

## **Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio\***

Ylenia Guerra\*\*

(3 maggio 2016)

1. Nel commentare l'introduzione del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio è necessario analizzare l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ex art. 5, c. 1, *lett. f)* della legge costituzionale 1 del 2012<sup>1</sup> e il ruolo che esso andrà a ricoprire nell'ordinamento giuridico. A tal fine, l'indagine prende in esame il ruolo dell'organismo indipendente nella decisione di bilancio e l'ipotesi di una possibile collaborazione con la Corte costituzionale, nel caso particolare di sentenze aventi a oggetto grandezze economiche.

La nascita dell'Ufficio parlamentare di bilancio è riconducibile alla direttiva 2011/85/UE<sup>2</sup> attraverso la quale gli Stati membri sono stati invitati a introdurre, nei rispettivi ordinamenti, un organismo indipendente con compiti di vigilanza sulla finanza pubblica<sup>3</sup>. Tale proposta si inserisce in un disegno complessivo

---

\* Contributo destinato agli atti del Convegno "Ragionando sull'equilibrio di bilancio - La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità", organizzato dall'Università di Ferrara –Dipartimento di Giurisprudenza.

<sup>1</sup> Nel merito, l'art. 5, c. 1, *lett. f)* della l. cost. 1 del 2012 stabilisce l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale attribuisce compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

2 La presente direttiva contiene svariati riferimenti alla istituzione di organismi indipendenti di vigilanza: si vedano per es. l'art. 4, par. 1: «Le previsioni macroeconomiche e di bilancio sono confrontate con le previsioni della Commissione più aggiornate e, se del caso, con quelle di altri organismi indipendenti» e l'art. 6, *lett. b)*: «il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

<sup>3</sup> Cfr. P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'Ue e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2015, pag. 66.

europeo di risanamento dei bilanci dei paesi membri e di mantenimento di condizioni finanziarie in equilibrio e sostenibili. A garanzia del raggiungimento (e del mantenimento) di questi macro-obiettivi sono previste regole numeriche generali e la contestuale possibilità – poi divenuta obbligo – di istituire tali organismi volti alla sorveglianza degli obiettivi. Se nella direttiva 2011/85/UE l'istituzione di un *fiscal council* per ciascun Stato membro acquisisce la forma di una raccomandazione, nel più generale insieme delle indicazioni per una sana e corretta gestione delle politiche di bilancio, è solo con il “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'Unione economica e monetaria” che essa diviene un vero e proprio obbligo<sup>4</sup>.

Le finalità sono facilmente deducibili: gli organismi indipendenti possono determinare, nel caso di scostamento dalle *fiscal rules* europee, se non un vero e proprio momento sanzionatorio diretto, sicuramente importanti conseguenze sul piano della reputazione delle autorità di bilancio degli Stati membri<sup>5</sup>. In altre parole, l'indipendenza di tale organo e la presunta veridicità delle valutazioni effettuate sono riconducibili alla c.d. sfera dell'*accountability* finanziaria di ogni singolo Stato membro, la quale si proietta sia all'interno sia all'esterno (per esempio verso la Commissione europea). A conferma di quanto esposto, il regolamento UE 473/2013 richiede di indicare nei documenti di programmazione finanziaria se le valutazioni sono state prodotte dagli organismi indipendenti ovvero se sono state da questi ultimi solo validate<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pagg. 65-67.

<sup>5</sup> Così il par. (16): «Inoltre, l'esperienza politica ha dimostrato che le regole di bilancio numeriche funzionano effettivamente solo se la mancata osservanza produce conseguenze, anche se si tratta solo di costi sul piano della reputazione» della direttiva 2011/85/UE.

<sup>6</sup> Il par. (17) del regolamento (UE) n. 473/2013 afferma che il monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio numeriche specifiche per paese debba essere supportato a livello nazionale da organismi indipendenti o da organismi dotati di autonomia funzionale. La disciplina di dettaglio è rinvenibile all'art. 5 del presente regolamento “Enti indipendenti che monitorano l'osservanza delle regole di bilancio”, in cui sono elencate tutte le funzioni attribuite a tali enti. Per un'analisi del percorso europeo si rinvia a D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in il Filangieri, Quad. 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, pagg. 178-181.

