la criticità dello strumento: se da una parte, esso è volto a dare centralità al *fiscal council* nelle dinamiche decisionali e programmatiche sul bilancio, a condizione che una minoranza parlamentare intervenga in tal senso; dall'altra, finisce per mettere le istituzioni fiscali indipendenti quasi sullo stesso piano di istituzioni politiche come i Governi, con tensioni e potenziali difficoltà nell'arginare conflitti, considerando la posizione del *fiscal council* come *benchmark* alternativo all'Esecutivo. Il “filtro parlamentare” all'impiego del procedimento ha, in qualche misura, disinnescato questo rischio, ma al contempo lo ha reso pressoché privo di impatto nel rafforzare l'*accountability* dell'Esecutivo.

Per ragioni diverse rispetto a quanto visto per l'Italia, il rapporto dell'AIREF spagnolo con il Parlamento e il Governo non è stato particolarmente agevole. La creazione di un nuovo *fiscal council*, collocato nel quadro del Ministero del Tesoro e della Funzione pubblica (allora, nel 2013, delle Pubbliche Amministrazioni), fu piuttosto contestata in

¹³⁰ Secondo la Lettera del 13 ottobre 2018 del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, le previsioni non potevano essere validate «in quanto esse si collocano fuori dall'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili».

¹³¹ Dopo l'approvazione definitiva del bilancio, come è noto, alcuni gruppi di minoranza preferirono sollevare un conflitto di attribuzione contro il Governo, dichiarato poi inammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 18 del 2019.

¹³² Cfr., tra i molti, G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 155 ss.

¹³³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Parere del 23 ottobre 2018 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto, C(2018) 7510 def.

Parlamento all'atto dell'approvazione della legge organica istitutiva (n. 6/2013), in particolare dai gruppi della Sinistra Unita, di *Convergència i Unió* (partito catalano), del Partito nazionalista basco e da alcuni esponenti del Gruppo misto, per due ragioni principali.

In primo luogo, questi gruppi erano favorevoli a mantenere un solo *fiscal council*, l'*Oficina de Presupuestos* delle Cortes, già operativa dal 2010, per rafforzare il collegamento diretto tra il nuovo organismo e le Camere, pur salvaguardando la sua autonomia funzionale; inoltre, avrebbero auspicato una composizione collegiale dell'autorità invece di quella monocratica scelta per l'AIReF¹³⁴. In secondo luogo, criticavano il fatto che, al di là del processo di nomina del Presidente dell'Autorità con il concorso del Parlamento, mancasse qualsiasi canale di comunicazione e di collaborazione sistematico o permanente con le Camere. In altri termini, il Parlamento è tuttora privo di una "rapporto privilegiato" con l'AIReF, come è invece in Italia, rispetto a qualsiasi altra amministrazione pubblica. L'unico vincolo disposto dalla legge organica è che il Presidente dell'AIReF sia ascoltato almeno una volta all'anno dinanzi alle commissioni parlamentari competenti, obbligo minimo che è sempre stato rispettato. Non sono previsti ulteriori adempimenti per il Presidente dell'AIReF nei confronti del Parlamento e nonostante diversi rappresentanti delle opposizioni nel corso degli anni abbiano richiesto di audirlo, le audizioni non sono mai state organizzate¹³⁵. Almeno, al pari dei cittadini, i parlamentari possono beneficiare della ricchissima mole di informazioni, report e pareri dell'AIReF regolarmente pubblicati sul suo sito web; materiali che comunque possono rappresentare un utile punto di partenza per un controllo parlamentare informato sul bilancio.

Anche il rapporto tra l'AIReF e il Governo è stato a tratti teso. Infatti, l'art. 4, comma 2 della legge organica n. 6/2013 prevede che per ragioni di efficienza e di speditezza e per evitare duplicazioni, le informazioni rilevanti per l'AIReF per svolgere il suo mandato e in possesso delle pubbliche amministrazioni siano trasmesse «preferibilmente» tramite il Ministero del Tesoro piuttosto che direttamente dall'autorità competente, salva la possibilità per l'AIReF di chiedere all'amministrazione riguardata

¹³⁴D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., p. 108 ss.

¹³⁵Sia consentito rinviare a C. FASONE, *I fiscal council nell'Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell'accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, 2, 2021, pp. 2372-2373.

informazioni aggiuntive, che devono essere fornite senza mediazione del Governo. In un Ordine diramato dal Ministro delle Finanze nel 2015, fornendo una interpretazione un po' estensiva della norma, e in attuazione di questa, si stabiliva un ruolo di "filtro" del Ministero nella ricezione e smistamento delle informazioni destinate all'AIReF¹³⁶. Secondo l'allora Presidente del *fiscal council*, José Luis Escrivá, questa lettura dell'art. 4 della legge organica indeboliva vistosamente l'autonomia informativa dell'AIReF. Peraltro, non si vedeva come l'intervento di un soggetto ulteriore, il Governo, nel flusso informativo potesse migliorare la celerità delle procedure. Dinanzi all'intransigenza del Governo, il Presidente dell'AIReF presentò quindi ricorso contro l'Ordine dinanzi all'*Audiencia Nacional*, corte competente per il controllo, tra le altre cose, degli atti amministrativi adottati dai Ministri e dal Governo nonché da alcune autorità indipendenti. Si contestava in particolare che la facoltà dell'AIReF di accedere liberamente alle informazioni necessarie ad espletare i suoi compiti e in possesso di altre autorità fosse stata violata. La controversia fu infine risolta in via extra-giudiziale in modo da assicurare che il Ministero delle Finanze si limitasse a trasmettere le informazioni così come ricevute dalle altre amministrazioni, senza filtrarle o manipolarle, con un ruolo di sostanziale "passacarte"¹³⁷.

Il contrasto tra l'AIReF e il Governo mostra che il *fiscal council* spagnolo almeno nei primi anni di attività ha dovuto impegnarsi nel preservare la sua indipendenza rispetto all'attivismo del Ministero in cui è incardinato e, nella vicenda originatasi nel 2015, alla fine, ha avuto la meglio. Il tentativo governativo di attrarre l'AIReF entro il modello del *fiscal council* (suo) "agente" e dipendente dalle determinazioni dell'Esecutivo è uscito sconfitto per quanto in Spagna l'istituzione fiscale indipendente abbia senz'altro una posizione di maggior prossimità al Governo e ad organismi intergovernativi piuttosto che al Parlamento. Quest'ultimo non ha la facoltà di chiedere all'AIReF la predisposizione di report e pareri al contrario del Governo nazionale, del Consiglio di politica fiscale e finanziaria, della Commissione nazionale dell'amministrazione locale e della

¹³⁶ Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Boletín Oficial del Estado No. 156, 1° luglio 2015.

¹³⁷ Cfr. N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, cit., p. 181 ss.

Commissione finanziaria per la sicurezza sociale¹³⁸.

Il Parlamento non è neppure coinvolto nel procedimento di “*comply or explain*”. L’AIREF trasmette le sue raccomandazioni tramite *informes* a tutte le pubbliche amministrazioni, incluse quelle regionali e locali. Se l’amministrazione in questione, per esempio il Governo nazionale o uno dei suoi Ministeri, non intendono conformarvisi, è necessario che spieghino pubblicamente le ragioni della loro condotta¹³⁹. Ogni trimestre l’AIREF pubblica un report in cui sono raccolte tutte le sue raccomandazioni e le relative risposte ad esse da parte delle varie amministrazioni. Le raccomandazioni riguardano tanto il contenuto delle misure valutate quanto eventuali problemi nella pubblicità e accessibilità dei dati e delle informazioni sul bilancio dell’amministrazione interessata. La maggioranza dei rilievi dell’AIREF attengono proprio alle difficoltà incontrate dal *fiscal council* nell’ottenere le informazioni richieste da parte dell’amministrazione oggetto del controllo, nonché dal Governo, sebbene i report segnalino un graduale miglioramento nell’accessibilità delle fonti richieste¹⁴⁰. L’idea qui è che il meccanismo di “*comply or explain*” operi direttamente a favore del pubblico, senza mediazioni istituzionali-parlamentari.

In Francia, invece, forse per bilanciare i poteri tutto sommato modesti in prospettiva comparata, anche dopo la riforma del 2021, e la mancanza, per ora¹⁴¹, di un procedimento formale di “*comply or explain*” – garantendo il Governo contro la possibilità di dover rispondere di divergenze con il *fiscal council* in Parlamento o comunque pubblicamente¹⁴² – l’*Haut Conseil*

¹³⁸ Art. 5, comma 3, legge organica n. 6/2013.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Cfr. OCSE, *Spain’s Independent Authority for Fiscal Responsibility*, in *Independent Fiscal Institutions Review – AIREF Highlights*, 2018, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/independent-fiscal-institutions-review-airefbrochure.pdf>.

¹⁴¹ L’art. 8 *bis* della Direttiva 2011/85, come modificata dalla Direttiva 2024/1265, seppur con ampi margini di interpretazione che spettano agli Stati, introduce il meccanismo di “*comply or explain*” come obbligatorio, come si è detto: «Gli Stati membri si conformano a tali valutazioni [delle istituzioni fiscali indipendenti] o spiegano perché non le seguono. Tale spiegazione è pubblica e presentata entro due mesi dalla data di emissione di tali valutazioni».

¹⁴² Tuttavia, secondo l’art. 4 della *loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques*, “Si, dans l’avis mentionné au V de l’article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, le Haut Conseil des finances publiques constate une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d’au moins quatre années consécutives, le Gouvernement tient compte de cette distorsion dans le prochain projet de loi de finances

ha investito, in modo proficuo, su un rapporto stabile e sistematico con il Parlamento. Forte anche di questo, la legge organica n. 2021-1577 ha previsto che i quattro membri (sugli undici in totale) di nomina parlamentare (cfr. il par. VI.2) siano convocati in audizione pubblica dinanzi alle commissioni parlamentari permanenti per le finanze e per gli affari sociali della Camera interessata una volta designati e prima di assumere le funzioni (art. 1).

Anche al di là della revisione del procedimento di nomina nel 2021, la cooperazione tra il *fiscal council* francese e il Parlamento è stata molto forte sin dall'inizio, probabilmente perché il primo Presidente dell'organismo (2013-2020) – che, lo si ricorda, è anche il primo Presidente della Corte dei conti –, Didier Migaud, in precedenza era stato per tanti anni Presidente della Commissione per le Finanze dell'Assemblea nazionale¹⁴³. L'art. 20 della legge organica n. 2012-1403, secondo cui il Presidente dell'*Haut Conseil* è ascoltato in qualsiasi momento su richiesta delle competenti commissioni dell'Assemblea nazionale e del Senato, è stato il principale “grimaldello” attraverso cui cementare il rapporto di collaborazione, consentendo al Parlamento di disporre nel momento più conveniente di informazioni indipendenti di natura economico-finanziaria prodotte dal *fiscal council*. In media, sin dalla sua istituzione, il Presidente dell'*Haut Conseil* è stato audito in Parlamento almeno 5 volte all'anno; una media inferiore a quella dell'Ufficio parlamentare italiano, ma decisamente superiore all'AIReF spagnolo.

In alcune occasioni il Presidente dell'istituzione fiscale indipendente si è lamentato pubblicamente del termine molto breve, di una settimana soltanto, fissato alla legge organica, per esprimere un parere al Parlamento¹⁴⁴. Questa circostanza, unita al fatto che all'*Haut Conseil* è spesso richiesto di adottare più di un parere alla volta e che il Governo tipicamente trasmette le informazioni necessarie all'ultimo minuto, senza fornire indicazioni preliminari su documenti programmatici e disegni di legge sempre più

de l'année. Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année analyse les mesures de corrections envisagées”. Non si tratta di una vera e propria procedura di “*comply or explain*”, ma si configura comunque un obbligo per il Governo, per quanto differito nel tempo, di dar conto delle misure correttive prefigurate.

¹⁴³ C. FASONE-D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, cit., p. 172. Come già detto, l'attuale Presidente dell'*Haut Conseil* è invece Pierre Moscovici, già Commissario europeo per gli affari economici finanziari, la tassazione e le dogane (2014-2019).

¹⁴⁴ D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., p. 135.

complessi da esaminare dal punto di vista tecnico, rende i ritmi di lavoro del *fiscal council* quasi insostenibili. I tempi di intervento dell'*Haut Conseil* nel quadro delle procedure di bilancio, in relazione anche al limitato staff a disposizione, restano ancora tra gli elementi più sfidanti per la sua attività, che solo in parte dipendono dalla volontà del Governo di cooperare.

A dispetto di queste difficoltà, bisogna sottolineare che i pareri dell'*Haut Conseil* sono spesso abbastanza critici rispetto al Governo. I dati e le previsioni valutate sono stati ripetutamente ritenuti «troppo ottimistici» o «non completamente realistici», confermando il grado di indipendenza di questa istituzione nei confronti dell'Esecutivo. Sebbene il Governo non abbia mai modificato la propria posizione, incluso il testo di un disegno di legge, come conseguenza di un parere anche particolarmente critico dell'*Haut Conseil*¹⁴⁵, i pareri di questo organismo rappresentano il punto di riferimento per i ricorsi di incostituzionalità proposti contro l'Esecutivo dinanzi al *Conseil constitutionnel* sulla legge di bilancio e sulle grandi leggi di programmazione economico-finanziaria¹⁴⁶.

In prospettiva comparata, tra le istituzioni fiscali indipendenti più influenti sul dibattito politico e pubblico nazionale e sulle dinamiche Parlamento-Governo non si può non annoverare il CPB. Come si è già detto, questo *fiscal council* svolge, tra le varie attività, anche una valutazione delle conseguenze economico-finanziarie dei programmi elettorali dei partiti politici e degli accordi di coalizione. Dal 1986, le indicazioni neutrali contenute nei report del CPB, resi pubblici, sono in grado di orientare la campagna elettorale e, tendenzialmente, le condotte degli elettori in modo da arricchire il dibattito politico, il confronto tra idee e piattaforme elettorali, e in ultima analisi il funzionamento del sistema democratico olandese: gli elettori risultano meglio informati e le loro scelte politiche più ponderate.

Uno studio condotto sui cicli elettorali nazionali dal 1986 al 2017 nei Paesi Bassi ha mostrato che i due terzi dell'elettorato olandese considerava le stime e le valutazioni del CPB importanti per formarsi un'opinione sull'offerta politica e il 20% di coloro che hanno risposto alla *survey*

¹⁴⁵ Cfr. *Avis n° HCFP-2020-2 du 14 avril 2020 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020*.

¹⁴⁶ Cfr. E. GIANNESINI, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité ?*, cit., p. 1 ss. Si veda anche il paragrafo seguente, VI.7 in merito.

affermava che i report del CPB hanno orientato le loro scelte di voto¹⁴⁷. Il numero di partiti politici che trasmettono i loro programmi elettorali al CPB è cresciuto in modo graduale, ma sostenuto: da 3 partiti nel 1986 ad 11 partiti nel 2017, un segno della crescente fiducia del sistema politico nell'operato indipendente del *fiscal council*¹⁴⁸.

In aggiunta a ciò, dopo le elezioni, non appena una coalizione di governo si è formata, il CPB valuta le implicazioni economiche dell'accordo di coalizione stimolando indirettamente il dibattito in Parlamento. L'attività del CPB nel definire il quadro programmatico macroeconomico e fiscale per il medio periodo si sviluppa in parallelo al ciclo elettorale: un anno prima della data prevista per le elezioni il CPB pubblica le sue stime sull'evoluzione della situazione economica olandese e sulla finanza pubblica, nel medio e nel lungo termine, assumendo che non vi siano cambiamenti significativi delle politiche pubbliche. Successivamente, pubblica un aggiornamento di queste stime cinque mesi prima delle elezioni. Quindi, trascorsi alcuni mesi dalle elezioni e dalla nomina dell'Esecutivo, il Governo predispone un nuovo quadro programmatico di bilancio per il medio periodo sulla scorta delle stime riviste dal CPB. Questo monitoraggio continuo da parte del CPB rafforza la capacità del Parlamento bicamerale olandese (composto dal Senato e dal *Tweede Kamer*) di controllare se e come le promesse elettorali si traducono in politiche governative e se il Governo consegue gli obiettivi dichiarati. Ad ogni modo, l'attribuzione al *fiscal council* di compiti tanto sensibili da un punto di vista democratico, si presta anche ad una serie di critiche, rischiando di condurre il CPB direttamente nell'agone politico. Nei Paesi Bassi questo rischio per ora non si è palesato, considerata la pluridecennale solida reputazione di imparzialità di cui gode il CPB – a dispetto della collocazione istituzionale entro il Governo – e della netta distinzione tra il suo ruolo e quello degli attori politici¹⁴⁹.

¹⁴⁷J. PLATAIS-D. KALSONE-S. VAN VELDHUIZEN, *Costing Election Manifestos: Experience from EU IFIs*, in European Fiscal Board (a cura di), *Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*, Brussels, 2019, p. 99.

¹⁴⁸Ivi, p. 85. Il dato a cui si è già fatto riferimento a proposito delle elezioni politiche più recenti del 2023, quando 8 partiti hanno sottoposto il proprio programma alla valutazione del CPB, non deve far pensare ad una regressione del suo *appeal* tra i partiti per via della scomparsa di alcuni partiti e della fusione di altri.

¹⁴⁹F. BOS-C. TEULINGS, *Netherlands: Fostering Consensus on Fiscal Policy*, in G. Kopits (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., p. 121 ss.

Inoltre, sin dal 1990 il CPB si è concentrato sulla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica, avviando una sorta di processo permanente di *spending review* e offrendo un'analisi dei costi-benefici delle diverse opzioni di *policy*¹⁵⁰. Questa attività del CPB è stata essenziale per affinare la capacità di controllo del Parlamento sul Governo, sebbene non vi sia alcuna relazione strutturata tra le Camere e il CPB, nemmeno nella fase delle nomine dei membri del *fiscal council*.

Tuttavia, le commissioni parlamentari competenti invitano regolarmente i componenti del Consiglio di Direzione del CPB in audizione e una serie di scadenze sono fissate dalla legislazione nel corso dell'anno per la trasmissione di documenti dal CPB al Parlamento. Per esempio, ogni anno entro giugno il Parlamento riceve la documentazione del CPB sul piano di bilancio pluriennale e sullo stato dell'esecuzione del bilancio annuale durante il primo quadrimestre. A settembre, il disegno di bilancio annuale – predisposto dal Governo – è inviato alle Camere insieme alle prospettive macroeconomiche delineate dal CPB e che ne costituiscono il punto di riferimento. Ne segue un dibattito anche particolarmente acceso, sulla scorta del confronto tra il disegno di legge di bilancio annuale e le proposte alternative di bilancio avanzate dai partiti dell'opposizione con le relative analisi preparate dal CPB su ciascuna di esse.

Nel corso degli anni, un rapporto stretto con il Parlamento è stato creato anche dall'altro *fiscal council* olandese, quello designato ai fini del diritto europeo, la Sezione consultiva del Consiglio di Stato. I membri nominati a vita e i consiglieri di Stato sono designati dal Governo previa consultazione con le due Camere. Inoltre, il mandato della Sezione consultiva ne prevede una funzione ausiliaria sia del Governo che del Parlamento sui disegni di legge nonché, da ben prima della riforma della *governance* europea avviata nel 2011, sul c.d. *Budget Memorandum*, il documento governativo che dà sostanza alle linee di programmazione economica-finanziaria nazionale indicate nel “discorso dal Trono” annuale oltre a fornire indicazioni sullo stato della finanza pubblica¹⁵¹. Inoltre, nel 2013, il c.d. *Sustainable Public Finances Act* (*Wet Houdbare overheidsfinanciën – HOF*), assegnando alla Sezione consultiva del Consiglio di Stato il compito di svolgere il monitoraggio sul rispetto delle regole fiscali europee da parte delle

¹⁵⁰Ivi, p. 100.

¹⁵¹RAAD VAN STATE (CONSIGLIO DI STATO OLANDESE), *Advies Miljoenennota 2025 en rapportage begrotingstoezicht 2024*, 17 settembre 2024, <https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/rapportages/@145775/advies-miljoenennota-2025-en-obt-2024/>.

autorità di bilancio nazionali, ha previsto anche la pubblicazione e obbligatoria trasmissione al Parlamento di una serie di documenti, come la relazione sulla sorveglianza del bilancio con cadenza quadrimestrale¹⁵². Va però ribadito che le analisi della Sezione sono in ogni caso basate sui dati e le analisi che il CPB fornisce e da cui, in qualche modo, dipende come fonte informativa.

VI.7. Rinvii nella giurisprudenza costituzionale

Un'ulteriore questione da considerare nell'analisi comparata dei *fiscal council* è quella del rilievo delle loro analisi e valutazioni nella giurisprudenza costituzionale. Se e in che misura i pareri e le relazioni delle istituzioni fiscali indipendenti nei quattro ordinamenti sono tenuti in conto dai ricorrenti e dai giudici costituzionali nell'ambito del controllo di costituzionalità delle leggi?

Rispetto ai casi di studio, come è noto, nei Paesi Bassi non solo manca una giurisdizione costituzionale in senso stretto, ma l'art. 120 della Costituzione vieta espressamente che le leggi e i Trattati siano oggetto di un controllo di conformità alla Costituzione da parte delle corti¹⁵³. Nel Parlamento, dove i report del CPB e della Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese formano spesso oggetto di dibattito, le valutazioni dei *fiscal council* non sono però considerate quali standard di riferimento nell'istruttoria parlamentare sulla costituzionalità dei disegni di legge, anche perché le regole numeriche di bilancio, su deficit e debito non integrano il parametro costituzionale. La già citata Sezione consultiva del Consiglio di Stato, che non esercita una funzione giurisdizionale, svolge, però, tanto la funzione di istituzione fiscale indipendente, secondo il diritto UE, monitorando il rispetto delle regole di bilancio europee e nazionali, quanto il

¹⁵² Cfr., ad esempio, RAAD VAN STATE (CONSIGLIO DI STATO OLANDESE), 2024 *Spring Report*, No. W06.24.00069/III, 24 aprile 2024.

¹⁵³ Sebbene nei fatti le corti svolgano sistematicamente un controllo di compatibilità della normativa nazionale con il diritto UE e con la CEDU che non è poi troppo differente, negli approdi, da un controllo di costituzionalità: cfr. J. UZMAN, *Changing Tides: The Rise (and Fall?) of Judicial Constitutional Review in The Netherlands*, e P. PASSAGLIA, *Constitutional Review in The Netherlands: A Few Remarks from an Outsider's Perspective*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, cit., rispettivamente, pp. 257 ss. e 273 ss.

controllo *ex ante* sul rispetto della Costituzione da parte dei disegni di legge e degli *order in council* prima della promulgazione e dei trattati internazionali prima della ratifica (art. 73 Cost. olandese)¹⁵⁴. Nonostante la mancata costituzionalizzazione delle regole e dei parametri di bilancio, i due tipi di controllo possono almeno in parte convergere alla luce del quadro di riferimento elaborato dalla stessa Sezione consultiva per operare le sue valutazioni: tra le numerose questioni che guidano i componenti della Sezione vi è anche quella della compatibilità del disegno di legge con il diritto UE, incluse quindi le regole del Patto di Stabilità e Crescita¹⁵⁵. Peraltro, per l'espressione dei suoi pareri, il Consiglio di Stato considera anche le note di accompagnamento al disegno di legge, in cui si ritrovano le indicazioni del soggetto proponente sulle conseguenze finanziarie della proposta. I pareri del Consiglio di Stato non sono vincolanti in principio, ma secondo il Regolamento del *Cabinet* il parere negativo della Sezione consultiva su un disegno di legge ne comporta il rinvio del testo al Ministro proponente, prevenendone quindi la presentazione al Parlamento¹⁵⁶.

