

FAILURE IS NOT AN OPTION: LA COSTITUZIONE DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO

di Lucio Landi

(Membro del Consiglio degli Esperti, Ministero dell'Economia e delle Finanze)¹

Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini

L'ITALIA E LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA: VINCOLI, OPPORTUNITÀ E PROPOSTE

(Orvieto, Fondazione Cassa di Risparmio di Orvieto, 4 aprile 2014)²

Abstract

I *fiscal council* sono organismi nazionali, indipendenti, o funzionalmente autonomi dall'autorità di bilancio, finanziati con fondi pubblici, aventi lo scopo di indurre i governi a comportamenti responsabili in materia di politiche di bilancio. Costituiscono, insieme con le regole di bilancio numeriche permanenti, uno strumento per limitare il *deficit bias*, ossia la tendenza verso elevati deficit pubblici. Svolgono un'azione di dissuasione nei confronti dei governi, fornendo al parlamento e all'opinione pubblica valutazioni indipendenti, *timely* e *nonpartisan* sulla politica di bilancio. Hanno la funzione di infrangere il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica e sulla politica di bilancio. Non hanno alcun ruolo nella definizione e nell'implementazione della politica di bilancio (che resta saldamenti nelle mani dei governi), né poteri sanzionatori verso i governi responsabili di politiche di bilancio indisciplinate. Svolgono funzioni diverse e complementari rispetto alla corte dei conti, ai centri di ricerca privati pubblici e agli organismi internazionali che esercitano la sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio nazionali. Presenti da tempo in alcuni paesi occidentali, si differenziano tra di loro per molti aspetti (il mandato, la struttura, la collocazione dentro o fuori dai parlamenti). A seguito della riforma della *governance* europea con il Six-Pack, il Fiscal Compact e il Two-Pack, il *fiscal council* costituisce lo strumento, insieme con la regola dell'equilibrio di bilancio in termini strutturali, che è stato individuato dall'Unione europea per rafforzare la disciplina di bilancio dei singoli Stati Membri. L'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dal legislatore costituzionale (L. Cost. 1/2012) sta per vedere la luce in queste settimane. La relazione esamina le previsioni normative in termini di indipendenza, criteri di nomina, mandato, personale, finanziamento, capacità di comunicazione con il pubblico, alla luce delle norme europee e delle *best practices* internazionali.

I *fiscal council* sono organismi nazionali, indipendenti o funzionalmente autonomi dall'autorità di politica di bilancio (ossia il governo e il parlamento), finanziati con fondi pubblici, aventi lo scopo di indurre i governi a comportamenti responsabili in materia di politiche di bilancio. Come le regole di bilancio numeriche permanenti, costituiscono uno strumento per limitare il *deficit bias*, ossia la tendenza verso elevati deficit pubblici. Le regole di bilancio sono uno strumento per limitare la discrezionalità del *policy maker*, rafforzando la credibilità della politica di bilancio,

¹ Le opinioni e le valutazioni qui espresse sono strettamente personali e non coinvolgono in alcun modo le Istituzioni presso la quale l'Autore presta la propria attività professionale.

² Il testo è stato chiuso con le informazioni disponibili il 4 aprile 2014.

attraverso una correzione della struttura degli incentivi del decisore politico, struttura, che lo induce, tendenzialmente, a comportamenti non virtuosi nella gestione della politica di bilancio³.

L'uso discrezionale o meno della politica di bilancio è uno delle grandi discriminanti tra la teoria economica *mainstream* e la teoria keynesiana e neo-keynesiana. La letteratura *mainstream* presenta due ordini di ragioni per le quali sarebbe opportuno limitare la discrezionalità del *policy maker* nel campo della politica di bilancio. Il primo ordine di motivazioni riguarda, da una parte, l'esistenza di ritardi lunghi e variabili nella attuazione della politica di bilancio, che la renderebbero destabilizzante; dall'altra, la cosiddetta equivalenza ricardiana renderebbe inefficace la politica di bilancio⁴. Un secondo ordine di ragioni riguarda la struttura degli incentivi del *policy maker* e in definitiva il funzionamento della democrazia. Si tratta dei fenomeni del ciclo elettorale, della miopia degli elettori, dell'incoerenza temporale del *policy maker*, dei problemi di *common pool*, del comportamento strategico dei partiti e delle maggioranze frammentate, della tendenza dei governi a produrre previsioni macroeconomiche e/o di bilancio eccessivamente ottimistiche⁵. Secondo i

³ Le regole fiscali numeriche permanenti possono riguardare le entrate, la spesa, il debito e i saldi di bilancio. Negli ultimi venticinque anni vi è stata una proliferazione di regole fiscali numeriche, soprattutto nei paesi europei. Nell'ambito europeo, inizialmente esse riguardavano principalmente i livelli di governo sub-centrali; successivamente sono state introdotte a livello dell'intera PA e/o del sotto-settore della previdenza. Il fenomeno si spiega sia con l'aumento della spesa previdenziale, sia con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita, che pone vincoli numerici sul deficit della PA (3 per cento del PIL) e sul debito dell'intero settore pubblico (60 per cento del PIL).

⁴ La cosiddetta equivalenza ricardiana (o di Barro-Ricardo) afferma l'equivalenza tra imposte correnti e imposte future (a parità di valore attuale delle imposte). Secondo questa proposizione del 1820, successivamente ripudiata da David Ricardo, e ripresa nel 1974 da Barro, la scelta di finanziare le spese governative attraverso il debito o con un aumento delle imposte non influenza il livello della domanda aggregata. L'equivalenza ricardiana vale solo se sono verificate assunzioni forti, tra cui perfetta razionalità degli individui, perfetta informazione, mercati dei capitali perfetti e altruismo intergenerazionale.

⁵ Secondo la letteratura economica all'origine del *deficit bias* ci sono fenomeni attinenti alla struttura degli incentivi dei *policy maker* e alle preferenze degli elettori. Tra questi va menzionato il ciclo elettorale (ossia la tendenza all'aumento della spesa pubblica e/o alla riduzione delle entrate prima delle tornate elettorali) e la miopia degli elettori, che preferiscono un aumento di spesa pubblica e/o un taglio della tassazione nell'immediato, non considerando che nel medio periodo occorrerà una correzione dei conti pubblici. Altre possibili spiegazioni fanno riferimento all'incoerenza temporale della politica economica (cioè che per il *policy maker* è ottimale al tempo t per il tempo $t+1$, non è più ottimale al tempo $t+1$) e al comportamento strategico dei partiti. Infine, altre spiegazioni riguardano le maggioranze parlamentari frammentate (che tendono a determinare un aumento della spesa pubblica, necessaria per tenere insieme i vari segmenti della coalizione) e il fenomeno noto con il nome di *common pool*, ossia il fatto che attori politici, rappresentanti gruppi di pressione diversi, entrino in negoziazioni per l'allocatione delle risorse pubbliche, con l'obiettivo di soddisfare le aspettative della propria base elettorale. Ogni attore tende a massimizzare l'appropriazione delle risorse pubbliche, senza internalizzare il vincolo di bilancio complessivo. Il risultato è un aumento della spesa pubblica, e quindi, tendenzialmente, del deficit. Da notare che i benefici di un aumento della spesa pubblica tendono a essere generalmente concentrati su piccoli gruppi (molto determinati nel perseguimento degli obiettivi), mentre i costi si scaricano sull'universo dei contribuenti; l'asimmetria nella ripartizione dei costi e benefici rende più probabile l'aumento della spesa pubblica. Alla base del *deficit bias* vi può essere inoltre la tendenza dei governi a produrre previsioni macroeconomiche e/o di bilancio eccessivamente ottimistiche nell'ambito della programmazione economico-finanziaria: l'eccesso di ottimismo ex ante sull'evoluzione dell'economia e/o sulle grandezze di bilancio determina quindi, ex post, deficit imprevisti (e quindi un aumento dello stock di debito pubblico). Queste argomentazioni, che sottendono invero un certo grado di sfiducia nella politica e nei *policy maker*, riguardano in pratica il meccanismo di funzionamento della democrazia; hanno pertanto una portata generale e descrivono meccanismi potenzialmente sempre all'opera nei paesi democratici. Gli economisti hanno avanzato ulteriori ipotesi per spiegare l'evidenza empirica dei *deficit bias* crescenti negli ultimi 40 anni precedenti la crisi del 2008; tali ulteriori spiegazioni riguardano la crescita della dimensione del settore pubblico nelle economie industrializzate (estensione del welfare e della quantità di beni e

teorici *mainstream*, il complesso dei fenomeni sopra menzionati suggerirebbe la necessità di “legare le mani” al *policy maker*. D'altra parte l'azione degli stabilizzatori automatici è sostanzialmente accettata dagli economisti *mainstream*⁶.