Appare chiaro allora che l'Unione europea non ha dubbi sull'utilità degli *Independent National Fiscal Auditing Boards*, al punto da ritenerli necessari<sup>7</sup>.

L'importanza assunta da tali organismi nel contesto della *governance* economica europea si ricava anche dalla recente istituzione di un *network* che permette di connettere tutti i *fiscal council* degli Stati membri, al fine di fornire una piattaforma per lo scambio di informazioni in aree di interesse comune<sup>8</sup>. Non a caso, il *Network of EU Independent Fiscal Institutions* (IFIs) si è recentemente espresso in merito a possibili iniziative volte a rafforzare la struttura finanziaria dell'Unione, tra le quali emerge la necessaria centralità dei

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento in materia di *Fiscal council* si rinvia a AA.VV., *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*, 7th Annual meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, [http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Principles\\_for\\_Independent\\_Fiscal\\_Institutions\\_and\\_Country\\_Notes\\_xDraft\\_for\\_Discussion\\_xOECD\\_Secretariatx.pdf](http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Principles_for_Independent_Fiscal_Institutions_and_Country_Notes_xDraft_for_Discussion_xOECD_Secretariatx.pdf), 2015; L. CALMFORS, S. WRELEWIS, *What should fiscal councils do?*, in <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/whatshouldfiscalcouncilsdo2.pdf>, 2011 e INTERNATIONAL MONETARY FUND, *The functions and impact of Fiscal Councils*, in <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>, luglio 2013 e R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'ufficio parlamentare di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 16/2013, pagg. 4 ss. In sostanza il ruolo principale dei Fiscal councils consiste nell'accrescere la responsabilità di bilancio attraverso strumenti di *moral suasion*, una sorta di «guardiano delle regole fiscali introdotte dal legislatore», così L. LANDI, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, 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, pag. 3, in <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2015/01/Landi-Orvieto-2014.pdf>.

<sup>8</sup> Si v., per dettagli, il sito <http://www.euifis.eu/> e il Documento di intenti, firmato Bratislava, l'11 settembre 2015. Il Presidente della rete europea dei *Fiscal council* è il Presidente dell'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) spagnolo e la sua carica ha una durata di due anni, insieme, al Presidente del *Council for Budget Responsibility* della Repubblica Slovacca. Essi rappresentano gli interessi comuni del Network nelle materie attinenti al quadro di bilancio dell'Unione. L'adesione alla rete è su base volontaria.

*fiscal council* nazionali per la promozione di politiche di bilancio orientate alla responsabilità<sup>9</sup>.

2. Lo scoppio della crisi finanziaria e il generale riconoscimento della necessità di una sorveglianza rigorosa sulle scelte di bilancio hanno determinato una moltiplicazione su scala mondiale di tali organismi<sup>10</sup>.

Tuttavia, è solo il caso di ricordare che i *fiscal council*<sup>11</sup> conoscono una lunga tradizione nei più diversi Paesi: si vedano l'*High Council of Finance* in Belgio del 1936<sup>12</sup>; il *Central Planning Bureau* nei Paesi Bassi, istituito nel 1945<sup>13</sup>; il *Danish Economic Councils* del 1962<sup>14</sup>; il *Congressional Budget Office* negli Stati Uniti, in funzione dal 1975<sup>15</sup>.

Invero, i *fiscal council* sperimentati rispondono a modelli molto differenti, a seconda del periodo storico in cui sono stati istituiti e dell'organo titolare del

---

<sup>9</sup> EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS, *Position Paper On Initiatives To Strengthen The Eu Fiscal Framework*, del 5 novembre 2015, in <http://www.euifis.eu/>. Sul dibattito dottrinale intorno ai *Fiscal council* si v. R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'ufficio parlamentare di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 6/2013, pag. 2 ss. Al network europeo partecipa anche l'Ufficio parlamentare di bilancio, si v. <http://www.Upbilancio.it/nuova-iniziativa-delle-istituzioni-fiscali-indipendenti-ifi-dei-paesi-dellue/>.

<sup>10</sup> Per una lettura generale sui Fiscal Council si vedano i lavori del settimo meeting annuale degli OECD *Parliamentary Budget Officials And Independent Fiscal Institutions*, tenutosi a Vienna il 16-17 aprile 2015, tutti i documenti sono consultabili al seguente link: <http://www.parlament.gv.at/ENGL/OECD/AGENDA/>.