Diverse sono le considerazioni da svolgere sugli altri tre ordinamenti, dove un sistema di giustizia costituzionale è ben radicato. In Italia e in Spagna, almeno fino a qualche anno fa, era estremamente raro che le parti di un procedimento dinanzi alle rispettive Corti costituzionali utilizzassero i pareri del *fiscal council* per sostenere le proprie argomentazioni in giudizio.

In Italia, sin da quando l'Ufficio parlamentare di bilancio è diventato operativo, nel 2014, l'idea di consentire alla Corte costituzionale di ricorrere al *fiscal council* per un supporto nella valutazione delle conseguenze economiche delle sue sentenze e delle proposte di referendum abrogativo di cui è chiamata a valutare l'ammissibilità è stata adombrata in un paio di occasioni sia sotto forma di un disegno di legge ordinaria, sia come

¹⁵⁴ Cfr. M. DE VISSER, *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 14-15.

¹⁵⁵ Sul quadro di riferimento adottato dalla Sezione consultiva per il suo scrutinio, cfr., analiticamente, P. VAN SASSE VAN YSSELT, *Constitutional Advice and Signals. in the Netherlands: Actors and Impact*, in J. De Poorter e altri (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2021 – Constitutional Advice*, vol. 3, 2022, pp. 63-64.

¹⁵⁶ Art. 4(2) at a.2 del *Reglement van orde voor de ministerraad (Rules of Procedure of the Dutch Cabinet)*. Sui vari tipi di pareri della Sezione consultiva e sui loro effetti, cfr. M. NAP, *Advisory Opinions of the Dutch Council of State as Contributions to a Constitutional Dialogue*, in J. De Poorter e altri (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2021 – Constitutional Advice*, cit., pp. 228-230.

disegno di legge di revisione costituzionale¹⁵⁷. Le proposte non sono mai state approvate e la dottrina ha valutato criticamente l'ipotesi di irrigidire l'istruttoria dinanzi alla Corte istituzionalizzando al suo interno il ruolo di "soggetti esterni" come l'Ufficio parlamentare di bilancio¹⁵⁸, anche se è innegabile che nel corso dei decenni l'impatto economico-finanziario di alcune sue sentenze sia stato molto discusso¹⁵⁹.

Mentre l'Ufficio parlamentare di bilancio non esita a redigere dei *Focus* tematici su alcune sentenze di particolare momento per la gestione del bilancio e per la contabilità pubblica¹⁶⁰, meno frequenti seppur in crescita negli ultimi anni sono i casi di studi dell'istituzione fiscale indipendente citati nel *Ritenuto in fatto* o nel *Considerato in diritto* delle pronunce della Corte costituzionale italiana. Così nel *Ritenuto in fatto* della decisione riguardante la l. n. 86/2024 sull'autonomia differenziata, sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha richiamato le argomentazioni di alcune Regioni ricorrenti e l'uso da queste fatto di dossier o interventi dell'Ufficio parlamentare di bilancio nelle censure sulla violazione della clausola sull'invarianza finanziaria da parte della Regione Puglia (par. 2.5) e sulla distrazione delle risorse in eccedenza garantite alle Regioni "differenziate" rispetto ai fini perequativi di cui all'art. 119 Cost. it., come contestato dalla Regione Sardegna (par. 5.16)¹⁶¹. I rilievi del *fiscal council* sono comunque citati accanto a

¹⁵⁷ Cfr., rispettivamente, l'A.S. 1952, *Modifiche alla l. n. 87/1953*, XVII legislatura, Senato della Repubblica, 9 giugno 2015 e l'A.C. 1147, *Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, Camera dei deputati, XVIII legislatura, 13 dicembre 2018.

¹⁵⁸ Così G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. III, Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale, Consulta Online, 2020, p. 288.

¹⁵⁹ Cfr., per tutte, la sentenza n. 70 del 2015, con approccio esattamente opposto alla altrettanto nota sentenza n. 10 del 2015, sulla c.d. *Robin Tax*; tempistica che spiega la presentazione del disegno di legge A.S. 1952 nel medesimo anno. In tema, cfr. M. MASSA (a cura di), *La Corte Costituzionale e l'economia*, Vita e Pensiero, Milano, 2018.

¹⁶⁰ Cfr., ad esempio, il *Focus* n. 5 su *Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 247/2017*, 9 marzo 2018, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/03/Focus_5_2018.pdf, sull'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali. Allo stesso tempo, in presenza di decisioni della Corte particolarmente controverse, come la già richiamata sent. n. 70 del 2015, il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio è stato audito il 16 giugno 2016 dalle Commissioni bilancio nell'ambito dell'esame della relazione del Governo al Parlamento.

¹⁶¹ V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in

quelli di altre autorità, come la Banca d'Italia, o enti, come lo SVIMEZ.

Nell'ambito della sentenza n. 195 del 2024, pronunciata su ricorso della Regione Campania contro l'art. 1, commi 527 e 557 della legge di bilancio per il 2024¹⁶², la Corte costituzionale ha citato le valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio direttamente nel *Considerato in diritto*. Nel par. 7 di quest'ultimo, infatti, lanciando un monito al legislatore sul persistere della finanza derivata e dell'inattuazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. it., la Corte ha rinviato alle stime del *fiscal council* che quantificavano in 10 miliardi di euro l'ammontare dei trasferimenti erogati dallo Stato alle Regioni¹⁶³.

È però nell'ambito di due giudizi relativi a ricorsi in via incidentale che si è avuto finora un coinvolgimento diretto dell'Ufficio parlamentare di bilancio a supporto dei poteri istruttori della Corte e alla luce delle Norme integrative per i giudizi dinanzi ad essa¹⁶⁴. In un primo caso, relativo ad un ricorso del TAR del Lazio sulla legge di bilancio per il 2018 e in particolare sulle norme in tema di gioco e scommesse e delle concessioni per la raccolta del gioco del Bingo, a seguito dell'udienza pubblica e con ordinanza istruttoria del 26 marzo 2020, la Corte costituzionale ha richiesto all'Ufficio parlamentare di bilancio – nonché all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e al Ministero dell'Economia – «una relazione informativa sul

Rivista AIC, 2, 2025, p. 1 ss. sottolinea, a conferma dell'indipendenza e autonomia di giudizio dell'istituzione, i rilievi critici sollevati in fase istruttoria dall'Ufficio parlamentare di bilancio sul disegno di legge per l'autonomia differenziata, ripresi, appunto da alcune delle Regioni ricorrenti, e poi nella stessa sentenza, paragonati alla posizione ben più accondiscendente della Commissione tecnica fabbisogni standard rispetto al Governo.

¹⁶² Legge n. 213 del 30 dicembre 2023, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026.

¹⁶³ Documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio depositato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione della audizione del 29 maggio 2024, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/05/Audizione-UPB-feder_fisc_29_05_2024.pdf.

¹⁶⁴ Sui poteri istruttori della Corte costituzionale italiana, cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997 e G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012 nonché M. D'AMICO-F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Specificamente sui poteri istruttori della Corte in relazione all'impatto finanziario delle sentenze, cfr. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 63 ss. Cfr. le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (Approvate con delibera della Corte in sede non giurisdizionale del 22 luglio 2021 e successive modificazioni).

concreto assetto del mercato della raccolta del bingo, con riferimento ai profili economico-finanziari relativi alla genesi e all'applicazione della disposizione censurata»¹⁶⁵; relazione che è stata poi ampiamente citata per giustificare la decisione della Corte.

Qualche mese più tardi, in un caso riguardante la gestione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)¹⁶⁶, in attuazione dell'art. 12 delle Norme integrative, con l'ord. n. 131 del 2021 la Corte è giunta a sospendere il giudizio richiedendo, tra gli altri, al Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio di depositare entro novanta giorni una relazione sull'adeguatezza delle risorse finanziarie stanziare per tali strutture valutando se fossero da imputare alla loro scarsità gli ostacoli applicativi delle misure. Si tratta della prima (e finora unica) volta in cui la Corte ha usato i suoi poteri istruttori adottando un'ordinanza di questo tipo nei confronti del *fiscal council* subordinando la ripresa del processo alla trasmissione degli elementi informativi forniti anche da esso¹⁶⁷.

Si può quindi rilevare una graduale crescita di visibilità – seppur ancora contenuta per le ragioni che si sono dette – dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella giurisprudenza costituzionale. Un trend analogo, seppur con alcune differenze, si è riscontrato anche per l'AIReF in Spagna. Qui, come si è già osservato nel par. VI.3, il fondamento normativo dell'AIReF gioca probabilmente un ruolo importante. Vi è infatti chi, anche al fine di dare un maggior rilievo alle sue valutazioni nel controllo di costituzionalità

¹⁶⁵ Corte costituzionale italiana, sentenza n. 49 del 2021, par. 5, *Ritenuto in fatto*.

¹⁶⁶ Nel giudizio, che verteva sulla legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 c.p., dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 22 dicembre 2011 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella l. n. 9 del 17 febbraio 2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 52 del 31 marzo 2014 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella l. n. 81 del 30 maggio 2014 veniva contestata in particolare la violazione della riserva di legge in materia penale da parte del Ministro della Giustizia nonché del divieto di trattamenti inumani e degradanti. Cfr. la successiva sentenza n. 22 del 2022, di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata»: così G. MONACO, *REMS: riserva di legge e competenze del Ministro della giustizia. Dopo un'ampia istruttoria, ancora una pronuncia di incostituzionalità accertata ma non dichiarata. Osservazioni su Corte cost. n. 22/2022*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, p. 274 ss.

¹⁶⁷ Per altri profili, veniva richiesta una relazione anche al Ministro della giustizia, al Ministro della salute e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Sul tenore e sulla complessità di questa ordinanza, cfr. E. OLIVITO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale: conoscenza della prassi applicativa della legge o preannuncio di un monito, in anticipo su Strasburgo?*, in *Nomos*, 2, 2021, p. 1 ss.

delle leggi avrebbe auspicato una sua costituzionalizzazione direttamente nell'art. 135 Cost. o, al limite, la sua regolazione nella legge organica n. 2/2012 sull'equilibrio di bilancio (*estabilidad presupuestaria*), la quale contrariamente alla legge organica istitutiva dell'AIReF, n. 6/2013, integra il "blocco di costituzionalità" e, pertanto, forma parte del parametro costituzionale¹⁶⁸. Così non è stato, scegliendo invece di "relegare" l'AIReF ad una fonte autonoma *ad hoc* nonostante la stretta connessione con le altre fonti appena citate.

Al momento in cui si scrive, la documentazione prodotta dall'AIReF è stata citata solo in due sentenze del Tribunale costituzionale spagnolo e comunque solo nella misura in cui veniva utilizzata dai ricorrenti a supporto delle loro argomentazioni¹⁶⁹. Nella STC 96/2016 la Comunità valenciana utilizzava un Rapporto dell'AIReF del 20 novembre 2015 per sostenere che la pressione fiscale nella Regione era di gran lunga superiore a quella media nelle altre Comunità a fronte di una spesa in linea con la media nazionale. Il Tribunale costituzionale, però, ha respinto il ricorso sostenendo, tra le altre cose, che il citato Rapporto dell'AIReF, così come i dati forniti dal Governo, non possono far giungere alla conclusione che il regime di finanziamento della Comunità in questione non consenta di provvedere ai servizi necessari per i cittadini.

Il secondo caso, forse più rilevante, ha riguardato un ricorso dell'*Audiencia Nacional* in relazione all'art. 3, comma 1 del d.l. n. 3/2016, volto al consolidamento della finanza pubblica e all'adozione di altre misure urgenti in ambito sociale, per la sospetta violazione dell'art. 86, comma 1, Cost. sp. sui limiti all'adozione di decreti-legge. Per la valutazione dell'impatto economico del provvedimento il Tribunale costituzionale ha citato ampi stralci di un Rapporto dell'AIReF del 25 aprile del 2017¹⁷⁰ direttamente nel *Considerando in diritto* (*Fundamentos jurídicos*) della sentenza STC 11/2024, senza che, almeno all'apparenza, nei motivi introduttivi del

¹⁶⁸ Così è stato riconosciuto dal Tribunale costituzionale spagnolo, come è noto, sin dalla STC n. 215/2014.

¹⁶⁹ In altre due sentenze l'AIReF è menzionato per altre ragioni: nella citata STC 215/2014 l'AIReF viene in causa perché la normativa oggetto di giudizio interviene anche sul ruolo del *fiscal council*; nella STC 132/2023, invece, l'AIReF è più volte menzionato come *benchmark* sui costi da sostenere per l'istituzione di una nuova autorità indipendente, per la ripresa economica, la cui istituzione, mediante proposta di legge di iniziativa parlamentare, era stata bloccata dal Governo.

¹⁷⁰ AIReF, *Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las administraciones públicas: proyecto de presupuestos generales de estado 2017*, 25 aprile 2017.

ricorso l'*Audiencia Nacional* vi abbia fatto riferimento. Si tratta di un riconoscimento, seppur timido, del contributo del *fiscal council* a supporto delle valutazioni di carattere economico che comunque il Tribunale costituzionale è chiamato a fare.

La valorizzazione dell'AIReF nella giurisprudenza costituzionale spagnola deve fare i conti con alcune criticità, proprie di quell'ordinamento, sul controllo di costituzionalità delle leggi con considerevoli implicazioni economico-finanziarie, che avviene con anni di ritardo rispetto alla loro entrata in vigore. Per questo, anche per accelerare le tempistiche, è stata proposta in passato l'attribuzione di un ruolo per il *Tribunal de cuentas* nell'introduzione di un ricorso di incostituzionalità¹⁷¹; sulla stessa lunghezza d'onda, vista la marginalizzazione della Corte dei conti e l'"ascesa" dell'AIReF, si è poi avanzata l'idea di attribuire proprio al *fiscal council* la legittimazione ad agire dinanzi al Tribunale costituzionale per la garanzia del rispetto delle regole fiscali¹⁷². Invero, non si tratterebbe di un vero e proprio ricorrente. Come garantito dalla l. n. 7/1985 sulle basi del regime delle autonomie locali (artt. 63, comma 3 e 119) alla *Comisión Nacional de Administración Local*, che può esercitare un "diritto di petizione" non vincolante dinanzi al Tribunale costituzionale a difesa delle prerogative degli enti locali, così l'AIReF potrebbe sollecitare i soggetti costituzionalmente legittimati ad agire ad impugnare dinanzi alla Corte le leggi che violano il principio dell'equilibrio di bilancio¹⁷³. Tuttavia, come già accaduto per la *Comisión Nacional de Administración Local*, che alla fine ha fatto un limitatissimo uso di questa prerogativa, sarebbe un potere di non così agevole implementazione e che non risolverebbe, a meno che non si ricorra ad una procedura di urgenza, il problema delle tempistiche differite di giudizio. Peraltro non si vede neppure quale tra i vari ricorrenti possibili – se non, forse, le minoranze parlamentari – potrebbe diventare il target delle petizioni "costituzionali" dell'AIReF.

Minoranze parlamentari che in Francia, invece, sono diventate la principale "cassa di risonanza" dei pareri del *fiscal council* nazionale nell'ambito del controllo *ex ante* sulla costituzionalità delle leggi. Infatti, da quando è stato costituito l'HCFP, il *Conseil constitutionnel* non ha potuto

¹⁷¹J. GARCIA ROCA-M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Editorial Civitas, Madrid, 2013, pp. 171-172.

¹⁷²N. ALDEA MARTÍNEZ, *La posición constitucional de la Autoridad independiente de responsabilidad fiscal ...*, cit., pp. 318-319.

¹⁷³*Ibidem*.

fare a meno di confrontarsi con le valutazioni del *fiscal council* visto il sistematico rinvio ad esse da parte dei ricorrenti in via principale nel contestare la conformità delle leggi di spesa alla Costituzione.

Per la prima volta in una sentenza del 2012, giudicando sulla costituzionalità della *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* – che è anche la legge istitutiva dell’HCFP – il *Conseil constitutionnel* ha stabilito una chiara connessione tra il rispetto del principio di sincerità del bilancio (e delle decisioni finanziarie in generale), quale principio cardine della “Costituzione economica” francese¹⁷⁴, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale sin dal 1993¹⁷⁵ – poi codificato nella legge organica sulle leggi riguardanti la finanza pubblica (LOLF) del 1° agosto 2011 –, e l’attività del nuovo *fiscal council*:

*Considérant que l’article 6 de la loi organique énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques, en précisant: «Sa sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler»; qu’il est notamment prévu à l’article 13 que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques; que la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis*¹⁷⁶.

Da allora, pressoché tutti i ricorsi presentati da minoranze parlamentari ai sensi dell’art. 61 Cost. fr., sulla asserita violazione del principio di sincerità del bilancio, sebbene non abbiano mai avuto successo per questo profilo¹⁷⁷, hanno espressamente citato i pareri dell’HCFP rilevanti. Per esempio, nel quadro di una *saisine parlementaire* contro la Legge per il finanziamento della previdenza sociale per il 2014 (*loi de financement de la*

¹⁷⁴ Cfr., ampiamente, L. PANCRAZI, *Le principe de sincérité budgétaire*, L’Harmattan, Paris, 2012. L’art. 47-2 Cost. Fr., infatti, menziona genericamente il principio di sincerità dei conti delle amministrazioni pubbliche, che però ha contorni più vaghi. Per il *Conseil constitutionnel*, «la sincérité se caractérise par l’absence d’intention de fausser les grands lignes de l’équilibre qu’elle détermine»: Décision n. 2023-862 del 23 dicembre 2023, par. 17, sulla *Loi des finances pour 2024*.

¹⁷⁵ Décision n. 93-320 DC del 21 giugno 1993.

¹⁷⁶ Conseil Constitutionnel, Décision No. 2012-658 DC del 13 dicembre 2012.

¹⁷⁷ Cfr., ad esempio, Conseil Constitutionnel, Décision No. 2013-682 DC, del 19 dicembre 2013; Décisions Nos. 2014-698 DC and 2014-699 DC del 6 agosto 2014; Décision No. 2014-707 DC del 29 dicembre 2014; Décision No. 2017-755 DC del 29 novembre 2017 e tante altre.

sécurité sociale pour 2014), l. n. 2013-1203, una minoranza di senatori e di deputati ne contestava la legittimità costituzionale alla luce della circostanza per cui, secondo il parere dell'HCFP, le previsioni macroeconomiche su cui quella legge si fondava non erano sufficientemente affidabili e, pertanto, il principio di sincerità dei conti pubblici era stato violato¹⁷⁸. Questo e molti altri casi simili avrebbero potuto rappresentare un'opportunità per il Parlamento, attraverso una minoranza parlamentare, di utilizzare le informazioni imparziali e indipendenti elaborate dal *fiscal council* per valutare attentamente la politica fiscale del Governo e, come poi è accaduto, per contestarne i presupposti. Il *Conseil constitutionnel*, tuttavia, qui come nelle sue pronunce successive, finora ha sempre respinto i ricorsi proposti sulla base di questo impianto argomentativo. Ha sostenuto che mancavano evidenze inoppugnabili sul fatto che la legge per il finanziamento della previdenza sociale avrebbe messo a repentaglio il conseguimento dell'obiettivo nazionale di medio termine, in particolare il regime di spesa per la tutela della salute. Inoltre, il *Conseil* ha evidenziato che nel corso dell'*iter legis* il Governo aveva presentato un emendamento al disegno di legge, poi approvato, volto a contenere l'impatto negativo sulla spesa pubblica. Così facendo, il *Conseil constitutionnel* ha fornito una lettura in senso restrittivo dell'incidenza dell'HCFP sulle decisioni del Governo e dell'impatto dei suoi pareri come punto di riferimento nel controllo sulla costituzionalità delle leggi di bilancio e di finanziamento della spesa pubblica approvate con cadenza annuale. È pur vero, però, che la citazione dei rilievi del *fiscal council* nei procedimenti parlamentari, da parte dei ricorrenti e nelle decisioni del *Conseil constitutionnel* ha aumentato la visibilità dell'istituzione fiscale indipendente nel dibattito pubblico e, evidentemente, anche la sua reputazione.

Anche nell'ambito di una delle due "celebri" sentenze del 2023 sulla riforma delle pensioni in Francia (sulla legge rettificativa per il finanziamento della previdenza sociale per il 2023), che tanto hanno alimentato il dibattito pubblico nazionale ed europeo¹⁷⁹, si fa espresso riferimento

¹⁷⁸ Décision No. 2013-682 DC, cit.

¹⁷⁹ Cfr. E. BOTTINI-M. BOUAZIS-S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Un juge activiste? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *La Revue des droits de l'homme [online]*, 3 maggio, 2023 e A.M. LECIS COCCO ORTU, *Il Consiglio costituzionale francese e la riforma delle pensioni, o dell'occasione mancata di comportarsi da "cour constitutionnelle de référence"*, in *Diritticomparati*, 15 maggio 2023, <https://www.diritticomparati.it/il-consiglio-costituzionale-francese-e-la-riforma-delle-pensioni-o-dell-occasione-mancata-di-comportarsi-da-cour-constitutionnelle-de-reference/>.

all’HCFP per derivarne, da parte della Corte, un sostanziale avallo all’azione del Governo. Nella decisione n. 2023-849 DC¹⁸⁰, di accoglimento parziale, il *Conseil constitutionnel* considera, tra le altre, le argomentazioni del secondo gruppo di deputati di minoranza ricorrenti che lamentavano una violazione del principio di sincerità del bilancio facendo leva sul parere dell’HCFP n. 2023-1 del 18 gennaio 2023; parere interpretato in modo critico rispetto all’Esecutivo che mediante la riforma avrebbe sovvertito la tenuta economica del sistema di *welfare*, mancando il disegno di legge di una valutazione delle conseguenze del rinvio dell’età pensionabile nel “medio termine” (par. 71). Diametralmente opposta, però, è l’interpretazione che il *Conseil* fornisce del parere dell’HCFP e che lo porta a respingere la censura. La Corte evidenzia come il *fiscal council* non sovverta le stime del Governo su cui il disegno di legge poggia: non esclude, infatti, come previsto dall’Esecutivo, che la crescita si attesti intorno all’1% del PIL e sebbene le prospettive sull’inflazione siano considerate «un po’ al ribasso» («*un peu basse*»), l’HCFP concorda con il Governo che l’evoluzione dei prezzi per il 2023 fosse incerta. Secondo il *Conseil constitutionnel*, è impossibile desumere dal parere dell’istituzione fiscale indipendente che le previsioni economiche dell’Esecutivo su cui il disegno di legge si fondava avrebbero potuto compromettere l’equilibrio finanziario tendenziale.