I neo-keynesiani e i post-keynesiani sostengono invece l'uso discrezionale della politica di bilancio come strumento per manipolare il livello della domanda aggregata, al fine di ottenere un equilibrio di pieno impiego in condizioni non inflazionistiche. Questo implica incorrere in deficit di bilancio in situazioni di carenza di domanda aggregata, e conseguire invece avanzi di bilancio in situazioni inflazionistiche, o di deficit insostenibili delle partite correnti. Secondo questa visione, la componente strutturale del saldo di bilancio andrebbe usata attivamente, per rinforzare l'azione degli stabilizzatori automatici. Secondo i keynesiani vi è poi una situazione particolare, quella della trappola della liquidità, dove l'uso discrezionale della politica di bilancio è l'unico strumento di *policy* efficace.

Con l'istituzione di un *fiscal council* si intende quindi accrescere la disciplina e la responsabilità di bilancio, limitando la discrezionalità del *policy maker*. Spesso l'introduzione di regole di bilancio numeriche permanenti si accompagna alla creazione di un *fiscal council*, che vigili sull'osservanza delle regole stesse. L'utilizzo contemporaneo di entrambi gli strumenti discende dal rischio, concreto, che il *policy maker* sia tentato, grazie al monopolio informativo di cui gode sulla finanza pubblica e la politica di bilancio, di aggirare le regole numeriche esistenti nel *fiscal framework* nazionale⁷. Si rende quindi opportuna la presenza di un organismo, un soggetto autonomo dall'esecutivo e dal parlamento (ossia dalle autorità di bilancio), che funga da guardiano delle regole fiscali introdotte dal legislatore. I *fiscal council* non hanno però alcun ruolo nella definizione e nell'implementazione della politica di bilancio (che resta saldamenti nelle mani dei governi). In questo senso sono altra cosa rispetto alla cosiddetta *Fiscal Authority*, proposta dalla letteratura economica e mai sperimentata nella realtà, perché in antitesi con il principio democratico⁸.

servizi pubblici forniti), la globalizzazione, e l'integrazione monetaria dei paesi dell'area dell'euro (per i paesi europei), con il corollario dell'insufficiente funzionamento del meccanismo di disciplina dei mercati nei confronti dei paesi con politiche di bilancio indisciplinate.

⁶ Si tratta degli elementi del sistema fiscale in senso lato (aliquote delle imposte, trasferimenti dal bilancio pubblico) che hanno un effetto di stabilizzazione del ciclo economico, in assenza di interventi discrezionali del *policy maker*.

⁷ Con il termine *fiscal framework* si intende l'insieme delle istituzioni, delle regole e delle procedure riguardanti la politica di bilancio di ciascun paese.

⁸ La *Fiscal Authority*, sulla falsariga del banchiere centrale indipendente, sarebbe incaricata della ideazione e della conduzione della politica di bilancio. Naturalmente si tratta di una costruzione astratta, che contraddice alla radice il principio democratico. Non è un caso che il parlamento e la democrazia parlamentare nascono, storicamente, con lo scopo di assoggettare la politica di bilancio del sovrano assoluto al controllo dei rappresentanti della comunità nazionale.

Quindi che tipo di azione svolgono nel concreto i *fiscal council*? I compiti del guardiano fiscale sono quelli di scoraggiare politiche *unsound*, aumentando i costi “reputazionali” dei governi, in caso di violazione dell’impegno ad adottare politiche di bilancio sostenibili, e quello di vigilare sul rispetto delle regole numeriche permanenti di bilancio, se esistenti. Affinché il meccanismo di dissuasione delineato funzioni, è necessario che il *fiscal council* aiuti il parlamento e l’elettorato a formarsi un’opinione *unbiased* sulle politiche di bilancio del governo. E’ necessario, in altre parole, infrangere il monopolio governativo dell’informazione sul bilancio pubblico e le politiche di bilancio, a beneficio dei parlamentari, *in primis*, e dell’opinione pubblica. In sintesi, i *fiscal council*, se efficaci, migliorano la qualità della democrazia e del processo di decisione politico nell’ambito della politica di bilancio. E’ fondamentale sottolineare che il guardiano fiscale non ha poteri sanzionatori nei confronti del governo, dal momento che il giudizio sulle politiche attuate dal governo spetta solo al parlamento e, in ultima analisi, all’elettorato. Il *fiscal council* non ha poteri interdittivi; non ha i poteri della magistratura, né quelli tipici della corte dei conti e non esercita controlli giurisdizionali. Il meccanismo su cui si fonda il funzionamento del *fiscal council* è invece un meccanismo di dissuasione, che opera sulla struttura degli incentivi del governo; per poter essere efficace, questo meccanismo, privo di strumenti giuridici sanzionatori, deve avere effetto sulla reputazione del governo agli occhi degli elettori. Solo il corpo elettorale, con il voto, potrà eventualmente punire il governo (e la maggioranza che lo sostiene) per aver adottato politiche di bilancio indisciplinate.

Va precisato che, proprio perché la responsabilità della politica di bilancio non può che rimanere saldamente nel circuito fiduciario parlamento-governo in base al principio democratico, nessun *fiscal council* potrà mai impedire a un governo, sorretto dalla maggioranza parlamentare, di adottare politiche *unsound*.

Gli obiettivi che si vogliono conseguire con l’istituzione di un *fiscal council* nazionale sono in genere molteplici:

1. ridurre il *deficit bias* e la pro-ciclicità delle politiche di bilancio;
2. ripristinare la credibilità della politica di bilancio, ove essa sia venuta meno;
3. migliorare la trasparenza dei conti pubblici, e la consapevolezza dell’opinione pubblica sul vincolo di bilancio intertemporale del governo;
4. rafforzare la sostenibilità del debito pubblico nel lungo periodo (tenendo, ad esempio, in debito conto i costi di *ageing* della popolazione e le altre passività implicite del bilancio pubblico);
5. implementare *good practices* internazionali nel campo della politica di bilancio.

Vale la pena sottolineare che i primi *fiscal council* sono stati fondati negli anni '40 e '50 (come il CPB olandese, nel 1947, e il tedesco Working Party on Tax Revenue Forecasting nel 1955); quindi molto tempo prima della costituzione del Congressional Budget Office (CBO) statunitense (1974), il più importante e prestigioso *fiscal council* esistente nel mondo, e ben prima che la letteratura economica teorizzasse il “guardiano fiscale” come possibile rimedio al *deficit bias*. Alcuni di essi avevano altre finalità in origine, e il mandato ad essi affidato è stato progressivamente modificato nel corso del tempo, al variare delle circostanze e delle necessità del paese ove operavano, senza seguire un disegno predeterminato. Nel corso del tempo si sono evoluti in ciò che oggi noi propriamente chiamiamo *fiscal council*.

A seguito della crisi, non solo economica, ma anche istituzionale della costruzione europea, e sulla base della interpretazione che di quella crisi la Commissione e gli stati *core*, Germania *in primis*, hanno elaborato, i *fiscal council* emergono come parte integrante del nuovo paradigma europeo. Se la crisi europea è una crisi dovuta all'indisciplina di bilancio degli Stati Membri che né il Patto di Stabilità e Crescita del 1997, peraltro già riformato una prima volta nel 2005, né la cosiddetta disciplina di mercato hanno saputo prevenire e imbrigliare, allora la soluzione non può che essere una maggiore disciplina fiscale, da realizzarsi attraverso a) l'istituzione di nuove regole di bilancio a livello nazionale, e b) un guardiano nazionale che su quelle stesse regole vigili. Questo paradigma emerge con nitidezza dal trittico Six-Pack-Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e Crescita (TSCG)-Two-Pack.

2. Le normativa comunitaria e il Trattato internazionale TSCG

La Direttiva 85/2011, parte del Six-Pack, sui requisiti minimi dei *fiscal framework* nazionali, ha posto l'obbligo per i singoli Stati Membri di introdurre regole numeriche di bilancio nel proprio *fiscal framework*; d'altra la Direttiva stabilisce che un monitoraggio affidabile e tempestivo circa il rispetto delle regole di bilancio nazionali, compreso il rispetto dell'obiettivo nazionale di bilancio di medio termine (MTO), deve essere svolto da organismi nazionali indipendenti, o dotati di indipendenza funzionale nei confronti delle autorità di bilancio del paese (articolo 6(1)(b)). Tale norma si applica a tutti gli Stati Membri, con l'eccezione del Regno Unito⁹.