<sup>11</sup> Per una riflessione complessiva si rinvia a L. CALMFORS, S. WR-LEWIS, *What should fiscal councils do?*, cit. e L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, *Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, in [www.rivistacorteconti.it/Fascicolo/Landi.CERADI.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/Fascicolo/Landi.CERADI.pdf).

<sup>12</sup> Si v. [http://finance.belgium.be/en/about\\_fps/high\\_council\\_finance](http://finance.belgium.be/en/about_fps/high_council_finance). Il *Fiscal council* belga è stato il primo organismo di vigilanza istituito nel contesto dei Paesi occidentali, la sua nascita risale al 1936.

<sup>13</sup> Si v. <http://www.cpb.nl/en/about-cpb>.

<sup>14</sup> Si v. <http://www.dors.dk/english>.

<sup>15</sup> Si v. <https://www.cbo.gov/>.

potere di nomina dei membri<sup>16</sup>. Si hanno quindi organismi indipendenti come l'Ufficio olandese per l'Analisi di Politica economica (CBP), in funzione dal 1945 e collocato presso il Ministero degli affari economici e come il Consiglio economico danese del 1962 i cui membri sono designati dal Governo<sup>17</sup> e, al contrario, organismi che possono ricondursi al Parlamento, come il *Congressional Budget Office* (CBO) degli Stati Uniti, i cui membri sono nominati d'intesa tra lo *Speaker* della *House of Representatives* e il Presidente del Senato, su *reccomendations* dei *Budget Committes*<sup>18</sup>.

Tra gli organismi indipendenti di recente istituzione si contano modelli ibridi come l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) britannico, incardinato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, «sebbene strutturato in modo da avere legami stretti con il Parlamento»<sup>19</sup>; modelli a nomina governativa come l'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) spagnola, strutturata secondo il modello di *fiscal council* e collocata presso il Governo<sup>20</sup> e modelli che collocano gli organismi indipendenti vicino ai parlamenti: è questo il caso dell'*Haut Conseil des finances publiques* francese<sup>21</sup>.

3. Tornando all'Upb, la disciplina di dettaglio è contenuta nel capo VII (artt. 16-19) della legge 243 del 2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". Esso è caratterizzato dai requisiti della indipendenza e della autonomia di

---

<sup>16</sup> Cfr. P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pag 71. Per una lettura comparativa completa si vedano anche L. CALMFORS, S. WR-LEWIS, *What should fiscal councils do?*, cit., pag. 26 e *Independent Fiscal Institutions, database*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm).

<sup>17</sup> Op. ult. cit.

<sup>18</sup> Il CBO nasce proprio come *staff arm* del Congresso. Cfr. P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pag 72.

<sup>19</sup> Op. ult. cit., pag. 74.

<sup>20</sup> Op. ult. cit.

<sup>21</sup> Si v. <http://www.hcfp.fr/>.

giudizio e valutazione<sup>22</sup>. Si compone di un Consiglio di tre membri<sup>23</sup>, nominati d'intesa dai Presidenti delle due Camere e scelti all'interno di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica<sup>24</sup>. I membri del Consiglio durano in carica sei anni e non possono essere confermati<sup>25</sup>.

Che sia organismo indipendente, ma incardinato nel circuito parlamentare lo si ricava non solo dal dato letterale, ma dalla previsione che il personale dipendente si compone anche del personale distaccato proveniente dalle amministrazioni di Camera e Senato fuori ruolo<sup>26</sup> e dalla possibilità di usufruire di locali e risorse strumentali messe a disposizione dalle Camere, d'intesa tra loro<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 16, c. 2 della legge 243 del 2012. Si rinvia a e F. GUELLA, *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni politico-finanziarie. L'Ufficio parlamentare di bilancio come autorità indipendente e come apparato strumentale*, in P. BONETTI, A. CARDONE, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUAZZAROTTI, *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne, 2014.

<sup>23</sup> Per l'attuale composizione si rinvia al sito ufficiale dell'UPB, <http://www.UPBilancio.it/consiglio/>, e al decreto del 30 aprile 2014 "Nomina dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio" del Presidente della Camera e del Presidente del Senato.