Forse, anche forte di questa giurisprudenza piuttosto favorevole del *Conseil*, che tende ad interpretare le valutazioni del *fiscal council* sempre in chiave pro-governativa, come si è già osservato nel par. VI.6, l’Esecutivo non ha mai dato seguito ai rilievi critici dell’HCFP, che pure non sono stati pochi nel corso degli anni. Il *fiscal council* impiega un linguaggio obiettivo e imparziale nei suoi rilievi relativi alle previsioni macroeconomiche che sono qualificate – con una gradazione di sfumature che vanno dall’apprezzamento ai toni più critici – come «realistiche», «credibili» oppure «plausibili», «accettabili» e «raggiungibili» o, altrimenti «ottimistiche», «fragili» e «poco verosimili» o, ancora, «improbabili», «incerte», e infine, quando si tratta di valutazioni particolarmente distorte, «irrealistiche».

Vi è chi nell’approccio “realista” dell’HCFP vede un possibile “grimaldello” per una rilettura del principio di sincerità del bilancio, finora oggetto di interpretazioni leggermente diverse tra il *Conseil constitutionnel*, la Corte dei conti e l’HCFP, appunto, che possa condurre la Corte

¹⁸⁰Nell’altra Decisione, n. 2023-4 RIP, del 14 aprile 2023, su ricorso del Presidente dell’Assemblea Nazionale, invece, l’HCFP non era stato citato.

costituzionale francese ad uno scrutinio più rigoroso sulle leggi di spesa e ad utilizzare (finalmente) tale principio, sempre invocato, per dichiarare l'incostituzionalità di norme delle leggi finanziarie¹⁸¹. Se, infatti, il *Conseil* interpreta tale principio in modo piuttosto difficile da “operazionalizzare”, con un rinvio all'intenzione dell'autorità di bilancio di preservare l'equilibrio finanziario, la Corte dei conti adotta invece un approccio per così dire “granulare” che mal si concilia con uno scrutinio di costituzionalità: vista la sua enfasi sul controllo *ex post* delle varie poste in bilancio, riferisce il principio di sincerità all'utilizzo di tutte le informazioni pertinenti disponibili per la valutazione e alla ragionevole possibilità di dare esecuzione alle differenti previsioni finanziarie¹⁸². L'HCFP, invece, nei suoi pareri, che ormai sono diventati una tappa obbligata nell'ambito dell'esame parlamentare dei disegni di legge di spesa (ad iniziativa riservata del Governo), non rinvia mai espressamente alla “sincerità” delle previsioni, ma faceva prima riferimento alla loro «coerenza» con gli orientamenti pluriennali in essere e, poi, dopo la riforma organica del 2021, parla di «realismo» delle previsioni macroeconomiche in generale e di quelle sulle entrate e sulle spese in termini di «assenza di *bias*»¹⁸³. In virtù della giurisprudenza costituzionale che si è venuta sviluppando dal 2012 in poi, che collega il principio di sincerità alle valutazioni dell'HCFP, si può ritenere che se il *fiscal council* giungesse a rilevare lo scenario macroeconomico su cui la legge di spesa si basa come espressamente irrealistico, il *Conseil constitutionnel* non potrebbe che riscontrare una violazione del principio di sincerità e dunque l'incostituzionalità delle previsioni censurate¹⁸⁴.

Dalla disamina comparata svolta emerge che, con la parziale eccezione dei Paesi Bassi, per via dell'assenza di un controllo giurisdizionale formalizzato di costituzionalità delle leggi, negli altri tre ordinamenti vi sono

¹⁸¹ Cfr. E. GIANNESINI, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 3 ss.

¹⁸² Cfr., ad esempio, COUR DES COMPTES, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*, p. 37.

¹⁸³ E. GIANNESINI, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 5.

¹⁸⁴ Sulla necessità di una maggiore sinergia tra *Conseil constitutionnel* e HCFP nel controllo del rispetto del principio di sincerità del bilancio, cfr. F. BARQUE, *Conseil constitutionnel et Haut Conseil des finances publiques: à la recherche d'une "coopération renforcée" pour le contrôle de la sincérité budgétaire*, in *Revue française de finances publiques*, 163, 2023, p. 9 ss.

segni di un ruolo emergente dei *fiscal council* nella giurisprudenza costituzionale, influenzato anche dalla particolare conformazione del sistema di giustizia costituzionale nazionale. Il ruolo resta più defilato, per il momento, in Spagna, dove pure si sono proposti degli strumenti di valorizzazione¹⁸⁵; è divenuto più significativo negli ultimi anni in Italia anche in relazione all'esercizio di poteri istruttori da parte della Corte costituzionale; è ormai pervasivo nei giudizi dinanzi al *Conseil constitutionnel* francese, ma limitatamente alla *saisine parlementaire* come strumento che "fa gioco" alle minoranze parlamentari¹⁸⁶.

I pareri e le valutazioni delle istituzioni fiscali indipendenti possono essere effettivamente un importante supporto informativo per i giudici costituzionali, spesso non particolarmente attrezzati sul fronte dell'apprezzamento delle conseguenze economico-finanziarie delle leggi e delle loro stesse decisioni. Non sembra però auspicabile né un coinvolgimento strutturale e istituzionale dei *fiscal council* nei processi dinanzi alle Corti costituzionali, che potrebbero risultarne irrigiditi, né un sistematico uso dei loro pareri quale "standard" di decisione; è bene invece che le istituzioni fiscali indipendenti possano indirettamente contribuire ad irrobustire le scelte argomentative delle Corti in tema di finanza pubblica e rendere le loro decisioni più informate sempre restando al di fuori dell'agone politico.

VI.8. Trasparenza e rapporto con il pubblico

Se è vero che i Parlamenti e, sovente persino le opposizioni parlamentari – come accaduto in Italia – restano piuttosto disinteressati all'operato dei *fiscal council*¹⁸⁷, che invece forniscono elementi informativi utilissimi per il controllo del Governo e sulla valutazione della costituzionalità delle leggi, come si è appena visto, in molti Paesi europei l'opinione pubblica e, segnatamente, anche in Italia è ancora abbastanza immatura per comprendere i "benefici" che le istituzioni fiscali indipendenti possono

¹⁸⁵ See N. ALDEA MARTÍNEZ, cit., 317-320.

¹⁸⁶ Né vi sono casi di citazioni dell'HCFP nell'ambito delle *questionnes prioritaires de constitutionnalité*.

¹⁸⁷ Restando, in generale, poco impegnati nel controllo sulla finanza pubblica: R. STAPENHURST-R. PELIZZO-K. JACOBS, *Following the Money. Comparing Parliamentary Public Accounts Committee*, cit., p. 110 ss.

apportare al dibattito democratico¹⁸⁸. Non è un problema dei soli *fiscal council*, ma della gran parte delle autorità indipendenti, a seconda del Paese. Vi sono ordinamenti europei, in particolare quelli dei Paesi nordici, dove, per ragioni culturali e storiche, la politica e le istituzioni sono sempre molto attente ad assolvere gli obblighi di trasparenza e di *accountability* verso il pubblico; viceversa, in diversi Paesi del Sud Europa, manca ancora un'opinione pubblica critica che usi le istituzioni del *fourth branch* come un punto di riferimento per le sue valutazioni, anche verso il potere politico.

Il diverso grado di maturità dell'opinione pubblica e di sensibilità della cultura politica verso le istituzioni del *fourth branch* spiega la differente impostazione data al ruolo dei *fiscal council* in termini di finalità "democratiche", a seconda del "sistema Paese": in Italia e in Spagna, ma in qualche misura anche in Francia, le istituzioni fiscali indipendenti servono anzitutto a promuovere la trasparenza sul governo dei conti pubblici e politiche di bilancio responsabili attraverso il loro *soft power*; in Paesi come l'Olanda, la Svezia e la Danimarca, dove le procedure di bilancio sono già trasparenti e i conti pubblici sostenibili, invece, i *fiscal council* sono strumentali a stimolare un dibattito pubblico sulle conseguenze finanziarie delle misure di politica economica (di qui, ad esempio, le competenze che si sono viste per il CBP olandese sulla valutazione dei programmi politici).

Al di là delle diversità in termini di poteri e di organizzazione dei *fiscal council* esaminati e di predisposizione dei sistemi politico-istituzionali ad accoglierli, le istituzioni fiscali indipendenti nei quattro ordinamenti oggetto di studio stanno comunque contribuendo ad alleviare la tradizionale asimmetria informativa dei Parlamenti – che siano pronti o meno a coglierne l'opportunità – e dei cittadini in materia di bilancio. In modo più o meno convincente, anche in termini di determinazione nello sfruttare il mandato conferito, particolarmente evidente nel caso dell'AIREF spagnolo, le istituzioni fiscali indipendenti sono in grado di accendere un faro sull'operato del Governo, anche laddove manchi una relazione strutturata con il Parlamento, e sono stati in grado di preservare la loro autonomia nei confronti delle diverse maggioranze, nonostante qualche tentativo di interferenza.

Tra quelli studiati, il *fiscal council* che sembra il più capace di "orchestrare" e stimolare una discussione pubblica, per le ragioni che si sono

¹⁸⁸ Con riferimento alle autorità indipendenti in generale in Italia perviene a queste conclusioni M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., parlando appunto di «Parlamento distratto» (pp. 30-33) e di «opinione pubblica immatura» (pp. 51-52).

dette e per il contesto in cui è collocato, è il CPB olandese, che rispetto agli altri si giova di una solida reputazione puntellata da decenni di attività e di compiti politicamente sensibili, come la valutazione dei manifesti elettorali a ridosso delle elezioni. Non pare, invece, che la previsione di un meccanismo di “*comply or explain*”, anche laddove coinvolga il Parlamento, come in Italia, finora sia stato particolarmente utile ad accrescere la trasparenza delle procedure e delle scelte di bilancio verso il pubblico. Si tratta peraltro di un meccanismo non così largamente utilizzato dopo tutto, da un punto di vista formale.

La visibilità e la consapevolezza del pubblico sulle attività dei *fiscal council* esaminati è in crescita e forse questo potrebbe spiegare anche il graduale incremento di citazioni di studi e valutazioni delle autorità fiscali indipendenti da parte dei ricorrenti nei giudizi di costituzionalità.

Uno studio quantitativo del 2019 sul grado di copertura da parte dei media di una selezione di istituzioni fiscali indipendenti europee indica che le posizioni e i documenti prodotti dai *fiscal council* sono sempre più citati nel discorso pubblico nel corso degli anni¹⁸⁹. Anche se ciò non deve condurre a ritenere che i *fiscal council* che più spesso compaiono nelle *news* sono necessariamente i più influenti, è interessante notare che l’AIREF è l’autorità fiscale indipendente più citata sui media tradizionali (circa 3500 volte in un anno circa) in assoluto a livello europeo, scalzando dal primato, dopo la sua istituzione, il CPB olandese, oggi al secondo posto. Dopo il CPB, e in rapida ascesa, si trova l’Ufficio parlamentare di bilancio italiano, mentre l’HCFP mostra performance altalenanti da questo punto di vista¹⁹⁰, ma non può ignorarsi che i suoi pareri, come detto a proposito della giurisprudenza costituzionale (par. VI.7), svolgano un effetto di traino sulle minoranze parlamentari e il relativo elettorato. È piuttosto raro, invece, probabilmente in ragione del suo inquadramento istituzionale e delle sue funzioni, limitate al controllo del rispetto delle regole numeriche fiscali, che la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese sia oggetto di attenzione da parte dei media.

¹⁸⁹ Lo studio in questione, di G. CLAEYS, *How visible are independent fiscal institutions in public debate?*, in *Bruegel Blog*, 3 aprile 2019, <https://www.bruegel.org/blog-post/how-visible-are-independent-fiscal-institutions-public-debate> è stato svolto tra il 2012 e il 2018 sui principali media nazionali dei Paesi interessati, considerando il numero di citazioni dei *fiscal council* su tali media.

¹⁹⁰ Ivi. Cfr. anche C. CLOSA MONTERO-F. GONZÁLEZ DE LEÓN-F. LOSADA FRAGA, *Democracy vs technocracy: national parliaments and fiscal agencies in EMU governance*, 2020, in *RECONNECT Working Paper*, Work Package 10, deliverable 2, p. 42.

I *fiscal council*, ad ogni modo, non usano la medesima strategia di intervento e “comunicativa”. L’Ufficio parlamentare di bilancio e l’AIREF, che sono tutto sommato coevi, si differenziano nell’approccio, anche se i margini di azione sulla politica di bilancio nazionali sono alquanto simili: mentre l’istituzione fiscale indipendente italiana agisce soprattutto in reazione a misure adottate dal Governo, l’AIREF ha un ruolo più proattivo, cercando di plasmare e orientare esso stesso il dibattito pubblico. Ne discende che, mentre la copertura mediatica di quest’ultimo resta sostanzialmente stabile tutto l’anno, quella dell’Ufficio parlamentare di bilancio presenta vari “picchi”, in corrispondenza alla presentazione di disegni di legge, documenti e programmi dell’Esecutivo – per esempio durante la sessione di bilancio – in virtù delle scadenze fissate dalla normativa europea e nazionale, per poi declinare.

Posto che, a parere di chi scrive, l’interesse della stampa italiana per l’Ufficio parlamentare di bilancio sta aumentando anche sulle posizioni da esso espresse su temi non esattamente ortodossi al suo mandato, come l’attuazione del PNRR¹⁹¹, la visibilità più selettiva e variegata nel tempo non è necessariamente un elemento negativo. Infatti, come osservato anche da Debrun¹⁹², le istituzioni fiscali indipendenti non dovrebbero cercare per forza costanti richiami nei media, specie su questioni che esulano dall’esercizio delle loro funzioni: la “cacofonia” nella comunicazione di un *fiscal council* potrebbe svilire la sua capacità di segnalare in modo selettivo determinate criticità sul bilancio da portare all’attenzione del dibattito pubblico, riducendo in ultima istanza l’utilità del suo contributo, che resterebbe quasi “rumore” sullo sfondo.

Si può anche aggiungere, in ultima istanza, che un conto è la visibilità nazionale del lavoro di un *fiscal council*, un altro è la sua copertura internazionale. In questo caso, le autorità fiscali indipendenti più risalenti e internazionalmente accreditate e che tendono a lavorare in inglese, come il CPB olandese, sono agevolate. Una eco internazionale ai lavori dei *fiscal council* nazionali potrebbe essere data comunque, in prospettiva, sia dal Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, sia

¹⁹¹ Cfr. C. BRUSINI, *Pnrr, disastro asili. L’Ufficio di bilancio: «Speso solo il 25% delle risorse, sostanziale ritardo. Rischiamo di mancare l’obiettivo»*, in *il Fatto Quotidiano.it*, 15 gennaio 2025, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/01/15/pnrr-disastro-asili-lufficio-di-bilancio-speso-solo-il-25-delle-risorse-sostanziale-ritardo-rischiamo-di-mancare-lobiettivo/7837820/>.

¹⁹² Cfr. X. DEBRUN, *Independent fiscal institutions in the European Union: Is coordination required?*, cit., pp. 15-16.

dai due network di autorità fiscali indipendenti stabiliti (cfr. il par. V.3.3), i quali però al momento sembrano essere essi stessi alla ricerca di uno spazio di azione e di visibilità.

VI.9. Relazioni con le istituzioni omologhe in altri Stati membri e con l'Unione europea

Accanto ai rapporti con i cittadini, le istituzioni fiscali indipendenti dei quattro ordinamenti esaminati sono accomunate da una evidente “proiezione esterna-sovranzionale”. Non solo sono istituzioni “europeizzate” in ragione del rilievo della disciplina europea nella loro conformazione, ma perché sono immerse in una rete di relazioni orizzontali o verticali con istituzioni sovranazionali.

A livello (quasi) globale, queste relazioni sono coltivate da anni nell'ambito dell'OCSE, nel *network* degli uffici parlamentari di bilancio e delle istituzioni fiscali indipendenti, che funziona come forum per lo scambio di informazioni e *best practice*. È soprattutto a livello di Unione europea, però, che i rapporti si sono intensificati. I *fiscal council* di Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna hanno aderito, su base volontaria, sia al *network* promosso dalla Commissione europea nel 2015, sia a quello, ben più attivo, lanciato *bottom up* dalle stesse autorità fiscali indipendenti nazionali nello stesso anno, EUIFIs (cfr. il cap. IV). Nel quadro di quest'ultimo, con l'eccezione dell'HCFP francese, forse anche per la dotazione più limitata di poteri, gli altri quattro *fiscal council* hanno ricoperto o ricoprono posizioni apicali. La presidenza del *network* è stata assunta dal Presidente dell'AIReF spagnolo (2015-2019), da uno dei Vice-direttori del CPB olandese (2020-2021), da uno dei membri della Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese (2021-2024) e dal Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio italiano (2024-).

Eppure nelle normative nazionali i rinvii alle relazioni orizzontali e verticali delle istituzioni fiscali indipendenti nell'UE sono quasi inesistenti. Fa eccezione l'art. 6 della legge organica n. 6/2013, secondo cui, sempre in coordinamento con il Ministero delle Finanze, l'AIReF «collaborerà con le istituzioni e gli organismi dell'Unione Europea, in particolare con la Commissione Europea, nell'esercizio delle funzioni di valutazione della finanza pubblica. Può anche cooperare con le autorità fiscali indipendenti di altri Stati membri».

Di rimando, l'unico richiamo alla cooperazione tra *fiscal council* a livello sovranazionale è oggi contenuto nell'art. 24 del Regolamento UE n. 2024/1263, che regola il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, laddove si fa riferimento, tra i compiti di quest'ultimo, alla stretta collaborazione con le istituzioni fiscali indipendenti nazionali per promuovere lo scambio di buone prassi. Difficilmente, infatti, i *fiscal council* degli Stati membri avrebbero accettato l'imposizione di forme di coordinamento *top-down*. Resta il fatto che la cooperazione verticale rimane oggi piuttosto debole: invero, di un rafforzamento della collaborazione con le istituzioni fiscali indipendenti nazionali si avvantaggerebbe innanzitutto l'*European Fiscal Board*, che fornisce valutazioni per l'area euro nel suo complesso e ha anche funzioni di proposta, ma difficilmente può avere una reale comprensione delle specificità e delle dinamiche di bilancio nazionali. Né svolge un ruolo di "supplenza" in questo senso la Commissione europea, finora piuttosto cauta rispetto alla valorizzazione dei *fiscal council* e allo sfruttamento di sinergie con essi.

Eppure, le regole del Patto di Stabilità e Crescita modificato nel 2024 richiederebbero una più stretta cooperazione tra i *fiscal council* dell'Unione e tra questi e la Commissione europea. Lo sforzo di adeguamento della normativa interna, con cui tutti gli Stati membri devono fare i conti, beneficerebbe di contatti e scambi di informazione sistematici, tanto dal punto di vista procedurale, quanto da quello tecnico (ad esempio, sulla metodologia per la *debt sustainability analysis*). Ciò riguarda anche la Commissione europea, che è sempre più il baricentro del coordinamento multilivello delle politiche economiche, e le cui valutazioni potrebbero entrare in concorrenza con quelle delle istituzioni fiscali indipendenti nazionali, salvo prevalere su di esse (cfr. sia il Regolamento 2024/1263, sia la Direttiva 2024/1265). In quanto istituzioni a protezione della democrazia costituzionale e della *rule of law* la funzione dei *fiscal council* di tutelare la certezza, la prevedibilità e la stabilità nell'applicazione delle regole di bilancio sarebbe meglio garantita da una tendenziale condivisione – che tuttora manca – dell'interpretazione di tali norme tra essi, con l'*European Fiscal Board* e con la Commissione europea.

Capitolo VII

Conclusioni. Le istituzioni fiscali indipendenti come parte del *fourth branch*: la “tecnica” a sostegno della democrazia

SOMMARIO: VII.1. Il fallimento della politica nella gestione del bilancio pubblico: oltre il motto «*No taxation without representation*» a garanzia della *rule of law*. – VII.2. I *fiscal watchdog* a supporto delle procedure di bilancio e delle istituzioni rappresentative. – VII.3. La necessaria assenza di poteri normativi. – VII.4. Gli spazi di manovra dopo il Patto di Stabilità e Crescita riformato. – VII.5. Una rete rinforzata di istituzioni fiscali indipendenti per il futuro.

VII.1. Il fallimento della politica nella gestione del bilancio pubblico: oltre il motto «*No taxation without representation*» a garanzia della *rule of law*

Che il “potere della borsa” (*the power of the purse*) sia stato sempre collegato, sin dalle origini del costituzionalismo, a forme di legittimazione politica, come è nelle democrazie costituzionali contemporanee per la rappresentanza parlamentare, è cosa nota¹. Se e in che misura questo assunto possa essere messo in discussione dinanzi ai fallimenti delle istituzioni rappresentative nel governo del bilancio pubblico è questione più controversa².

¹ Cfr., tra i tanti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 3 ss.

² Cfr., ampiamente, D. COOMBES-S.A. WALKLAND, *Parliaments and Economic Affairs in Britain, France, Italy and the Netherlands*, cit., p. 25 ss. e, sui rapporti tra UE e Stati membri in questo ambito, cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, p. 47 ss.

Diversi ambiti delle politiche pubbliche da decenni sono stati gestiti direttamente da o con il concorso di soggetti non titolari di mandato elettivo-rappresentativo³. Non dovrebbe indignare più di tanto il fatto che l'*expertise* tecnico intervenga a supporto o a correzione della politica laddove questa non sia in grado di farsi carico, temporaneamente, delle sue responsabilità oppure qualora il conflitto o la convergenza degli interessi – come quello ad accrescere la spesa anche mediante indebitamento – sia tale da rendere consigliabile l'intervento di garanti neutrali. Anzi, la presenza di un contenimento della politica come “potere della maggioranza” è consustanziale alle democrazie costituzionali⁴. Scrivendo del delicato rapporto tra tecnica e politica, Schumpeter insisteva sull'importanza di non dilatare eccessivamente «il raggio effettivo della decisione politica»⁵.

Ed è questo un punto cruciale. Specie in un ambito tanto sensibile da un punto di vista democratico come quello del bilancio, la “tecnocrazia” non dovrebbe mai intervenire «in luogo della politica»⁶. Piuttosto, semmai, la legittimazione tecnica integra quella rappresentativa, la sostiene e la orienta al rispetto dei canoni della ragionevolezza⁷, laddove la gestione dei conti pubblici si basi su scelte poco avvedute e insostenibili nel lungo periodo, a danno della stessa possibilità di finanziare i diritti e le funzioni essenziali dello Stato.

Come si è cercato di sostenere, nella stessa nozione di *rule of law* propria del costituzionalismo composito europeo⁸ – che è il quadro di riferimento entro cui questa monografia si muove – si può far senz'altro rientrare anche la stabilità e la prevedibilità delle regole fiscali quale garanzia

³ Cfr., ancora, D. COOMBES-S.A. WALKLAND, *Parliaments and Economic Affairs in Britain, France, Italy and the Netherlands*, cit., pp. 11-13 e F. VIBERT, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁴ Cfr., tra i molti, R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia. Un rapporto dialettico o conflittuale?*, cit., p. 42 ss. e R. TONIATTI, *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2020, p. 1155 ss.