Con il Trattato internazionale TSCG del marzo 2012, gli stati contraenti si sono impegnati ad affidare ad organismi nazionali indipendenti il monitoraggio del rispetto della prima regola posta dal Trattato, ossia l'equilibrio di bilancio inteso come raggiungimento dell'obiettivo di medio

⁹ Entro il 31 dicembre 2013, gli Stati Membri dovevano adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla Direttiva.

termine (MTO) nazionale¹⁰. All'organismo indipendente è attribuita anche la funzione di monitoraggio circa il funzionamento del meccanismo di correzione automatico, meccanismo obbligatorio ex articolo 3 (2) del TSCG, rispetto alle deviazioni rispetto al MTO. Il Trattato ha affidato alla Commissione il compito di fissare dei principi, noti come Common Principles, approvati dall'ECOFIN nel giugno 2012, che devono guidare gli stati contraenti sia nel *design* del meccanismo di correzione, sia nella costituzione del *fiscal council* e dei suoi compiti.

Con un terzo intervento, questa volta con valenza di norma comunitaria, il Regolamento Ue 473/2013, si è voluto grandemente rafforzare il ruolo di questi organismi, ancorando nell'ordinamento comunitario la definizione di organismo indipendente, i requisiti funzionali e i compiti che devono essere svolti. Il Regolamento in questione (articolo 2(1)(a)) impone la costituzione di questi organismi, e stabilisce i principi da soddisfare per garantirne l'indipendenza:

1. la loro istituzione deve essere prevista da una legge nazionale, o comunque da un atto avente forza di legge;
2. devono essere indipendenti, o funzionalmente autonomi, dalle autorità di bilancio, ovvero da altri organismi pubblici o privati;
3. devono avere la capacità di comunicare con l'opinione pubblica in modo tempestivo ed efficace;
4. devono essere previste procedure appropriate per la selezione dei membri degli organi direttivi, sulla base di criteri di competenza e di esperienza;
5. devono poter disporre di risorse economiche sufficienti e di accesso pieno alle informazioni rilevanti per lo svolgimento dei compiti assegnati.

Il Regolamento in questione entra poi nel merito dei compiti da assegnare a questi organismi. Da una parte, ribadisce i compiti di monitoraggio circa il rispetto delle regole numeriche di bilancio nazionali, compreso il MTO, e sull'attivazione del meccanismo correttivo in relazione alle deviazioni significative nei confronti del MTO, o al percorso di aggiustamento verso il MTO. L'organismo deve fornire una valutazione pubblica, sia sul processo di correzione (valutare se esso è in linea con le regole nazionali e con i piani di rientro), sia sull'attivazione delle clausole di salvaguardia, in caso di eventi eccezionali, che consentono un temporaneo allontanamento dal MTO o dal percorso di aggiustamento.

¹⁰ La prima regola (art. 3, comma 1), stabilisce che il conto consolidato della PA deve essere in pareggio o presentare un avanzo. La regola è rispettata se l'indebitamento netto strutturale è pari (o almeno converge velocemente) all'obiettivo di bilancio di medio termine del paese, come definito dal Patto di Stabilità e Crescita, con un limite inferiore di -0,5 per cento (-1 per cento per paesi con debito/PIL inferiore al 60 per cento). Per una trattazione approfondita del MTO, si veda De Ioanna e Landi (2012).

Dall'altra, il Regolamento in oggetto assegna agli organismi indipendenti un nuovo compito: elaborare, o validare, le previsioni macroeconomiche. Infatti, il Regolamento dispone che la programmazione economico-finanziaria e la legge di bilancio degli Stati Membri siano fondate su previsioni macroeconomiche indipendenti, che sono prodotte, ovvero sono certificate, da un organismo nazionale indipendente. Gli Stati Membri devono rivelare se le previsioni indipendenti sono state prodotte da organismi indipendenti, o solo validate da questi.

Per quanto riguarda le previsioni del quadro di bilancio, gli Stati Membri hanno la facoltà di coinvolgere l'organismo indipendente nella produzione o validazione di tali previsioni, ma non vi è alcun obbligo. In ogni caso, vi è un dovere di *disclosure*, intendendosi la necessità di rendere pubblico se vi è stato il coinvolgimento o meno dell'organismo indipendente nel campo delle previsioni delle grandezze di bilancio.

Agli Stati Membri spetta poi adottare procedure trasparenti per la produzione/validazione delle previsioni macroeconomiche: l'organismo indipendente deve essere posto in condizione di poter esercitare il proprio mandato, quale che esso sia¹¹.

Indipendentemente dal fatto che le previsioni sia prodotte o certificate, gli Stati Membri devono, infine, prevedere idonee procedure per fronteggiare situazioni in cui vi siano valutazioni diverse tra il governo e l'organismo sulle principali variabili economiche.

3. La Legge Costituzionale 1/2012 e la Legge rinforzata 243/2012: l'Ufficio parlamentare di bilancio

Vediamo come il nostro Paese ha attuato le prescrizioni dell'ordinamento comunitario e quelle delle TSCG¹².

La Legge costituzionale 1/2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio dei bilanci¹³ in Costituzione, ha disposto che mediante una legge rinforzata, da approvarsi entro il febbraio 2013,

¹¹ Ad esempio, nel caso di affidamento delle previsioni all'organismo, il ministero dell'economia deve fornire tutte le informazioni necessarie sul quadro previsionale di bilancio e sui risultati di bilancio di consuntivo. Nel caso di validazione, è necessario stabilire le procedure e le modalità di validazione, compreso un calendario con le azioni che ogni singolo soggetto coinvolto nel processo deve adottare, e una procedura di revisione qualora in prima battuta le previsioni governative non fossero certificate dall'organismo. L'organismo deve sempre rendere pubbliche le sue decisioni e motivarle.

¹² Non si esaminano qui in dettaglio le ragioni per le quali la costituzione di un *fiscal council* in Italia sarebbe stata opportuna già molto tempo prima che l'ordinamento europeo non la rendesse obbligatoria, ma si veda, ad esempio, Balassone, F., D. Franco, C. Goretti (2013): "As discussed above, the main weaknesses of Italy's fiscal framework are the unsatisfactory quality and opacity of data used as input in the decision-making process; unreliable baseline estimates, including incomplete disclosure of the underlying assumptions and methodology; the lack of authoritative evidence-based analyses to support policy design; poor information systems hindering effective monitoring; and loose protocols that delay reactions when deviations emerge. Many of these weaknesses (including the associated deficit bias and pro-cyclicality) would be mitigated by the existence of an IFI (Independent Fiscal Institution) with the explicit mandate to monitor the drafting and implementation of fiscal policy – as shown in several chapters in this volume."

fosse costituito un organismo indipendente, presso le Camere, avente compiti di “analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio” (art. 5, comma 1, lettera f). La definizione dettagliata dei compiti, nonché della struttura, della *governance* e del finanziamento di questo organismo veniva demandata alla legge rinforzata di attuazione del disposto costituzionale. Il legislatore ha adempiuto al dettato costituzionale con la Legge 243 del dicembre 2012, che ha disciplinato, tra gli altri aspetti, anche l’istituzione dell’Ufficio Parlamentare di bilancio (UPB), ossia il guardiano fiscale italiano. Il legislatore costituzionale (L. Cost. 1/2012), nel prevedere l’istituzione del *fiscal council*, ha optato per il modello parlamentare, che ha nel Congressional Budget Office (CBO) statunitense il suo massimo esempio. La legge rinforzata di attuazione del disposto costituzionale (Legge 243/2012) ha poi fornito indicazioni più dettagliate in merito al funzionamento dell’organismo (artt. 16-19). Le questioni più rilevanti da esaminare riguardano la struttura, la *governance*, il mandato e il personale; mi soffermerò su questi nodi, offrendo al lettore alcune considerazioni alla luce delle *best practices* internazionali.

4. L’UPB e la struttura di vertice

La Legge costituzionale stabilisce che l’Ufficio Parlamentare di bilancio (UPB) sia costituito presso le Camere, con operatività a partire dal primo gennaio 2014. In realtà, con alcuni mesi di ritardo, l’UPB dovrebbe essere costituito nelle prossime settimane, come si dirà più avanti.