<sup>24</sup> L. GIANNITI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, 14 marzo 2013, in <http://www.astrid-online.it/>.

<sup>25</sup> L'elenco è redatto dalle Commissioni a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari, art. 16, c. 3 della legge 243 del 2012. Per una lettura puntuale sulla composizione e sulle possibili relazioni UPB e altre istituzioni si v. M.T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, pagg. 370-380.

<sup>26</sup> Art. 17, c. 2 lett. b) della legge 243 del 2012.

<sup>27</sup> Art. 17, c. 6, cit. Per una lettura sul rapporto UPB-Parlamento si v. G. GUZZETTA, *Il circuito Parlamento-Governo-Corte dei Conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, in particolare pagg. 500-517.

Per quanto concerne le funzioni attribuite all'Ufficio parlamentare di bilancio esse hanno natura interlocutoria, conoscitiva e consultiva. Nel documento che individua il programma annuale delle attività svolte nell'anno 2015 si afferma che il compito principale dell'organismo è quello di contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica del Paese, garantendo trasparenza e affidabilità dei conti pubblici. In questa prospettiva l'azione dell'Upb è caratterizzata dal rafforzamento delle linee di analisi e valutazione in tema di previsioni macroeconomiche, di finanza pubblica e degli impatti dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; altorché dal potenziamento del ruolo dell'organismo in funzione di una maggiore trasparenza dei conti pubblici, anche attraverso un affinamento delle modalità di comunicazione verso l'opinione pubblica e la messa a regime della struttura organizzativa dell'Ufficio<sup>28</sup>.

L'organismo si esprime attraverso specifici atti: esso elabora rapporti semestrali aventi a oggetto le valutazioni e le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo, nonché sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee; elabora note trimestrali sulla congiuntura economica nelle quali fornisce un'analisi sull'andamento del ciclo economico italiano e internazionale, e infine, elabora i cc.dd. *focus* tematici, ossia brevi note sulle principali questioni oggetto del dibattito economico<sup>29</sup>. Sulla vincolatività dei pareri e delle stime predisposte dall'Ufficio parlamentare si è detto in precedenza, tuttavia – seppure con modalità totalmente interlocutorie – è prevista la possibilità per le Camere di interrogare il Governo nel caso di «valutazioni significativamente divergenti» rispetto a quelle elaborate dall'Upb<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Programma annuale delle attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio, anno 2015 (secondo quanto richiesto dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 18, c. 4), in <http://www.UPBilancio.it/programma-annuale/>. Sull'organizzazione e su metodo di lavoro impiegato dall'UPB si v. l'Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sull'avvio dell'attività del medesimo Ufficio Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e 5a del Senato della Repubblica, in <http://www.UPBilancio.it/categorie/audizioni-parlamentari/>. Camera dei Deputati, 24 settembre 2014

<sup>29</sup> Si v. la voce 'Pubblicazioni' sul sito istituzionale dell'Upb: <http://www.Upbilancio.it/>.

<sup>30</sup> Il Governo può scegliere se conformare o meno le proprie valutazioni a quelle elaborate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, motivando in entrambi i casi (art. 18, c. 3, legge 243/2012).

Il ruolo che l'Upb acquisisce nel circuito della decisione di bilancio sarà chiaro solo dalla lettura di una prassi ancora tutta da consolidarsi<sup>31</sup>. L'Upb infatti nasce essenzialmente come organismo deputato a fornire al Parlamento il più alto grado di informazione e conoscenza in materia di decisioni economiche<sup>32</sup>. È la prima volta nel nostro Paese che si istituisce un organismo in grado di fornire informazioni tecniche alle Camere diverso dalla Ragioneria generale dello Stato, e questa non è cosa da poco. Proprio le regole della nuova *governance* economica europea affidano alle assemblee una rinnovata centralità nella sola funzione di controllo della decisione di bilancio, la quale si esprime nella piena garanzia delle esigenze di rigore, trasparenza, efficacia<sup>33</sup> e nell'esercizio della funzione di controllo<sup>34</sup>.

