

I fiscal council nell'Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell'accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata

di Cristina Fasone

Abstract: Fiscal councils in the Eurozone, between independence and enhancement of democratic accountability: the Irish, the Italian and the Spanish cases in comparative perspective – The essay considers the impact of the mandatory setting up of independent fiscal authorities in the EU on parliamentary accountability in selected Eurozone countries. After having analysed the rationale for their creation, the contribution focuses on the independence requirements set at EU level. It then presents the outcomes of an empirical analysis carried out on the Irish, the Italian and the Spanish fiscal councils, sharing a similar mandate but showing a different institutional configuration. By drawing on these examples it shows that to date the positioning of the fiscal council has not been a key element to strengthen parliamentary accountability. At the same time, it offers a note of caution on the risk of politicization of fiscal councils.

Keywords: Fiscal councils; independence; parliamentary accountability; European Economic governance.

2353

1. Introduzione

Dieci anni dopo l'avvio del processo di riforma della *governance* economica europea tante sono le questioni ancora aperte circa il suo impatto sugli ordinamenti costituzionali nazionali, in particolare sul versante delle istituzioni. Si è ampiamente dibattuto del ruolo delle Corti, su cui si sono scaricati una serie di conflitti politico-costituzionali, sia sul fronte delle competenze tra livelli di governo¹, sia sul fronte dei diritti². Sono stati analizzati gli effetti della riforma e dell'introduzione delle nuove regole fiscali e del calendario comune di bilancio sui Parlamenti, tanto su quelli nazionali, quanto su quello europeo, giungendo, peraltro, a conclusioni non univoche: alcuni hanno dato conto di una loro progressiva e preoccupante

¹ Cfr., ad esempio, F. Fabbrini, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in 32 *Berkeley Journal of International Law* 1, 64 ss. (2014); D. Kelemen, *Commitment for Cowards*, in T. Ginsburg, M. D. Rosen, G. Vanberg (Eds), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge, 2019, 146 ss.

² Cfr. M. Dani, *National Constitutional Courts in Supranational Litigation: A Contextual Analysis*, in 23 *European Law Journal* 3-4, 189 ss. (2017) e C. Marchese, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in questa *Rivista*, 2017, 141 ss.

marginalizzazione nei processi decisionali euro-nazionali³; altri hanno invece lodato la loro “resilienza” se non, addirittura, la capacità di adattamento e di rivitalizzazione del ruolo⁴.

In molti hanno evidenziato, quali tendenze comuni, quelle del dominio degli esecutivi, individualmente e collettivamente⁵, e dell’avanzata di una tecnocrazia euro-nazionale, votata alla promozione di politiche di austerità, almeno in una prima fase, e che ha indotto alla de-politicizzazione dei processi decisionali sul bilancio⁶. Non che il conflitto politico in sé sia venuto meno; semplicemente, sarebbe stato “immunizzato” dietro lo schermo del «governo dei numeri»⁷, per cui parametri e cifre, inseriti nelle varie norme di diritto europeo e internazionale che regolano l’Eurozona, in quanto strumenti tecnici di governo, difficilmente possono essere contestati, anche se poi sono stati oggetto di interpretazione flessibile⁸.

In questo quadro, limitata, se non nulla⁹, è stata invece l’attenzione rivolta alle nuove istituzioni che, in molti Paesi europei, sono state create sulla scorta di obblighi previsti nel diritto dell’Unione: i *fiscal council*¹⁰. La riforma della *governance* economica europea ha reso necessaria l’introduzione o la riforma, a seconda dei casi, di istituzioni fiscali indipendenti dalle autorità di bilancio in tutti gli Stati membri, con regole più stringenti per quelli dell’Eurozona, come guardiane del rispetto delle nuove regole fiscali. Se, specialmente per l’area euro, le funzioni obbligatorie dei *fiscal council* sono

³ Così E. Bressanelli, N. Chelotti, *The European Parliament and Economic Governance: Explaining a Case of Limited Influence*, in 24 *The Journal of Legislative Studies* 1, 72 ss. (2018) e B. Crum, *Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliaments in Post-Crisis EU Economic Governance?*, in 25 *Journal of European Public Policy* 2, 268 ss. (2018).

⁴ D. Jancic, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in 22 *European Law Journal* 2, 225 ss. (2016); A. Héritier et al., *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Londra, 2019, 113 ss.

⁵ D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in 77 *Modern Law Review* 1, 1 ss. (2014).

⁶ N. Scicluna, *Politicization Without Democratization: How the Eurozone Crisis is Transforming EU Law and Politics*, in 12 *International Journal of Constitutional Law* 3, 545 ss. (2014).

⁷ C. Caruso, M. Morvillo, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio Euro-nazionale*, in C. Caruso, M. Morvillo (cur.), *Il Governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 9 ss.

⁸ Si veda Commissione europea, Comunicazione su *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, COM(2015) 12 final, 13 gennaio 2015. Sul punto, assai criticamente, cfr. A. J. Menéndez, *The Sleep of Numbers Produces Monsters: The Case of «Numerical Rules»*, in *Il Governo dei numeri*, cit., 93 ss.

⁹ Se si eccettuano, aldilà dei lavori degli economisti e di alcuni capitoli in lavori collettanei su altri temi, un paio di studi monografici recenti rivolti prevalentemente al caso italiano: cfr. V. Tonti, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2017 e A. Vernata, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020.

¹⁰ Nel prosieguo, *fiscal council* e istituzioni o autorità fiscali indipendenti saranno usati come sinonimi.

state definite nel Regolamento UE 473/2013¹¹, è stato però assicurato un significativo margine di intervento agli Stati membri nella configurazione di queste istituzioni (collocazione istituzionale, composizione, procedure di nomina e di revoca del mandato, garanzie di indipendenza) e nell'attribuzione di eventuali funzioni aggiuntive¹².

Questo contributo mira ad analizzare la *ratio* dietro la creazione di tali istituzioni, in generale e in particolare nell'UE, come autorità indipendenti e se e come possano contribuire indirettamente a garantire le procedure di *accountability*, in particolare in relazione ai Parlamenti. L'analisi, quindi, si concentrerà sulle interazioni tra istituzioni fiscali indipendenti e parlamentari nell'attuazione delle nuove regole di bilancio europee. L'accostamento potrebbe apparire ambiguo in prima battuta. Infatti, da un lato, trattandosi di autorità indipendenti, i *fiscal council* potrebbero ben collocarsi nell'ambito del *fourth branch of government*, nel quale sono incluse le agenzie amministrative indipendenti che in qualche misura sfidano i tradizionali assetti costituzionali basati sulla tripartizione dei poteri e, a seconda delle funzioni conferite, l'attività dell'esecutivo e del legislativo, delimitandone il perimetro delle scelte discrezionali sul bilancio¹³. Da questa prospettiva, i *fiscal council* possono essere visti come una "minaccia" per la tenuta delle procedure di *accountability* democratica, essendo la loro legittimazione ancorata all'*expertise* tecnica dei loro componenti e alla natura contro-maggioritaria delle loro funzioni rispetto alle istituzioni rappresentative, che si legittimano alla luce dell'investitura popolare.

Da un altro punto di vista, però, considerato che le istituzioni fiscali indipendenti sono state concepite – ben prima della crisi dell'Eurozona – per tenere sotto controllo la propensione dei Governi a finanziare la spesa in deficit e a ricorrere all'indebitamento e per contrastare l'asimmetria informativa rispetto ai Parlamenti e ai cittadini da cui gli Esecutivi traggono vantaggio¹⁴, anche a scopi elettorali, i *fiscal council* possono essere ritenuti uno strumento importante per ricalibrare il rapporto esecutivo-legislativo in

¹¹ 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, G.U.U.E serie L 140/11, del 27 maggio 2013.

¹² Cfr. 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 (Eds), *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, 108 ss.

¹³ B. Ackermann, *The New Separation of Powers*, in 113 *Harvard Law Review* 3, 642 ss. (2000) parlando di un *integrity branch*.

¹⁴ Cfr. C. Viney, T. Poole, *Independent Fiscal Institutions*, in R. Masterman, R. Schütze (Eds), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019, 446 ss. e M. Horvath, *EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in 56 *Journal of Common Market Studies* 3, 504 ss. (2018).

favore di quest'ultimo¹⁵; ciò, nella misura in cui le istituzioni fiscali indipendenti collaborano attivamente con i Parlamenti senza che l'indipendenza della loro azione dalle autorità di bilancio sia messa in discussione. Infatti, come recenti analisi empiriche hanno dimostrato¹⁶, uno dei principali rischi con cui i *fiscal council* si confrontano – piuttosto che assecondare l'accusa di agire in conto proprio per il perseguimento di interessi tecnocratico-burocratici (come *trustees*) anche a scapito delle procedure democratiche – è quello di restare vittime di “cattura” da parte della politica e, segnatamente, della maggioranza (*political capture*), di perdere la loro autonomia e di trasformarsi in “agenti” dell'Esecutivo, piegati ai suoi voleri e usati in chiave strumentale ad accrescere il vantaggio politico-elettorale del o dei partiti di Governo¹⁷.

Alla luce di questa premessa, lo scritto prende in esame gli effetti che, sulla scorta delle regole europee e, quindi, di quelle nazionali, l'istituzione e la riforma dei *fiscal council* ha avuto sugli ordinamenti di alcuni Stati membri, in particolare sui Parlamenti. A tal fine, dopo essersi soffermati sull'organizzazione e il funzionamento dei *fiscal council* in generale e sulla loro *raison d'être*, il contributo considera la complessa relazione tra istituzioni fiscali indipendenti e *accountability* parlamentare nel Semestre europeo. Successivamente, lo scritto offre una analisi comparata del contributo (indiretto) di alcuni *fiscal council* in Irlanda, l'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC), in Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) e in Spagna, *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF), nelle procedure di *accountability* parlamentare, in particolare su quelle di controllo parlamentare, in conclusione mettendo anche in guardia contro i rischi che un rapporto troppo stretto tra *fiscal council* e Parlamento potrebbe avere. L'analisi, svolta su tre Paesi PIGS, che hanno subito forti ripercussioni dalla crisi economico-finanziaria e che hanno adottato tre modelli diversi di istituzioni fiscali indipendenti, mostra che, con limitate eccezioni e nonostante qualche tentativo politico di screditarne l'autonomia e l'indipendenza, i *fiscal council* finora non hanno né rappresentato una minaccia per il buon funzionamento delle procedure di *accountability* parlamentare, né le hanno significativamente rafforzate rispetto a quanto, in potenza, avrebbero potuto fare.

¹⁵ 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 (cur.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Firenze, 2013, 264 ss.

¹⁶ T. Tesche, *'The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?': The Diffusion of National Fiscal Councils in the European Union*, in 57 *Journal of Common Market Studies* 6, 1213 ss. (2019).