L’Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, ed è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di Presidente, nominati con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell’ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari. I membri del Consiglio sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale. Il mandato, non rinnovabile, dura 6 anni. Il Presidente ha un ruolo preminente, in quanto rappresenta l’Ufficio, convoca il Consiglio e ne stabilisce l’ordine del giorno; se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica; presenta il programma annuale di attività dell’UPB alle Commissioni competenti. Inoltre le analisi e i rapporti prodotti nell’esercizio delle funzioni dall’UPB sono adottati dal Consiglio su proposta del Presidente. Con riferimento al disegno dell’organo direttivo, l’esperienza dei *fiscal council* collocati presso il parlamento avrebbe suggerito l’adozione di un vertice di tipo monocratico, piuttosto che di quello collegiale, per coerenza con il modello parlamentare prescelto

¹³ Si veda il combinato disposto dei novellati artt. 97 e 81 della Costituzione.

dal legislatore costituzionale¹⁴. Infatti in tutti gli organismi collocati presso il parlamento il vertice ha natura monocratica. Il legislatore ha invece optato per il vertice collegiale, delineando una procedura complessa di nomina, che richiama per certi versi quella prevista per la nomina del Presidente dell'ISTAT,¹⁵ che richiede appunto il voto determinante dei due terzi dei componenti le Commissioni competenti delle Camere. La necessità che vi sia un ampio consenso delle forze parlamentari sui designati, evidenziato dalla regola dei due terzi, è sicuramente un elemento positivo, che rafforza indubbiamente l'iter procedurale; tuttavia la soluzione collegiale adottata, non esclude, a parere di chi scrive, il rischio di politicizzazione dell'organismo.

La norma prevede un'incompatibilità per i membri del Consiglio legata alla durata del mandato. Essi, infatti, 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. Inoltre, i dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato. Si tratta di una norma in linea con la legislazione istitutiva delle Autorità di garanzia in Italia. L'istituto dell'incompatibilità nelle Autorità di garanzia ha, infatti, la funzione di assicurare che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati, con l'obbligo quindi di abbandonare gli altri eventuali incarichi in essere al momento dell'assunzione della carica, e il divieto di assumere incarichi esterni durante il periodo di svolgimento del mandato conferito.

Al fine di assicurare l'indipendenza dell'organismo, la norma deve regolamentare non soltanto l'iter di nomina, ma anche la procedura e le cause di revoca dei componenti l'organo di vertice. La legge prevede che i membri del Consiglio possano essere revocati dall'incarico solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, con decreto adottato d'intesa dai Presidenti delle Camere, 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. La norma, pertanto, disegna la procedura di revoca in modo simmetrico a quella di nomina, delimitando al contempo i casi in cui il venir meno dell'incarico è possibile, a garanzia dell'indipendenza dell'organismo.

Vale la pena sottolineare che sarebbe stato opportuno prevedere nella norma sui criteri di nomina una previsione di incandidabilità, temporalmente circoscritta, per alcune categorie di soggetti, tra cui certamente, ma non esclusivamente, i membri del Governo nazionale, del Parlamento, del

¹⁴ Nelle audizioni parlamentari sul disegno di legge rafforzata, a favore del vertice monocratico si erano espressi anche il Presidente dell'ISTAT e il rappresentante della Commissione europea. Si vedano Giovannini (2012) e Pench (2012).

¹⁵ Art. 5 della Legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica). A differenza di quanto previsto per la designazione del Presidente dell'ISTAT, l'iter procedurale delineato dalla Legge 243 non contempla, per evidenti ragioni di opportunità, alcun ruolo per il Presidente del Consiglio e per il Consiglio dei Ministri.

Parlamento europeo e di altri organi (le giunte delle autonomie territoriali)¹⁶. D'altra parte sulla base delle *best practices* internazionali sarebbe stato opportuno prevedere un'incompatibilità successiva, anch'essa temporalmente circoscritta, al fine di escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di membro del Consiglio possa essere influenzato o distorto dall'interesse del beneficiario a preconstituirsì benefici futuri, in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica, in *primis* nell'Amministrazione dello Stato. Occorre peraltro ricordare che la normativa istitutiva di alcune Autorità indipendenti italiane già prevede l'incompatibilità sopravvenuta per un certo lasso temporale successivo alla scadenza del mandato. I componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ad esempio, per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza. Anche la Legge 215 del 2004 prevede casi di incompatibilità sopravvenuta, nella fattispecie l'incompatibilità derivante dall'aver esercitato cariche di Governo (articolo 2, comma 4), per un periodo di 12 mesi dal termine della carica di Governo¹⁷.

In termini di requisiti personali, la norma menziona la “comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale” e la “riconosciuta indipendenza”. In assenza di ulteriori specificazioni nella norma primaria, i temi dell'incandidabilità, dell'incompatibilità e soprattutto della precisazione dei requisiti di “competenza” e “indipendenza” sono stati affrontati nell'autunno del 2013 dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni bilancio delle Camere, i quali hanno approntato un Protocollo per l'istituzione dell'UPB, come si dirà nel prossimo paragrafo. I margini di manovra nell'ambito del Protocollo, tuttavia, non potevano che essere limitati, in quanto, per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, la limitazione dei diritti soggettivi richiede necessariamente una norma di legge.

5. Il Protocollo per l'istituzione dell'UPB

Come si è detto, la Legge 243 rimanda ai Regolamenti parlamentari la definizione delle procedure di selezione dei tre membri del Consiglio e si limita a fissare i requisiti di indipendenza e

¹⁶Nel caso del *fiscal council* portoghese, la legge istitutiva (Legge 54/2011) prevede espressamente l'incompatibilità, entro i 24 mesi precedenti, per i parlamentari (anche europei), i membri del governo nazionale e dei governi regionali, i membri degli organi esecutivi degli enti locali, nonché per i membri degli organi esecutivi nazionali dei partiti politici e per i manager pubblici. In Italia, il principio dell'incompatibilità antecedente la nomina è stata prevista, per esempio, nel 2009 per i membri della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, i quali non possono essere scelti tra persone che rivestano o che abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali nei tre anni precedenti la nomina (articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

¹⁷ La norma vieta, tra l'altro, di ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici.

competenza. Nelle more dell'introduzione di una specifica disciplina regolamentare, gli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio hanno elaborato, d'intesa con le Presidenze dei due rami del Parlamento, un protocollo sperimentale per consentire l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tale protocollo è stato proposto dai Presidenti delle competenti Commissioni del Senato e della Camera, acquisito l'avviso favorevole dei rispettivi Uffici di Presidenza; è stato ratificato dalle Giunte per il Regolamento del Senato e della Camera e infine adottato d'intesa dai due Presidenti della Camere nel dicembre del 2013¹⁸. Il Protocollo fissa i requisiti professionali e soggettivi per i membri del Consiglio, determina le cause ostative alla presa in considerazione delle candidature e, infine, delinea nel dettaglio l'iter di nomina.

Da rilevare che molto opportunamente si è optato per una procedura pubblica e aperta di candidature di esperti ("avviso pubblico"). La procedura è aperta anche ai cittadini dell'Unione europea¹⁹. Altresì opportuna appare la scelta della pubblicità ex-ante dei curricula di tutti gli esperti che hanno avanzato la propria candidatura, e che non sono incorsi in cause ostative, in modo che l'opinione pubblica possa valutare i candidati, l'*expertise* posseduto in relazione ai compiti istituzionali dell'UPB, nonché la loro autorevolezza e il grado di indipendenza **prima** che le Commissioni procedano alla formazione della lista delle 10 personalità. La pubblicità ex ante dei curricula risponde al fine precipuo di aumentare i costi reputazionali del decisore politico nel caso di scelte dal profilo non eccezionale.

Come osservato da alcuni, "la valutazione dei curricula dei candidati non ha natura concorsuale, ma costituisce il risultato di un adeguato contemperamento tra discrezionalità e principi di *accountability* e trasparenza nella scelta dei candidati. Tale procedura costituisce un importante passo in avanti in termini di restringimento nei margini di discrezionalità politica, specie se raffrontata con le procedure di selezione delle Autorità di garanzia"²⁰.

In termini di requisiti professionali, il Protocollo stabilisce (articolo 3) che i soggetti devono aver svolto, nei venti anni antecedenti la presentazione della candidatura, e per almeno dieci anni, funzioni relative alle materie di competenza dell'UPB, come individuate dalla Legge 243/2011, all'interno di istituzioni, pubbliche o private, nazionali o internazionali. Non si tratta di requisiti

¹⁸ La scelta contingente, visti i tempi ristretti, di procedere all'attuazione dell'UPB mediante un Protocollo sperimentale, e non già attraverso la modifica dei Regolamenti, è stata criticata da alcuni gruppi politici, vedi Resoconto stenografico, Giunta per il Regolamento del Senato, seduta dell'11 dicembre 2013. La necessità di operare nell'immediato futuro modifiche nei Regolamenti al fine di tener conto della costituzione del nuovo organismo, il cui impatto sull'assetto istituzionale sarà rilevante, è tuttavia ampiamente riconosciuta.

¹⁹ In alcuni *fiscal council* europei, come quello portoghese ad esempio, è prevista la presenza obbligatoria di almeno un esperto straniero nell'organo di vertice. In Portogallo, due dei 5 membri del Consiglio direttivo devono essere stranieri, preferibilmente con cittadinanza di uno degli Stati Membri della Ue.