⁵ J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., p. 276 s.

⁶ Cfr. R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica*, cit., spec. p. 369 ss.

⁷ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia veneziana, Roma, 1984, p. 108 ss.

⁸ Su cui cfr., ampiamente L.F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2007.

della certezza del diritto per i contribuenti, per gli operatori economici e per i beneficiari dei servizi pubblici⁹. Regole fiscali che non sono e non potrebbero essere determinate da organismi tecnici, ma che ben possono essere monitorate nella loro esecuzione da parte delle autorità di bilancio da istituzioni fiscali indipendenti, come da alcuni decenni viene raccomandato dall’OCSE e dal FMI ed è stato prescritto per i Paesi membri dall’Unione europea quasi quindici anni fa ormai¹⁰. Tanto più che nell’UE e nei suoi Stati membri, specie a partire dal Trattato di Maastricht, vi è stato un affastellamento di norme e parametri, a tratti caotico, sul governo dei conti pubblici entro cui non è agevole orientarsi senza il supporto di tecnici.

Precisamente da questa prospettiva, quella delle istituzioni del *fourth branch* a protezione delle democrazie costituzionali, tali autorità, spesso etichettate anche come *fiscal council*, sono state qui studiate.

Le istituzioni del *fourth branch* sono state descritte come *species* del *genus* delle autorità indipendenti a cui sono accomunate da alcune caratteristiche, ma dalle quali si differenziano per altri profili: le prime sono chiamate a garantire la Costituzione dalla prospettiva dei valori e dei principi generali di cui sono *watchdog*, contrariamente alle agenzie amministrative indipendenti che si occupano di temi, *policy* e questioni molto specifiche e settoriali. Rispetto ai garanti “generalisti” della Legge fondamentale (anzitutto i giudici), vantano invece una specializzazione per materia e seguono le regole e gli standard propri della disciplina o delle discipline che ne connotano l’*expertise*. Inoltre, come si ribadirà meglio al par. VII.3, le istituzioni del *fourth branch*, come i *fiscal council*, quasi mai sono provviste di poteri vincolanti a differenza di una buona parte delle agenzie amministrative indipendenti che esercitano poteri regolatori e/o para-giurisdizionale e sanzionatori. Al contrario, realizzano «forme di intervento *soft* (...), attività informali istituzionali che si collocano fra la mera influenza e il potere implicito»¹¹; circostanza, questa, che corrobora ulteriormente la tesi per cui le istituzioni fiscali indipendenti in nessun modo ambiscono a sostituirsi alle autorità di bilancio né potrebbero legittimamente entrare in competizione con esse, al netto di qualche tentativo operato in passato.

⁹In merito, cfr. anche P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, cit., p. 170 ss.

¹⁰Cfr., rispettivamente, i capp. II e IV.

¹¹Così A. PREDIERI, *L'eromperle delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pp. 66-67.

Eppure, nonostante la varietà di posizioni istituzionali esaminate nei capp. V e VI, i *fiscal council* inevitabilmente mantengono un rapporto di prossimità alla politica; non nel senso di essere condizionati da quest'ultima, ma per la necessaria collaborazione con le istituzioni rappresentative. Di solito, e senza dubbio nei quattro casi di studio nazionali esaminati, nelle procedure di nomina, i loro componenti sono comunque oggetto di selezione da parte di politici in Parlamento o nel Governo; una selezione che però resta refrattaria ai criteri dell'appartenenza partitica e, più in generale, della rappresentanza di interessi¹². Sono dunque garanti neutrali, ma non del tutto a-politici perché dell'interazione con le autorità politiche non possono fare a meno, sin dal momento costitutivo. Ciò ovviamente, con una intensità che varia da caso a caso: la Sezione consultiva del Consiglio di Stato olandese, operando presso una Corte, è senz'altro più distante dalla politica di quanto non lo sia l'AIReF spagnolo.

Sul fronte della *rule of law*, come si diceva, le istituzioni fiscali indipendenti non solo contribuiscono a rendere il quadro delle regole di bilancio certe e opportunamente monitorate, ma concorrono anche a procedure legislative più trasparenti, responsabili e pluralistiche, prevenendo o, quanto meno, segnalando al pubblico e al Parlamento possibili scelte arbitrarie sui conti pubblici da parte dell'Esecutivo anche a garanzia del principio di separazione dei poteri¹³. Erodendo il tradizionale monopolio informativo sui dati di bilancio del Governo, infatti, i *fiscal council*, consentono un potenziale "riequilibrio delle conoscenze" con il Parlamento, anzitutto a vantaggio delle opposizioni. Riducono anche il rischio di scelte arbitrarie e autoreferenziali dell'Esecutivo, che è almeno chiamato a rispondere pubblicamente, se non direttamente in Parlamento, delle proprie determinazioni che deviano dalle regole e dai target di bilancio predefiniti, come segnalato dalle istituzioni fiscali indipendenti a monte delle procedure di "*comply or explain*". In questa chiave, e seppur in modo graduale, i rilievi delle istituzioni fiscali indipendenti hanno iniziato ad essere citati anche nella giurisprudenza costituzionale, a conferma della loro crescente autorevolezza.

¹² Su questo punto e sul significato della neutralità delle autorità indipendenti si rinvia ancora a M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Cedam, Padova, 1994 e S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, ETS, Pisa, 1996, p. 17 ss.

¹³ Secondo la definizione di «stato di diritto» fornita dall'art. 2 del citato Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. Cfr. dettagliatamente il cap. II sul punto.

Per questo, anche a tutela della separazione dei poteri, è fondamentale assicurare l'indipendenza e l'autonomia funzionale dei consigli fiscali con una disciplina che abbia quanto meno un rango legislativo (ma, preferibilmente, costituzionale, come in Italia, o sovra-legislativo, come in Francia e in Spagna), attraverso modalità di selezione dei componenti che garantiscano la competenza e l'imparzialità, prevedendo un regime di incompatibilità prima, durante e dopo la cessazione del mandato, garantendo la permanenza in carica dei membri salvo casi di colpa grave e dotando l'istituzione di risorse umane, finanziarie e strumentali sufficienti e commisurate alle funzioni.

Non è un caso che qualcuno abbia intravisto un ruolo dei *fiscal council* in funzione «anti-populista»¹⁴, nella loro capacità di contenere il rischio di una manipolazione politica (incontrollata) da parte di Governi populistici delle politiche fiscali solo al fine di accontentare gli elettori¹⁵. Precisamente in ragione del ruolo contro-maggioritario che assolvono, però, laddove manchi una cultura politico-istituzionale sensibile alla garanzia del ruolo *super partes* delle autorità indipendenti, i consigli fiscali possono essere soggetti allo smantellamento o alla cattura da parte della politica, come accaduto, rispettivamente, in Ungheria¹⁶ e in Polonia¹⁷, prima del 2024.

Infatti, quelle delle istituzioni del *fourth branch* non sono solo storie di successo¹⁸: talvolta il processo di istituzionalizzazione fallisce, possono crearsi tensioni insanabili con organi costituzionali, anzitutto con il Governo, possono diventare oggetto di contestazione da parte del pubblico, minandone così l'autorevolezza, o, ancora, possono perdere la loro indipendenza e autonomia *de iure* o *de facto*, com'è accaduto in alcuni ordinamenti del *Global South*¹⁹.

¹⁴T. TESCHE, *Fiscal councils: A weapon against populism?*, in *EUIdeas*, 20 giugno 2019, <https://euideas.eui.eu/2019/06/20/fiscal-councils-a-weapon-against-populism/>.

¹⁵In altri termini, le istituzioni fiscali indipendenti hanno un potenziale, ancorché solo parzialmente esplorato, per “filtrare” e contestualizzare le roboanti dichiarazioni populiste di alcuni leader politici alla luce di dati tecnici e imparziali. Cfr. G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, spec. pp. 170-185.

¹⁶Cfr. A. JAKAB-P. SONNEVEND, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, p. 120 ss.

¹⁷M. SEROWANIEC, *The Legal Status of the Polish Supreme Audit Office's Corps of Auditors*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, vol. XIII, 2017, p. 51 ss.

¹⁸Cfr. M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 9 ss.

¹⁹Cfr. il cap. II.

Così, accanto alla proliferazione di queste autorità indipendenti, che non si è mai arrestata dal secolo scorso, si riscontrano un crescente malessere e malcontento sul rendimento di alcune di esse, non a caso in parallelo con la crisi delle democrazie costituzionali e con la riemersione “prepotente” del «politico»²⁰ rispetto alle istituzioni di garanzia e, talvolta, contro di esse.

Nel quadro dell’UE e del suo costituzionalismo composito esistono fortunatamente una serie di meccanismi e di strumenti di protezione ulteriori per le istituzioni del *fourth branch* come i *fiscal council* – fosse solo per le interdipendenze create tra le politiche economiche nazionali nell’ambito dell’Eurozona – che mancano invece al di fuori del processo di integrazione europea e a livello globale. In generale, l’UE è stata considerata come uno strumento di razionalizzazione e correzione del mal funzionamento delle democrazie nazionali²¹, anche alimentando la narrativa sugli «eurocrati» come “tecnocrazia”²², laddove scelte irresponsabili dei governi sulle politiche di bilancio hanno condotto Paesi membri quasi sull’orlo del *default* (basti pensare alla Grecia)²³. Proprio in questa chiave, a parere di chi scrive, il “combinato disposto” tra regole di bilancio europee e nazionali e istituzioni fiscali indipendenti nazionali obbligatoriamente create a loro presidio rendono il caso dei *fiscal council* nell’UE non facilmente assimilabile a quello delle omologhe istituzioni in Paesi terzi²⁴, anche in ragione dell’emersione di alcune caratteristiche (minime) comuni²⁵.

²⁰ Cfr. G. ORSINA, *La (auto)distruzione del politico, 1968-2008*, in A. Masala-L. Viviani (a cura di), *L’età dei populismi*, Carocci, Roma, 2020, pp. 127-140.

²¹ M. POIARES MADURO, *Passion and Reason in European Integration*, in I. Pernice-R. Schwarz (a cura di), *Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Nomos, Baden-Baden, 2013, p. 95 ss.

²² Così D. CHALMERS-M. JACHTENFUCHS-C. JOERGES (a cura di), *The end of the Eurocrat’s dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

²³ Cfr. M. MARKAKIS, *Accountability in the Economic and Monetary Union. Foundations, Policy, and Governance*, cit., pp. 85-102.

²⁴ Cfr. anche il par. VII.5.

²⁵ Cfr. i capp. IV e V.

VII.2. I *fiscal watchdog* a supporto delle procedure di bilancio e delle istituzioni rappresentative

Sebbene la sintesi degli interessi generali per le scelte di finanza pubblica continui e continuerà ad essere svolta, anzitutto per ragioni di legittimazione democratica, dalla politica, l'attività dei consigli fiscali come anche delle altre istituzioni del *fourth branch* è comunque connotata da un alto tasso di politicità (nel senso di *high politics*)²⁶. Da un lato, il contributo di tali istituzioni è quello di garantire effettività ad un precetto, un principio o un valore costituzionale che, pertanto, non è negoziabile nell'ambito delle procedure politiche ordinarie. Così, nel quadro dei Paesi membri dell'UE, a prescindere dalla maggioranza di governo, vi è ormai un accordo di fondo sull'irrinunciabilità di politiche fiscali sostenibili e che mirino al contenimento del debito pubblico. Dall'altro lato, però, la tutela di tale principio può anche andare contro gli interessi temporanei della maggioranza del momento che, pertanto, può trovarsi in una situazione di conflitto di interessi. Si pensi, sempre con riguardo al ruolo dei *fiscal council*, alla tentazione di invocare, specie a ridosso delle elezioni, l'occorrenza di eventi eccezionali che giustifichino il temporaneo scostamento dal target sul deficit. Le modalità operative per la concreta realizzazione del bene costituzionale sotto tutela richiedono comunque valutazioni necessariamente politiche.

Come per le altre autorità indipendenti poste a presidio delle democrazie costituzionali, anche i consigli fiscali sono istituiti in un settore politicamente assai sensibile, oggi co-gestito in coordinamento con l'Unione (artt. 2, par. 3 e 5, par. 1 TFUE), quello del bilancio. Un ambito, questo, – come quello delle procedure elettorali e del contrasto alla corruzione – in cui scelte poco lungimiranti della politica possono condurre a conseguenze nefaste difficili da rimediare²⁷, come è per alti livelli di debito pubblico, che gravano inevitabilmente sulle generazioni a venire. Di fronte a questa prospettiva, le autorità fiscali indipendenti sono presidi istituzionali preordinati a proteggere l'ordinamento costituzionale contro il rischio di decisioni di bilancio non sagge. Esse intervengono allora – spesso in sinergia con altri garanti (la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il

²⁶ D. KOSAŘ-K. ŠIPULOVÁ-O. KADLEC, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, cit., p. 89.

²⁷ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 29, parla di “*self-entrenching effect*”.

Capo dello Stato ecc.) – per spezzare il circolo vizioso che la convergenza di obiettivi (elettorali) della classe politica e il conflitto di interessi intertemporale nella produzione di effetti delle decisioni finanziarie comportano. Da questo punto di vista, i *fiscal council* possono essere considerati un esempio di “istituzioni per il futuro”²⁸ orientate ad assicurare un livello minimo di giustizia intergenerazionale nelle decisioni di bilancio²⁹.

Sulla scorta di queste riflessioni sulle istituzioni del *fourth branch* si è cercato di fornire una definizione, per quanto possibile, “normativa” e costituzionalmente orientata delle autorità fiscali indipendenti. I *fiscal council* mirano a garantire il principio costituzionale (europeo) di equilibrio dei conti pubblici³⁰, in particolare a tutela della sostenibilità del debito, avvalendosi di esperti indipendenti nell’ambito della finanza pubblica e svolgendo a tal fine un controllo sulle autorità di bilancio che includa la predisposizione di report, di pareri e di raccomandazioni nonché mediante audizioni e indagini conoscitive i cui risultati siano messi a disposizione di tutte le componenti politiche in Parlamento e del pubblico. A tal fine è essenziale che non solo l’indipendenza dei singoli componenti sia preservata, ma che anche l’autonomia di azione dell’istituzione nel suo insieme, per esempio attraverso il riconoscimento della personalità giuridica, sia assicurata.

Il contesto politico-istituzionale entro cui queste istituzioni si collocano – per esempio il sistema partitico, le dinamiche più o meno consensuali di governo e la trasparenza garantita in partenza alle istituzioni di bilancio – influenza la loro configurazione organizzativa e l’esercizio del mandato³¹. Ugualmente, lo stile di *leadership*, come si è visto molto bene nel caso dell’AIREF spagnolo (capp. V e VI), e la capacità di catalizzare l’attenzione dei media incidono anche sul consolidamento della reputazione istituzionale e sull’autorevolezza delle informazioni e dei pareri forniti.

Sebbene si tratti di istituzioni “giovani”, create nella gran parte degli Stati membri su input dell’Unione europea all’indomani della crisi dell’Eurozona,

²⁸ Su cui cfr. I. GONZÁLEZ-RICOY-A. GOSSERIESE (a cura di), *Institutions For Future Generations*, Oxford, Oxford University Press, 2016 e L. BARTOLUCCI, *Istituzioni per il futuro e foresight tra Parlamento e Governo*, cit., pp. 49-63. Cfr. anche J. WHITE, *In the Long Run: the Future as a Political Idea*, Profile Books, London, 2024.

²⁹ Sul punto si vedano C. VINEY-T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions*, in R. Masterman-R. Schütze (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 441 ss.

³⁰ Si veda il Protocollo n. 12 annesso al Trattato di Lisbona.

³¹ T.G. DALY, *Review of Mark Tushnet, The New Fourth Branch*, cit., p. 1425.

sembra possibile scorgere, al di là delle differenze nazionali, l'emergere di alcune tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento. L'analisi comparata ha mostrato che la quasi totalità delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Eurozona sono caratterizzate da una composizione collegiale, a garanzia del pluralismo e del confronto dialettico tra i membri del *fiscal council* rispetto all'ipotesi di organismi monocratici. Inoltre, nonostante la configurazione dei *fiscal council* europei come uffici parlamentari di bilancio sia assolutamente recessiva (in soli quattro Paesi membri³² su diciannove nell'Eurozona e, comunque, ove stabiliti, ad eccezione dell'Italia, si registra la coesistenza con un'altra autorità fiscale indipendente) la stragrande maggioranza dei consigli fiscali intrattiene un rapporto regolare con il Parlamento quale autorità di bilancio “indebolita” dalle dinamiche delle forme di governo. L'obiettivo è quello di riequilibrare, tramite il contributo del *fiscal council*, l'asimmetria informativa sul bilancio che affligge da alcuni decenni ormai le istituzioni parlamentari soprattutto nelle forme di governo parlamentari e semi-presidenziali, largamente dominanti nell'UE.

Si è visto, infatti, come le influenze tra caratteristiche dei *fiscal council* e forme di stato e di governo siano bi-direzionali. Se è vero che nelle democrazie costituzionali caratterizzate da forme di governo basate sul vincolo fiduciario si riscontrano con maggior frequenza istituzioni fiscali indipendenti ancorate all'Esecutivo, seppur dotate di autonomia funzionale, oppure come *stand-alone body*, allo stesso tempo queste autorità incidono sulle relazioni interistituzionali soprattutto ai fini di un più approfondito controllo del Parlamento sulla finanza pubblica.

Ugualmente nelle forme di stato federali, come è nel caso della Germania e del Belgio, tipicamente è istituito più di un *fiscal council*, uno dei quali in funzione di coordinamento (tecnico) della finanza pubblica tra livelli di governo; più raramente, come nel contesto del regionalismo spagnolo, questi compiti sono accentrati in un'unica istituzione, l'AIReF.

La disamina sui quattro casi di studio nazionali, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi e la Spagna, evidenzia senz'altro una forte incidenza del sistema di governo e della cultura politico-istituzionale sulla collocazione dell'autorità fiscale indipendente e sul suo mandato. Così, la scelta italiana, tutto sommato anomala nel panorama comparato europeo, di istituire un ufficio parlamentare di bilancio si spiega proprio con la volontà di favorire un riequilibrio a favore del Parlamento tra le autorità di bilancio,

³² Austria, Grecia, Irlanda e Italia.

non pienamente sfruttato in questi anni dalle due Camere, ma che ha decisamente arricchito il patrimonio informativo del Parlamento sull'andamento della finanza pubblica, nonché lo sviluppo di nuove procedure di collaborazione bicamerale dinanzi alla mancata modifica dei regolamenti parlamentari in merito³³.

L'opzione francese, di creare il *fiscal council* in collegamento con la Corte dei conti, si spiega non solo con l'autorevolezza di questa istituzione in quell'ordinamento, ma anche con la volontà di tenere questo nuovo organismo ai margini delle dinamiche Parlamento-Governo, per contenerne, per quanto possibile, l'influenza sui rispettivi poteri. Si spiega così anche la scelta di limitare al minimo le competenze conferite, almeno fino al 2021, a quanto strettamente necessario secondo il diritto europeo e di evitare accuratamente di introdurre il meccanismo di “*comply or explain*”³⁴.

In Spagna, invece, il tentativo del Governo di incardinare formalmente il *fiscal council* presso il Ministero delle Finanze non ha impedito a questa nuova istituzione di accreditarsi ben presto quale *watchdog* dell'Esecutivo innescando anche un contenzioso sulla trasmissione delle informazioni rilevanti da tutte le pubbliche amministrazioni direttamente all'AIReF, senza filtri governativi. L'AIReF è anche riuscita a gestire un considerevole numero di funzioni e ad accrescere la sua visibilità in poco tempo sui media nazionali e presso la società civile.

Nei Paesi Bassi, infine, si è deciso di prevedere due *fiscal council* ben coordinati tra loro: uno, il CPB, risalente addirittura al secondo dopoguerra e molto potente (anche per le ricadute politiche della sua attività), per definire le previsioni macroeconomiche e per il controllo sull'andamento della spesa pubblica, inclusa la valutazione economica dei programmi elettorali dei partiti politici e dell'accordo della coalizione di governo; l'altro, riconosciuto soltanto nel 2013 e collocato entro il Consiglio di Stato – segnatamente, una commissione all'interno della sua Sezione consultiva – per il controllo del rispetto delle regole fiscali europee e già avvezzo al controllo *ex ante* dei disegni di legge. Le funzioni tipiche dei *fiscal council* sono state così distribuite a due organismi diversi, anche

³³ Cfr. il Protocollo deliberato il 21 novembre 2013 dagli Uffici di presidenza della (allora) 5a Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica e della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati.

³⁴ Circostanza che non sarà più eludibile, però, dopo il 31 dicembre 2025, termine per il recepimento della Direttiva UE n. 2024/1265 che rende il meccanismo obbligatorio per tutti gli Stati membri.

molto distanti tra loro per composizione e attribuzioni, ma rispondenti alla logica propria di un ordinamento basato su dinamiche consensuali, in presenza di un dibattito pubblico maturo sulle questioni di bilancio, anche orientato dal CPB e molto attento al rispetto delle regole fiscali.

VII.3. La necessaria assenza di poteri normativi

Il lavoro qui svolto rappresenta anche un primo tentativo volto a mettere a sistema la corposissima e risalente dottrina sulle autorità indipendenti nel diritto costituzionale e amministrativo nordamericano, europeo e, segnatamente, italiano, con i contributi, prevalentemente provenienti dal mondo anglofono e piuttosto recenti, su un “nuovo” *fourth branch*; contributi che non hanno avuto sinora, se non per qualche eccezione³⁵, una larga eco in Italia.

In realtà i due filoni dottrinali, come si anticipava, sono collegati per più punti: rispetto alle riflessioni sullo statuto di indipendenza delle istituzioni del *fourth branch* e delle autorità amministrative indipendenti oppure per l'enfasi posta sull'*expertise* tecnico e sulle competenze dei componenti come criterio di selezione. Tuttavia, i rispettivi oggetti di studio differiscono per altri aspetti. Tra questi si possono annoverare innanzitutto quelli riguardanti la dotazione dei poteri e, in secondo luogo, almeno secondo alcuni³⁶, lo “statuto costituzionale” delle istituzioni del *fourth branch* rispetto alle autorità indipendenti tradizionali, su cui si ritornerà alla fine, nel par. VII.5.

Sul primo dei due elementi, in comparazione con alcune autorità indipendenti che pure proteggono principi o valori costituzionali come le autorità *antitrust* e quelle per la *privacy*, le istituzioni del *fourth branch* come i *fiscal council*, le commissioni elettorali e le autorità anticorruzione, sono sprovviste di poteri normativi, non svolgono funzioni giurisdizionali o para-giurisdizionali e quasi mai assumono determinazioni ultime vincolanti. Al punto che l'assenza di poteri *lato sensu* giurisdizionali sarebbe un segno caratterizzante di queste istituzioni a protezione della democrazia che consentirebbe di sfuggire dalla solita narrativa per cui la tutela della

³⁵ Si veda, ad esempio, A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, cit., p. 315 ss.