La diversa posizione dei Parlamenti rappresenta un'inversione di tendenza, di cui l'Ufficio parlamentare di bilancio pare rappresentare una condizione necessaria<sup>35</sup>. In altre parole, solo l'informazione fornita da un organismo tecnico e indipendente sarà in grado di dotare le Camere degli strumenti necessari alla decisione. Pertanto non più decisioni fondate univocamente su dati forniti dalla

---

Si v. sul punto M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in Riv. It. di Dir. Pubbl. Com., fasc.5-6, 2013, pag. 982.

<sup>31</sup> Cfr. P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'Ue e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, Giappichelli, pagg. 93 ss.

<sup>32</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Napoli, FrancoAngeli, 2014, pag. 204. L'A. ricorda che nel tempo si è più volte auspicata l'introduzione di un istituto in grado di fornire alle Camere adeguate informazioni contabili.

<sup>33</sup> Si vedano D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA E N. LUPO, *Il sistema parlamentare europeo. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, pagg. 227-230 e C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pag. 105.

<sup>34</sup> D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., pag. 251, ultimo capoverso e par. 4.4., pagg. 252-254.

<sup>35</sup> Criticamente sull'alterazione dell'equilibrio democratico si v. A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, pag. 136. L'A. sottolinea come l'equilibrio democratico non si regge solo nelle garanzie parlamentari. Il sistema democratico è ora costituito «dall'intreccio tra rappresentanza, partecipazione ed esercizio dei diritti (l'*actio* del diritto romano) e fra questi il «diritto alla istituzione rappresentativa».

Ragioneria dello Stato e dal Governo, ma su valutazioni e analisi svolte da un *fiscal council*<sup>36</sup>.

Ciononostante, l'esame della prassi dell'Ufficio parlamentare di bilancio consegna dati contraddittori: da una parte il mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari al neo-istituito organismo<sup>37</sup> e dall'altra la consultazione frequente dell'Ufficio da parte delle Camere, attraverso lo strumento delle audizioni. A partire dal 24 settembre 2014, infatti, l'Ufficio parlamentare di bilancio è stato audito sedici volte<sup>38</sup>. Le questioni principali sulle quali è intervenuto l'Upb sono eterogenee. Nello specifico l'organo indipendente è stato audito in merito agli aggiornamenti del Documento di economia e finanza (e sulle variazioni di quest'ultimo) due volte nel 2014<sup>39</sup>, due volte nel 2015<sup>40</sup> e una nel 2016<sup>41</sup>. È stato, inoltre, audito in merito ai documenti di

---

<sup>36</sup> Sono inoltre auspicabili fasi di cooperazione tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e i Servizi bilancio delle due Camere, così E- GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2013, pag. 24.

<sup>37</sup> Cfr. E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2014. A pag. 6 l'A. non nasconde che ci si sarebbe aspettati uno schema di riforma volto a regolare l'apporto conoscitivo che l'istituendo Ufficio parlamentare di bilancio può offrire alle competenti sedi parlamentari.

<sup>38</sup> L'ultima audizione è del 15 marzo 2016: udizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa – Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in <http://www.Upbilancio.it/categorie/audizioni-parlamentari/>.

<sup>39</sup> Precisamente il 13 ottobre 2014 in merito alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 dalle Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e quinta del Senato della Repubblica e il 30 ottobre 2014 in merito alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, sempre presso le Commissioni riunite di Camera e Senato. Per maggiori informazioni si v. in <http://www.Upbilancio.it/categorie/audizioni-parlamentari/page/3/>.

<sup>40</sup> Precisamente il 21 aprile e il 29 settembre, per maggiori approfondimenti si rinvia a <http://www.Upbilancio.it/categorie/audizioni-parlamentari/page/3/>.

<sup>41</sup> Audizione sul DEF del 19 aprile 2016, per la lettura completa si rinvia a <http://www.Upbilancio.it/audizione-parlamentare-sul-def-2016/>.

bilancio una volta nel 2014 (documenti di bilancio per il triennio 2015-2017) e una nel corso dell'anno 2015, specificamente sul disegno di legge di stabilità 2016. Due audizioni hanno riguardato le prospettive di riforma degli strumenti di bilancio: l'audizione del 14 luglio 2015 e l'audizione del 15 marzo 2016<sup>42</sup>.