²⁰ Senatrice Linda Lanzillotta, Resoconto stenografico, Giunta per il Regolamento del Senato, seduta dell'11 dicembre 2013.

particolarmente stringenti; probabilmente sarebbe stato opportuno delineare meglio l'*expertise* richiesto, indicando, ad esempio, che le funzioni debbono essere state svolte a livello apicale e per un numero di anni maggiori (almeno 15).

Con riferimento ai requisiti soggettivi, il Protocollo, oltre ai consueti riferimenti al possesso della cittadinanza europea, al non essere stati destituiti, licenziati o dispensati da una pubblica amministrazione e all'assenza di carichi penali pendenti, richiede (articolo 4): a) il possesso del diploma di laurea, e b) l'assenza di conflitti di interessi in relazione alle funzioni dell'UPB. I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine ultimo per la presentazione della domanda di partecipazione.

Più rilevante è l'articolo 5, riguardante le cause ostative alla presa in considerazione della manifestazione di interesse; tali cause sono:

- a) l'essere membri del Parlamento, del Parlamento europeo, del Consiglio di una Regione o di una Provincia Autonoma o consiglieri di enti locali;
- b) far parte di compagini di Governo;
- c) essere in condizione di conflitto di interesse in relazione alle funzioni attribuite all'UPB o versare in situazioni in grado di incidere sulla piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione richieste;
- d) ricoprire cariche di vertice o detenere partecipazioni rilevanti ai sensi dell'articolo 120 del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998) in società partecipate dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche.

Le condizioni sopra descritte devono essersi verificate alla data di scadenza del termine ultimo per la presentazione della domanda di partecipazione alla selezione.

La prima considerazione da farsi è l'assenza della previsione di un adeguato *cooling-off period* antecedente alla nomina. Desta perplessità la possibilità che un membro del Governo o del Parlamento possano candidarsi semplicemente dimettendosi il giorno prima dell'ultimo giorno utile per l'invio della candidatura. D'altra parte, sembra eccessivo richiedere ai potenziali candidati di dimettersi da eventuali incarichi politici, o da incarichi in società partecipate dallo Stato, o da altre amministrazioni pubbliche al solo fine di poter partecipare alla selezione. Entrambi gli elementi qui evidenziati suggerirebbero una riscrittura logica della norma, nel senso di stabilire un chiaro e coerente principio di incandidabilità, sia pure circoscritta nel tempo (ad esempio due anni), per le persone che si trovino nelle condizioni di cui alle lettere a), b) e d). La condizione descritta alla lettera c) invece rimarrebbe come causa assoluta di incompatibilità. Si tratterebbe comunque di una

riscrittura oggettivamente delicata, in assenza di specifiche previsioni della norma primaria, stante la giurisprudenza costante, sopra menzionata, sulla limitazione dei diritti soggettivi.

In ultimo, va rilevato che la locuzione “ricoprire cariche di vertice” non è particolarmente felice, dal momento che essa non è riconducibile immediatamente a fattispecie di legge.

6. L'autonomia organizzativa e gestionale

La legge riconosce al Consiglio un sufficiente grado di autonomia organizzativa e gestionale. Il Consiglio, previo assenso dei Presidenti delle Camere, adotta uno o più regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale operante presso l'Ufficio, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese. La previsione dell'assenso da parte dei Presidenti della Camere circa l'adozione dei regolamenti si giustifica con il fatto che l'UPB è costituito presso il Parlamento. Nell'ambito dei lavori parlamentari erano emerse soluzioni diverse (“assenso degli Uffici di Presidenza della Camere”, dove siedono anche i capigruppo parlamentari), ma si è poi preferita la formulazione citata.

L'Ufficio provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, ivi comprese quelle relative al personale, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio.

Infine, la gestione finanziaria dell'Ufficio si svolge in base al bilancio di previsione approvato dal Consiglio dell'Ufficio entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo.

7. Il mandato

Nel disegnare il mandato (art. 18), il legislatore, da una parte ha previsto che il programma annuale di lavoro sia stabilito dall'organismo stesso, attribuendo quindi una necessaria autonomia alle scelte dell'organo di vertice; dall'altro, ha esplicitamente fatto riferimento ai compiti attribuiti dal nuovo quadro di riferimento europeo (il Six-Pack ed il Fiscal Compact) ai *fiscal council* degli Stati Membri. Infatti, il programma annuale delle attività deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. Grazie al riferimento all'ordinamento europeo, le prescrizioni del Two-Pack, successive alla Legge 243, ed eventuali altre in futuro, diventeranno anche esse cogenti per l'UPB.

Esaminando in concreto i compiti attribuiti all'UPB, la Legge 243 stabilisce che l'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettui analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
- c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sotto-settore, e l'osservanza delle regole di bilancio;
- d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
- e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo delle deviazioni rispetto all'Obiettivo di Medio Termine, e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali;
- f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni precedenti.

Inoltre, l'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Come chiosa Luciani (2013), sembra che implicitamente sia stato conferito all'UPB il potere di procedere *ex officio*, sebbene se non è direttamente prevista alcuna regolarità o periodicità delle sue analisi.

Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari. A differenza di quanto accade con il CBO, i singoli parlamentari (e i singoli gruppi parlamentari) non sono titolati a richiedere all'UPB lo svolgimento di analisi. Si tratta di una previsione normativa condivisibile, in considerazione dell'assetto istituzionale italiano, e anche in ragione della dimensione dello staff.

Si può notare che le funzioni di cui ai punti a) (limitatamente alle previsioni macroeconomiche), c), d) ed e) sono esplicitamente richieste dall'ordinamento europeo. Il punto f) invece rappresenta un opportuno elemento di flessibilità, che permette all'UPB di poter svolgere analisi e/o valutazioni su tutte quelle questioni che dovessero risultare rilevanti in un certo momento storico per la finanza pubblica, e per la sua sostenibilità, e che non sono prevedibili *ex-ante* dalla legge. Ciò al fine di consentire all'organismo di svolgere in modo efficace la missione di guardiano, affidatagli dalla legge costituzionale. Si può osservare che il mandato conferito dal legislatore sia ben più ampio di quello previsto dai regolamenti europei (in particolare, si vedano i punti a) (previsioni di finanza pubblica), b) e f)). Anche dall'ampiezza del mandato si deduce che l'interlocutore principale dell'UPB è il Parlamento italiano, e quindi l'opinione pubblica del Paese, a cui l'istituzione deve fornire valutazioni e analisi *unbiased*. Non potrebbe essere altrimenti, come ben evidenzia la letteratura sui *fiscal council*, pena il rischio di rigetto dell'istituzione da parte del paese. Il fatto che le valutazioni dell'UPB vengano utilizzate dalla Commissione europea, nell'ambito del suo

mandato di guardiano del rispetto del Patto di stabilità e crescita, non implica affatto che l'istituzione sia al servizio di Bruxelles²¹.

Vale la pena di ricordare che con la Legge Costituzionale 1/2012, è stato introdotto nel nostro ordinamento la regola dell'equilibrio di bilancio, inteso come equilibrio di tipo strutturale, per il complesso della PA, in coerenza con l'ordinamento europeo. In termini di sotto-settori della PA, la regola dell'equilibrio si estrinseca in un equilibrio di tipo strutturale per lo Stato, e in un equilibrio di bilancio di tipo nominale sia per gli enti previdenziali, sia per le amministrazioni locali. Sul rispetto ex-ante ed ex-post di questa regola, come delle altre regole di bilancio, l'UPB quindi dovrà effettuare le sue valutazioni tecniche.

In generale si tratta di un mandato abbastanza ampio, di natura positiva e non normativa, sostanzialmente allineato con le funzioni svolte da altri *fiscal council* nel mondo. A parere di chi scrive, un'interpretazione corretta della norma sul mandato include la valutazione dell'impatto sul bilancio dei principali provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno, in linea con il mandato di altri guardiani fiscali. La verifica del rispetto ex-ante dell'equilibrio di bilancio, ossia la nuova regola di bilancio introdotta con la revisione costituzionale, non può prescindere dall'esame dei principali provvedimenti di finanza pubblica infrannuali, che, per loro portata, possono alterare i target fissati in sede di programmazione economico-finanziaria.