³⁶ Cfr. M. TUSHNET, *The New Fourth Branch*, cit., p. 1 ss.

Costituzione deriva unicamente o primariamente dalla presenza di meccanismi di *judicial review*³⁷.

Le funzioni dei *fiscal council*, così come delle altre istituzioni del *fourth branch*, consistono piuttosto nel predisporre report e relazioni, nel fornire pareri e segnalazioni, in qualche caso nello svolgimento di indagini con finalità conoscitive e, più in generale, nell'esercizio di poteri di *moral suasion*³⁸. L'assenza di poteri vincolanti non dovrebbe però condurre a liquidare frettolosamente l'attività delle autorità fiscali indipendenti, così come delle altre istituzioni del *fourth branch*, come scarsamente rilevante o influente in un ordinamento costituzionale. Al contrario, esse sono rivolte a costruire e gradualmente consolidare una cultura politico-costituzionale consapevole dei limiti del potere della maggioranza e sensibile al dato tecnico-scientifico imparziale che va necessariamente collegato e mediato, almeno in alcuni ambiti materiali, con le procedure democratiche. Si tratta di «istituzioni della conoscenza»³⁹ che sono volte a stimolare un dibattito pubblico informato su questioni o settori ad alto tasso di tecnicità, poco “accessibili” alla società civile, e finalizzate a promuovere un controllo più diffuso sul decisore politico. Sovente, specie nei sistemi politici dell'Europa continentale e meridionale, una simile sensibilità verso il ruolo di garanti neutrali della Costituzione sprovvisti di poteri vincolanti, ma cionondimeno cruciali nel disegno dei *checks and balances*, è assente o poco sviluppata tanto a livello istituzionale quanto nell'opinione pubblica.

La dottrina ha richiamato tre modelli principali di *fiscal council* di cui si è dato conto in chiave critica⁴⁰: il modello del consiglio fiscale “agente”, infatti, presuppone l'esistenza di un organismo non propriamente indipendente dalle autorità di bilancio e tendenzialmente schiacciato sull'Esecutivo, diventando un esecutore dei suoi indirizzi di politica economica;

³⁷ Per T. KHAITAN, *Guarantor Institution*, cit., p. S40, «Attention to guarantor institutions by constitutional scholars may help the discipline escape its blinkered worldview, which sees judicial review as the only game in constitution-town».

³⁸ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 27.

³⁹ Cfr. V. JACKSON, *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies*, cit., p. 156 ss. e ora ID., *Knowledge Institutions and Resisting 'Truth Decay'*, in R.J. Krotoszynski, Jr.-A. Koltay-C. Garden (a cura di), *Disinformation, Misinformation, and Democracy. Legal Approaches in Comparative Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, p. 345 ss., che insiste sul loro ruolo nel combattere la disinformazione.

⁴⁰ Prendendo le mosse dalla tripartizione proposta da T. TESCHE, *'The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?'*, cit., pp. 1213-1217.

il modello del consiglio fiscale “fiduciario”, che usa come *benchmark* istituzioni come le banche centrali, prevede invece la creazione di un *fiscal council* in grado di sostituirsi alle autorità di bilancio nelle decisioni finanziarie. Delle istituzioni fiscali indipendenti studiate specificamente, il CPB olandese è quello che più si avvicina, ma non si sovrappone perfettamente, a questo modello nella misura in cui confeziona le previsioni macroeconomiche che poi sono seguite dal Governo nazionale. Il *fiscal council* “fiduciario”, tuttavia, va incontro ad una serie di obiezioni, anzitutto dal punto di vista del principio democratico. In una democrazia costituzionale, assegnare ad un’ autorità tecnica il compito di assumere delle decisioni di finanza pubblica al posto delle istituzioni rappresentative o modificandone le proposte, è problematico dalla prospettiva della legittimazione e dell’*accountability* democratica delle scelte di bilancio, non essendo i *fiscal council* responsabili dinanzi ai cittadini. Attribuire poteri normativi o comunque regolatori sulle politiche di bilancio ad autorità fiscali indipendenti rischia di rompere un delicato equilibrio tra tecnica e politica che è proprio di tutte le democrazie costituzionali e che, come si diceva, assegna ad organismi tecnici il compito di supportare, consigliare e, se del caso, criticare il decisore politico, ma senza mai rimpiazzarlo. Il massimo che si può prevedere è un meccanismo di “*comply or explain*” che forza il Governo ad allinearsi alle valutazioni del *fiscal council* o a spiegare pubblicamente perché non intende farlo; una procedura che, per certi versi, mette l’istituzione fiscale indipendente sullo stesso piano dell’Esecutivo. Il rischio a cui si andrebbe incontro qualora si assegnassero poteri decisionali al *fiscal council*, altrimenti, potrebbe essere quello di un *political backlash* contro questi garanti neutrali delle regole finanziarie, svilendo il contributo prezioso di queste istanze imparziali nei processi democratici⁴¹.

È anche per questo che il modello largamente prevalente in tutti i Paesi dell’UE – al momento in cui si scrive, con l’eccezione dell’Ungheria e della Polonia, dove però un’istituzione fiscale indipendente è stata finalmente prevista con legge, ancora da attuare, a fine 2024 – è quello del *fiscal council* “orchestratore”, che dovrebbe rendere le decisioni finanziarie più

⁴¹ Mette ben evidenza questo rischio e il trend che già si ravvisa in alcuni ordinamenti sulla critica a tratti feroce contro l’*expertise* e il dato tecnico-scientifico, T. NICHOLS, *The death of expertise: the campaign against established knowledge institutions and why it matters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017 nonché la nuova edizione del 2024, che tiene anche conto degli effetti della gestione della pandemia da Covid-19.

comprensibili e trasparenti al pubblico mettendo così in collegamento la società civile, che di quelle decisioni è la destinataria ultima, con le autorità di bilancio, migliorando la collaborazione e la sinergia tra gli attori istituzionali coinvolti nelle procedure di bilancio. L'opzione per il *fiscal council* "orchestratore" rappresenta un ulteriore elemento che caratterizza le tradizioni costituzionali comuni in via di consolidamento nell'UE sulle istituzioni fiscali indipendenti, di cui si accennava al par. VII.2.

Del resto, dal punto di vista costituzionale e democratico, è ormai evidente che i *fiscal council* più efficaci non sono tanto quelli dotati di poteri più penetranti di interferenza con le decisioni delle autorità di bilancio (peraltro assai raramente conferiti), quanto quelli che sono in grado di agire in modo indipendente dall'Esecutivo, di controllarlo chiamandolo a rendere conto di scelte di bilancio critiche sul fronte del rispetto delle regole e di ridurre l'asimmetria informativa del pubblico e del Parlamento stimolando un dibattito aperto e franco sulle scelte finanziarie compiute e da programmare.

Queste funzioni sono svolte con finalità almeno in parte differenti, a seconda del contesto politico di riferimento, della maturità dell'opinione pubblica e della reattività dei media alle sollecitazioni indirette fornite dai *fiscal council*⁴². Così, laddove le procedure di bilancio sono poco trasparenti, l'opinione pubblica e i media poco interessati e coinvolti sugli effetti delle decisioni finanziarie, come in Italia e in Spagna, l'eco delle autorità fiscali indipendenti serve anzitutto ad acquisire consapevolezza sulle regole fiscali da osservare, sulla loro desiderabilità (o criticità) e sul modo in cui le autorità di bilancio vi danno seguito. Al contrario, in quei Paesi dove questi sono già dati tutto sommato acquisiti, i *fiscal council* possono indirettamente stimolare il dibattito pubblico e il confronto informato sulle scelte di bilancio, come da decenni accade nei Paesi Bassi e più recentemente sta avvenendo in Francia.

La visibilità del contributo delle istituzioni fiscali indipendenti nel dibattito pubblico, nonostante la recente creazione di molte di esse, sta gradualmente aumentando in numerosi Paesi europei. Lo testimonia anche l'uso crescente di citazioni dei pareri e report di *fiscal council*, per esempio in Francia, Italia e Spagna, ad opera dei ricorrenti o delle stesse Corti nell'ambito del controllo di costituzionalità delle leggi o di conflitti di attribuzione nonché, in Italia, l'utilizzo di fatto dell'*expertise* dell'Ufficio

⁴² Cfr. più dettagliatamente il cap. VI in merito.

parlamentare di bilancio nel quadro dell’attività istruttoria della Corte costituzionale⁴³. Questo coinvolgimento, in chiave collaborativa e informale, dei *fiscal council* da parte delle Corti sembra senz’altro più proficuo di una loro partecipazione irregimentata all’istruttoria nel processo costituzionale o, addirittura, della possibilità di configurare tali istituzioni come “poteri dello stato” abilitandoli a sollevare per loro conto un conflitto di attribuzione⁴⁴.

VII.4. Gli spazi di manovra dopo il Patto di Stabilità e Crescita riformato

È evidente a tutti che l’UE ha contribuito in modo decisivo all’evoluzione e razionalizzazione delle autorità indipendenti negli Stati membri, dando rilievo alla tutela degli interessi “deboli”. Peraltro, «[b]en diversamente da ciò che qualcuno pensa, il diritto comunitario non svolge (...) la funzione di ombrello protettivo per autorità sottratte a qualsiasi controllo (...) ma al contrario opera per assicurare la trasparenza e la ragionevolezza nell’azione delle autorità indipendenti»⁴⁵.

L’analisi comparata tra diversi tipi di autorità indipendenti imposte dal diritto UE – le banche centrali⁴⁶, le autorità per la concorrenza, quelle per la *privacy* e gli *equality bodies* – ha mostrato un trend comune per una regolazione incrementale nel corso degli anni della loro configurazione e delle rispettive funzioni. Con l’approfondimento del processo di integrazione europea e a seconda delle politiche e della natura delle competenze europee interessate, si è di solito passati da un ruolo *minimal* dell’Unione

⁴³ Come messo in evidenza nel cap. VI, è soprattutto in Francia che la *saisine parlementaire* sulle leggi finanziarie da parte delle minoranze parlamentari fa sistematicamente ricorso nei motivi ai pareri dell’HCFP e, secondo qualcuno, potrebbe condurre prima o poi ad invalidare le previsioni di tali leggi per contrasto con il principio di sincerità del bilancio: cfr. E. GIANNE-SINI, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques*, cit., p. 7 ss.

⁴⁴ In merito, cfr. G. RIVOCCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 288 e ID., *Uno studio sull’Ufficio parlamentare di bilancio, preteso potere dello Stato*, cit., p. 8 ss.

⁴⁵ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 35.

⁴⁶ Queste, tuttavia, sono istituzioni senz’altro precedenti rispetto all’avvio del processo di integrazione europea, ma con funzioni molto diverse da quelle attuali, specie dopo la costruzione dell’unione economica e monetaria.

ad una previsione più puntuale a livello sovranazionale delle caratteristiche organizzative e funzionali delle istituzioni indipendenti, in particolare sui requisiti di indipendenza e sul coordinamento tra le autorità indipendenti nazionali e quella europea. Questo cambiamento è passato in qualche caso, come per le autorità per la protezione dei dati personali, anche per il ricorso ad un Regolamento UE al posto di una Direttiva, che in passato assicurava maggiori margini di manovra agli Stati e determinava peró discipline nazionali anche piuttosto differenziate.

Nonostante la competenza rilevante resti sempre quella sul coordinamento delle politiche economiche e fiscali nazionali, ciò è accaduto almeno in parte anche per i *fiscal council* se si comparano le prime norme europee sulle istituzioni fiscali indipendenti, adottate tra il 2011 e il 2013 con il c.d. “*six-pack*” e il “*two-pack*”, e la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2024. Quest’ultima ha espanso la disciplina europea sui *fiscal council* oltre che nella Direttiva UE 2024/1265, anche nei Regolamenti, 2024/1263 e 1264, sia per le autorità fiscali indipendenti nazionali che per l’*European Fiscal Board*, prima regolato solo con una Decisione della Commissione europea.

L’individuazione di un “modello europeo” di *fiscal council*, ammesso che ve ne sia uno, come si è provato ad argomentare facendo leva anche sulle tradizioni costituzionali comuni, non è stata agevole e diverse visioni si sono confrontate, anche a livello sovranazionale. Inoltre, a differenza del caso delle banche centrali e delle autorità per la concorrenza, che intervengono su materie di competenza esclusiva dell’UE, per le istituzioni fiscali indipendenti la disciplina europea è ancora piuttosto deferente nei confronti del diritto nazionale, a cui è lasciato ampio spazio.

Così, già nel corso dell’iter di approvazione del Regolamento n. 473/2013 il Parlamento europeo si era chiaramente schierato a favore di una normativa europea più dettagliata sui *fiscal council*, per renderli istituzioni ausiliarie dei Parlamenti nazionali, con regole armonizzate sulla loro composizione, sul regime delle incompatibilità e sulla durata del mandato (cfr. il cap. VI). Inoltre l’*European Fiscal Board*, con tutti i limiti di indipendenza che si sono detti, da anni considera problematica la mancata assegnazione alle istituzioni fiscali indipendenti nazionali di poteri vincolanti⁴⁷. La stessa Commissione europea, nel 2012, aveva auspicato

⁴⁷ Cfr. il Consiglio consultivo europeo per le finanze pubbliche nella sua prima relazione, del 2017: si veda, volendo, C. FASONE, *La relazione 2017 dell’European Fiscal Board: un bilancio in chiaro-scuro del primo anno di attività*, cit., p. 243.

l'introduzione di una regola europea comune sul meccanismo di “*comply or explain*”⁴⁸, ma ogni “fuga in avanti” in questo senso è stata bloccata dalle ritrosie dei Governi nazionali in Consiglio, nonostante da ben prima della pandemia si concordasse sulla necessità di superare le regole del Patto di Stabilità e Crescita allora vigente.

Lo stesso schema si è riprodotto con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita approvata nel 2024. Già negli orientamenti per la revisione della *governance* economica europea⁴⁹ e poi nel corso dell'*iter legis*, con l'evidente supporto del Parlamento europeo, la Commissione aveva provato a prevedere un significativo rafforzamento dei *fiscal council*, che era particolarmente congeniale ad accrescere l'*ownership* nazionale delle nuove regole e ad una *governance* più sagomata e calata sulle esigenze nazionali di spesa e di correzione del debito. Ancora, una volta, per via delle insistenze di alcuni Stati e, segnatamente, della Germania, le proposte iniziali sono state annacquate. Non solo coesistono nel Patto rivisto nuovi indicatori di medio termine come il percorso o traiettoria della spesa netta con clausole di salvaguardia specifiche sul deficit e sul debito, ma il ruolo dei *fiscal council* è stato depotenziato rispetto alle aspettative. Per esempio, nel braccio preventivo, le norme europee non prevedono una valutazione delle istituzioni fiscali indipendenti sul merito dei Piani di bilancio di medio termine né sulla loro esecuzione, ma soltanto sulle previsioni macroeconomiche che soggiacciono al Piano e, comunque, obbligatoriamente solo dal 2032, sempre che queste autorità indipendenti possano contare su una dotazione organica e di poteri e risorse sufficienti a svolgere questo controllo. Insomma, previsioni a “maglie molto larghe” per le autorità nazionali a cui va ad aggiungersi l'assenza dei *fiscal council* anche nelle procedure a più alto “tasso tecnico” dove invece avrebbero potuto utilmente essere collocati, come nell'ambito del «dialogo tecnico» tra Governo nazionale e Commissione europea⁵⁰.

In parallelo, non è stata rafforzata in alcun modo l'autonomia dell'*European Fiscal Board* dalla Commissione. Anzi, ora se ne prevede la natura di organo consultivo tanto della Commissione quanto del Consiglio, ma non del Parlamento europeo; quest'ultimo è solo consultato assieme al

⁴⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sui Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio*, cit., Punto 3.

⁴⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, cit., parr. 3.4 e 4.2.

⁵⁰ Cfr. l'art. 12 del Regolamento UE n. 2024/1263.

Consiglio sul rinnovo dell'organismo, nominato dalla Commissione per un mandato brevissimo – di tre anni rinnovabile una sola volta – e supportato, nelle sue attività, da funzionari di questa stessa istituzione, con la quale dunque difficilmente potrà dissentire.

Su insistenza della Commissione, però, il nuovo art. 8 *bis* della Direttiva UE 2011/85, come modificato nel 2024, prevede l'introduzione obbligatoria, in tutti gli Stati membri, del citato meccanismo del “*comply or explain*” per forzare i Governi a riconsiderare la loro rispondenza alle regole europee, assumendosi pubblicamente la responsabilità delle proprie scelte se intendono deviare dalle valutazioni del *fiscal council*. Tuttavia, anche nei Paesi che prevedono già questa procedura, come l'Italia, se ne è fatto un uso piuttosto limitato, anche da parte delle minoranze parlamentari che, in teoria, avrebbero dovuto essere le prime interessate ad attivarla. Dunque, a meno di riforme di questa procedura sul piano nazionale o di un rinnovato interesse delle forze politiche, non sembra che la regola europea da sola sia in grado di contrastare la scarsa effettività del meccanismo registrata finora.

Di contro, però, la prima prassi applicativa del Patto di Stabilità e Crescita rivisto, con la trasmissione, nell'autunno del 2024, dei Piani di bilancio a medio termine da parte della maggioranza degli Stati membri e con il ricorso a procedure sperimentali – visto che nessun Paese ha ancora adeguato la sua disciplina alle nuove disposizioni – ha mostrato un elevato grado di coinvolgimento dei *fiscal council ex ante*, con rilievi anche piuttosto critici sulle premesse dei Piani, come in Francia e nei Paesi Bassi, tra gli ordinamenti studiati. I Governi nazionali hanno così deciso di fornire un'applicazione anticipata all'art. 8 *bis* della Direttiva già menzionata, che consentiva loro di consultare le istituzioni fiscali indipendenti anche rispetto al primo Piano trasmesso; da parte sua, la Commissione ha richiamato i pareri dei *fiscal council* nazionali in tutte le valutazioni sui rispettivi Piani.

Resta comunque da vedere quanto rigida e ortodossa sarà l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita del 2024 in futuro e se, in qualche misura, le nuove regole non siano già superate dai fatti. Vista la situazione internazionale al momento in cui si scrive, la Presidente della Commissione europea Von der Leyen ha già ipotizzato che dai vincoli sulla spesa gli Stati membri possano scorporare le spese per la difesa⁵¹ e 12 Stati

⁵¹ G. SORGI-G. BARIGAZZI-G. FAGGIONATO, *Von der Leyen signals 'extraordinary' measure*

membri hanno richiesto l’attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto a tal fine, nel quadro del “pacchetto” presentato dalla Commissione su ReArm Europe⁵².

VII.5. Una rete rinforzata di istituzioni fiscali indipendenti per il futuro

Le istituzioni del *fourth branch*, come i *fiscal council*, ed è così anche per le autorità indipendenti in generale, sono organismi fragili, che per funzionare in modo adeguato hanno bisogno di solide garanzie di indipendenza, di istituzioni politiche disposte ad ascoltarle e a cooperare con esse, in virtù di un principio di leale collaborazione istituzionale, e di un’opinione pubblica e di media attenti e recettivi ai loro stimoli. Certo, la loro creazione dovrebbe, a sua volta, produrre gradualmente lo sviluppo di una cultura politica più attenta alla valutazione di dati tecnici e imparziali per orientare le scelte sul bilancio e le politiche pubbliche. Era proprio questo l’intendimento dell’UE quando ha imposto la costituzione di *fiscal council* nazionali.

Un ordinamento democratico, da solo, potrebbe non essere sufficiente a preservarne le attività. Il rischio della “cattura politica”, del resto, è dietro l’angolo anche in democrazie di lungo corso. Basti pensare all’opera avviata durante la prima Presidenza Trump negli Stati Uniti (2017-2021), quando era già stata portata avanti una strategia di contenimento del ruolo delle agenzie indipendenti⁵³, e a quanto accaduto all’avvio della seconda Presidenza Trump nel 2025, con il licenziamento in massa di dipendenti pubblici e il ridimensionamento dell’organico e

to boost EU defense spending, in *Politico.eu*, 14 febbraio 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-ursula-von-der-leyen-measures-boost-eu-defense-spending-commission/>.

⁵² Si tratta di Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, C(2025) 2000 final, 19 marzo 2025; ID., *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, 19 marzo 2025; *Proposal for a Council Regulation on establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*, COM(2025) 122 final, 19 marzo 2025.

⁵³ Cfr. dettagliatamente C. SARTORETTI, *The Trump administration and its strategy to seize control over independent agencies*, in *DPCE Online*, 1, 2021, p. 1047 ss.

dell'autonomia funzionale di svariate agenzie sotto la "scure" del Dipartimento per l'efficienza governativa⁵⁴.

Si è detto poi del tentativo del Governo, per esempio in Spagna, di filtrare le informazioni richieste dall'AIREF alle varie amministrazioni pubbliche oppure dell'impossibilità per l'ufficio parlamentare di bilancio italiano di reclutare propri dipendenti fino alle 40 unità di organico oggi consentite dalla l. n. 243/2012, a cui si aggiunge la preferenza per assunzioni a tempo determinato oppure il distacco, sempre temporaneo, da altre amministrazioni (inclusa la Banca d'Italia), ma segnatamente soprattutto dal Dipartimento del Tesoro, che è però l'oggetto del controllo del *fiscal council* e presso cui questi funzionari dovrebbero poi tornare a prestare servizio.

Per questo, accanto agli "anticorpi" necessari a contrastare questi tentativi di indebolire le istituzioni indipendenti, che vanno anzitutto ricercati sul piano interno, possono però tornare utili nella fase attuale di regressione del costituzionalismo democratico tutele all'indipendenza di queste autorità offerte o promosse anche sul fronte "esterno". Tali tutele potrebbero provenire, come nel contesto UE, da una regolazione sovranazionale delle istituzioni del *fourth branch* e dei *fiscal council* nonché dalla costituzione di reti di autorità indipendenti funzionanti in Paesi diversi⁵⁵. Si crea così una comunità transnazionale di esperti all'interno di istituzioni che perseguono le medesime finalità, pronti a fornirsi assistenza reciproca, con il concorso delle istituzioni sovranazionali, in caso di "attacchi" del Governo volti a marginalizzare l'autorità fiscale indipendente e/o ad annientarne l'autonomia.

L'analisi svolta mostra, contrariamente a quanto è stato pure autorevolmente sostenuto rispetto ad ordinamenti del *Global South* come Sudafrica, Nepal, Sri Lanka e Kenya⁵⁶, che l'istituzionalizzazione e l'influenza delle istituzioni del *fourth branch* a protezione della democrazia nel

⁵⁴ Si veda l'Executive Order del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump del 18 febbraio 2025 enfaticamente denominato *Ensuring Accountability for All Agencies*, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/ensuring-accountability-for-all-agencies/>, che però è volto a minarne l'indipendenza.

⁵⁵ Cfr., per esempio, il già citato *Network of EU IFIs*, <https://www.euifis.eu/>.