¹⁷ Cfr. G. Kopits, B. Romhanyi, *Hungary: A Short-Lived Fiscal Watchdog*, in G. Kopits (Ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, 212 ss. che trattano del problematico caso ungherese.

2. L'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni fiscali indipendenti: un primo inquadramento

Le prime istituzioni fiscali indipendenti furono create negli anni Quaranta del secolo scorso, nel periodo intercorso tra la Grande recessione del 1929 e la Seconda guerra mondiale. In Europa, ad esempio, uno dei più antichi e autorevoli *fiscal council* è l'Agenzia olandese per le analisi di politica economica (*Dutch Bureau for Economic Policy Analysis*), istituito nel 1945 e tuttora attivo¹⁸. Il Consiglio degli esperti economici tedesco (*German Council of Economic Experts*), invece, fu creato nel 1963: collocato all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sebbene composto da esperti non governativi, è stato riformato nell'ultimo decennio per adeguarsi alla normativa europea.

Oltreoceano, la crisi economica degli anni Settanta e le peculiari circostanze e dinamiche che allora caratterizzavano il sistema di *checks and balances* negli Stati Uniti, dopo lo scandalo del Watergate, furono le precondizioni per l'istituzione del *Congressional Budget Office* (CBO) nel 1974¹⁹. Fortemente collegato al Congresso – come si evince anche dalla denominazione –, ma indipendente da esso, era stato pensato come strumentale ad un riequilibrio dei rapporti con l'Esecutivo in materia di bilancio²⁰. Anni dopo, il modello del CBO, creato nell'ambito del potere legislativo, sebbene strutturalmente esterno ad esso, per supportarlo nell'esercizio delle sue funzioni di bilancio, è stato seguito tanto in sistemi presidenziali, come in Corea del Sud²¹, quanto in diversi Paesi del Commonwealth con una forma di governo parlamentare, come in Australia e Canada²².

Sempre a partire dagli anni Settanta, in parallelo alla crisi petrolifera, l'OCSE, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (FMI) hanno iniziato a raccomandare l'istituzione di questi organismi indipendenti su scala globale in quanto ritenuti strumentali a rafforzare le economie nazionali, monitorando l'osservanza di una serie di regole fiscali da parte delle autorità di bilancio, accrescendo la stabilità dei conti pubblici, e, di conseguenza, la credibilità a livello internazionale²³. Allo stesso tempo, l'istituzione dei *fiscal council* ha determinato l'avvio di una seria riflessione sulle conseguenze economiche della loro istituzione, senza peraltro

¹⁸ F. Bos, C. Teulings, *Netherlands: Fostering Consensus on Fiscal Policy*, in *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., 121 ss.

¹⁹ C. E. Steuerle, S. Rennane, *United States: Pioneer in Fiscal Surveillance*, in *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., 99 ss.

²⁰ P. Joyce, *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Powers, and Policymaking*, Washington D.C., 2011, 207 ss.

²¹ OCSE, *Korea: National Assembly Budget Office*, in 15 *OECD Journal of Budgeting* 2, 153 ss. (2015).

²² C. Viney, T. Poole, *Independent Fiscal Institutions*, cit., 441 ss.

²³ A. M. Rivlin, *Politics and Independent Analysis*, e J. von Hagen, *Scope and Limits of Independent Fiscal Institutions*, entrambi in *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., rispettivamente, 19 ss. e 32 ss.

addivenire a conclusioni condivise²⁴, mentre per lungo tempo lo studio del loro impatto sulle strutture costituzionali e democratiche è rimasto sostanzialmente assente.

Da un lato, diversi Paesi, specialmente in Europa, si erano già dotati di istituzioni di controllo sui conti pubblici, per lo più sul modello delle Corti dei conti, come in Francia e in Italia, ritenendole idonee a garantire il rispetto delle regole di bilancio, nonostante l'approccio eminentemente legalistico della loro attività e del tipo di controllo svolto²⁵. Dall'altro, l'esatta natura dei poteri che dovevano essere conferiti ai nuovi *fiscal council* iniziò ad essere dibattuta, ad esempio se fosse stato desiderabile assegnare loro poteri decisionali, come era stato per le Banche centrali, oppure no²⁶. Infatti, se la gestione della politica monetaria da parte di agenzie indipendenti non ha creato particolari problemi sulle scelte organizzative e funzionali da operare per le Banche centrali, lo stesso ragionamento difficilmente si applica alle decisioni di politica economica. Sulla politica monetaria, infatti, si registra un tendenziale accordo tra gli economisti circa l'importanza della autonomia delle Banche centrali rispetto al Governo, in particolare al Tesoro²⁷, sulle modalità di sviluppo dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria e sugli effetti previsti dalle operazioni sui mercati finanziari, senza che ciò sia percepito come un *vulnus* per la politica, anzi: la netta distinzione tra la governance della politica monetaria, lasciata all'*expertise* tecnico, dai processi decisionali incardinati presso le istituzioni rappresentative, seppur con tutti i problemi di *accountability* democratica che una simile scelta comunque

²⁴ M. S. Kumar, T. Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline*, Washington D.C., 2007; L. Calmfors, S. Wren-Lewis, *What Should Fiscal Councils Do?*, in 26 *Economic Policy* 68 (2011); R. M.W.J. Beetsma, X. Debrun, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, in 16 *IMF Working Paper* 86 (2016).

²⁵ Z. Huque, T. Thiagaraja, *Public Accountability: The Role of the Auditor-General in Legislative Oversight*, in Z. Huque (Ed.), *Making Governments Accountable. The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Londra, 2015, 3 ss. e J. Pierre, J. De Fine Licht, *How Do Supreme Audit Institutions Manage Their Autonomy and Impact? A Comparative Analysis*, in 26 *Journal of European Public Policy* 2 (2019).

²⁶ S. Wren-Lewis, *Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy*, in *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., 54 ss. e H. S. Basso, J. Costain, *Fiscal Councils: A first Step Towards Fiscal Delegation in Europe?*, in R. Beetsma, X. Debrun (Eds), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?*, Londra, 2018, 175.

²⁷ Cfr., ad esempio, O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 265 ss. e R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, 87 ss.

determina, specie in contesti come quello dell'UE²⁸, tendenzialmente non è più messa in discussione a livello internazionale²⁹.

Si riscontrano, invece, minori certezze, quanto alle tesi degli economisti, sugli sviluppi e gli effetti delle politiche fiscali e di bilancio, rispetto alle quali convivono ancora varie scuole di pensiero, che variano tra approcci più liberali o neoliberali e keynesiani o post-keynesiani³⁰. Inoltre, la legittimazione delle politiche fiscali, a differenza di quelle monetarie, in larga misura riposa ancora sul principio «*no taxation without representation*» e resta, dunque, ancorata alle scelte di Parlamenti e Governi. Ne consegue che, rispetto alla Banche centrali, i *fiscal council* restano di solito sprovvisti di poteri decisionali o di veto e il loro ruolo si limita a monitorare e valutare attentamente le decisioni macroeconomiche operate dalle istituzioni rappresentative, segnalando potenziali ed effettive violazioni delle norme e dei parametri di riferimento, promuovendo un dibattito pubblico sulla politiche fiscali e di bilancio e sollecitando i Governi, al ricorrere di certe condizioni, a spiegare e giustificare tali deviazioni o a correggerle (*comply or explain*)³¹. Laddove i *fiscal council* sono stati dotati di poteri decisionali, specie se in democrazie fragili, come è avvenuto per il Consiglio di Bilancio ungherese, sono stati successivamente marginalizzati divenendo oggetto di riforme che ne hanno limitato le funzioni e i poteri per essersi opposti alle scelte dell'Esecutivo e aver in qualche misura impedito l'attuazione del programma di Governo³².

Mentre a tali autorità indipendenti è stato conferito questo ruolo di *fiscal watchdog*, volto ad accrescere il grado di comprensione delle politiche di bilancio e il loro controllo da parte del pubblico, la loro concreta configurazione istituzionale è stata multiforme. In base al database dei *fiscal*

²⁸ La letteratura sull'indipendenza della Banca centrale europea, specie dopo l'avvio dell'Unione bancaria è vastissima: si rinvia qui a S. Baroncelli, *The Independence of the ECB after the Economic Crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (Eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, 125 ss. e A. Pierini, *L'Unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Padova, 2019, 167 ss. e alla dottrina ivi citata.

²⁹ M. Larch, T. Braendle, *Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective*, in 56 *Journal of Common Market Studies* 2, 267 ss. (2018).

³⁰ Su questa contrapposizione, si vedano, per esempio, 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.

³¹ Insistono su questo punto F. Balassone, D. Franco, C. Goretti, *Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?*, in *Restoring Public Debt Sustainability*, cit., 250 ss. e A. Delivorias, *Independent Fiscal Institutions in the EU. Guardians of Sound Public Finances*, EPRS – Parlamento europeo, PE 659.399 dicembre 2020, in virtù della natura redistributiva delle politiche di bilancio e dell'assenza di evidenze, tanto teoriche quanto pratiche, sui livelli ottimali di deficit e di debito pubblico.

³² A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in 9 *European Constitutional Law Review* 1, 120 (2013).

council del FMI³³, a livello globale la gran parte delle istituzioni fiscali indipendenti è istituita secondo il modello di un ufficio parlamentare di bilancio, come il CBO, o è collegata all'Esecutivo, mentre un minor numero di essi è collocato presso altre autorità indipendenti, come le Banche centrali e gli *audit office*, in qualche caso presso le Corti dei conti o, ancora, ha una collocazione completamente autonoma. Dal database della Commissione europea³⁴, invece, si evince che nell'UE è quest'ultimo tipo di configurazione istituzionale ad essere prevalente – quella autonoma o prossima ad altre autorità indipendenti – o quella che prevede un collegamento con gli Esecutivi, di solito nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il modello degli uffici parlamentari di bilancio, invece, tradizionalmente è stato recessivo, anche se il loro numero è aumentato negli ultimi anni³⁵.

3. *Accountability* parlamentare e istituzioni fiscali indipendenti: una relazione indiretta?

Facendo leva sulla definizione fornita da Bovens³⁶, con *accountability* parlamentare si fa riferimento al rapporto tra Parlamento e Governo, in cui l'Esecutivo ha il dovere di spiegare e giustificare la sua condotta, il Parlamento può richiedere chiarimenti e controllare l'operato del Governo, il quale può subire per questo delle conseguenze, tipicamente di natura politica, fino ad essere forzato alle dimissioni nelle forme di governo parlamentari, come sono la gran parte degli Stati membri UE.

Le procedure di *accountability* in Parlamento possono dispiegarsi in vario modo, ma tradizionalmente fanno riferimento all'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo e richiedono, sia in commissione, sia in Assemblea che il Governo dia conto della propria azione³⁷ e che eventualmente, la corregga, fino al punto di imporgli sanzioni di carattere politico, come la rimozione della fiducia, in caso di insanabili divergenze³⁸.