Si pone a questo punto una questione estremamente delicata, su cui i giuristi, e in particolare gli esperti di procedure parlamentari, hanno dibattuto a lungo: che cosa accade se il guardiano esprime valutazioni divergenti rispetto a quelle del Governo? Per dare risposta al quesito, occorre ricordare, in primo luogo, che i compiti del *fiscal council* sono propriamente di analisi e valutazione economica, non di natura giurisdizionale: non spetta al guardiano fiscale chiedere correzioni, imporre soluzioni alternative o sanzionare il Governo. Spetta al Parlamento prescrivere, eventualmente, al Governo un cambio di rotta. Il *fiscal council* esercita una funzione di dissuasione, non di coercizione, come si è più volte detto in precedenza. D'altro canto, i Common Principles della Commissione europea, sopra menzionati, richiedono l'inserimento nella normativa nazionale del cosiddetto principio "*comply or explain*".

Il legislatore, correttamente, ha dunque previsto che qualora, nell'esercizio delle proprie funzioni, l'UPB esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, l'Esecutivo illustri i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni,

²¹ Vedi oltre nel testo, ulteriori considerazioni sui rapporti tra UPB e Commissione europea.

ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio. Il Governo ha quindi l'obbligo di motivare le proprie analisi e valutazioni, a beneficio delle Camere e dell'opinione pubblica, mentre le Camere restano pienamente sovrane; se il Parlamento farà proprie le valutazioni del Governo, saranno queste ultime a prevalere. Nella pratica, se il compito di dissuasione del guardiano fiscale verrà svolto con successo, in linea di principio si può ipotizzare che le occasioni di dissenso radicale con il Governo saranno limitate.

Si noti che il potere di convocare il Governo per chiedere chiarimenti è attribuito alle Commissioni parlamentari, non all'UPB, per un elementare principio di correttezza costituzionale: la responsabilità costituzionale del Governo è verso le Camere, non verso l'UPB.

Un punto molto delicato è il rapporto tra il mandato dell'UPB e quello delle strutture ministeriali nel campo della finanza pubblica. L'ampiezza del mandato dell'UPB ha suscitato qualche preoccupazione nei dipartimenti del MEF prima che la legge vedesse la luce. Ad onor del vero, anche dopo la pubblicazione della legge taluni timori sono rimasti, a mio parere in modo del tutto infondato. Vale la pena quindi di sgombrare il campo da possibili equivoci e fraintendimenti. Poiché i guardiani fiscali esercitano una funzione di sorveglianza e di induzione a comportamenti responsabili da parte dei governi, ma non hanno alcuna delega per la conduzione della politica di bilancio, la costituzione dell'UPB non comporterà il depotenziamento dei dipartimenti ministeriali (nella fattispecie la Ragioneria Generale dello Stato, RGS, il Dipartimento del Tesoro, DT, e il Dipartimento delle politiche fiscali, DF), né la dispersione dell'*expertise* esistente oggi presso tali strutture. Il Governo è responsabile di fronte alle Camere per gli indirizzi della politica economica e di bilancio; pertanto non è concepibile che si privi delle strutture ministeriali che esercitano le funzioni di monitoraggio della finanza pubblica, di quantificazione delle misure economiche, e di previsione delle variabili (macroeconomiche e di bilancio). Per l'esercizio dei suoi compiti, il Governo ha la necessità di utilizzare strutture tecniche che ad esso rispondono gerarchicamente. E' infatti del tutto inconcepibile che il Governo debba dipendere da un organismo esterno, come il guardiano fiscale, per avere informazioni sull'andamento del fabbisogno o dell'indebitamento netto, oppure per stimare il costo finanziario di questa o quella misura da intraprendere. Concretamente, i dipartimenti ministeriali continueranno a elaborare scenari macroeconomici e di finanza pubblica, e a monitorare l'andamento della finanza pubblica per le esigenze informative del Governo. Quanto alle previsioni macroeconomiche utilizzate nei documenti ufficiali di programmazione economico-finanziaria, alla luce delle disposizioni del Two-Pack, queste potranno essere prodotte dal MEF e validate dall'UPB, ovvero demandate all'Ufficio. Nella pratica, la questione è stata risolta in via

informale, confermando il compito del MEF di produrre le previsioni macroeconomiche, e quindi attribuendo all'UPB il compito di certificarle.

Tornando alle questioni organizzative, quello che si realizzerà sarà un modello in cui i dipartimenti ministeriali continueranno a svolgere le proprie funzioni al servizio del Governo e del suo indirizzo politico-amministrativo, mentre il *fiscal council* effettuerà analisi e verifiche *timely, nonpartisan* e oggettive sulle valutazioni del Governo, al fine di fornire alla Camere (e all'opinione pubblica) informazioni *unbiased* sulla conduzione della politica di bilancio. Questo modello non implica affatto la duplicazione delle strutture e dei compiti svolti (e un aumento dei costi), come alcuni critici sostengono. Si tratta di strutture differenti (peraltro con staff di dimensioni notevolmente differenti), con compiti diversi e che rispondono a scopi diversi.

Rispetto alle attività attualmente svolte dai Servizi del Bilancio delle Camere, il *fiscal council* dovrà offrire qualcosa in più. L'organismo non potrà limitarsi a commentare, sebbene con tono critico, le analisi prodotte dal Governo; è necessario che esso elabori quantificazioni e scenari tendenziali alternativi a quelli del Governo, se si intende spezzare, in modo efficace, il monopolio informativo dell'Esecutivo. Un'altra questione che richiederà un'attenta riflessione è il futuro stesso dei menzionati Servizi, nel rispetto del principio costituzionale di autodichia delle Camere. Sostanzialmente si possono ipotizzare tre scenari: lo scioglimento, oppure la continuità, ma con compiti limitati alla verifica delle quantificazioni dei provvedimenti legislativi minori, mentre per quelli di maggior rilievo sarebbe competente l'UPB. Una terza possibilità è quella di una unificazione dei Servizi, anche alla luce delle proposte di revisione costituzionale del Senato della Repubblica.

Una questione delicata è l'impatto che il nuovo organismo avrà sull'assetto istituzionale italiano, ossia nei rapporti che dovranno crearsi con la Corte dei Conti, le Camere, e la Corte Costituzionale.

Vale la pena ribadire che il mandato dell'UPB non è assimilabile, né sovrapponibile a quello della Corte dei Conti. Come insegna la letteratura economica, l'attività dei *fiscal council* differisce da quella esercitata tipicamente dalla Corte dei Conti, non soltanto per la mancanza di poteri giurisdizionali, ma anche perché le analisi svolte sono di tipo *forward looking* e fondate su principi economici, mentre quelle della Corte dei Conti sono tipicamente di tipo *backward looking* e basate su principi prettamente giuridici. Le attività del *fiscal council* e della Corte dei Conti sono quindi complementari e distinte. Secondo la letteratura economica, la valutazione *ex-ante* (su base economica) della politica di bilancio e quella *ex-post* (su base giuridica) devono essere svolte da istituzioni distinte, non soltanto perché richiedono *expertise* diversi, ma anche per evitare il rischio

che la valutazione ex-post finisca per essere contaminata dalle valutazioni elaborate ex-ante dal medesimo organismo. Peraltro, il fatto che la Legge Costituzionale 1/2012 non citi in alcun modo la Corte dei Conti, per quanto ciò sia singolare, non implica affatto che si fosse inteso estromettere la Corte dei Conti dal procedimento di verifica delle scelte di bilancio, anche alla luce del fatto che l'articolo 100 della Costituzione non è stato modificato²². Del resto, la Legge rinforzata 243/2012 all'art. 20, comma 1, stabilisce che *“la Corte dei Conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”*. E la Corte costituzionale ha ricordato nella sentenza n. 60 del 2013, che alla Corte dei Conti è *“attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali [...] e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...]: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei Conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*.

Nei confronti delle Camere, l'UPB si porrà, come detto, come organo di supporto, al fine di infrangere il monopolio informativo del Governo.

Rimane tutto da costruire il rapporto che dovrà stabilirsi tra l'UPB e la Corte Costituzionale. Come rileva Luciani (2013), è ragionevole immaginare che, nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale, sul rispetto dell'equilibrio di bilancio o sulla legittimità costituzionale di un certo intervento legislativo, la Corte Costituzionale tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dall'Ufficio, come peraltro avverrà in Francia, dove la Corte costituzionale francese ha già ipotizzato il ricorso alle valutazioni tecniche prodotte dal locale organismo indipendente²³.

Vi è largo consenso tra i commentatori sul fatto che *“l'Ufficio metterà in campo risorse conoscitive aggiuntive e non sostitutive di quelle esistenti, esercitando mere funzioni istruttorie, restando quelle di controllo giuridico-contabile riservate alla Corte dei Conti e quelle di valutazione politica al Parlamento e al Governo: le “valutazioni” di cui parla l'art. 18 della Legge 243 del 2012 dovranno restare nello stretto alveo degli apprezzamenti tecnico-scientifici”*²⁴. Con riferimento alla Corte Costituzionale, Luciani (2013) sostiene che la Corte dovrà tenere conto delle valutazioni dell'UPB, ma potrà sempre discostarsi da tali valutazioni ove non le condividesse. La Corte, tuttavia, dovrà

²² Così si esprime Luciani (2013).