⁵⁶ Cfr. M. TUSHNET, *The new fourth branch*, p. 9 ss. nonché T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, cit., p. S40. *Contra*, sul carattere non decisivo del riconoscimento in Costituzione per l'identificazione delle istituzioni del *fourth branch*, si veda A.J. BROWN, *The Integrity Branch*, cit., p. 301 ss.

contesto dell’Unione non dipende tanto o comunque in via determinante dall’inquadramento e dallo *status* costituzionale che viene loro assegnato. Piuttosto, per le istituzioni fiscali indipendenti nell’UE, da un lato, è particolarmente importante la “rete di protezione” offerta dal diritto europeo, che negli Stati membri gode del primato rispetto al diritto nazionale, anche costituzionale⁵⁷, e la cui violazione, pertanto, comporta una serie di conseguenze più o meno serie fino, eventualmente, all’accertamento di un’infrazione e ad una sanzione per lo Stato. Ben oltre le regole costituzionali formali, dunque, contro il rischio di abolizione o di cattura politica delle istituzioni fiscali indipendenti il diritto europeo può fornire un’argine, a maggior ragione se si considerano i *fiscal council*, come in questo lavoro, quali organismi a tutela della *rule of law*, per la stabilità, la certezza e la prevedibilità delle regole fiscali. Dall’altra parte, al di là dell’inquadramento giuridico in senso stretto, la prassi evidenzia un’importante dimensione informale, politico-culturale, che si è cercato di enfatizzare, alla base del successo di alcuni *fiscal council*, in particolare del CPB olandese e dell’AIREF spagnolo. L’*ownership* delle istituzioni fiscali indipendenti a livello nazionale e la loro reputazione nell’opinione pubblica sono strumenti più efficaci persino di meccanismi giurisdizionali – peraltro, piuttosto difficili da azionare nel caso dei *fiscal council* – nell’assicurarne le competenze e l’influenza nel peculiare contesto istituzionale in cui operano.

Per quanto riguarda la collaborazione reciproca tra *fiscal council* europei, l’eterogeneità delle loro configurazioni istituzionali e dei poteri, pur rientrando (quasi tutti) nel modello dell’autorità fiscale indipendente “orchestratrice”, ha indotto a domandarsi se sia appropriato o persino desiderabile uno stretto coordinamento della loro azione, così come già accaduto per le altre autorità indipendenti istituite o riformate su input europeo⁵⁸.

La cooperazione finora messa in campo presenta ampi margini di miglioramento. Da un lato, si sconta un tentativo, neppure troppo celato, della Commissione europea di prendere le redini del coordinamento dei *fiscal council*, direttamente o tramite l’*European Fiscal Board* europeo, le cui garanzie di indipendenza dovrebbero essere notevolmente rafforzate, a prescindere dall’autorevolezza dei suoi componenti, per poter essere

⁵⁷ Naturalmente, negli ambiti di competenza dell’Unione europea.

⁵⁸ Cfr. D. FROMAGE, *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis: Its Relationship to the European Fiscal Board and to National Independent Fiscal Institutions*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *op. cit.*, pp. 189-194.

considerato come un *partner* affidabile e imparziale dalle istituzioni fiscali indipendenti nazionali. Dall'altro e forse proprio per quello che si è appena detto, al *network* di *fiscal council* istituito dalla Commissione europea, *EUNIFI*, si è reagito con una iniziativa *bottom-up* delle istituzioni fiscali indipendenti nazionali, che hanno costituito una propria rete, *EUI-FIs*. La concorrenza di queste reti di collaborazione, finora informale, rischia di creare una certa «cacofonia» di voci senza una strategia coerente⁵⁹.

Occorre sottolineare, però, che problemi di coordinamento talvolta si registrano anche all'interno degli Stati membri. Alcuni di essi, infatti, per ragioni diverse, hanno istituito più di un *fiscal council*, con una certa prossimità di funzioni. Se è vero che, dal punto di vista della protezione delle democrazie costituzionali, l'«effetto di ridondanza» all'interno del *fourth branch* – con più di un'autorità indipendente potenzialmente in grado di svolgere funzioni simili – viene considerato in termini positivi⁶⁰, perché rende più difficile per la politica controllarle nel loro insieme⁶¹, d'altra parte così facendo si rischia di aumentare il tasso di conflitto interistituzionale o quanto meno le sovrapposizioni e l'incertezza sul riparto delle funzioni, se non propriamente chiarite.

Una collaborazione transnazionale più efficace tra i *fiscal council* nell'UE avrebbe una serie di vantaggi. Può svolgere una funzione di supporto rispetto ai consigli fiscali nazionali più deboli, in termini di poteri e influenza sulle autorità di bilancio; che, per la loro collocazione istituzionale, sono più soggetti al rischio di «cattura politica» o, ancora, che possono riscontrare una serie di difficoltà sul piano nazionale a reperire informazioni e a veicolarle al pubblico. Inoltre, una rete di *fiscal council* che possa avvalersi anche di un'istituzione fiscale europea davvero indipendente dalla Commissione potrebbe rafforzare la *governance* economica europea, favorendo il monitoraggio sul rispetto delle regole (minime) comuni europee, ma tenendo conto anche delle specificità nazionali sull'andamento della spesa e degli investimenti che la Commissione, da sola a Bruxelles, difficilmente può comprendere fino in fondo. In aggiunta a ciò e specie in una fase di grandi incertezze sul fronte della

⁵⁹ Cfr. X. DEBRUN, *Independent fiscal institutions in the European Union: Is coordination required?*, in *MPRA Paper*, no. 93143, 2019, p. 9 ss.

⁶⁰ M. TUSHNET, *The Fourth Branch*, 2021, p. 40.

⁶¹ T. GINSBURG-A. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, cit., p. 196.

geopolitica internazionale, una sorveglianza ben coordinata sull’attuazione delle regole di bilancio europee e sui Piani nazionali di medio termine come quella che potrebbe essere realizzata da una rete di istituzioni fiscali indipendenti, rispetto al solo controllo accentrato ma piuttosto inefficace della Commissione, nel contesto dell’unione economica e monetaria potrebbe meglio garantire la convergenza tra le politiche economiche nazionali⁶². Dunque, sarebbe in grado di produrre maggiore stabilità nei conti pubblici che è ormai parte integrante della nozione di *rule of law* nell’UE.

In ultima analisi, sebbene le potenzialità dei *fiscal council* come autorità del *fourth branch* siano state finora solo marginalmente sfruttate in una buona parte dei Paesi membri e occorra interrogarsi su come renderli più efficaci sul fronte delle garanzie in futuro, è indubbio che essi siano ben più che semplici strumenti a sostegno dell’economia, come sono stati convenzionalmente descritti: concorrono invece, insieme ad altri garanti neutrali, al buon funzionamento delle democrazie liberali nel costituzionalismo composito europeo.

⁶² Cfr. X. DEBRUN, *Independent fiscal institutions in the European Union: Is coordination required?*, cit., pp. 15-16.

Bibliografia

- AA.VV., Special Collection on *European Constitutional Pluralism and the PSPP Judgment*, in *German Law Journal*, vol. 20, 2020.
- ABBOTT K.W. e altri, *Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration*, in *British Journal of Political Science*, vol. 46, 2015, p. 722 ss.
- ACKERMAN B., *The New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, vol. 113, 3, 1999-2000, p. 642 ss.
- ACKERMAN B., *Good-bye, Montesquieu*, in S.-R. Ackerman e altri (a cura di), *Comparative Administrative Law*, 2a ed., Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 128-134.
- AIREF, *Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las administraciones públicas: proyecto de presupuestos generales delestado 2017*, 25 aprile 2017.
- AIREF, *Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas 2025*, Informe 52/24, 5 novembre 2024.
- ALDEA MARTINEZ N., *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*, Aranzadi, Pamplona, 2023.
- AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1997, pp. 645-664.
- AMMER M. e altri, *Study on Equality Bodies Set up Under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*, Human European Consultancy and Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights, European Commission, 2010.
- ANDERSON B.-MINARIK J.J., *Design Choices for Fiscal Policy Rules*, in *OECD Journal of Budgeting*, 5, 2006, p. 159 ss.
- ANNETT A. e altri, *Reforming the Stability and Growth Pact*, in *IMF Policy Discussion Paper*, 05/2, 2005.
- ASATRYAN Z.-HEINEMANN F., *The European Fiscal Board: An Experiment at Supranational Level*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Institutions: Watchdogs or Lapdogs?*, CEPR Press, London, 2018, pp. 165-174.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, 10 giugno 2010.

- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Monthly Bulletin*, giugno 2014.
- BARAGGIA A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- BARAGGIA A., *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, in *DPCE Online*, SP 2, 2023, p. 313 ss.
- BÁRD P., *Rule of law sustainability and mutual trust in a transforming Europe*, Eleven Publishing, The Hague, 2023.
- BARQUE F., *Conseil constitutionnel et Haut Conseil des finances publiques: à la recherche d'une «coopération renforcée» pour le contrôle de la sincérité budgétaire*, in *Revue française de finances publiques*, 163, 2023, p. 9 ss.
- BARSHACK L., *Time and the constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, 4, 2009, p. 553 ss.
- BARTOLUCCI L., *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 3, 2016, p. 1 ss.
- BARTOLUCCI L., *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata" non possono essere affidati a una legge ordinaria*, in *Le Regioni*, 2, 2018, pp. 289-308.
- BARTOLUCCI L., *Istituzioni per il futuro e foresight tra Parlamento e Governo*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023, pp. 49-63.
- BARTOLUCCI L., *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Blog di Diritticomparati*, 8 gennaio 2024.
- BARTOLUCCI L., *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024.
- BARTOLUCCI L., *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano di bilancio strutturale di medio termine»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, p. 97 ss.
- BASSANINI F.-CARBONE G., *Procedure finanziarie: Parlamento e Corte dei conti (intervista a cura di Umberto Allegretti)*, in *Amministrare*, 3, 1987, pp. 477-494.
- BASSO H.S.-COSTAIN J., *Fiscal councils: A first step towards fiscal delegation in Europe?*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Councils: Watchdog or Lapdogs?*, CEPR Press, Londra, 2018, p. 175 ss.
- BATEMAN W., *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- BAUER M.W.-BECKER S., *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 36, 3, 2014, pp. 213-229.
- BEETSMA R.M.W.J., *Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework*, Study requested by Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 741.515, maggio 2023.

- BEEETSMA R.M.W.J.-DEBRUN X., *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, in *IMF Working Paper*, WP/16/86, 2016.
- BELLOMO G., *La Grande Sezione interviene sul principio di leale cooperazione tra autorità garanti e sul principio di liceità dei trattamenti di dati personali attuato da Facebook*, in *DPCE Online*, 1, 2024, p. 573 ss.
- BENEDÍ LAHUERTA S., *Equality Bodies in the EU: Origins, Challenges and Future Prospects*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper 4, 2022, ora in corso di pubblicazione in C. O'Conneide-J. Ringelheim-I. Solanke (a cura di), *Edward Elgar Research Handbook on European Anti-Discrimination Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2025.
- BERGO M., *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- BERGONZINI C., *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane, in Federalismi.it*, 16, 2024, p. 1 ss.
- BERTELLI A.M.-PALMA N., *Rational Choice Perspectives on Bureaucracy*, in *Oxford Research Encyclopedia in Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- BERTINO M.P., *Argentina's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Palgrave, London, 2024, p. 583 ss.
- BESSELINK L.F.M., *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2007.
- BETZU M., *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2018.
- BIAGI F., *Gli organismi nazionali per la parità: una prospettiva comparata*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche: profili giuridici di tutela*, Armando, Roma, 2011, pp. 235-259.
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, p. 1 ss.
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, p. 249 ss.
- BILANCIA F., *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 10, 2018, pp. 341-356.
- BILANCIA F., *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1425-1449.
- BILANCIA F., *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021, pp. 41-71.
- BILANCIA F., *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

- BILANCIA P., *Riflessi del potere normativo delle autorità indipendenti sul sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2, 1999, pp. 251-277.
- BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 33 ss.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Solferino, Milano, 2024.
- BOBEK M.-BODNAR A.-VON BOGDANDY A.-SONNEVEND P. (a cura di), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, 2023.
- BOERGERA.-DAVIES B., *Imagining the Course of European Law? Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament as a Constitutional Milestone in EU Law*, in F. Nicola-B. Davies (a cura di), *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 83-102.
- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 1986.
- BONADONNA R., *La nuova disciplina dei controlli della Corte dei conti*, in G. Caia-S. Nottola (a cura di), *Corte dei conti riformata e prospettive istituzionali*, Maggioli, Rimini, 1998, pp. 151-165.
- BORRELLO R., *Le forme di raccordo tra le autorità indipendenti nazionali e la realizzazione di un modello comune europeo di disciplina della comunicazione politica: recenti sviluppi*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2177 ss.
- BOS F., *The Dutch Fiscal Framework and the Role of the Central Planning Bureau*, Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2007.
- BOS F.-TEULINGS C., *Netherlands: Fostering Consensus on Fiscal Policy*, in G. Koptis (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 121 ss.
- BOTTINI E.-BOUAZIZ M.-HENNETTE-VAUCHEZ S., *Un juge activiste? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *La Revue des droits de l'homme [online]*, 3 maggio, 2023.
- BREGER M.J.-EDLES G.J., *Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies*, in *Administrative Law Review*, vol. 52, 2000, p. 1111 ss.
- BRENNINKMEIJER A.-LALIKOVA L.F.-SIRY D., *Public Audit Accountability*, in P. Cane-H.C.H. Hofmann-E.C. Ip-P.L. Lindseth (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- BRESSANELLI E.-CHELOTTI N., *The European Parliament and Economic Governance: Explaining a Case of Limited Influence*, in *Journal of Legislative Studies*, 1, 2018, pp. 72-89.
- BROWN A.J., *The Integrity Branch: A 'System', An 'Industry', Or a Sensible Emerging Fourth Arm of Government?*, in M. Groves (a cura di), *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 301 ss.

- BRUSINI C., *Pnrr, disastro asili. L'Ufficio di bilancio: «Speso solo il 25% delle risorse, sostanziale ritardo. Rischiamo di mancare l'obiettivo»*, in *il Fatto Quotidiano.it*, 15 gennaio 2025.
- BURRET H.T.-SCHNELLENBACH J., *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States*, German Council of Economic Experts, Working Paper 08/2013, 2013 (in parte aggiornato nel 2014).
- BUSIA G.-FEROLA L., *Il Garante per la protezione dei dati personali*, in G. Busia-L. Liguori-O. Pollicino (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali: bilanci e prospettive*, Aracne, Roma, 2017, pp. 181-229.
- BUSTOS GISBERT R., *Judicial Independence in European Constitutional Law*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 18, 2022, pp. 591-620.
- BUSTOS GISBERT R., *Independencia Judicial e Integracion Europea*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2022.
- BUSUIOC M., *European Agencies: Pockets of Accountability*, in M. Bovens-D. Curtin-P. t'Hart (a cura di), *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 87 ss.
- CABAZZI R., *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in V. Lippolis-N. Lupo-G.M. Salerno-G. Scaccia (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, p. 177 ss.
- CAIANIELLO G., *Corte dei conti e Parlamento, l'ausilio negato (con qualche riflessione sulla veridica natura e funzione del controllo esterno)*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 2, 1995, pp. 5-34.
- CAIANIELLO G., *La riforma dell'ordinamento e del sistema dei controlli della Corte dei conti: dieci anni dopo*, in *Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici*, 5-6, 2003, pp. 567-581.
- CALDERA SÁNCHEZ A. e altri, *Independent Fiscal Institutions: a typology of OECD institutions and a roadmap for Latin America*, in *OECD Economics Department Working Paper*, n. 1789, ECO/WKP/2024, 2024.
- CALIFANO L., *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Federalismi.it*, 33, 2020, pp. 1-27.
- CALMFORS L.-WREN-LEWIS S., *What should Fiscal Councils do?*, in *CESifo Working Paper*, n. 3382, 2011.
- CAMPELLI E., *L'Ombudsman nel diritto comparato. Origine, esperienze, prospettive*, Cedam, Padova, 2024.
- CARTABIA M.-LAMARQUE E.-TEGA D., *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3, 2009, pp. 531-561.
- CARUSO C., *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A.

- Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 263 ss.
- CASSESE S., *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese-C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 220 ss.
- CASSESE S., *Esiste in Italia una separazione dei poteri?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2023, p. V ss.
- CASSESE S.-FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- CAVALIERI A., *Italian Budgeting Policy. Between Punctuations and Incrementalism*, Palgrave, London, 2023.
- CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. Rolla-E. Ceccherini (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 77 ss.
- CERRINA FERONI G., *Le forme di Stato*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, Tomo I, 2014, V rist. 2021, p. 804 ss.
- CERRINA FERONI G., *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in C. Bassu-G.G. Carboni (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 45 ss.
- CERRINA FERONI G., *Rileggendo Alberto Predieri: Euro, politica monetaria e potere delle Banche centrali*, in R. Ibrido (a cura di), *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 17 ss.
- CHALMERS D.-JACHTENFUCHS M.-JOERGES C. (a cura di), *The end of the Eurocrat's dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- CHATZILAOU K., *National Recovery and Resilience Plan: France*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 15, 2022, p. 1 ss.
- CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
- CHITI E., *Les Verts v. European Parliament*, in M. Maduro-L. Azoulay (a cura di), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- CHITI E., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 1, 2013, pp. 93-110.
- CHITI E., *European Union*, in G. Della Cananea-A. Ferrari Zumbini (a cura di), *Administrative Rulemaking and Planning in European Laws*, Oxford University Press, Oxford, 2025, pp. 37-39.
- CHITI M.P., *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5-6, 2013, p. 977 ss.
- CLAEYS G., *How visible are independent fiscal institutions in public debate?*, in *Bruegel Blog*, 3 aprile 2019.

- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CLARICH M., *Il meccanismo di vigilanza unico: un bilancio in chiaroscuro*, in A. Magliari (a cura di), *Il Meccanismo unico di vigilanza: Un bilancio dopo i primi dieci anni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 221 ss.
- CLOOTS E., *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- CLOSA C.-GONZÁLEZ DE LEÓN F.-LOSADA FRAGA F., *Democracy vs. technocracy: national parliaments and fiscal agencies in the EMU governance*, in RECONNECT Working Paper Series, D10.2, 2020.
- CLOSA C.-KOCHEV D. (a cura di), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- COENE L.-LANGENUS G., *Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance*, in *Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 58, 1, Austrian Chamber of Commerce, Vienna, 2011, pp. 11-35.
- CŒURÉ B., *Opening remarks on The importance of independent fiscal councils*, Workshop on Fiscal councils, central banks and sound public finances, Francoforte, 27 gennaio 2016.
- COLAPIETRO C., *Il nuovo quadro giuridico europeo sulla protezione dei dati personali e l'adeguamento della normativa nazionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1, 2018, pp. 7-25.
- COLOMBO C.-NEGLIA M., *Some Reflections on the Dutch Economic Constitution: The Consultative Economy and Its Constitutional Significance*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 103 ss.
- COMBAM., *Dutch Public Administration: A Laboratory for the Evolution of the Separation of Powers Doctrine*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 207 ss.
- COMITATO CONSULTIVO EUROPEO PER LE FINANZE PUBBLICHE (EUROPEAN FISCAL BOARD), *Annual Report*, novembre 2017.
- COMMISSIONE DI VENEZIA, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* – Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions, Venezia, 5-6 luglio and 18-19 ottobre 2002.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance*, Bruxelles, COM(2010) 367/2.
- COMMISSIONE EUROPEA, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Public Finances in EMU 2011*, European Economy, 3, 2011.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sui Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio*, COM (2012) 342 final.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum of Understanding between the European Commission and Spain*, Brussels, 23 luglio 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Staff Working Document Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain*, SWD(2013) 359 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Bruxelles, C(2017) 1201 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, Parere del 23.10.2018 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto, C(2018) 7510 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020)123 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, *2021 Rule of Law Report*, Country Chapter on the rule of law situation in Poland, SWD(2021) 722 final, 20 July 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA, Staff Working Document su *Equality Bodies and the Implementation of the Commission Recommendation on Standards for Equality Bodies*, SWD/2021/63 final, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and Council on *the Application of Council Directive 2000/43/EC and Council Directive 2000/78/EC*, 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, COM (2022) 583 def, 9 novembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Independent Fiscal Institutions*, sito web della Direzione generale per gli affari economici e monetari, 2023.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione su 2025 European Semester: bringing the new economic governance framework to life*, COM (2024) 705 fin., Strasburgo, 26 novembre 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of France, COM(2024) 716 final, 26 novembre 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of Italy, COM(2024) 718 final, 26 novembre 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation setting the net expenditure path of the Netherlands, COM(2024) 722 final, 26 novembre 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, Recommendation for a Council Recommendation endorsing the national medium-term fiscal-structural plan of Spain, COM(2024) 730 final, 26 novembre 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of the French Medium-Term Plan in light of the additional information provided by France on 16 January 2025 – Note for the Economic and Financial Committee*, 17 gennaio 2025.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, C(2025) 2000 final, 19 marzo 2025.
- COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, 19 marzo 2025.
- CONSEIL D'ÉTAT FRANCESE, *Rapport public*, EDCE, n. 52, 2001.
- CONSTANT B., *Réflexions sur les constitutions, la distribution de les pouvoirs, et les garanties dans une Monarchie constitutionnelle*, Nicolle-Gide, Paris, 1818.
- CONTIADES X.-TASSOPOULOS I.A., *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. Contiades (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Routledge, London, 2013, pp. 195-218.
- CONTICELLI M.-DE BELLIS M.-DELLA CANANEA G. (a cura di), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Giappichelli, Torino, 2020.
- CONZUTTI A., *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024.
- COOMBES D.-WALKLAND S.A., *Parliaments and Economic Affairs in Britain, France, Italy and the Netherlands*, Heinemann, London, 1980.
- COOMBES D., *Representative Government and Economic Power*, Heinemann, London, 1982.
- CORREIA BAPTISTA E., *Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, II, 2011, pp. 477-488.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *EU requirements on national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application*, Special Report n. 22, 2019.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF*, Review 2, 2025.
- COUR DES COMPTES FRANCESE, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*.
- CPB, *Analysis of election manifestos – Charted Choices 2025-2028*, novembre 2023.
- CPB, *Macroeconomic Outlook 2025*, settembre 2024.
- CRAIG P.-DE BÚRCA G., *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 8a ed., Oxford University Press, Oxford, 2024.
- CROWLEY N., *Equality Bodies Making a Difference*, European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination, European Commission, Bruxelles, 2018.
- CROWLEY N., *Strengthening the Role and Independence of Equality Bodies*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 747.189, 2023.
- CRUM B., *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 25, 2018, p. 268 ss.