³³ V. Tonti, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 103. Il database dei *fiscal council* del FMI è disponibile a questo indirizzo: <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>.

³⁴ Il database della Commissione europea è disponibile qui, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en.

³⁵ Nell'UE i Paesi che hanno istituito un ufficio parlamentare di bilancio quale *fiscal council*, unico o accanto ad una ulteriore autorità fiscale indipendente, negli ultimi dieci anni sono l'Austria, la Grecia, l'Irlanda e l'Italia.

³⁶ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in 13 *European Law Journal* 4, 447 (2007) rinvia, in via più generica, ad una “*relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences*”.

³⁷ K. Auel, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, in 13 *European Law Journal* 4, 500 (2017) parla al riguardo di “*justification*”.

³⁸ Ivi, ove si parla invece di “*contestation*” a questo proposito.

A tal proposito, l'esistenza di un *fiscal council* potrebbe indirettamente condurre ad un rafforzamento dell'*accountability* parlamentare visti i due obiettivi primari che essi perseguono, quello di contrastare la propensione del Governo a finanziare la spesa in deficit (*deficit bias*) e quello di ridurre l'asimmetria informativa tra il Governo e le altre istituzioni, *in primis* il Parlamento, e i cittadini sulle politiche di bilancio. Difatti, assumendo tipicamente una prospettiva di breve, se non di brevissimo, periodo, quella del ciclo elettorale per cercare di mantenere la propria posizione di maggioranza, i Governi, di solito, tendono ad accrescere la spesa e a tagliare le tasse al fine di compiacere gli elettori³⁹. Il Parlamento e la sua maggioranza possono essere più o meno favorevoli alla strategia di *deficit spending* dell'Esecutivo, ciò dipendendo dal grado di coerenza interna del Governo, per esempio se è supportato da una coalizione omogenea o, invece, piuttosto frammentata e litigiosa, e dall'ampiezza della maggioranza parlamentare che lo sostiene, per esempio se vi è un Governo monocolore che può contare su una maggioranza qualificata o, al contrario, un Governo di minoranza. In aggiunta a ciò, contano anche la presenza di un contesto politico più o meno consensuale e più o meno polarizzato e la posizione dell'Esecutivo e del sistema partitico rispetto alle politiche di austerità, per esempio riscontrandosi in alcuni Paesi (come l'Olanda o l'Austria) un convinto apprezzamento di queste politiche da parte dei vari Governi che si sono succeduti negli ultimi anni⁴⁰.

Fornendo una valutazione pubblica, indipendente e autorevole circa le politiche fiscali e di bilancio degli Esecutivi, della loro sostenibilità e del loro impatto di medio-lungo termine, i *fiscal council* rendono possibile al Parlamento e, soprattutto, alle minoranze parlamentari di utilizzare i loro pareri, relazioni e raccomandazioni emersi, per esempio, anche nell'ambito di audizioni parlamentari, come standard di riferimento e di confronto con i dati forniti dall'Esecutivo e, in caso, di visibili divergenze, di contestare l'affidabilità e la desiderabilità degli indirizzi di politica economica del Governo. Contestato pubblicamente, il Governo può essere portato a modificare le sue linee di azione contingenti o programmatiche di fondo e rivedere le proprie stime e i saldi proposti, alla luce delle indicazioni fornite dall'autorità fiscale indipendente a cui il Parlamento o una parte di questo si è appoggiato per controllare l'Esecutivo. Laddove le regole sul deficit e sull'indebitamento sono state costituzionalizzate o sono contenute in leggi organiche o rinforzate, come è nella gran parte dei Paesi dell'Eurozona dopo la riforma della *governance*, il rilevamento di una loro violazione può condurre ad attivare la procedura di *comply or explain*, in cui il Governo è di

³⁹ Cfr. C. Viney, T. Poole, *Independent Fiscal Institutions*, cit., 442 e 445; T. 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/>, per il quale i *fiscal council* potrebbero essere usati in chiave anti-populistica.

⁴⁰ S. Kurz, *The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*, in *Financial Times*, 16 febbraio 2020.

solito chiamato a comparire dinanzi al Parlamento per dar conto delle proprie scelte, adeguare la propria posizione o, eventualmente, spiegare perché non ritiene di dare seguito alle indicazioni del *fiscal council*. In quest'ultimo caso è anche possibile che si faccia ricorso a forme di *accountability* di tipo più strettamente giuridico-giudiziale, nelle quali, ad esempio, una minoranza parlamentare presenta un ricorso di incostituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale (*saisine parlementaire*) lamentando la violazione delle regole di bilancio e, eventualmente, facendo uso del parere del *fiscal council* ad integrazione del parametro di giudizio⁴¹.

Anche la seconda funzione svolta dai *fiscal council*, quella di bilanciare il dominio degli Esecutivi sulle informazioni finanziarie e di bilancio, può divenire strumentale per il controllo e l'*accountability* parlamentare. Come è noto, specie nelle forme di governo parlamentari, la tesi di Dicey sulla centralità del ruolo dei Parlamenti rispetto al bilancio è ormai largamente superata nelle democrazie costituzionali contemporanee⁴². Il quasi-monopolio informativo sul bilancio da parte dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze ha reso difficile lo svolgimento di un controllo parlamentare accurato sulle stime e i saldi proposti dal Governo in mancanza di valutazioni basate su informazioni e dati prodotti in modo indipendente, specialmente per i Parlamenti sprovvisti di un'amministrazione per equipaggiata, per risorse umane e strumentali, sul fronte delle politiche di bilancio. La situazione, poi, è ulteriormente aggravata nel contesto dell'UE e, soprattutto, dell'Eurozona, visti i tanti (troppi) Esecutivi e istituzioni/organi intergovernativi da controllare⁴³ – non solo, infatti, il Governo nazionale, ma anche la Commissione, il Consiglio Ecofin, l'Eurogruppo, il Consiglio europeo, il Vertice euro – e le responsabilità frammentate e poco chiaramente delineate rispetto alle decisioni assunte sulla *governance* economica che non aiutano a costruire procedure di controllo parlamentare intelleggibili e efficaci⁴⁴. Rispetto a questo stato dell'arte, l'attività dei *fiscal council* nazionali può essere usata per “iniettare” nelle procedure parlamentari informazioni indipendenti e imparziali, ancorate a valutazioni autonome e tecnicamente fondate, non solo sui dati fiscali e macroeconomici forniti dal Governo nazionale, ma anche rispetto alla posizione e agli indirizzi forniti dalle istituzioni europee.

Tuttavia, l'influenza dei *fiscal council* sulle procedure di *accountability* parlamentare discende da una serie di elementi di contesto che variano dalla

⁴¹ D. Fromage, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., 115 ss.

⁴² W. Bateman, *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge, 2020, 3-10.

⁴³ Cfr. P. Craig, *The Euro Group, Power and Accountability*, in 23 *European Law Journal* 3-4, 234-249 (2017) e G. Sacriste, A. Vauchez, *The €-ization of Europe. Birth of a Government “at the Margins” and the Transformation of European Policy*, in *Revue de l'OFCE*, 2019, 5 ss.

⁴⁴ D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., 20 ss.

collocazione istituzionale di queste autorità alla loro reputazione. Rispetto all'integrazione delle istituzioni fiscali indipendenti nell'architettura istituzionale, ci sono diversi gradi di prossimità che esse possono mostrare riguardo ai Parlamenti, posto che la loro autonomia deve essere comunque garantita. Se i *fiscal council* dovessero essere collocati lungo un *continuum* da un maggiore ad un minore grado di prossimità ai Parlamenti, ad un estremo troveremmo senz'altro gli uffici parlamentari di bilancio, come si diceva, una minoranza nell'UE oggi. In via di prima approssimazione, si può ipotizzare che gli uffici parlamentari di bilancio siano i *fiscal council* in grado di rafforzare maggiormente l'*accountability* parlamentare alla luce del loro posizionamento: tipicamente essi predispongono relazioni e pareri su richiesta del "loro" Parlamento, i componenti di queste autorità sono regolarmente auditi dinanzi alle commissioni parlamentari e, rispetto ai loro rilievi critici circa la deviazione dai parametri fiscali e di bilancio da parte del Governo, al quale quest'ultimo non intenda conformarsi, di solito si prevede la procedura di *comply or explain* in Parlamento.

All'estremo opposto di questo *continuum* ideale, si collocano invece i *fiscal council* che sono strettamente collegati all'Esecutivo, nelle procedure di nomina dei componenti e nelle loro attività. Anche se ciò, in via di principio, non dovrebbe pregiudicarne l'autonomia funzionale, queste caratteristiche, però, espongono il *fiscal council* al rischio di essere dominato dal Governo, mettendone a rischio l'indipendenza e asservendolo ai suoi fini. Nelle circostanze di un *fiscal council*-“agente” dell'Esecutivo⁴⁵, non solo esso diventa irrilevante ai fini di un eventuale potenziamento dell'*accountability* parlamentare, ma si pregiudica anche la sua capacità di perseguire i due obiettivi principali per cui le autorità fiscali indipendenti sono costituite (contrastare il *deficit bias* del Governo e ridurre le asimmetrie informative).

Tra i due estremi si collocano invece i *fiscal council* istituiti presso altre istituzioni, come *audit office*, Corti dei conti, come in Francia, o banche centrali, e che possono eventualmente intrattenere relazioni strutturate con i Parlamenti, per esempio nella procedura di nomina, nella previsione di frequenti audizioni dei loro componenti o, quanto meno, per la presentazione della relazione annuale delle attività del *fiscal council* al Parlamento.

La possibilità che una istituzione fiscale indipendente contribuisca al rafforzamento delle procedure parlamentari di *accountability* dipende anche dalla sua visibilità nel dibattito pubblico, dalla sua capacità di orientarlo e dalla reputazione di cui gode. Quanto maggiore è la sua autorevolezza in quanto autorità indipendente e la considerazione che le viene data a livello politico, istituzionale e nei media circa l'affidabilità delle sue valutazioni, maggiore sarà la probabilità che il Parlamento (e, segnatamente, le opposizioni) si basino sulle informazioni e i dati forniti dal *fiscal council* per controllare l'Esecutivo e, in caso, per contestarne l'azione sui conti pubblici. La costruzione di una simile reputazione può essere un processo lungo, di

⁴⁵ T. Tesche, *The Troika is Dead, Long Live the Domestic Troikas?*, cit., 1220.

diversi anni, dopo la sua istituzione, e dipende anche dalle funzioni che sono assegnate al *fiscal council*. Per esempio, una autorità fiscale indipendente che ha il potere di predisporre le previsioni macroeconomiche nazionali, di rivedere ed esprimersi sui programmi elettorali dei partiti prima delle elezioni e poi sul programma di governo e sull'accordo di coalizione – in entrambi i casi rispetto agli indirizzi di politica economica e di bilancio –, come è per la citata Agenzia olandese per le analisi di politica economica, può diventare più facilmente visibile e ascoltata nel dibattito parlamentare e pubblico, rispetto ad un *fiscal council*, come l'Alto Consiglio delle Finanze Pubbliche francese (*Haut Conseil des Finances Publiques*), che ha solo il potere di avallare, anche con rilievi in caso, le previsioni macroeconomiche che il Governo definisce⁴⁶. Di contro, il coinvolgimento di una autorità fiscale indipendente in processi politici della massima delicatezza, come quello elettorale e quello di formazione del Governo, in assenza di meccanismi che ne garantiscano l'impermeabilità alla politica e di una consolidata reputazione di equidistanza dalle parti politiche, rischia di gettare il *fiscal council*, indirettamente, nell'agone politico, facendo sì che alcune delle valutazioni indipendenti da esso fornite siano manipolate strategicamente nello scontro tra maggioranza e opposizione.