²³ Haut Conseil des Finances Publiques, costituito presso la Corte dei Conti dalla Legge organica 1403/2012.

²⁴ Luciani (2013).

motivare con estrema attenzione le ragioni dell'eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall'organismo indipendente.

Da queste valutazioni sui rapporti con gli organi costituzionali, e a rilevanza costituzionale, sarebbe tuttavia profondamente errato derivarne un giudizio di scarsa rilevanza pratica del nuovo organismo. Il non essere un organismo di natura magistratuale, e quindi la mancanza di strumenti sanzionatori, non implica affatto che l'UPB non possa avere un impatto sulla performance della finanza pubblica, e ciò per due ordini di motivi. In primo luogo, perché non deve essere sottovalutato il meccanismo di alterazione della struttura degli incentivi del Governo fondato sui costi di reputazione. In secondo luogo, perché parte dei compiti sono ormai fissati dall'ordinamento comunitario e le valutazioni elaborate dall'organismo saranno utilizzate dalla Commissione europea nell'ambito dei suoi poteri di sorveglianza sugli Stati Membri. Sul versante opposto, non è auspicabile, tuttavia, che l'organismo nazionale diventi la *longa manus* della Commissione europea, ossia il guardiano meccanico e acritico delle regole europee. Come evidenzia la letteratura sui *fiscal council*, si tratta di istituzioni *home-grown e home-owned*. Con questo si vuole intendere che, oltre ad essere disegnati sulla base delle peculiarità del paese, per risultare efficaci devono essere "sentiti" come propri (*owned*) da tutti gli attori del paese, e non come soggetti imposti dalla pressione esterna (la Commissione europea, il FMI ecc.). I *fiscal council* sono istituzioni primariamente al servizio del Parlamento e dell'opinione pubblica, non certo di soggetti esterni. I *fiscal council*, se efficaci, migliorano la qualità della democrazia e del processo di decisione politico nell'ambito della politica di bilancio. A parere di chi scrive, uno sviluppo auspicabile è che l'UPB, una volta costruita una solida reputazione nel campo dell'analisi economica, possa interloquire sul piano strettamente tecnico con gli stessi Servizi della Commissione europea, fornendo contributi di valore scientifico, volti, ad esempio, a migliorare la metodologia attualmente utilizzata per il calcolo dei saldi strutturali, oppure la stessa formula del MTO (che oggi dipende dalla dimensione normale del ciclo economico e dalle passività esplicite, ma anche dagli *ageing cost* futuri), ovvero le ipotesi sottostanti il tasso di disoccupazione strutturale, che impattano direttamente sulla dimensione dell'*output gap* e quindi sul valore del saldo di bilancio strutturale, per dato saldo nominale di bilancio. Più in generale, potrebbe ben darsi che l'UPB possa, e voglia, intervenire, laicamente, nel dibattito scientifico a livello europeo, e internazionale, sulla stessa efficacia/opportunità delle regole di bilancio europee, e sul loro *design*.

8. Accesso alle informazioni

Come si è detto in precedenza, uno dei punti critici per il buon operato di queste istituzioni, è l'accesso alle informazioni detenute dalle altre istituzioni operanti nel campo della finanza

pubblica. La Legge 243 affronta la questione in modo non pienamente soddisfacente, stabilendo che “l’UPB richiede a tutte le amministrazioni pubbliche, agli enti di diritto pubblico e agli enti partecipati da soggetti pubblici, oltre alla comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l’adempimento delle sue funzioni istituzionali” (art. 18, comma 6). Inoltre, “al fine di consentire all’Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti menzionati assicurano all’UPB l’accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate”. A parere di chi scrive, sarebbe stata opportuna una formulazione più stringente della norma, accompagnata dalla previsione di una specifica responsabilità del dirigente, con relative sanzioni, per la fattispecie di omessa o incompleta trasmissione delle informazioni richieste, ovvero, più in generale, di omessa leale collaborazione con l’UPB. Questa è infatti una tipica situazione, come insegnano i giuristi, in cui ad un obbligo dovrebbe corrispondere una sanzione nel caso di omesso adempimento.

9. Trasparenza e comunicazione

La trasparenza, l’*accountability* e la comunicazione con l’opinione pubblica sono elementi fondamentali, come abbiamo visto in precedenza. A questo proposito, il legislatore ha previsto che il programma annuale delle attività, nonché le analisi e i rapporti prodotti siano pubblicati nel sito internet istituzionale dell’Ufficio, mentre il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria siano trasmessi ai Presidenti delle due Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci.

10. Il personale

Con riferimento al personale (art. 17), le scelte operate dal legislatore presentano alcuni elementi che destano perplessità, come dirò tra poco.

La dotazione dell’organico è fissata dalla legge in massimo 30 unità nei primi 3 anni, e fino a 40 successivamente. E’ prevista inoltre la figura di Direttore generale, nominato dal Presidente, con specifica competenza in economia e finanza pubblica, che sovrintende al funzionamento dell’Ufficio. Si tratta di una dotazione organica che si può definire sostanzialmente adeguata ai compiti attribuiti all’organismo.

In merito al reclutamento, viene affermato il principio secondo cui “l’Ufficio seleziona il proprio personale in piena autonomia, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con esclusivo riferimento alle esigenze funzionali” (art. 17, comma 1).

Per quanto riguarda il reclutamento, il legislatore prevede che il personale dell'Ufficio sia composto da:

- a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
- b) personale delle amministrazioni delle Camere, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo;
- c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.

Al fine di garantire l'indipendenza dello staff e dello stesso Ufficio, il legislatore ha introdotto alcune clausole di salvaguardia. Innanzitutto, il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio è obbligatorio (anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dagli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza). Quindi le amministrazioni non possono rifiutare di cedere il personale che viene richiesto dall'UPB. In secondo luogo, l'Ufficio può restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale proveniente dalle amministrazioni delle Camere e dalle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico. Infine, la cessazione del collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni delle Camere è subordinata all'assenso dell'Ufficio. Quindi le amministrazioni delle Camere non possono, senza il consenso dell'Ufficio, richiamare il proprio personale, con il rischio di sguarnire l'UPB.

Ma queste previsioni sono sufficienti a garantire indipendenza? A parere di chi scrive, nella fase iniziale, il ricorso a personale proveniente dalle Amministrazioni delle Camere o da altre amministrazioni potrebbe risultare effettivamente necessario per rendere operativo l'organismo in tempi brevi, tenuto conto anche delle scadenze relative ai compiti, ineludibili, posti dall'ordinamento europeo ai guardiani nazionali; tuttavia, a regime il personale dovrebbe essere assunto principalmente mediante concorso pubblico. Sarebbe stato quindi opportuno operare nella norma una distinzione tra la fase iniziale di avvio, con la possibilità di attingere a personale di altre amministrazioni pubbliche, e la fase a regime, in cui il personale è assunto con concorso pubblico (fatta salva la possibilità di stabilire collaborazioni temporanei con esperti senior, magari consulenti accademici)²⁵.

²⁵ A favore del concorso pubblico si erano espressi anche i rappresentanti della Commissione europea e della Banca d'Italia nelle audizioni parlamentari sul disegno di legge in questione. Si vedano Pench (2012) e Franco (2012).

Spetterà comunque al vertice dell'organismo attuare concretamente un'appropriata politica di reclutamento nei prossimi mesi; qui si auspica che il canale concorsuale sia quello di gran lunga prevalente, in linea con le *best practices* internazionali. Occorre prevedere effettivamente, come stabilito dalla norma, meccanismi trasparenti di selezione, sulla base di criteri di merito e di competenza, al fine di garantire l'alto livello professionale dello staff. Per tutelare l'indipendenza dell'organismo, sarebbe anche opportuna l'istituzione per lo staff di un ruolo separato da quello dei dipendenti delle Camere.

Ritengo, inoltre, che le politiche di selezione del personale dovrebbero essere definite in modo tale da soddisfare due esigenze: da un lato, garantire l'acquisizione massiccia di personale con specializzazione economica e quantitativa (alla luce dei compiti affidati al *fiscal council*); dall'altro, favorire (ovviamente con procedure meritocratiche), l'inserimento nello staff di *mid-career professional*, anche provenienti da istituzioni economico-finanziarie internazionali.