- CUKANI E., *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside?*, ESI, Napoli, 2021.
- CUOCOLO L., *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- CUOCOLO L., *Le autorità indipendenti*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, 2a ed., Egea, Milano, 2013, p. 511 ss.
- CUOCOLO L., *Le forme di stato*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, 2a ed., il Mulino, Bologna, 2022, cap. IV.
- D'ALBERTI M., *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Trecani, Roma, vol. IV, 1995, p. 1 ss.
- D'AMICO M.-BIONDI F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- D'ORAZIO R.-FINOCCHIARO G.-POLLICINO O.-RESTA G. (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, Milano, 2021.
- DAHL R. [1982], *I dilemmi della democrazia pluralista*, Società aperta ed., Sesto San Giovanni, 2021.
- DALY T.G., *Book review of Mark Tushnet. The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*. Cambridge University Press, 2021, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, 2022, p. 1423 ss.
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013.
- DANI M., *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, pp. 630-634.
- DANI M., *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Franco Angeli, Milano, 2024.
- DANI M.-MENÉNDEZ A.J., *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020.
- DAVOODI H.R. e altri, *Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, in *Working Paper of the International Monetary Fund*, WP/22/11, gennaio 2022.
- DAWSON M.-BOBIĆ A.-MARICUT-AKBIK A., *Reconciling Independence and Accountability at the European Central Bank: The False Promise of Proceduralism*, in *European Law Journal*, vol. 25, 2019, p. 75 ss.
- DE BELLIS M., *La costruzione giurisprudenziale dell'Unione bancaria tra consolidamento e garanzie: un bilancio a dieci anni*, in A. Magliari (a cura di), *Il Meccanismo unico di vigilanza: Un bilancio dopo i primi dieci anni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 71 ss.
- DE FALCO V., *Judicial Review and Independent Authorities Rulemaking. L'America alla ricerca di un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri*, in *DPCE Online*, 2, 2021, pp. 2113-2131.

- DE IOANNA P., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. Da Empoli-P. De Ioanna-G. Vegas (a cura di), Giuffrè, Milano, 2005, p. 235 ss.
- DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, pp. 45-80.
- DE MARTIN G.C., *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in *Le Regioni*, 1-2, 2007, pp. 131-147.
- DE MENDIZÁBAL ALLENDE R., *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, Ediz. La Ley, Madrid, 2011.
- DE PASQUALE P., *L'European Competition Network tra rafforzamento della collaborazione e vecchi vincoli: l'attuazione in Italia della direttiva ECN+*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2163 ss.
- DE TOCQUEVILLE A. [1835], *Democracy in America*, a cura di H. Mansfield-D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago, 2000.
- DE VISSER M., *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2014.
- DE WITTE B., *New Institutions for Promoting Equality in Europe: Legal transfers, national bricolage and European governance*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, 1, 2012, pp. 49-74.
- DE WITTE B., *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, vol. 58, 3, 2021, pp. 635-682.
- DEBETS R., *Performance Budgeting in the Netherlands*, in *OECD Journal on Budgeting*, 4, 2007, p. 103 ss.
- DEBRÉ M., *Donner à la France un régime parlementaire*, Discours devant le Conseil d'État, 27 agosto 1958.
- DEBRUN X., *Independent fiscal institutions in the European Union: Is coordination required?*, in *MPRA Paper*, no. 93143, 2019.
- DEBRUN X.-HAUNER D.-KUMAR M.S., *Independent Fiscal Agencies*, in *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, 2013, pp. 44-81.
- DEBRUN X. e altri, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, Study prepared for the International Monetary Fund, 16 luglio 2023.
- DECARO C., *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, entrambi in *Il Filangieri. Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, p. 267 ss.
- DEHOUSSE R., *The Politics of Delegation in the European Union*, in D. Ritleng (a cura di) *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 57 ss.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1996.

- DELLA CANANEA G., *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2005, pp. 668-670.
- DELLA CANANEA G., *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 7-28.
- DELLA CANANEA G., *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, pp. 165-180.
- DELLA CANANEA G., *The Eli Research On «Common Constitutional Traditions In Europe»: Research In Progress*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 14, 2022, p. 9 ss.
- DELLEDONNE G., *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- DERMINE P., *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.
- DERMINE P., *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, vo. 61, 4, 2024, p. 959 ss.
- DICKMANN R., *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012. Una proposta di lettura*, in *Rivista AIC*, 1, 2025, p. 296 ss.
- DIXON R.-TUSHNET M., *Constitutional Democracy and Electoral Commissions: A Reflection from Asia*, in *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, S1, 2021, p. S1 ss.
- DOUGLASS C., *Fourth branch of government*, Houghton Mifflin, Boston, 1959.
- ELIZONDO-URRESTARAZU J., *Organismos de igualdad*, in *IgualdadES*, vol. 9, 2024, pp. 245-278.
- ELSTER J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004.
- EUIFIS (EU NETWORK OF INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS), *The first round of Medium-term fiscal-structural plans: An assessment of national procedures with a focus on the role of IFIs*, 10 marzo 2025.
- EUIFIS (EU NETWORK OF INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS), *Defining and enforcing minimum standards for IFIs*, 2016.
- FABBRINI F., *Il diritto dell'Ue e l'indipendenza delle autorità nazionali garanti della protezione dei dati*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2010, pp. 1028-1033.
- FABBRINI F., *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 36, 2013, pp. 1-38.
- FABBRINI F., *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 47, 1, 2025, pp. 85 ss.
- FABBRINI F.-CELESTE E.-QUINN J. (a cura di), *Data Protection Beyond Borders. Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Hart Publishing, Oxford, 2022.

- FAHEY E., *The EU as a Global Digital Actor: Institutionalising Global Data Protection, Trade, and Cybersecurity*, Hart F.
- FALLETTA P., *L'attuazione del principio di non discriminazione, tra normativa europea e competenze degli Equality Bodies*, in G.C. De Martin-Z. Witkowski-P. Gambale (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*, Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Cedam, Padova, 2016, pp. 123-132.
- FARAGUNA P., *Ai confini della costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015.
- FASONE C., *Corte dei Conti v. Ufficio parlamentare di bilancio?*, in Z. Witkowski (a cura di), *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani di Toruń*, vol. IX, 2013, pp. 171-200.
- FASONE C., *Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis*, in *EUI LAW Working Paper series*, 2015/37.
- FASONE C., *La relazione 2017 dell'European Fiscal Board: un bilancio in chiaro-scuro del primo anno di attività*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 242 ss.
- FASONE C., *I fiscal council nell'Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell'accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, 2, 2021, pp. 2372-2373.
- FASONE C., *The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the Eurozone*, in *German Law Journal*, vol. 23, 2022, p. 257 ss.
- FASONE C., *A Distinct Role for Parliamentary Administrations in Presidential and Parliamentary Systems?*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo, *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Palgrave, London, 2024, p. 19 ss.
- FASONE C., *EU norms posing institutional obligations on Member States The case of independent fiscal institutions in comparative perspective*, in T. van der Brink-V. Passalacqua (a cura di), *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, p. 85 ss.
- FASONE C., *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2024, pp. 442-447.
- FASONE C.-DIRRI A.-GUERRA Y. (a cura di), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Palgrave, London, 2024.
- FASONE C.-FROMAGE D., *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. Daniele-P. Simone-R. Cisotta (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Springer, Heidelberg, 2017, p. 161 ss.
- FASONE C.-GRIGLIO E., *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National*

- Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. de Witte-A. Héritier-A.H. Trechsel (a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUI, Florence, 2013, p. 264 ss.
- FASONE C.-LUPO N., *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 22, 3, 2024, pp. 882-904.
- FERIOLI E.A., *Il Belgio*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2015, V rist. 2021, Tomo I, p. 305 ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.-R., *Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas*, in AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 2-33.
- FERRARI G.F., *L'ente pubblico nel diritto comparato*, in AA.VV., *Studi in onore di Ottaviano*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 395 ss.
- FERRO G.A., *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- FICHERA M.-POLLICINO O., *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, vol. 20, 2019, p. 1097 ss.
- FIGLIOLIA C.-MACCHIA M., *Autorità per la "privacy" e Comitato europeo nel quadro del "General Data Protection Regulation"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2018, pp. 423-438.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Report on Argentina, G-20 Budget Institutions, Country Evaluations*, 2014.
- FRASER S., *The Role of the Office of the Auditor General in Canada and the Concept of Independence*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 21, 2006, p. 1 ss.
- FROMAGE D., *Le Haut Conseil des Finances Publiques: quelles conséquences deux ans après sa création?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, 2015, p. 1107 ss.
- FROMAGE D., *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, in T. Beukers-B.de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 108 ss.
- FROMAGE D., *The European Commission and Multilevel Bargaining of National Budgets Post-crisis: Its Relationship to the European Fiscal Board and to National Independent Fiscal Institutions*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il Governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 189-194.

- FROMAGE D.-DE WITTE B., *The Treaty on Stability, Coordination and Governance: Should it be incorporated in EU law?*, in *VerfBlog*, 6 novembre 2017.
- FROMAGE D.-DERMINE P.-NICOLAIDES P.-TUORI K., *ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, 2019, p. 3 ss.
- FROMONT L., *La gouvernance économique européenne. Les conséquences constitutionnelles d'une décennie de crises*, Bruylant, Bruxelles, 2022.
- FROSINI T.E., *Per la costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti*, in V. Sgrò (a cura di), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 89 ss.
- GARCIA ROCA J.-MARTÍNEZ LAGO M.Á., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Editorial Civitas, Madrid, 2013.
- GENTILE G., *Autonomous but interdependent: Constitutional traditions on judicial protection and the general principle of effective judicial protection*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 6, 2022, p. 685 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 11 ss.
- GIANNESINI E., *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité ?*, in *Le contrôle de constitutionnalité des lois financières – Hors-séries*, luglio 2024.
- GIANNITI L., *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. Bassanini-A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, pp. 49-63.
- GIANNITI L.-GORETTI C., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 81 ss.
- GILARDI F.-JORDANA J.-LEVI-FAUR D., *Regulation in the age of globalization. The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*, in *IBEI Working Paper series*, 1, 2006.
- GINSBURG T., *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, in T. Ginsburg-M.D. Rosen-G. Vanberg (a cura di), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 58-70.
- GINSBURG T.-CHEIBUB J.A.-ELKINS Z., *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, in *Texas Law Review*, vol. 89, 2010, p. 1707 ss.
- GINSBURG T.-HUQ A., *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2019.
- GIUNTI L., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2013.
- GOMEZ M., *Advancing Economic and Social Rights through National Human*

- Rights Institutions*, in J. Dugard e altri (a cura di), *Research Handbook on Economic, Social, and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, pp. 327-343.
- GONZÁLEZ B.H., *Fiscal Councils: the Chilean experience*, Consejo Fiscal Autónomo, Santiago del Cile, giugno 2024.
- GONZÁLEZ-RICOY I.-GOSSERIESE A. (a cura di), *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- GORDILLO L.I.-DELGADO RAMOS D. (a cura di), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Madrid, 2022.
- GORETTI C., *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 190 ss.
- GOVERNO FRANCESE, *Plan budgétaire et structurel à moyen terme. Complement au rapport économique, social et financier 2025-2029*, trasmesso il 31 ottobre 2024.
- GOVERNO ITALIANO – MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Medium-term fiscal-structural plan for Italy, 2025-2029*, adottato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024 e trasmesso alla Commissione il 15 ottobre 2024.
- GOVERNO OLANDESE, *Budgetair-Structureel Plan Voor De Middellange Termijn – Nederland 2025-2028*, 15 ottobre 2024.
- GOVERNO SPAGNOLO, *Plan fiscal y estructural de medio plazo 2025-2028*, 15 ottobre 2024.
- GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GRAZIADEI M.-DECARIA R., *The «Constitutional Traditions Common to the Member States» in the Case-law of the European Court of Justice: Judicial Dialogue at its Finest*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2017, p. 949 ss.
- GRIGLIO E., *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 116-118.
- GRIGLIO E., *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, 2020.
- GROPPIT., *I poteri istruttori della Corte nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997.
- GROSSI L., *Sulla decisione della Data Protection Commission irlandese nel caso Meta: il ruolo delle autorità indipendenti nella protezione dei dati personali*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2, 2023, pp. 484-502.
- GUASTAFERRO B., *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2013.
- GUAZZAROTTI A., *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'Eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 141-151.

- GUAZZAROTTI A., *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, EGEA, Milano, 2024.
- GUELLA F., *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 4, 2013, p. 809 ss.
- GUERRA Y., *L'ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Governing with numbers. Economic Indicators and the Budget Decision in the Constitutional State*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 311 ss.
- GUERRA Y., *Qualche riflessione su UPB e Corte dei conti: le ragioni che stanno alla base di una loro distinzione funzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2022, p. 67 ss.
- GUIDI M., *Delegation and varieties of capitalism: Explaining the independence of national competition agencies in the European Union*, in *Comparative European Politics*, vol. 12, 2014, pp. 343-365.
- HAGELSTAM K.-LEHOFER W.-CIUCCI M., *The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, PE 614.494, 5 aprile 2018.
- HAGEMANN R.P., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 829, 2010.
- HALESIAK A., *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*, World Bank e Ministry of Finance of Poland, Warsaw, giugno 2024.
- HEMMING R., *The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility*, in M. Cangiano-T.R. Curristine-M. Lazare (a cura di), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Fondo monetario internazionale, Washington D.C., 2013, p. 468 ss.
- HENK DON F.J.-VAN DEN BERG P.J.C.M., *The Central Planning Bureau of the Netherlands: Its Role in the Preparation of Economic Policy*, Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 1990.
- HIRSCHL R., *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 53, 2005, p. 125 ss.
- HOLMES S., *Precommitment and the Paradox of Democracy*, in J. Elster-R. Slagstad (a cura di), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 196 ss.
- HOLTMAAT R., *Catalysts for change? Equality bodies according to directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- HORVATH M., *EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, p. 504 ss.
- HUHTA K., *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the*

- Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 30, 2021, p. 260 ss.
- HUQUE Z.-THIAGARAJA T., *Public accountability: the role of the Auditor-General in legislative oversight*, in Z. Huque (a cura di), *Making Governments Accountable. The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge, London, 2015, p. 1 ss.
- IBRIDO R., *L'Unione bancaria europea: profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- INDEPENDENT ADVISORY BOARD OF THE STABILITY COUNCIL (TEDESCO), *Second statement on compliance with the upper limit for the structural general government deficit pursuant to Section 51 (2) of the Budgetary Principles Act*, 8 dicembre 2014.
- ISIKSEL T., *Constitutionalism as Limitation and Licence*, in T. Ginsburg-N. D. Rosen-G. Vanberg (a cura di), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 187 ss.
- ITALIANER A., *The Independence of National Competition Authorities*, Speech at the Competition Conference on Best Practice in Investigations, Vienna, 12 dicembre 2014.
- JACKSON V., *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: Preliminary Reflections*, in *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*, 7, 2021, p. 156 ss.
- JACKSON V., *Knowledge Institutions and Resisting 'Truth Decay'*, in R.J. Krotoszynski, Jr.-A. Koltay-C. Garden (a cura di), *Disinformation, Misinformation, and Democracy. Legal Approaches in Comparative Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, p. 345 ss.
- JACOBS F., *Recent Developments in the Principle of Proportionality in EC Law*, in E. Ellis (a cura di), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Portland, Hart Publishing, Oxford, 1999.
- JAKAB A.-SONNEVEND P., *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, p. 120 ss.
- JALBERT L.-LAMBERT T., *La cour des comptes: un pouvoir rédempteur?*, LGDJ, Paris, 2017.
- JANČIĆ D. (a cura di), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- JANČIĆ D., *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in *European Law Journal*, vol. 22, 2016, p. 225 ss.
- JANEBA E.-J.L. ESCRIVÁ-LANGENUS G., *Fiscal councils in federal or decentralised countries: Belgium, Germany and Spain*, in R. Beetsma-X. Debrun (a cura di), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, CEPR Press, Londra, 2018, p. 96 ss.

- JANKOVICS L.-SHERWOOD M., *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States. The Early Years*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruxelles, 2017.
- JEFFERSON T., *Letter to James Madison (6 September 1789)*, in J.P. Boyd (a cura di), *The Papers of Thomas Jefferson*, vol. 16, 30 November 1789-4 July 1790, Princeton University Press, Princeton, 1961, pp. 146-147.
- JIMÉNEZ M., *La autoridad fiscal pide a Montoro una paga extra por exceso de trabajo*, El País, 12 novembre 2015.
- JOERGES C., *Integration Through Law and the Crisis of Law in Europe's Emergency*, in D. Chalmers-M. Jachtenfuchs-C. Joerges (a cura di), *The end of the Eurocrat's dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 299 ss.
- JOYCE P.G., *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Powers, and Policy Making*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2011, p. 207 ss.
- JUNCKER J.-C. e altri, *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels, 22 giugno, 2015.
- JUPILLE J.-CAPORASO J.A., *Theories of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 9 ss.
- KASSIM H.-MENON A., *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 10, 2003, p. 121 ss.
- KATROUGALOS G., *The Greek Austerity Measures: Violations of Socio-Economic Rights*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 29 gennaio 2013.
- KEYNES J.M. [1926], *La fine del "laissez faire"*, in Id., *Esortazioni e profezie*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 234 ss.
- KHAITAN T., *The Guarantor Branch*, draft paper presentato al Workshop su *Democratic Constitutions and Electoral Commissions*, University of New South Wales, 7 dicembre 2020.
- KHAITAN T., *Guarantor Institutions*, in *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, S1, 2021, p. S40 ss.
- KILPATRICK C., *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 10, 3, 2014, pp. 393-421.
- KILPATRICK C., *The EU sovereign debt programmes: the challenges of liminal legality*, in *Current legal problems*, Vol. 70, 2017, pp. 337-363.
- KOPITS G. (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- KOPITS G.-ROMHANYI B., *Hungary: A Short-Lived Fiscal Watchdog*, in G. Kopits (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal*

- Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 212 ss.
- KOSAŘD.-ŠIPULOVÁ K.-KADLEC O., *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 20, 1, 2024, p. 82 ss.
- KREPPPEL A., *Typologies and Classifications*, in S. Martin-T. Saalfeld-K. W. Strøm (a cura di), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 82 ss.
- KUMAR M.S.-MINASSIAN T. (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2007.
- KUMMELING H.-DUIJKERSLOOT T., *Agencies in the Netherlands*, in T. Zwart-L.F.M. Verhey (a cura di), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2003, p. 80 ss.
- LA SPINA A.-MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- LAJOLO DI COSSANO F., *L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia: «adelaide con juicio»?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, pp. 100-117.
- LANDI L., *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in AA.VV., *Atti del Seminario su La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, Roma, 2012.
- LANDI L., *L'ufficio parlamentare di bilancio nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2015, p. 177 ss.
- LARCH M.-BRAENDLE T., *Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, p. 267 ss.
- LASCOMBE M., *La Nouvelle Gouvernance Financière*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 4, 2013, p. 228 ss.
- LAW D.S.-VERSTEEG M., *The Declining Influence of the United States Constitution*, in *NYU Law Review*, vol. 87, 3, 2012, p. 762 ss.
- LAWSON G.S., *The Rise and Rise of the Administrative State*, in *Harvard Law Review*, vol. 107, 1994, p. 1231 ss.
- LECIS COCCO ORTU A.M., *La Francia del post-“fait majoritaire”: le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito*, in *Diritticomparati.it*, 8 ottobre 2024.
- LECIS COCCO ORTU A.M., *Il Consiglio costituzionale francese e la riforma delle pensioni, o dell'occasione mancata di comportarsi da “cour constitutionnelle de référence”*, in *Diritticomparati*, 15 maggio 2023.
- LEINO-SANDBERG P.-LINDSETH P.L., *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing ‘Cohesion’ as a General EU Spending Power*, in *The Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 16, 2024, pp. 587-610.
- LENAERTS K., *Les Verts v. European Parliament*, in M. Maduro-L. Azoulay (a cura di), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the*

- 50th Anniversary of the Rome Treaty, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- LEONE S., *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 327-354.
- LEVINSON D.J.-PILDES R.H., *Separation of parties, not powers*, in *Harvard Law Review*, vol. 119, 1, 2006, p. 1 ss.
- LIPPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- LIPPOLIS V. (a cura di), *Quaderno 2012-2013 de Il Filangieri – Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, 2013.
- LIPPOLIS V.-LUPO N.-SALERNO G.M.-SCACCIA G. (a cura di), *Quaderno 2011 de Il Filangieri – Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012.
- LOIERO R., *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 16, 2013, p. 1 ss.
- LOMBARDO G., *Le autorità amministrative indipendenti come poteri dello stato nei conflitti di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1998, p. 271 ss.
- LORD BINGHAM, *The Rule of Law*, Penguin Books, New York, 2011.
- LORD C., *How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 70, 2017, p. 673 ss.
- LOUGHLIN M., *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- LUPO N., *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- LUPO N., *Presidente di Assemblea (voce)*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2010, p. 444 ss.
- LUPO N., *Aritmie ed elezioni nella democrazia rappresentativa dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Itinerari della comparazione: scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, pp. 833-850.
- LUPO N., *Testo dell'intervento pronunciato nell'ambito Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea*, Senato della Repubblica, 16 maggio 2024.
- LUPO N.-MANZELLA A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2013.
- MAATSCH A., *Effectiveness of the European Semester: Explaining Domestic Consent and Contestation*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 70, 4, 2017, p. 691 ss.
- MAGARÒ P., *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 92 ss.
- MAJONE G., *The European community: an 'independent fourth branch of government'?*, in *EUI Working Papers*, SPS 9, 1993.

- MAJONE G., *Regulating Europe*, Routledge, Londra, 1996.
- MALFATTI E.-PANIZZA S.-ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, VII Ed., Giappichelli, Torino, 2021.
- MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
- MANETTI M., *Autorità indipendenti (dir. cost.)* voce, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1997, p. 1 ss.
- MANETTI M., *Le autorità indipendenti*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- MANZELLA A., *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020.
- MANZELLA A., *Le elezioni più lunghe*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2024, pp. 725-726.
- MARKAKIS M., *Accountability in the Economic and Monetary Union. Foundations, Policy, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- MARKETOU A., *Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty*, in T. Beukers-B. de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 179-198.
- MARTÍNEZ LAGO M.Á., *Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión: la autoridad de responsabilidad fiscal española*, in F. Adame Martínez-J. Ramos Prieto (a cura di), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014, pp. 1-40.
- MARTÍNEZ LAGO M.Á., *La Autoridad Fiscal Independiente*, in E. Marco Peñas-A. Agulló Agüero (a cura di), *Disciplina presupuestaria, colaboración público privada y gasto público*, Tirant Lo Blanch, Salamanca, 2016, p. 189 ss.
- MARTINICO G., *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- MARZAL T., *From Hercules to Pareto: Of bathos, proportionality, and EU law*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 15, 3, 2017, pp. 621-648.
- MASSA M. (a cura di), *La Corte Costituzionale e l'economia*, Vita e Pensiero, Milano, 2018.
- MASSERA A., *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in S. Cassese-C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 19 ss.
- MASTROMARINO A., *Il Belgio*, il Mulino, Bologna, 2013.
- MASTROMARINO A., *La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme – Editoriale*, in *DPCE Online*, 2, 2019, p. I ss.
- MAURER A.-WESSELS W. (a cura di), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- MAZZA M., *Le authorities nei paesi dell'Est europeo*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2275 ss.
- MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 112 ss.