Le restanti audizioni hanno riguardato la materia tributaria: così l'audizione del 22 gennaio 2015 sulle tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali; la materia fiscale generale: così l'audizione del 12 maggio 2015 sugli strumenti finanziari derivati; la nota audizione del 16 giugno 2015 sulla relazione del Governo al Parlamento sulla sentenza della Corte Costituzionale in materia pensionistica; l'audizione del 21 luglio 2015 sullo schema di decreto legislativo in materia di evasione fiscale e di erosione fiscale; e l'audizione del 17 settembre 2015 in merito alla detrazione fiscale delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e riqualificazione energetica. Esula dalle precedenti categorie l'audizione del 25 febbraio 2015 sul Piano di investimenti per l'Europa e della proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici.

Vero è che la portata sostanziale dell'Ufficio parlamentare può leggersi solo attraverso il seguito e il peso dato alle singole audizioni. Nell'attività di Camera e Senato può riscontrarsi una generale "indifferenza" verso le informazioni richieste all'Upb. Si prenda ad esempio la discussione della legge di stabilità 2016 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) nella seduta della Camera del 19 dicembre 2015. In questo caso le valutazioni puntuali dell'Upb non trovano menzione nel dibattito parlamentare se non in un solo (e vago) richiamo<sup>43</sup>. Eppure nella audizione del 3 novembre

---

<sup>42</sup> Rispettivamente la prima in ordine di menzione ha avuto a oggetto le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio e la seconda invece la riforma della struttura di bilancio e rafforzamento del bilancio di cassa. Per la consultazione si v. <http://www.Upbilancio.it/categorie/audizioni-parlamentari/>.

<sup>43</sup> Si fa riferimento alla frase della deputa Monica Faenzi: «La politica di bilancio adottata, come è stato evidenziato tra l'altro dall'Ufficio parlamentare di bilancio, presenta rischi non trascurabili per gli obiettivi di lungo periodo, in particolare a cominciare dal 2017 ed anni successivi, quando verranno meno le risorse a carattere temporaneo [...]». Il resoconto stenografico della seduta

2015 presso le Commissioni congiunte bilancio di Camera e Senato l'Upb ha espresso svariate perplessità. L'iniziativa più discussa è stata l'abolizione della TASI<sup>44</sup>. Il medesimo silenzio si registra nella discussione finale al Senato che ha preceduto la votazione alla Camera. Anche in questo caso, solo un Senatore della Repubblica utilizza i dati forniti dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella discussione in Assemblea<sup>45</sup>.

Ancora tutto da verificare è il peso delle informazioni fornite dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione del 19 aprile 2016 sul Documento di economia e finanza (DEF). Nella presente audizione presso le Commissioni riunite in materia finanziaria di Camera e Senato l'Upb consegna un quadro economico caratterizzato da diverse incertezze. Nel testo della audizione si parla di «elementi di fragilità» del tessuto globale; di diminuzione in termini di probabilità della ripresa; di «ciclo di ripresa anomalo». Allo stesso modo l'Upb non manca di segnalare dati positivi, così nel 2015 si evidenzia un miglioramento dell'occupazione e nei primi mesi del 2016 si registra «un rafforzamento dell'attività economica». Ciò nonostante nell'audizione l'Upb pone l'accento sulla divergenza tra i propri dati sull'andamento del PIL (reale e nominale) e quelli contenuti nel DEF relativi all'anno 2018, ma quest'ultima non ha influito negativamente sul procedimento di validazione delle stime macroeconomiche del MEF. Nella discussione alla Camera del 27 aprile le valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio hanno avuto maggiore rilievo nel dibattito parlamentare rispetto agli esempi visti in precedenza. Tuttavia dei molti richiami

---

della Camera dei Deputati n. 540 del 19 febbraio 2015 è consultabile al seguente link: <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0540&tipo=stenografico>.

<sup>44</sup> Si v. l'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 3 novembre 2015, pagg. 16-21, consultabile nel sito internet dell'Upb, <http://www.Upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/11/Audizione-su-ddl-stabilit%C3%A0.pdf>.