Ad ogni modo, quale che sia la collocazione istituzionale del *fiscal council* è evidente che, per preservare la sua indipendenza, esso può essere coinvolto solo indirettamente nelle procedure di *accountability* parlamentare. Sono le informazioni e i pareri che l'autorità fiscale indipendente pubblica o che trasmette alle Camere che possono concorrere ad arricchire l'attività di controllo del Parlamento sull'Esecutivo, fornendo ulteriori chiavi di lettura dell'azione di Governo e come punto di raffronto rispetto a quanto quest'ultimo dichiara di fare. La natura indiretta del rapporto si evince dal fatto che non può essere il *fiscal council* a chiamare il Governo a rendere conto del suo operato – ciò, con qualche eccezione, non avviene neppure nell'ambito della procedura di *comply or explain* – e dalla circostanza per cui, per quanti dati ed evidenze il *fiscal council* possa fornire, se il Parlamento o sue singole componenti non li usano per criticare e chiedere di rivedere l'azione dell'Esecutivo, essi rischiano di non aver alcun impatto sulle procedure di bilancio.

4. Le istituzioni fiscali indipendenti e i Parlamenti nazionali nel Semestre

I margini di intervento dei Parlamenti nazionali nel Semestre europeo, così come la capacità di influenzarne gli sviluppi sono tutto sommato modesti e dipendono, in larga parte, dalle possibilità che il diritto costituzionale

⁴⁶ Cfr. D. Fromage, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., 120 ss.

nazionale offre loro per il controllo dei rispettivi Governi⁴⁷. Infatti, nell'ambito del Semestre europeo, l'obiettivo di medio termine (OMT), i programmi nazionali di riforma e quelli di stabilità e convergenza sono definiti da ciascun Esecutivo nazionale, sebbene debbano essere poi validati dalla Commissione europea e dal Consiglio (e lo stesso vale per la redazione e la eventuale revisione dei piani di bilancio nel Semestre nazionale).

A sua volta, l'OMT diventa il parametro di riferimento su cui la Commissione e il Consiglio valutano le performance degli Stati membri e il rispetto delle regole che presidiano il sistema di coordinamento delle politiche economiche e fiscali. A seconda delle valutazioni della Commissione e del Consiglio, difatti, una deviazione dell'OMT che non sia successivamente corretta in maniera efficace può condurre all'apertura di una procedura per squilibri macroeconomici e/o per disavanzi eccessivi. Tuttavia, tali procedure, quando avviate, non hanno mai condotto all'imposizione di sanzioni, in virtù della flessibilità applicata dalla Commissione e dal Consiglio. Vista la natura complessa delle procedure euro-nazionali che scandiscono l'approvazione dei bilanci nazionali, alla fine di un articolato ciclo annuale e della costante interlocuzione con le istituzioni europee, non sempre è chiaro determinare quali istituzioni siano dotate del potere di decidere sul bilancio⁴⁸.

Come conseguenza del sistema di *governance* economica multilivello e della costante interazione tra Esecutivi nazionali e istituzioni UE, il problema dell'asimmetria informativa dei Parlamenti, già presente prima della crisi finanziaria, si è ulteriormente acuito per la difficoltà di collocare con chiarezza compiti e responsabilità sulle decisioni puntiformi assunte nell'ambito del Semestre europeo e sebbene gli interlocutori principali dei Parlamenti restino comunque i rispettivi Governi. Anche in risposta a queste criticità, come si proverà ad argomentare, alcuni atti normativi europei – così come l'art. 3.2. del Fiscal Compact – hanno previsto come obbligatoria l'introduzione di istituzioni fiscali indipendenti o la loro riforma, quando non rispondenti a certi parametri di autonomia e di funzioni, entro la fine del 2013⁴⁹. Un'ampia discrezione è lasciata, comunque, ai Paesi membri sul disegno complessivo, l'organizzazione e i poteri di questi *fiscal council*. L'art. 2 del Regolamento UE n. 473/2013 elenca le caratteristiche fondamentali che i *fiscal council* devono poter possedere per poter essere considerati come autorità indipendenti:

⁴⁷ I. Pernice, *Financial Crisis, National Parliaments, and the Reform of the Economic and Monetary Union*, in D. Jancic (Ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, 2017, 116 ss.

⁴⁸ Cfr., tra i molti, E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. Dir.*, 2013, 523 ss.

⁴⁹ Cfr. gli artt. 4, 5, 15 della Direttiva UE n. 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; gli artt. 2-5 del citato Regolamento UE n. 473/2013. Si veda anche la Comunicazione della Commissione europea su *Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio*, COM(2012) 342 final, 20 giugno 2012, punto 7.

- i) un regime giuridico fondato su leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti;
- ii) un divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato;
- iii) la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva;
- iv) procedure di nomina dei membri in base alla loro esperienza e competenza;
- v) risorse adeguate e opportuno accesso alle informazioni necessarie per l'assolvimento del loro mandato”.

Inoltre, l'art. 5 del Regolamento UE definisce le funzioni che le istituzioni fiscali indipendenti sono chiamate a svolgere. Devono assicurare l'osservanza delle regole numeriche che integrano nelle procedure di bilancio nazionali l'OMT di ciascun Paese e dei parametri sul deficit e sul debito pubblico fissati a livello europeo. “Ove opportuno”, i *fiscal council* forniscono anche valutazioni pubbliche sul rispetto delle regole di bilancio nazionali e sul verificarsi delle condizioni per l'attivazione del meccanismo di correzione; in questo caso, controllando che il meccanismo di correzione sia attuato in conformità con le regole e i piani nazionali e se e quando si verificano o cessano le circostanze che conducono alla temporanea deviazione dall'OMT.

Sebbene l'UE abbia seguito un approccio minimale sulla configurazione istituzionale dei *fiscal council* – e non potrebbe essere diversamente, non potendo imporre delle scelte istituzionali predeterminate agli Stati membri (art. 4.2 TUE) –, il modo in cui le nuove norme europee sono state interpretate dalla Commissione induce a ritenere che i *fiscal council* siano da essa concepiti in supporto all'*accountability* parlamentare. Ciò senza perdere di vista che i *fiscal council* sono innanzitutto considerati come guardiani indipendenti delle procedure di bilancio nazionali, volti a contribuire alla sostenibilità dei conti pubblici nazionali, come confermato, per esempio, dall'obbligatoria istituzione di una autorità fiscale indipendente in Irlanda, in Portogallo e in Grecia come condizione per ottenere assistenza finanziaria e prima del Regolamento UE che poi ha esteso la prescrizione a tutti i Paesi dell'Eurozona⁵⁰.

Rispetto al rapporto tra *fiscal council* e *accountability* parlamentare, la Commissione europea ha ripetutamente avvertito gli Stati membri rispetto al rischio di istituire dei *fiscal council* eccessivamente collegati all'Esecutivo.

⁵⁰ Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality for Ireland, 3 dicembre 2010, par. 2, https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2010-12-07-mou_en.pdf; Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality for Portugal, 17 maggio 2011, par. 3.16, https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf; Memorandum of understanding between the European Commission (acting on behalf of the European Stability Mechanism), the Hellenic Republic and the Bank of Greece, 11 agosto 2015, par. 2.4.1., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811_en1.pdf.

Difatti, in Europa la gran parte dei *fiscal council*, anche prima della crisi dell'Eurozona era stata creata precisamente nell'ambito del Governo, sebbene restando funzionalmente indipendente, oppure come organo autonomo, ma i cui membri venivano nominati dall'Esecutivo o l'Esecutivo aveva comunque il controllo del processo di nomina⁵¹. La prospettiva della istituzione o della riforma delle autorità fiscali indipendenti che faceva leva sul modello del *fiscal council*-“agente” del Governo è stata duramente criticata dalla Commissione non solo riguardo a quelle autorità che erano visibilmente asservite agli interessi del Governo, come l'Ufficio supremo per il controllo dei conti polacco, dopo il 2015, ma anche rispetto ai *fiscal council* che, seppur istituiti presso l'Esecutivo, mantenevano comunque una loro autonomia di azione, come in Belgio e in Germania⁵². Ugualmente, la Commissione europea ha regolarmente richiamato gli Stati membri alla necessità di istituire procedure di *comply or explain* che coinvolgano il Parlamento ogni qualvolta i dati, le previsioni e le stime prodotte dal Governo non riflettano quelli corrispondenti dell'autorità fiscale indipendente o siano considerate irrealistici da quest'ultima⁵³.

5. Quale contributo dei fiscal council all'accountability parlamentare?

5.1. Selezione dei casi di studio e metodologia della ricerca

Il contributo (indiretto, come si diceva) delle istituzioni fiscali indipendenti alle procedure di *accountability* parlamentare viene esaminato ora in tre casi studio relativi ad altrettanti Paesi dell'Eurozona, tra i c.d. PIGS, l'Irlanda, l'Italia e la Spagna. Infatti, nonostante tutti i Paesi UE siano tenuti ad avere un *fiscal council* funzionante, in virtù della Direttiva UE 2011/85 e del Fiscal Compact, soltanto gli Stati dell'area euro sono obbligati al rispetto di vincoli di bilancio più rigorosi e alla creazione di istituzioni fiscali con le caratteristiche di indipendenza e con le funzioni assegnate dal Regolamento UE 473/2013 (v. par. 4). Tra i Paesi dell'Eurozona, l'Irlanda, l'Italia e la Spagna sono stati tra quelli più colpiti dalla crisi finanziaria, anche se non in misura equivalente: l'Irlanda è stato tra i primi Paesi a richiedere assistenza finanziaria ed è tuttora inserito nel programma di sorveglianza *ex post*; la Spagna ha richiesto assistenza finanziaria, ma solo con riferimento al settore bancario; l'Italia, infine, ha beneficiato “soltanto” di supporto finanziario della BCE, a più riprese, dal 2011. Tutti e tre sono stati tenuti al rispetto di

⁵¹ C. Closa et al., *Democracy vs. Technocracy: National Parliaments and Fiscal Agencies in the EMU Governance*, in *RECONNECT Working Paper Series D.10.2*. (November 2020): <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/D10.2.pdf>, 21 ss.