- MCKAY W.-JOHNSON C.W., *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- MEIER K.J., *Politics and the bureaucracy: policymaking in the Fourth Branch of Government*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1987.
- MELIS G., *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, in *Rivista della corte dei conti*, 3, 2020, p. 21 ss.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- MENÉNDEZ A.J., *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, in C. Caruso-M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 95-120.
- MESSORI M., *New EU Fiscal Rules in Light of Contract Theory: Improvements and Unsolved Problems*, in *IEP at Bocconi University Policy Brief*, gennaio 2024.
- MEUWISSEN K., *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?*, in *Human Rights Law Review*, vol. 15, 3, 2015, pp. 441-484.
- MEZZANOTTE C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia veneziana, Roma, 1984.
- MEZZETTI L., *L'America Latina*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2015, V rist. 2021, Tomo I, p. 469 ss.
- MEZZETTI L., *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE Online*, 1, 2023, p. 799 ss.
- MIJS A., *The Unsustainability of Independent Fiscal Institutions*, in *Policy Brief*, Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, 2016.
- MIRANDA A., *Trapianti giuridici, circolazione dei modelli e persistenza della norma: l'insegnamento di Alan Watson*, in A. Miranda (a cura di), *Diritto e Tradizione. Circolazione, decodificazione e persistenza delle norme giuridiche. Studi per una laurea Honoris Causa ad A. Watson*, ILA Palma, Palermo, 2004, p. 11 ss.
- MONACO G., *REMS: riserva di legge e competenze del Ministro della giustizia. Dopo un'ampia istruttoria, ancora una pronuncia di incostituzionalità accertata ma non dichiarata. Osservazioni su Corte cost. n. 22/2022*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, p. 274 ss.
- MONTESQUIEU [1748], *The Spirit of Laws*, traduz. di T. Nugent, The Colonial Press, New York, 1899.
- MONTI G., *Independence, Interdependence and Legitimacy: The EU Commission, National Competition Authorities, and the European Competition Network*, in D. Ritleng (a cura di), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 180 ss.

- MORBIDELLI G., *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997, pp. 145-257.
- MORGANTE D., *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 9, 2013, p. 1 ss.
- MORTATI C., *L'Ombudsman (il difensore civico)*, con la collaborazione di G. De Vergottini-A. Di Giovine-F. Pizzetti-M.C. Sergi-G. Treves-G. Zagrebelsky, *Studi di diritto pubblico comparato*, vol. III, UTET, Torino, 1974.
- MOSCA V.-NAVA G., *Caratteristiche, criticità ed evoluzione dei modelli di finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi.it*, 24, 2016, p. 2 ss.
- MOSCHELLA M., *When Some Are More Equal than Others: National Parliaments and Intergovernmental Bailout Negotiations in the Eurozone*, in *Government and Opposition*, vol. 52, SI 2, 2017, p. 243 ss.
- MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.
- NAP M., *Advisory Opinions of the Dutch Council of State as Contributions to a Constitutional Dialogue*, in J. De Poorter e altri (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2021 – Constitutional Advice*, vol. 3, 2022, p. 228 ss.
- NAPOLITANO G. e altri, *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2023, pp. 441-486.
- NICCOLAI S., *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, ETS edizioni, Pisa, 1996.
- NICHOLS T., *The death of expertise: the campaign against established knowledge institutions and why it matters*, Cambridge University Press, Cambridge, ediz. 2017 e 2024.
- NICOL S. e altri, *OECD Review of the Irish Fiscal Advisory Council*, in *OECD Journal on Budgeting*, 3, 2021, p. 9 ss.
- NICOLINI M., *Methodologies of Comparative Constitutional Law: Universalist Approach*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2020.
- NIERO-MORALES F., *Mexico's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Palgrave, London, 2024, p. 678 ss.
- NINATTI S., *Ai confini dell'identità costituzionale. Dinamiche familiari e integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2012.
- NORTH D.C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1994.

- OCSE, *Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, 4th annual meeting, Background document n. 3 per la sessione sulla discussione dei *draft principles for Independent Fiscal Institutions*, Parigi, 23-24 febbraio 2012.
- OCSE, *Mexico – Centre for Public Finance Studies*, in *OECD Journal of Budgeting*, 2, 2015, p. 166 ss.
- OCSE, *Netherlands*, in *OECD Journal of Budgeting*, 2, 2015, p. 175 ss.
- OCSE, *Spain’s Independent Authority for Fiscal Responsibility*, in *Independent Fiscal Institutions Review – AIReF Highlights*, 2018.
- OCSE, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, 2024.
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 575 ss.
- OLIVITO E., *I poteri istruttori della Corte costituzionale: conoscenza della prassi applicativa della legge o preannuncio di un monito, in anticipo su Strasburgo?*, in *Nomos*, 2, 2021, p. 1 ss.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano.
- ORSINA G., *La (auto)distruzione del politico, 1968-2008*, in A. Masala-L. Viviani (a cura di), *L’età dei populismi*, Carocci, Roma, 2020, pp. 127-140.
- PACE A., *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corti costituzionali nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 4, 1986, p. 785 ss.
- PAL M., *Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government*, in *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, 1, 2016, pp. 86-114.
- PALERMO F.-KÖSSLER K., *Comparative federalism: Constitutional arrangements and case law*, Hart Publishing, Oxford, 2017.
- PANASCÌ M.A., *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, 1, 2024, pp. 13-54.
- PANCRAZI L., *Le principe de sincérité budgétaire*, L’Harmattan, Paris, 2012.
- PAPADIA F.-SANTINI C., *La Banca centrale europea. Le nuove sfide dopo la Grande Recessione*, il Mulino, Bologna, 2019.
- PARDOLESI R., voce *Analisi economica del diritto*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., I, Utet, Torino, 1987, p. 309 ss.
- PARODO F., *La tutela del diritto alla protezione dei dati personali: l’effettività dei rimedi e il ruolo “nomofilattico” del Comitato europeo per la protezione dei dati personali*, in *Federalismi.it*, 25, 2021, pp. 106-151.
- PASSAGLIA P., *Constitutional Review in The Netherlands: A Few Remarks from an Outsider’s Perspective*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multi-level Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 273 ss.

- PATEL K.-GURAZADA S., *Six reasons why fiscal councils can help create sustainable public finance in the post-pandemic world*, in *World Bank Blog*, 14 January 2021.
- PATRONI GRIFFI A., *L'indipendenza del Garante*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, p. 2 ss.
- PAVANI G.-PEGORARO L.-PENNICINO S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna University Press, Bologna, 2011.
- PELIZZO R.-STAPENHURST R.-OLSON D. (a cura di), *The Role of Parliaments in the Budget Process*, Roundtable nell'ambito del Southern Political Science Association Annual Meeting, New Orleans, LA, USA, promosso dal World Bank Institute, 2005.
- PEREZ R., *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2014, p. 197 ss.
- PERJU V., *Constitutional transplants, borrowing and migrations*, in M. Rosenfeld-A. Sajó (a cura di), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 1304-1327.
- PERRI M., *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE Online*, 1, 2021, p. 2309 ss.
- PETERS B.G., *The United States Congressional Administration*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, London, 2023, pp. 713-722.
- PETTINARI N., *L'organismo indipendente di bilancio in Italia. Origini, caratteristiche, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2021.
- PICCIRILLI G., *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastrutturali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- PICIACCHIA P., *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE Online*, 1, 2023, p. 971 ss.
- PIERDOMINICI L., *Teoria e ideologia del vincolo esterno: è predicabile un suo significato costituzionale?*, in G. Martinico-L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelvecchi editore, Roma, 2023, p. 88 ss.
- PIERINI M., *L'unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2019.
- PIERRE J.-DE FINE LICHT J., *How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact? A comparative analysis*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 26, 2019, p. 226 ss.
- PISANI-FERRY J. e altri, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, in *CEPR Policy Insight*, n. 91, Centre for Economic Policy Research, London, 2018.
- PISAURO G., *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni (commento agli artt. 7, 8, 9, 10*

- e 20 della legge n. 42/2009), in AA.VV., *Commentario ANCI alla legge delega sul federalismo fiscale*, 2010.
- PIZZETTI F., *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *MediaLaws*, 1, 2018, p. 103 ss.
- PIZZETTI F., *Le autorità garanti per la protezione dei dati personali e la sentenza della Corte di Giustizia sul caso “Google Spain”: è tempo di far cadere il “velo di Maya”*, in *Il Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 4-5, 2014, pp. 805-829.
- PLATAIS J.-KALSONE D.-VAN VELDHUIZEN S., *Costing Election Manifestos: Experience from EU IFIs*, in European Fiscal Board (a cura di), *Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*, Brussels, 2019.
- POGGIA., *La tutela dei diritti dinanzi le Autorità indipendenti*, in *Lo Stato*, vol. 10, 2018, pp. 79-108.
- POIARES MADURO M., *Passion and Reason in European Integration*, in I. Pernice-R. Schwarz (a cura di), *Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Nomos, Baden-Baden, 2013, p. 97 ss.
- POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2, 2016, p. 253 ss.
- POLLICINO O., *Getting the Future Right – Artificial Intelligence and Fundamental Rights. A view from the European Union Agency for Fundamental Rights*, in *BioLaw Journal*, 1, 2021, pp. 7-11.
- PEPLIER P.-LEMMENS K., *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2015.
- POSNER P.L.-SHAHAN A., *Audit Institutions*, in M. Bovens-R.E. Goodin-T. Schillemans (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 493 ss.
- PREDIERI A. (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997.
- PREDIERI A., *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.
- RAAD VAN STATE (Consiglio di Stato olandese), *2024 Spring Report*, No. W06.24.00069/III, 24 aprile 2024.
- RAAD VAN STATE (Consiglio di Stato olandese), *Advies Miljoenennota 2025 en rapportage begrotingstoezicht 2024*, 17 settembre 2024.
- RADAELLI C.M., *Technocracy in the European Union*, Routledge, London, 1999.
- RANGONE N., *Le programmazioni economiche. L’intervento pubblico in economia tra piani e regolazioni*, Il Mulino, Bologna, 2007.

- RANGONE N., *The myth and reality of good quality regulation tools*, in *Italian Journal of Public Law*, 4, 2012, pp. 1-30.
- RANGONE N., *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, in *European Journal of Risk Regulation*, 9, 2018, pp. 483-501.
- RAZZA A., *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2013, p. 893 ss.
- RESTA G., *La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio USA/UE*, in G. Resta-V. Zeno-Zencovich (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "safe harbour principles" al "privacy shield"*, Roma TrE-Press, Roma, 2016, p. 23 ss.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- RIVOSECCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, p. 1 ss.
- RIVOSECCHI G., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 360 ss.
- RIVOSECCHI G., *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 155 ss.
- RIVOSECCHI G., *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. III, Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale, Consulta Online, 2020, p. 273 ss.
- RIVOSECCHI G., *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan" tra controllo e giurisdizione*, in *Diritto & Conti*, 5 ottobre 2021.
- RIVOSECCHI G., *Uno studio sull'Ufficio parlamentare di bilancio, preteso potere dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2, 2021, p. 1 ss.
- RIVOSECCHI G., *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, 28, 2022, p. 144 ss.
- RIVOSECCHI G., *La Corte dei conti tra controllo sulla finanza pubblica e giurisdizione per responsabilità erariale, oggi*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1, 2023, pp. I-VI.
- RIVOSECCHI G., *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2024, p. 5 ss.
- RIZZONI G., *Parliamentarism and Encyclopaedism. Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Hart Publishing, 2024.
- ROMITO M., *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network: dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN*, Cacucci, Bari, 2020.
- ROSBOSCH M., *La Corte dei conti unitaria: tra continuità e innovazioni*, in *Rivista della corte dei conti*, n. 3, 2020, pp. 9-20.

- ROUSSEAU D.-GAHDOUN P.-Y.-BONNET J., *Droit du contentieux constitutionnel*, 13 a ed., LGDJ e Lextenso, Paris, 2023.
- ROZNAI Y., *We the Fourth Branch? The People as an Institution Protecting Democracy*, in M. Khosla-V. Jackson (a cura di), *Redefining Comparative Constitutional Law: Essays for Mark Tushnet*, Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 293 ss.
- RUGGERI A.-SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI Ed., Giappichelli, Torino, 2019.
- RUIZ ALMENDRAL V., *The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy*, in T. Beukers-B. de Witte-C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-crisis Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 27 ss.
- SALMONI F., *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001.
- SALMONI F., *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021.
- SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- SANDULLI A.M., *Funzioni pubbliche neutrali*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 241 ss.
- SANTOS F.-SABOIA VIEIRA F., *Brazil's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen-E. Griglio-N. Lupo (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Palgrave, London, 2024, p. 611 ss.
- SARTORETTI C., *The Trump administration and its strategy to seize control over independent agencies*, in *DPCE Online*, 1, 2021, p. 1047 ss.
- SARTORETTI C., *Le authorities al tempo del covid-19. Riflessioni sul ruolo delle autorità indipendenti: modello in declino o consolidato?*, in *DPCE Online*, 2, 2021, p. 2133 ss.
- SARTORI G., *Parties and Party Systems*, Vol. 1: A Framework for Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- SAVASTANO F., *L'Autorità nazionale per i diritti umani: vecchi percorsi e nuove ipotesi per un organismo che non riesce a vedere la luce*, in *Nomos*, 1, 2023, p. 2 ss.
- SCAFFARDI L., *L'incerto mandato dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2008, pp. 156-159.
- SCHÄUBLE W., *Why austerity is the only cure for the eurozone*, in *Financial Times*, 5 settembre 2011.
- SCHMITT C. [1931], *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.
- SCHULTZ BRESSMAN L.-THOMPSON R.B., *The Future of Agency Independence*, in *Vanderbilt Law Review*, vol. 63, 2010, p. 599 ss.
- SCHUMPETER J. [1942], *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Giuffrè, Milano, 1994.

- SCHÜTZE R., *European Union Law*, 3a ed., Oxford University Press, Oxford, 2021.
- SEROWANIEC M., *The Legal Status of the Polish Supreme Audit Office's Corps of Auditors*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, vol. XIII, 2017, p. 51 ss.
- SHAPIRO M., *The problems of independent agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2, 1997, p. 276 ss.
- SHEPSLE K.A., *Rational choice institutionalism*, in S.A. Binder e altri (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 23-38.
- SIEMS M., *Comparative Law*, 3a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2022.
- SIEMS M.-JEN YAP P., *Introduction*, in M. Siems-P. Jen Yap (a cura di), *The Cambridge Handbook of Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2024, p. 1 ss.
- SILEONI S., *Brevi note sui profili costituzionali del rinnovo della Commissione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, pp. 209-213.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1979 e 1984.
- SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 670 ss.
- SIMONCINI A., *Autorità indipendenti e "costruzione" dell'ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Diritto Pubblico*, 3, 1999, pp. 851-898.
- SIMONCINI M., *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine. A Study on EU Agencies*, Hart Publishing, Oxford, 2018.
- SMITH K.B.-LICARI M.J., *Public administration: power and politics in the fourth branch of government*, Roxbury, Los Angeles, 2006.
- SOLANES Á., *Equality Bodies in the European Union: The Spanish Independent Authority for Equal Treatment*, in *Deusto Journal of Human Rights*, vol. 12, 2023, p. 105.
- SOMMA A., *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma-Bari, 2021.
- SORGI G.-BARIGAZZI G.-FAGGIONATO G., *Von der Leyen signals 'extraordinary' measure to boost EU defense spending*, in *Politico.eu*, 14 febbraio 2025.
- SPAHN P.B., *Intergovernmental Fiscal Relations and Structural Problems of Federalism in Belgium*, Fondo monetario internazionale, Washington, DC, 2007.
- STAPENHURST R.-PELIZZO R.-JACOBS K., *Following the Money. Comparing Parliamentary Public Accounts Committee*, Pluto Press, London, 2014.
- STIGLITZ J., *Europe's Austerity Disaster*, in *Social Europe*, 29 settembre 2014.
- SUNSTEIN C.R., *Constitutionalism After the New Deal*, in *Harvard Law Review*, vol. 101, 1987, p. 421 ss.
- TARCHI R., *Democrazia e istituzioni di garanzia. Un rapporto dialettico o conflittuale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

- TARCHI R., *Venticinque anni di DPCE: gli studi in tema di forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, 2024, p. 109 ss.
- TESCHE T., *Fiscal councils: A weapon against populism?*, in *EU Ideas*, 20 June 2019.
- TESCHE T., *'The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?': The Diffusion of National Fiscal Councils in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, 2019, p. 1213 ss.
- TESCHE T., *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 15, 2019, p. 27 ss.
- TESCHE T., *The European Fiscal Board: supranational de novo body or orchestra-tor?*, in *Italian Political Science Review*, vol. 51, 2021, p. 391 ss.
- TESTA L., *Il bilancio in parlamento. Elementi per una comparazione*, Egea, Milano, 2019.
- THATCHER M., *Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Eu-rope*, in *Journal of European Public Policy*, 6, 2002, pp. 954-972.
- THYM D., *Enhanced Cooperation within the Union*, in T. Tridimas-R. Schütze (a cura di), *The Oxford Principles of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 847-883.
- TONDI DELLA MURA V., *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, 2, 2025, p. 1 ss.
- TONIATTI R., *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2020, p. 1155 ss.
- TONTI V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Giappichelli, Torino, 2017.
- TORRE A., *Dal Board System ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2000, p. 1166 ss.
- TORRE A., *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000.
- TROISI M., *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- TUCCIARELLI C., *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, pp. 145-171.
- TUSHNET M., *Institutions Supporting Constitutional Democracy: Some Thoughts About Anti-Corruption (and Other) Agencies*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, settembre 2019, p. 440 ss.
- TUSHNET M., *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

- UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (ITALIANO), *DPB: nessuna informazione obsoleta all'origine della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico per il 2019*, 2018.
- UZMAN J., *Changing Tides: The Rise (and Fall?) of Judicial Constitutional Review in The Netherlands*, in G.F. Ferrari-R. Passchier-V. Voermans (a cura di), *The Dutch Constitution beyond 200 years. Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Eleven Publishing, The Hague, 2018, p. 257 ss.
- VAN DE GRONDEN J.W.-DE VRIES S.A., *Independent competition authorities in the EU*, in *Utrecht Law Review*, 2, 2006, pp. 32-66.
- VAN DER BRINK T., *Refining the Division of Competences in the EU: National Discretion in EU Legislation*, in S. Garben-I. Govaere (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Hart Publishing, Oxford, 2018, pp. 251-275.
- VAN DER BRINK T.-PASSALACQUA V., *Introduction*, in T. Van der Brink-V. Passalacqua (a cura di), *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, p. 1 ss.
- VAN SASSE VAN YSSELT P., *Constitutional Advice and Signals. in the Netherlands: Actors and Impact*, in J. De Poorter e altri (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2021 – Constitutional Advice*, vol. 3, 2022, p. 63 ss.
- VERKUIL P.R., *The Purposes and Limits of Independent Agencies*, in *Duke Law Journal*, 2-3, 1988, p. 257 ss.
- VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 502 ss.
- VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020.
- VIBERT F., *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- VIERKE H.-MASSELINK M., *The Dutch Budgetary Framework*, Economic Brief 027, May 2017, European Commission, Brussels.
- VINEY C.-POOLE T., *Independent Fiscal Institutions*, in R. Masterman-R. Schütze (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 441 ss.
- VIOLINI L., *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e "case law" nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in *Federalismi.it*, 1, 2012, p. 1 ss.
- VON TRAPP L.-NICOL S., *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, in *OECD Working Papers on Public Governance*, 7 February 2017.
- WATSON A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1974.

- WEHNER J., *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, London, 2010.
- WEILER J.H.H., *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 8, 1991, pp. 2403-2483.
- WHITE J., *In the Long Run: the Future as a Political Idea*, Profile Books, London, 2024.
- WHITE J., *Technocratic myopia: On the pitfalls of depoliticising the future*, in *European Journal of Social Theory*, vol. 27, 2, 2024, p. 260 ss.
- WILS W.P.J., *Independence of Competition Authorities: The Example of the EU and Its Member States*, in *World Competition*, vol. 42, 2019, p. 154 ss.
- WORKING PARTY OF SENIOR BUDGET OFFICIALS, *OECD Review of the Irish Fiscal Advisory Council*, OCSE, 2021.
- WOUTERS J.-MEUWISSEN K. (a cura di), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International perspectives*, Larcier-Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013.
- WREN-LEWIS S., *Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy*, in G. Kopits (a cura di), *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 54 ss.
- YOO C.S.-CALABRESI S.G.-COLANGELO A.J., *The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004*, in *Iowa Law Review*, vol. 90, 2005, p. 606 ss.
- ZAMFIR I., *Standards for Equality Bodies: Discrimination under Article 19 TFEU Grounds (EU Legislation in Progress)*, European Parliament Members' Research Service, PE 751.414, giugno 2024.
- ZENO-ZENCOVICH V., *Una lettura comparatistica della l. n. 675/1996 sul trattamento dei dati personali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3, 1998, pp. 733-745.
- ZILIOLI C.-IOANNIDIS M., *Climate change and the mandate of the ECB: Potential and limits of monetary contribution to European green policies*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 2, 2022, pp. 363-394.
- ZILLER J., *Common Constitutional Traditions*, in L. Besselink-N. Lupo-M. Wendel (a cura di), *Research Handbook of European Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2025, in corso di pubblicazione.

Finito di stampare nel mese di giugno 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220

Per una koiné costituzionale

Volumi pubblicati

1. STEFANIA NINATTI, *Ai confini dell'identità costituzionale. Dinamiche familiari e integrazione europea*, 2012, pp. VI-162.
2. BARBARA GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, 2013, pp. X-254.
3. VALERIA DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, 2013, pp. XXVI-422.
4. GIOVANNA RAZZANO, *Dignità nel morire, eutanasia e cure palliative nella prospettiva costituzionale*, 2014, pp. XX-316.
5. RENATO IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, 2017, pp. VIII-360.
6. ENRICO ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, 2018, pp. XXVI-358.
7. DAVIDE PARIS, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, 2018, pp. VIII-168.
8. GIOVANNI PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, 2019, pp. XXIV-312.
9. DANIELE CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, 2019, pp. X-294.
10. GIUSEPPE MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, 2019, pp. VIII-240.
11. MARTA CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, 2019, pp. XII-276.
12. LUCA CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, 2019, pp. XII-260.
13. MARIA PIA IADICICCO, *Procreazione umana e diritti fondamentali*, 2020, pp. X-438.
14. OMAR CARAMASCHI, *Il costituzionalismo globale: teorie e prospettive*, 2022, pp. XVIII-318.
15. FEDERICO LORENZO RAMAIOLI, *Dal mito del cielo alla legge dello Stato. Kokutai e ordinamento giuridico in Giappone*, 2022, pp. VIII-176.
16. LUCA BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, 2024, pp. X-422.

17. ANDREA CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale. Con Prefazione di Sergio Bartole*, 2024, pp. XVI-320.
18. PIETRO FARAGUNA, *La Corte costituzionale e l'autorimessione. Teoria, prassi, prospettive*, 2025, pp. X-262.
19. CRISTINA FASONE, *Le istituzioni fiscali indipendenti tra Unione europea e Stati membri. Un'analisi di diritto costituzionale comparato sul fourth branch of government*, 2025, pp. XIV-306.