Nel nostro Paese, a differenza di quanto accade in altri, l'inserimento dei professionisti *mid-career* nella pubblica amministrazione è quanto mai difficile, per le regole che ne definiscono l'accesso. La costituzione in Italia del *fiscal council* (collocato presso le Camere, per le quali vige il principio di autodichia) dovrebbe rappresentare un'occasione di svolta rispetto alla prassi corrente, anche alla luce del fatto che un'istituzione neonata, e con responsabilità relevantissime (basti pensare al dettato del Fiscal Compact), ha bisogno di personale già esperto e formato, per impostare l'attività nei primi anni di esercizio. In quest'ottica, l'*expertise* di personale esperto può fare la differenza.

Sempre a proposito del personale, un'altra lezione desumibile dall'esperienza dei *fiscal council* merita attenzione nella fase di definizione delle politiche di reclutamento. L'esperienza mostra che il patrimonio di conoscenze e di capacità operativa degli organismi si accumula nel tempo e in questo senso è fondamentale la continuità. Questo implica che il personale dovrebbe essere tendenzialmente stabile, con contratti di lavoro a tempo indeterminato, limitando al massimo il personale collocato fuori ruolo da altre amministrazioni. La stabilità del personale costituisce anche garanzia di indipendenza, di spirito di appartenenza all'istituzione e di refrattarietà ai tentativi di condizionamento esterno. Tra l'altro, il collocamento fuori ruolo non recide il collegamento con le precedenti amministrazioni di appartenenza, a cui un giorno, più o meno lontano, si potrebbe tornare (o dover ritornare). Forme temporanee di collaborazione potrebbero essere previste, ma solo in numero limitato e per progetti specifici, essenzialmente per esperti esterni (verosimilmente consulenti accademici). Ritengo invece molto dannose, e quindi da evitare, forme organizzative diverse da quella qui delineata: mi riferisco principalmente ad un modello di organizzazione

incentrato su contratti di lavoro a tempo determinato (previsti dalla norma, come abbiamo visto), e con altro tasso di ricambio nel tempo.

11. Finanziamento

Garantire il finanziamento pubblico, certo, pluriennale e stabilito per legge è uno degli elementi essenziali nella fase di *institution design* di un *fiscal council*.

Il legislatore ha quindi previsto, a decorrere dall'anno 2014, una autorizzazione di spesa di 3 milioni di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio dell'UPB, e comunque deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni dell'UPB definite dalla legge. Si tenga presente che i locali della sede dell'UPB e le necessarie risorse strumentali non incidono sul bilancio dell'UPB, in quanto essi sono messi a disposizione con determinazione dei Presidenti delle Camere.

12. Comitato scientifico

Il legislatore ha previsto la possibilità di istituire un comitato con mere funzioni di *advisory*. Il Consiglio, infatti, può istituire un Comitato scientifico composto da persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale o internazionale, con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio. La finalità è quella di mantenere l'organismo sulla frontiera della scienza economica, con un aggiornamento costante delle metodologie di indagine.

13. Conclusioni

La costituzione in Italia di un *fiscal watchdog* giunge in ritardo rispetto a quanto accaduto in molti paesi occidentali, ed europei in particolare. In passato vi sono state alcune iniziative, tra le quali vanno sicuramente menzionate le proposte di unificazione dei Servizi del Bilancio delle Camere, e da ultimo, i progetti di costituzione di una authority da parte di alcuni parlamentari (di maggioranza e di opposizione) nell'ambito della riforma della Legge 468/1978 di contabilità di stato, avvenuta nel corso del 2009; questi tentativi si sono conclusi senza successo, nonostante nel frattempo fossero giunte sollecitazioni e auspici autorevoli, provenienti dagli organismi internazionali (FMI e OCSE, soprattutto), incaricati della sorveglianza macroeconomica multilaterale. Nello stesso tempo, l'ISAE, che poteva costituire un embrione di *fiscal council*, se opportunamente riformato e reso del tutto indipendente dal MEF, veniva soppresso.

Infine, sotto la spinta, ineludibile, della riforma della *governance* europea, anche il nostro Paese si è dotato, finalmente, di un guardiano fiscale con la Legge 243/2012. L'auspicio di chi scrive è che l'esperienza consolidata degli altri paesi sia fonte di ispirazione per le scelte concrete che andranno effettuate nelle prossime settimane, nel rendere operativo un istituto ancora sulla carta, *in primis* la scelta dei tre componenti il Consiglio dell'UPB. A sua volta, il Consiglio appena insediato dovrà definire i regolamenti organizzativi dell'istituzione. Essere *late joiner* per una volta può anche comportare un vantaggio, se si capitalizzano opportunamente gli insegnamenti desumibili dall'esperienza dei paesi che ci hanno preceduto nella costituzione del *fiscal council*.

Sono persuaso che il destino di questa istituzione, nonché il contributo che essa potrà dare al Paese in questa fase delicata per la finanza pubblica, dipenderanno crucialmente dalle scelte concrete, al di là del rispetto formale della norma, che si faranno nei prossimi mesi e anni di operatività, in termini di designazione dei vertici, di selezione del personale (come ho detto, necessariamente con una formazione economico-quantitativa, pena l'incapacità di svolgere la missione assegnata) e di acquisizione, in tempi rapidi, di efficacia e autorevolezza nell'analisi. Non saranno meno importanti altri due elementi: il grado di collaborazione degli altri organismi competenti nel campo della finanza pubblica (*in primis*, i dipartimenti del MEF e la Corte dei Conti), e la capacità di comunicazione tempestiva ed efficace con il Parlamento e l'opinione pubblica; in altri termini, la capacità di imporsi nel dibattito pubblico nazionale come voce autorevole e *unbiased*. Il contesto in cui nasce questo nuovo organismo non è, oggettivamente, tra i più favorevoli: una situazione di finanza pubblica delicata; uno scenario politico fragile; qualche diffidenza da parte degli altri attori istituzionali operanti nel campo della finanza pubblica; compiti complessi da svolgere fin dai primi mesi di attività, nell'ambito della nuova architettura europea, e senza possibilità di un rodaggio preliminare.

Nella vita delle istituzioni, così come in molti fenomeni sociali ed economici, vi è *path dependence*: in presenza di equilibri multipli, l'equilibrio a cui si giunge dipende dalle condizioni iniziali e dallo stesso processo dinamico verso un equilibrio. Ecco perché nei prossimi mesi è assolutamente necessario partire con il piede giusto: *failure is not an option*. Il Paese non si può permettere che questa istituzione non abbia successo.

Bibliografia

- Balassone, F., D. Franco, Chiara Goretti (2013): “Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?” In: Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions, Edited By George Kopits, Oxford University Press.
- Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt, I. Lebrun (2006), “Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case”, Federal Planning Bureau, (FPB).
- Calmfors, L., and S. Wren-Lewis (2011a), “What should fiscal councils do?” University of Oxford Department of Economics Discussion Paper 537.
- Debrun, S, D. Hauner and MS. Kumar (2009), “Independent Fiscal Agencies”, Journal of Economic Surveys, 23.
- Debrun, X. (2011), “Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies”, IMF Working Paper no. 11/173.
- De Ioanna, P., L. Landi (2012), “Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale”, Econpubblica, Short Notes, Università Bocconi.
- EU Commission services (2006), “Public Finances in EMU”.
- EU Commission services (2012), “Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review”, Occasional paper 91.
- Franco, D., (2012), “Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C.5603 per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio. Testimonianza di Daniele Franco, Banca d’Italia”, V Commissione Camera dei Deputati.
- Giovannini, E., (2012), “Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C.5603 per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio. Audizione del Presidente Enrico Giovannini”, ISTAT”, V Commissione Camera dei Deputati.
- Landi, L. (2013), “L’Ufficio parlamentare di bilancio. Un’analisi economico-giuridica e alcune valutazioni sulla legge istitutiva.” Osservatorio Monetario, Università Cattolica e ASSBB, n. 2/2013, luglio 2013.
- Luciani, M. (2013), “L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità”, relazione al Convegno “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte Costituzionale, 22 novembre 2013.
- Kopits, G. (2011), “The Role of independent Watchdogs in Good Fiscal Governance”, seminario alla Camera dei Deputati, Roma, 8 giugno 2011.
- Kopits, G. (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, paper prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials.
- Kumar, M.S., T. Ter-Minassian, Editors, (2007), “Promoting Fiscal Discipline”, IMF.

Pench, L., (2012), “Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C.5603 per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio. Testimonianza di Lucio Pench, Commissione Ue”, V Commissione Camera dei Deputati.

Senato della Repubblica e Camera dei Deputati (2013), Protocollo per l’attuazione del Capo VII della Legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, dicembre 2013.

Senato della Repubblica (2013), Resoconto stenografico, Giunta per il Regolamento del Senato, seduta dell’11 dicembre 2013.