⁵² Commissione europea, *Report presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final, 22 febbraio 2017, 8 e allegati 5 e 9.

⁵³ Cfr., ad esempio, Commissione europea, Comunicazione su *Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio*, cit., punto 7.

criteri di condizionalità più o meno stringenti⁵⁴. Pertanto, non solo questi Paesi avevano tutto l'interesse a recuperare quanto prima un livello di stabilità economica e di credibilità sui mercati finanziari – che autorità come i *fiscal council* dovrebbero aiutare a conseguire –, ma i rispettivi Parlamenti erano stati significativamente marginalizzati nell'adozione delle misure di contrasto alla crisi⁵⁵ e, dunque, anche le stesse Assemblee legislative potevano vedere nelle autorità fiscali indipendenti dei potenziali alleati per una rivitalizzazione delle procedure di *accountability* parlamentare. Non è un caso che, un po' per effetto di queste circostanze, un po' per via della normativa europea che ora ne prevedeva l'introduzione come obbligatoria, in Irlanda, Italia e Spagna i *fiscal council* sono stati istituiti negli stessi anni, tra il 2012 e il 2014.

Non che, almeno in alcuni di questi Paesi, non vi fossero già istituzioni che avrebbero potuto configurarsi come autorità fiscali indipendenti: in Italia, la Corte dei conti, istituita nel 1862, svolge un controllo sull'esecuzione del bilancio dello Stato, delle amministrazioni pubbliche e degli altri livelli di governo, ma in virtù del fatto che esercita anche funzioni giurisdizionali e che i suoi componenti sono magistrati, impegnati in un tipo di controllo eminentemente giuridico, piuttosto che di audit economico-finanziario, si è scelto di creare una nuova istituzione⁵⁶. In Spagna, nel 2010 (legge n. 37/2010), era stato creato nelle *Cortes* un organismo che a prima vista, avrebbe potuto essere assimilato ad un ufficio parlamentare di bilancio; tuttavia, essendo incardinato nell'amministrazione parlamentare (un po' come si vedrà a breve per l'analogo organo istituito in Irlanda nel 2018) e per via dello scontro politico sulla sua istituzione⁵⁷, non si è ritenuto che potesse soddisfare i requisiti di indipendenza richiesti.

L'indice messo a punto dalla Commissione europea per misurare l'indipendenza e l'ambito di azione dei *fiscal council* negli Stati membri UE (*scope of action and independence of independent fiscal institutions*, SIFI) rivela che l'IFAC, l'UPB italiano e l'AIReF sono tra le autorità che presentano le maggiori garanzie di indipendenza e di autonomia funzionale dalle autorità di bilancio nei Paesi dell'area euro⁵⁸. Inoltre, sono anche tra i *fiscal council* ai

⁵⁴ Cfr. C. Kilpatrick, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in 35 *Oxford Journal of Legal Studies* 2, 325 ss. (2015) e A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017, 62 ss.

⁵⁵ Si veda, tra i molti, M. Moschella, *When Some Are More Equal than Others: National Parliaments and Intergovernmental Bailout Negotiations in the Eurozone*, in 52 *Government and Opposition* 2, 239 ss. (2017).

⁵⁶ C. Fasone, *Corte dei Conti v. Ufficio parlamentare di bilancio?*, in IX *Toruńskie studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani di Toruń*, 171 ss. (2015).

⁵⁷ D. Fromage, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., 122 ss.

⁵⁸ Commissione europea, *Scope Index of Fiscal Institutions 2019 Vintage*, marzo 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-institutions-database_en.

quali è stato assegnato il mandato più ampio⁵⁹, sebbene vi siano alcune differenze sulle funzioni attribuite, in aggiunta a quelle minime previste dal diritto europeo: ad esempio, al contrario dell'IFAC e dell'AIReF, l'UPB non svolge un controllo sui bilanci dei livelli sub-nazionali di governo e non adotta raccomandazioni di politica fiscale, ma effettua invece una valutazione di carattere qualitativo sulla spesa pubblica, che le altre due autorità fiscali indipendenti non sono chiamate a fare.

Tuttavia, lo studio dei tre *fiscal council* rispetto al tema dell'*accountability* parlamentare è particolarmente interessante perché essi presentano una diversa collocazione istituzionale. L'UPB è un organo collegiale, di tre membri incluso il Presidente, istituito presso le Camere e, seppur indipendente da queste per risorse umane, finanziarie e strumentali e quanto al funzionamento, presenta comunque un collegamento diretto col Parlamento nella procedura di nomina e nelle attività previste. L'AIReF, invece, è un organismo monocratico istituito presso il Ministero delle Finanze (*Ministerio de Hacienda*), sebbene sia dotato di autonomia organizzativa e funzionale dall'Esecutivo, come si metterà in luce analizzando la prassi. L'IFAC, infine, è un *fiscal council* completamente autonomo anche quanto a collocazione istituzionale ed è comunemente descritto come “*a child of the crisis*” visto che la creazione di questa autorità indipendente è stata posta all'Irlanda, già nel 2010, come una delle condizioni per ricevere assistenza finanziaria nel primo *Memorandum of understanding* (v. *supra*).

Le differenze tra le tre autorità fiscali indipendenti rispetto ai rapporti con il Parlamento risultano già evidenti nelle procedure di nomina. I tre componenti dell'UPB sono nominati d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato e sono scelti in una lista di dieci candidati stilata dalle due Commissioni Bilancio, autonomamente, ciascuna decidendo a maggioranza dei due terzi dei propri membri (art. 16, comma 2, legge n. 243/2012). Decisamente più limitato, invece, è il coinvolgimento del Parlamento nella nomina del Presidente dell'AIReF, che avviene da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Finanze. La Commissione Bilancio del Congresso dei deputati invita la/il candidata/o in audizione e vota, per conto del Congresso e a maggioranza assoluta dei componenti, per la finalizzazione della nomina (art. 24, comma 2, *Ley Organica* n. 6/2013). Anche se finora non è mai accaduto, dunque, il Congresso potrebbe respingere la proposta di nomina formulata dal Governo. A differenza di questi due casi, non vi è alcuna partecipazione del Parlamento nella nomina dei cinque membri dell'IFAC, che viene effettuata da parte del Ministro delle Finanze, ma i componenti del *fiscal council*

⁵⁹ L. Jankovics, M. Sherwood, *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*, in *European Economy Discussion Paper* 067 (2017) e C. Closa et al., *Democracy vs. Technocracy*, cit., 37–38.

possono essere rimossi dall'incarico per cattiva condotta dalla Camera bassa del Parlamento, il *Dáil Éireann* (art. 7, *Irish Fiscal Responsibility Act 2012*).

A ciò va aggiunto che si registrano anche importanti differenze “di partenza” tra i Parlamenti nei tre ordinamenti. Per esempio, è ben noto che mentre il Parlamento irlandese segue il modello Westminster, in cui l'Esecutivo domina le procedure parlamentari, ed è piuttosto debole come autorità di bilancio⁶⁰, il Parlamento italiano, invece, è riuscito, almeno nei decenni passati, ad esercitare una considerevole influenza sulle procedure finanziarie⁶¹, è dotato di un sistema di commissioni forti e i Governi, anche per le maggioranze esigue o instabili, hanno tradizionalmente fatto fatica a controllare i lavori parlamentari⁶². Il Parlamento spagnolo, infine, per più versi modellato sul caso italiano, ma in un contesto politico molto differente, si colloca invece a metà strada tra i due esempi precedenti⁶³.

Le significative differenze nel posizionamento dei tre *fiscal council*, che altrimenti condividono un analogo livello di indipendenza e di ampiezza del mandato, e nei poteri dei Parlamenti consentono di valutare se la diversa collocazione istituzionale delle autorità fiscali indipendenti incida sul loro contributo alle procedure di *accountability* parlamentare. A tal fine, l'analisi che segue mira ad analizzare: la frequenza e i temi coperti nelle audizioni parlamentari dei componenti dei *fiscal council*, quale strumento per ottenere informazioni sulla appropriatezza e la sostenibilità della politica di bilancio del Governo (par. 5.2.); il numero e, orientativamente, l'oggetto delle interrogazioni parlamentari in cui si citano dati, pareri e relazioni delle autorità fiscali indipendenti e le eventuali risposte del Governo ad esse (par. 5.3.); la disciplina e la prassi delle procedure di *comply or explain* e le conseguenze per il Parlamento.

L'analisi svolta si riferisce agli ultimi due anni (2019-2020), al fine di considerare l'attività parlamentare e delle istituzioni fiscali indipendenti prima e dopo lo scoppio della pandemia e per tenere conto delle (eventuali) conseguenze della modifica della composizione dell'IFAC (sia nel 2019 che nel 2020), dell'AIReF (nel 2020) e dei Governi in carica in Irlanda (da un Governo di minoranza guidato da *Fine Gael* ad uno di coalizione tra *Fianna Fáil*, *Fine Gael* e i verdi a partire dal 2020), in Italia (con il passaggio da un

⁶⁰ Cfr. S. Coutts, *Ireland: Traditional Procedures Adapted for Economic Emergency*, in *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, cit., 230 ss.

⁶¹ Cfr., tra i molti, M. Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in S. Labriola (cur.), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, 575 ss. Sulla forza delle commissioni del Parlamento italiano nella procedura di bilancio, in prospettiva comparata, cfr. L. Testa, *Il bilancio in Parlamento. Elementi per una comparazione*, Milano, 2019, 185 ss.

⁶² Così si spiegano, per la debolezza dei Governi in Parlamento, certe discutibili prassi, costituzionalmente dubbie – come quella dei maxi-emendamenti – che si sono consolidate, prima nella sessione di bilancio e poi sono transitate in altre procedure: cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 51 ss.

⁶³ V. Ruiz Almendral, *The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy*, in *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, cit., 27 ss.

Governo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle, M5S, e la Lega ad uno di coalizione tra il M5S, il Partito democratico e altri partiti minori di centro-sinistra) e in Spagna (dove si sono susseguite due elezioni nel 2019, con il Partito socialista, prima alla guida di un governo di minoranza, in crisi, e poi di un nuovo Governo in coalizione con Podemos). Visto che in due dei tre Paesi il rapporto di fiducia con il Governo/Primo Ministro riguarda solo uno dei due rami del Parlamento la ricerca si è limitata alle Camere basse, il *Dáil Éireann*, la Camera dei deputati italiana e il Congresso spagnolo⁶⁴.

5.2. Le audizioni parlamentari

Nei tre ordinamenti la normativa prevede che, in alcune circostanze, più o meno dettagliate, i rappresentanti del *fiscal council* compaiano dinanzi al Parlamento. L'art. 11, comma 2 dell'*Irish Fiscal Responsibility Act 2012* dispone che il Presidente dell'IFAC sia audito dinanzi alle commissioni parlamentari sull'attività svolta dall'autorità indipendente ogniqualvolta gli organi parlamentari lo richiedano. L'art. 24, comma 8 della *Ley Orgánica 6/2013* stabilisce che il Presidente dell'AIReF compaia dinanzi alle commissioni parlamentari competenti almeno una volta all'anno. Più dettagliato è, invece, l'art. 18 della legge n. 243/2012 secondo cui il Presidente dell'UPB è ascoltato dalle commissioni competenti sulla finanza pubblica, su loro richiesta, e presenta dinanzi a loro il programma annuale delle attività del *fiscal council*. Inoltre, l'UPB redige pareri e relazioni su istanza delle commissioni parlamentari che lo richiedano.

In pratica, l'apparizione dei componenti dell'IFAC dinanzi alle commissioni del *Dáil Éireann* non è stata particolarmente frequente e questa circostanza ha anche generato un dibattito sul se fosse preferibile collegare maggiormente le attività del *fiscal council* al Parlamento o, addirittura, modificarne la collocazione, spostandolo all'interno di questa istituzione⁶⁵. Alla fine, è stata raggiunta una soluzione di compromesso: la posizione dell'IFAC non è stata modificata, ma nel 2018 il Parlamento – in particolare la commissione permanente per il controllo sul bilancio – è stato dotato di un ufficio parlamentare di bilancio. Tuttavia, questo organismo, a dispetto del nome, è parte integrante dell'amministrazione parlamentare e quindi non è considerato dalla Commissione europea come un *fiscal council* ai sensi del Regolamento UE n. 473/2013 (sebbene compaia invece nel database dei *fiscal council* dell'OCSE)⁶⁶. Di solito, le audizioni dei componenti e dello staff

⁶⁴ Si precisa, inoltre, che la ricerca si è basata sull'analisi dei resoconti parlamentari dell'Assemblea e delle Commissioni parlamentari competenti, quasi esclusivamente di quelle per il Bilancio, e del testo delle interrogazioni parlamentari e delle risposte del Governo, disponibili sui siti web delle rispettive Camere, anche sotto forma di database sugli atti di sindacato ispettivo.

⁶⁵ N. Downes, S. Nicol, *Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland*, in 16 *OECD Journal of Budgeting* 1, 66 ss. (2016).

⁶⁶ Il database dell'OCSE è disponibile a questo link: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XM->

dell'IFAC dinanzi alla commissione per il controllo sul bilancio sono organizzate tre volte all'anno, sulla relazione del Governo che precede la presentazione del budget (*pre-budget report*), durante la procedura di bilancio e, infine, in preparazione del nuovo esercizio finanziario. Questo è quanto accaduto anche nel 2019, mentre nel 2020 i membri dell'IFAC sono stati diti una volta soltanto, il 16 giugno 2020, dalla commissione speciale sulla risposta al COVID-19 per valutare l'adeguatezza delle politiche per la ripresa promosse dal Governo contro la crisi economico-finanziaria generata dalla pandemia. Dalla lettura dei resoconti delle varie audizioni si evince un approccio molto cauto di componenti dell'IFAC nel rispondere alle sollecitazioni dei deputati. Appellandosi al fatto che l'*Irish Fiscal Responsibility Act 2012* consente all'IFAC di esprimersi sul quadro fiscale e di bilancio in generale, mentre nulla si dice circa la possibilità che intervenga anche a commento di singoli provvedimenti fiscali, sulle singole poste in bilancio e sulle priorità di spesa prospettate dal Governo, il *fiscal council* irlandese ha mostrato una chiara propensione al *self-restraint* quando il dibattito in commissione, specialmente da parte di esponenti della maggioranza, tendeva, in qualche misura, a "politicizzare" alcuni rilievi mossi dall'IFAC al Governo nell'ambito delle relazioni e di pareri.

La frequenza delle audizioni parlamentari svolte dal Presidente del *fiscal council* spagnolo non è maggiore. Anche a causa delle doppie elezioni svoltesi nel 2019, l'allora Presidente dell'AIReF, José Luis Escrivá (poi divenuto Ministro del II Governo Sanchez, nel 2020), in quell'anno è stato udito soltanto il 29 gennaio, per presentare il report del *fiscal council* sulla legge di bilancio per il 2019, approvata in ritardo. Di solito, invece, si erano svolte due-tre audizioni in ciascuno degli anni precedenti. Nel 2020, la nuova Presidente dell'AIReF, Cristina Herrero, nominata a marzo, è stata udita in tre occasioni: il 4 giugno 2020, sull'attivazione della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita da parte della Commissione europea e sulla richiesta del Governo di deviazione dall'OMT – che richiede l'autorizzazione di entrambe le Camere a maggioranza assoluta e la validazione dell'AIReF –, che la Presidente ha supportato; il 16 giugno, da parte della Commissione speciale per la ripresa sociale ed economica, sulla strategia governativa di contrasto alla pandemia; il 5 novembre, dinanzi alla Commissione Bilancio per una valutazione del disegno di legge di bilancio per il 2021. A fronte del numero limitato di audizioni, però, nel solo 2020 ci sono state ben 12 richieste di organizzare audizioni del Presidente dell'AIReF da parte dei deputati (erano state 23 nel periodo tra il 2016 e il 2019) prevalentemente di opposizione, più la richiesta avanzata all'AIReF dalla Commissione speciale per la ripresa economica e sociale di redigere una relazione sulla situazione economica post-pandemica e sulle prospettive future; un segno, questo, che nel Congresso è maturato un genuino interesse per le informazioni fornite

dall'AIReF e che la sua attività è percepita come importante per il controllo parlamentare sull'Esecutivo.

Compare a quelle dell'IFAC e dell'AIReF nei confronti dei rispettivi Parlamenti, le audizioni del Presidente dell'UPB presso la Camera dei deputati italiana sono assai più numerose e frequenti. Il Presidente è stato audito dinanzi alla Commissione Bilancio della Camera – ma si tratta di solito di audizioni congiunte da parte delle Commissioni bilancio delle due Camere – nove volte nel 2019 e undici volte nel 2020. Oltre a quella svolta in occasione della presentazione del programma annuale delle attività, le audizioni sono state l'opportunità per una analisi approfondita da parte dei deputati dei punti di forza e di debolezza del Documento di Economia e Finanza (DEF), che include al suo interno sia il Programma di Stabilità che quello Nazionale di Riforma, della sua revisione in corso d'anno (NADEF), e delle ripetute richieste del Governo, con le relative relazioni sullo scostamento, per ottenere l'autorizzazione parlamentare a deviare dall'OMT (che, come in Spagna, richiede l'approvazione a maggioranza assoluta da parte di entrambe le Camere).

5.3. Le interrogazioni parlamentari

Di tanto in tanto, le relazioni, le proiezioni e i dati in essi forniti, così come i pareri e le raccomandazioni dei tre *fiscal council* sono stati citati nelle interrogazioni parlamentari al Governo (in forma scritta e orale, in Assemblea come in commissione), per richiedere all'Esecutivo spiegazioni sul suo operato.

Tabella. Citazioni di relazioni e pareri e rinvii all'attività delle istituzioni fiscali indipendenti nelle interrogazioni parlamentari⁶⁷

	Dáil Éireann irlandese	Camera dei deputati italiana	Congresso dei deputati spagnolo
Numero complessivo di interrogazioni (2019-2020)	19720	16325	31178
di	52	8	28

⁶⁷ I dati riportati sono tratti dal database sugli atti di sindacato ispettivo sui siti web delle tre Camere. In particolare, il database per le ricerche sulle *parliamentary questions* nel Dáil Éireann è disponibile qui, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/questions/>; quello per le interrogazioni presso la Camera dei deputati è disponibile a questo indirizzo, <http://aic.camera.it/aic/search.html>; infine, il database rilevante nel Congresso dei deputati spagnolo è disponibile qui, <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas>.

**interrogazioni
dove le
evidenze
prodotte dal
fiscal council
sono
richiamate**

Guardare semplicemente alle cifre sulle interrogazioni può apparire fuorviante. Molto più interessante, invece, è considerare come le citazioni dei contributi delle autorità fiscali indipendenti hanno influenzato il “dialogo” tra deputati e Governo attraverso le interrogazioni. In Spagna, in coerenza con quanto si è detto circa la provenienza delle richieste di organizzazione delle audizioni (solo in minima parte assecondate dalla maggioranza), si evidenzia come le interrogazioni parlamentari in cui si citano espressamente dati ed evidenze dell’AIREF provengono esclusivamente da rappresentanti dell’opposizione. Per esempio, nell’interrogazione n. 184/19573 del 24 luglio 2020, deputati del Gruppo VOX, di estrema destra, domandavano all’Esecutivo se intendesse assumere qualche iniziativa dopo la relazione sulla *spending review* dell’AIREF relativa al programma di Governo. In risposta, il rappresentante dell’Esecutivo forniva una illustrazione dettagliata della metodologia usata nel report del *fiscal council*, ritenendo che l’AIREF aveva erroneamente omissso di valutare gli effetti della riforma sulla concorrenza del 2013 sul programma di Governo, ma chiariva anche quali provvedimenti il Governo era in procinto di adottare per dare seguito alle osservazioni critiche della autorità fiscale indipendente. Ancora, una serie di interrogazioni (184/19444, 184/19465, 184/19468, 184/19473, del 23 luglio 2020), di contenuto simile tra loro sono state indirizzate da deputati del Partito popolare, di Ciudadanos e di VOX sulle misure che l’Esecutivo intendeva promuovere a seguito delle raccomandazioni dell’AIREF sull’esecuzione del bilancio nel 2020. Il Governo quindi spiegava, facendo riferimento ai contenuti delle raccomandazioni, i suoi piani per la strategia fiscale di medio-termine per garantire un adeguato livello di sostenibilità dei conti pubblici, quali fossero necessarie revisioni al Programma di Stabilità e a quello di Nazionale di Riforma per il 2020 e l’importanza di approvare il prima possibile un Piano per le Riforme e gli Investimenti, anche per utilizzare i fondi europei.

Sia in Irlanda che in Italia le interrogazioni parlamentari in cui si citano dati e osservazioni dei rispettivi *fiscal council* sono proposte, prevalentemente, ma non esclusivamente, da deputati delle opposizioni. Le interrogazioni presentate dai deputati irlandesi spaziavano dalle richieste di chiarimenti sull’esatta natura del rapporto tra il Ministero delle Finanze e l’IFAC, se quest’ultimo collabora con il Ministro e, in caso, in che modo gli fornisce assistenza (cfr. l’interrogazione n. 49136/18 del deputato Michael

Moynihan, Fianna Fáil, nel 2019) e il seguito governativo ai rilievi critici dell'IFAC. Per esempio, il 26 settembre 2019 il deputato Thomas P. Broughan (Indipendente) chiedeva al Governo in che modo intendesse rispondere alle osservazioni dell'IFAC circa la mancanza di credibilità dei dati alla base del programma di medio termine per il bilancio del 2020. Il Ministro delle Finanze, Paschal Donohoe (nonché Presidente dell'Eurogruppo al momento in cui si scrive), giustificava la divergenza di vedute con l'IFAC alla luce dei tetti alla spesa e difendendo le proiezioni dell'Esecutivo sul tasso di crescita nazionale atteso per il periodo 2020-2024. Più recentemente, il 29 settembre 2020, i deputati Richard Bruton (*Fine Gael*) e Gerald Nash (Partito laburista) hanno rivolto due interrogazioni simili per contenuto al Ministro delle Finanze circa la posizione governativa sul parere dell'IFAC in vista del bilancio per il 2021, in particolare sulle misure aggiuntive di stimolo alla ripresa che, secondo il *fiscal council*, dovrebbero essere aggiunte. Queste due interrogazioni hanno stimolato un dibattito ben informato e assai interessante, oltre che pacato e rispettoso nei toni, tra il Ministro delle Finanze e i deputati (peraltro, uno della maggioranza e uno dell'opposizione) sulle priorità di spesa da prevedere alla luce della pandemia e della Brexit. In simili circostanze sembra che le informazioni di contesto e le valutazioni dell'IFAC abbiano effettivamente contribuito ad un miglioramento della capacità di controllo parlamentare e della qualità del dibattito con il Governo, consentendo ai deputati di discutere con maggior precisione e accuratezza gli sviluppi riguardanti la spesa pubblica.

Non si può dire lo stesso, tuttavia, del livello del dibattito su questioni simili nella Camera dei deputati italiana, nonostante i rilievi approfonditi dell'UPB nel periodo considerato. In alcune occasioni, le evidenze riportate dall'UPB nelle sue relazioni hanno rappresentato il punto di partenza dei deputati per proporre interrogazioni scritte e orali, ma sono state accostate a dati simili prodotti da altre autorità indipendenti e amministrazioni pubbliche⁶⁸. Nei pochi casi in cui le interrogazioni hanno citato la posizione dell'UPB, questa è stata usata per chiedere al Governo una serie di spiegazioni sulla sua attività. Per esempio, l'interrogazione a risposta orale n. 3-00920, presentata il 30 luglio 2019 da deputati del M5S all'allora Ministro delle Finanze, Giovanni Tria, si basava proprio sulle proiezioni dell'UPB per domandare informazioni sulle misure governative volte a ridurre gli effetti negativi degli interessi passivi sul debito pubblico per il periodo 2020-2021. Allo stesso modo, l'interrogazione a risposta orale n. 3-01834 presentata da deputati di Forza Italia il 22 ottobre 2020 citava le osservazioni critiche dell'UPB, in sede di esame del NADEF, sulle previsioni macroeconomiche dell'Esecutivo per il 2021-2022 chiedendo al Governo di

⁶⁸ Così, si vedano, ad esempio, A.C. interrogazione a risposta orale n. 3-00537 presentata il 19 febbraio 2019 da deputati del Partito democratico, allora all'opposizione; e A.C. interrogazione scritta n. 4-06635 presentata il 30 agosto 2020 da deputati del M5S.

chiarire in che modo prospettasse di mitigare l'incertezza collegata al futuro finanziamento di una quota significativa del bilancio per il 2021 con il gettito aggiuntivo ottenuto per effetto della retroazione fiscale, il cui volume, per definizione, è difficile da predeterminare.

5.4. La procedura di *comply or explain*

Uno strumento che, a seconda di come è regolato, potrebbe direttamente rafforzare le procedure di *accountability* parlamentare usando i pareri e le osservazioni dei *fiscal council* per chiamare il Governo a rispondere del proprio operato dinanzi alle Camere è la procedura di *comply or explain*. Una simile procedura è prevista nei tre ordinamenti, ma con un diverso grado di coinvolgimento del Parlamento e con un'applicazione piuttosto differente tra Irlanda, Italia e Spagna. In Italia, per esempio, è il Parlamento ad attivarla. Quando l'UPB esprime delle valutazioni che si discostano significativamente da quelle dell'Esecutivo, almeno un terzo dei membri delle commissioni parlamentari competenti per materia (quelle per il Bilancio) possono chiedere al Governo di spiegare le ragioni per le quali ritiene di confermare la sua posizione o se, invece, intende conformarla alle raccomandazioni dell'UPB (art. 18, comma 4, legge n. 243/2012). In Irlanda, se il Governo "non accetta la valutazione del *fiscal council*" (art. 8, comma 6, *Fiscal Responsibility Act 2012*, traduz. mia) in relazione ad ogni questione che rientri tra le sue competenze, il Ministro delle Finanze è tenuto a dichiarare, entro due mesi dal momento della ricezione delle osservazioni, per iscritto e poi oralmente dinanzi al *Dáil Éireann* quali siano le motivazioni che lo spingono a non seguire la posizione dell'IFAC.

In Spagna, invece, la procedura di *comply or explain* non contempla la partecipazione del Parlamento. 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 e uno dei suoi Ministeri, non intendono conformarsi, è necessario che spieghi pubblicamente le ragioni della sua condotta. (art. 5, *Ley Organica 6/2013*). 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 che la riguardano. Infatti, la maggioranza dei rilievi dell'AIReF riguardano proprio le difficoltà incontrate dal *fiscal council* nell'ottenere le informazioni richieste da parte dell'amministrazione oggetto del controllo, nonché dal Governo⁶⁹, che in

⁶⁹ 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-airef-brochure.pdf>.

passato ha cercato a più riprese e illegittimamente di agire come filtro informativo tra l'AIReF e l'amministrazione monitorata⁷⁰. I report dell'AIReF degli ultimi due anni mostrano che la situazione sul fronte della trasparenza è notevolmente migliorata, anche se alcune spiegazioni fornite dall'Esecutivo restano vaghe e, in qualche misura, elusive. Il Governo sembra essere divenuto più reattivo alle raccomandazioni del *fiscal council* e più incline a seguirle. Per esempio, nel report dell'AIReF del terzo trimestre 2020, pubblicato il 26 novembre, si dà conto che l'Esecutivo nazionale si è conformato o è in procinto di conformarsi, alla luce di misure in corso di approvazione, a quattro delle cinque raccomandazioni ad esso indirizzate nei mesi precedenti. Ciononostante, il Parlamento non è direttamente coinvolto: alcune delle raccomandazioni dell'AIReF sono discusse durante le audizioni del suo Presidente e, occasionalmente, il Governo è chiamato a dare conto del seguito delle raccomandazioni quando risponde alle interrogazioni parlamentari o durante dibattiti in Assemblea, ma la procedura di *comply or explain* ha luogo al di fuori delle aule parlamentari.

Come si diceva, la situazione è differente in Irlanda e in Italia, dove, tuttavia, l'avvio della procedura di *comply or explain* è un fatto tutt'altro che frequente. In passato, in più occasioni l'IFAC ha criticato l'affidabilità delle cifre e delle previsioni del Governo. Sebbene l'Esecutivo non abbia sempre reagito alle osservazioni critiche del *fiscal council* né vi si è sistematicamente adeguato, nel 2016 la sua valutazione negativa sulle proiezioni governative circa l'andamento del deficit e del debito pubblico, definite come irrealistiche (nel *Fiscal Assessment Reports* del novembre 2015 e 2016), ha determinato lo svolgimento di un dibattito *ad hoc* col Governo in Parlamento e la successiva revisione delle proiezioni per il bilancio del 2017⁷¹. La procedura non è stata più formalmente attivata da allora, sebbene il Governo ormai risponda regolarmente alle relazioni dell'IFAC e nonostante in varie circostanze l'Esecutivo sia stato coinvolto in dibattiti parlamentari per giustificare la divergenza delle sue posizioni rispetto a quelle dell'IFAC, come dimostra quanto si diceva a proposito del *question time*.

In Italia, l'UPB ha spesso "contestato" le previsioni troppo ottimistiche del Governo sulla base delle quali erano stati definiti i saldi, rispetto al quadro macroeconomico contingente. La procedura di *comply or explain* è stata avviata dalle Commissioni Bilancio del Parlamento italiano solo una volta, nel 2016, sebbene almeno in un'altra occasione, nel 2018, l'UPB abbia espressamente criticato la politica di bilancio del Governo⁷². Nel 2016 aveva validato con una serie di osservazioni critiche le previsioni macroeconomiche e fiscali per il 2017. Nel quadro di una audizione

⁷⁰ Cfr. D. Fromage, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States*, cit., 115 ss.

⁷¹ European Fiscal Board, *Annual Report 2017*, 2017, 35.

⁷² Cfr. sul punto, approfonditamente, Y. Guerra, *L'ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in *Il Governo dei numeri*, cit., 306 ss. e A. Vernata, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 141 ss.

parlamentare, il Presidente dell'UPB aveva chiarito le ragioni delle perplessità evidenziate; quindi, l'Esecutivo aveva successivamente rivisto le sue previsioni, accogliendo in larga parte le indicazioni dell'UPB. Nel 2019 e nel 2020 i rilievi critici dell'UPB non sono mancati, specialmente durante la sessione di bilancio per il 2020⁷³, ma i gruppi di opposizione non hanno fatto ricorso alla procedura *ex art.* 18 della legge n. 243/2012.

In conclusione, la procedura di *comply or explain* nei confronti del Governo è stata regolarmente utilizzata in Spagna, dove il Parlamento non è direttamente coinvolto. Viceversa, in Irlanda e in Italia, dove la partecipazione del Parlamento alla procedura è garantita per legge, questa è stata attivata assai raramente.

6. Una nota di cautela sul rischio che le autorità fiscali indipendenti restino “vittime” dello scontro politico in Parlamento

Anche se, probabilmente, i vantaggi di uno stretto collegamento tra autorità fiscali indipendenti e Parlamenti, quanto al miglioramento dei processi di *accountability*, superano i rischi insiti in questo rapporto, sembra appropriato dare conto di alcuni problemi che si possono verificare, per esempio circa la strumentalizzazione e manipolazione delle osservazioni dei *fiscal council* nel dibattito parlamentare, volte a screditarne l'operato; per gli organismi monocratici, la possibilità che il *fiscal council* finisca per essere associato dai parlamentari con colui o colei che ne ricopre la Presidenza; infine, sull'opportunità di un conferimento di poteri ulteriori e sul rinnovo della composizione dell'autorità, quando questa discende esclusivamente dal Parlamento.

In Spagna, il primo Presidente del neoistituito AIREF nel 2013, Escrivà, è rimasto in carica per l'intero mandato, di sei anni (non rinnovabile), ed è stato successivamente nominato, nel 2020, Ministro per l'inclusione, la sicurezza sociale e l'immigrazione. Ciò non sembra essere in contrasto con l'art. 24, comma 5 della *Ley Organica* n. 6/2013 secondo cui il Presidente dell'AIREF, cessato il mandato e per i due anni consecutivi non potrà svolgere attività professionali collegate alle funzioni che esercitava in seno al *fiscal council*. E, tuttavia, il suo passaggio di ruolo da una autorità indipendente al Governo, che fino a pochi mesi prima controllava e nei ranghi di un Ministero, che seppur non è quello delle Finanze, ha comunque competenze direttamente collegate alla gestione della finanza pubblica, è stato oggetto di contestazione in Parlamento, con alcune ricadute indirette sulla reputazione del *fiscal council*. Così, nella discussione di una interpellanza urgente presentata da un deputato del Partito popolare, il 18 novembre 2020, le valutazioni critiche dell'AIREF (nel frattempo con una nuova Presidente

⁷³ Si veda anche Corte Costituzionale, ord. n. 60 del 26-03-2020, su circostanze per più versi simili a Corte Costituzionale, ord. n. 17 dell'08-02-2019. In nessuna delle due, né in altre ordinanze o decisioni della Corte, comunque, si fa riferimento espresso ai rilievi dell'UPB.

nominata) e della Banca centrale spagnola sulle previsioni macroeconomiche incluse nel disegno di legge di bilancio per il 2021 sono diventate l'occasione per contestare, da parte dell'opposizione, non solo l'operato del Governo, ma anche la sua composizione, insistendo sul fatto che Escrivà utilizzava un diverso standard di giudizio, molto più severo, quando guidava l'AIReF e molto più indulgente ora, sulla politica di bilancio, una volta divenuto parte dell'Esecutivo⁷⁴. Anche se rivolto verso uno specifico componente del Governo, in virtù del suo precedente mandato, l'attacco mirava in qualche misura a delegittimare l'operato del *fiscal council* e aveva come target la sua presunta mancanza di imparzialità e l'accusa di personalizzazione.

In Irlanda, come si è già detto, l'IFAC è talvolta finito al centro dell'agone politico ed è stato oggetto dello scontro tra Governo e opposizioni in Parlamento, con potenziali ripercussioni per lo stesso *fiscal council*. Ad esempio, il 17 settembre 2019, nell'ambito di un dibattito nel *Dáil Éireann* la tensione tra il Governo e le opposizioni sulla raccomandazione dell'IFAC circa l'aumento dell'avanzo di bilancio, in linea con l'OMT nazionale, è esplosa in uno scontro sui poteri del *fiscal council*. Il rappresentante del Governo⁷⁵ chiariva, infatti, di dissentire decisamente dalla raccomandazione dell'IFAC e giungeva a proporre il conferimento di un nuovo potere al *fiscal council*, al quale, a suo parere, lo stesso Presidente dell'IFAC avrebbe fatto riferimento in passato: fare sì che controllasse e si esprimesse anche sulle proposte di bilancio dell'opposizione, nello stesso modo in cui procede con quella del Governo. Questa modifica delle attribuzioni dell'IFAC avrebbe consentito di comparare meglio le differenti opzioni di politica fiscale promosse dai partiti e di rendere l'opposizione più responsabile nel formulare le sue proposte, come avviene nel Regno Unito, anziché contestare pretestuosamente il Governo. L'idea è stata immediatamente respinta dai parlamentari di opposizione come un tentativo di politicizzare l'IFAC e comunque non è stata successivamente attuata. Quella della modifica delle funzioni di un'autorità indipendente per assecondare alcune strategie del Governo, non è una questione di poco conto. Nel caso di specie, poi, non solo il riferimento al Regno Unito era fuorviante, visto che l'*UK Office for Budget Responsibility* non ha il potere che l'Esecutivo irlandese avrebbe voluto conferire all'IFAC, ma la funzione di valutazione e comparazione delle proposte di bilancio del Governo con quelle delle opposizioni è politicamente molto sensibile e assai raramente attribuita ai *fiscal council* proprio per evitare accuse di strumentalizzazione dell'operato di queste autorità e che siano tacciate di parzialità nelle valutazioni, intervenendo sulle proposte dei vari partiti politici. Non a caso tra i pochissimi *fiscal council* che esercitano questa funzione, vi è l'Agenzia olandese per le analisi di politica economica, che con

⁷⁴ Cfr. Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones, Pleno Y Deputación Permanente* 63, 18 novembre 2020, 41 ss.

⁷⁵ L'allora Ministro per le imprese, il commercio e il lavoro, Leo Varadkar, nominato Primo Ministro nel 2020.

decenni di attività alle spalle, si è costruita una solida reputazione di indipendenza a livello nazionale e internazionale.

In Italia, invece, lo scontro tra maggioranza e opposizione e interno alla prima rischia di mettere in difficoltà l'esercizio del mandato dell'UPB, la cui composizione, in attesa del rinnovo, che dovrebbe avvenire ogni sei anni, è ancora prorogata da settembre 2020. Come è noto, il processo di nomina dei componenti dell'UPB è esclusivamente parlamentare e richiede delle maggioranze qualificate. Se la maggioranza parlamentare – assai mutevole nella XVIII legislatura, per via dell'avvicendamento di tre Governi finora – non riesce ad operare una sintesi sui candidati da proporre ai due Presidenti delle Camere, i membri del *fiscal council* (i primi componenti dell'UPB, vista la sua costituzione nel 2014) sono di fatto prorogati nelle loro funzioni, anche se la legge n. 243/2012 nulla dispone in merito a tale proroga. Dunque, qualcuno potrebbe anche obiettare che l'UPB stia legittimamente operando: il conferimento del potere di nomina al Parlamento e la relativa paralisi decisionale a cui stiamo assistendo attualmente potrebbero forse anche sconsigliare l'esclusivo coinvolgimento delle Camere nella procedura, in assenza di una soluzione predeterminata nella normativa per superare l'eventuale impasse.

7. Conclusioni

L'introduzione di istituzioni fiscali indipendenti in tutti gli Stati membri UE, a seguito della riforma della *governance* economica europea, è stato uno dei più importanti "lasciti" della crisi finanziaria sul fronte istituzionale, ancorché poco indagato. Lo studio dei primi anni di attuazione della normativa sui *fiscal council*, in tre Stati PIGS dell'Eurozona, mostra che essi hanno senz'altro contribuito, quanto meno, a ridurre l'asimmetria informativa in materia di bilancio a vantaggio del Parlamento, vista la mole di relazioni, note, pareri e raccomandazioni adottate dalle nuove istituzioni e diffuse online o presentate direttamente alle Camere.

La collocazione istituzionale dei *fiscal council*, al di fuori o all'interno del Parlamento, ferma restando la loro indipendenza, produce una serie di conseguenze sul volume complessivo e sulla frequenza delle audizioni dei componenti di queste autorità dinanzi alle commissioni parlamentari, assai più elevata per quanto riguarda l'UPB rispetto all'AIReF, istituito presso il Ministero delle Finanze, e all'IFAC, un *fiscal council* con un posizionamento autonomo nell'architettura istituzionale. Rispetto alle interrogazioni parlamentari, il numero di quelle che, tra il 2019 e il 2020, citano evidenze prodotte dai *fiscal council* è piuttosto limitato nei tre ordinamenti. In generale, tanto in Italia, quanto in Irlanda e in Spagna, le interrogazioni parlamentari che si "appoggiano" sull'attività delle autorità fiscali indipendenti provengono per lo più dalle opposizioni come strumento di controllo sul Governo.

La procedura di *comply or explain* è stata solo limitatamente utilizzata dai Parlamenti (incluso dalle opposizioni) e a prescindere dal posizionamento del *fiscal council*. In Irlanda e in Italia la procedura di *comply or explain*, che in entrambi i casi contempla un coinvolgimento parlamentare, non è stata attivata nel 2019 e nel 2020 (ed anche prima era stata avviata soltanto in un'occasione in entrambi i Paesi), sebbene il Governo non si sia sempre prontamente adeguato alle osservazioni del *fiscal council*. Al contrario, in Spagna, la pubblicazione da parte dell'AIReF di tutte le raccomandazioni rivolte al Governo e alle pubbliche amministrazioni e dell'indicazione circa i tempi e le modalità della loro attuazione ha migliorato l'*accountability* del Governo anche se il Parlamento riceve semplicemente dall'AIReF queste relazioni senza giocare alcun ruolo nell'avviare la procedura di *comply or explain*.

Dunque, i Parlamenti (*rectius*, le Camere basse) dei tre Paesi hanno fatto un uso abbastanza limitato delle potenzialità insite nell'attività dei *fiscal council*, in particolare per domandare spiegazioni all'Esecutivo o per contestarne l'operato alla luce delle evidenze di queste autorità indipendenti. Alla luce dei casi di studio esaminati, la collocazione istituzionale del *fiscal council* non è stata finora un elemento decisivo per il miglioramento dell'*accountability* parlamentare.

Allo stesso tempo, si sono cercati di mettere in luce degli inconvenienti che possono emergere nel configurare l'attività dei *fiscal council* come un potenziale veicolo, ancorché indiretto, di miglioramento delle procedure di *accountability* parlamentare. Nelle dinamiche interne al Parlamento e nel complesso rapporto con il Governo le valutazioni o gli stessi componenti dei *fiscal council* possono essere strumentalmente utilizzati come "armi" nello scontro politico, anche nel tentativo, se ciò fa gioco, di screditarne l'operato, di proporre una riforma dell'organo rivendendone le attribuzioni o di bloccarne il rinnovo dei membri.

Del resto, l'esperienza anche in altri Paesi europei, come in Ungheria, mostra che quanto più ampie sono le attribuzioni di una autorità fiscale indipendente e la sua capacità di incidere sulle procedure finanziarie in Parlamento, tanto maggiore è lo scontro politico tra maggioranza e opposizione che si registra sulle evidenze da esso prodotte e sulle sue funzioni, anche col rischio poi di menomarle o di sostituirvi un altro *fiscal council*. E', dunque, sul crinale tra garanzia dell'indipendenza dei *fiscal council* e del loro contributo, seppur indiretto, ai processi di decisione e controllo parlamentare, visto l'ambito del loro intervento – il bilancio, oggetto per antonomasia dell'attività delle istituzioni rappresentative – che si gioca il futuro di queste autorità indipendenti.

Cristina Fasone
Dip.to di Scienze politiche
LUISS "G. Carli" - Roma
cfasone@luiss.it