<sup>45</sup> Così il Senatore Ceroni: «A proposito, signor Vice Ministro, non so a cosa sia servito creare un Ufficio parlamentare di bilancio se poi i rilievi vengono completamente ignorati. Se creiamo un ufficio, teniamo conto di quell'ufficio, che dovrebbe essere neutro, visto che vi sono rappresentate tutte le componenti. Quindi, cerchiamo di tenere conto dei suggerimenti che da esso provengono». Si v. nel dettaglio il resoconto stenografico della votazione al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=948207>.

al neo-istituito organismo quasi tutti si riferiscono al ruolo dell'Upb e non già alle stime macroeconomiche svolte<sup>46</sup>. Le stesse osservazioni valgono nell'analisi della recente discussione del 27 aprile presso il Senato della Repubblica per l'approvazione di una risoluzione sul Documento di economia e finanza<sup>47</sup>. Anche in questo caso l'attenzione ha riguardato il ruolo dell'Upb nel ciclo annuale di bilancio e solo collateralmente le stime effettuate<sup>48</sup>.

4. Al di là del ruolo rivestito dall'Upb nel circuito della decisione di bilancio, merita un approfondimento particolare la possibile collaborazione dell'organismo con la Corte costituzionale. La tesi che si prospetta attiene al possibile esercizio dei poteri istruttori nei confronti dell'Ufficio parlamentare di bilancio in caso di pronunce dalle quali possano derivare maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche.

---

<sup>46</sup> Si v. il Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 614 di mercoledì 27 aprile 2016, in <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0614&tipo=stenografico#sed0614.stenografico.tit00020>. Dalla lettura del resoconto stenografico emergono quattro interventi nei quali vi è un chiaro riferimento all'Ufficio parlamentare di bilancio. In ordine la deputata Laura Castelli (pag. 9) muove una critica generale all'Upb perché «si spinge a dire qualche cosa, ma non dice tutto. Essenzialmente, non verifica i dati. Allora, questo istituto era stato creato apposta per verificare i numeri che il Governo scrive all'interno dei documenti programmatici. In realtà, non lo fa e si basa sul presupposto che le stime individuate dal MEF siano plausibili senza appunto verificarle». Seguono le dichiarazioni del deputato Paolo Tancredi (pag. 15) il quale utilizza l'argomento della validazione dell'Upb, al di là dei dubbi espressi a sostegno del DEF. Diversamente il deputato Giulio Marcon (pag. 36) il quale nell'elencare tutte le valutazioni negative espresse dai soggetti auditi sul DEF fa espresso riferimento all'Upb in questi termini: «l'Ufficio parlamentare di bilancio ci ha detto che tutte le previsioni del Governo sono proprio al limite delle stime accettabili, ci ha ricordato che tutti gli altri istituti indipendenti fanno stime inferiori a quelle del Governo». Infine, in maniera critica sul ruolo dell'Upb, il deputato Vincenzo Caso (pag. 68).

<sup>47</sup> Seduta 616<sup>a</sup> pomeridiana.

<sup>48</sup> Nella seduta in esame si esprime positivamente il vice-ministro dell'economia e finanze Morando (pag. 10), sostenendo che «la presenza dell'Ufficio parlamentare del bilancio nelle stesse procedure di bilancio sta determinando frutti importanti, perché la decisione di bilancio viene fondata su previsioni più attendibili e non perché la qualità del Governo è migliore».

Se è pur vero che la quantificazione degli oneri derivanti dalle sentenze “che costano”<sup>49</sup> è un problema non nuovo in dottrina<sup>50</sup>, allo stesso modo

---

<sup>49</sup> L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, *Scritti sulla giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 1985, pag. 314.

<sup>50</sup> Sia sufficiente qui rinviare alle riflessioni contenute in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, Giuffrè, 1994. Nel dibattito si ricordano le dichiarazioni di V. Onida, il quale dichiara che «l'art. 81 comma 4 riguarda solo le leggi e solo il parlamento, perché solo le leggi e il parlamento hanno il potere di disporre spese e di allocare risorse», pag. 27; più cauto G. Zagrebelsky, il quale, seppure riconosce la non applicabilità dell'art. 81, c. 4 della Costituzione alle sentenze della Corte costituzionale, ricorda che ciò «non significa [...] che questa norma non debba essere presa in considerazione come elemento importante, destinato a determinar ei contenuti delle decisioni costituzionali», pag. 113 e infine L. Paladin, il quale addebitava gli squilibri della finanza pubblica a tutti i principali organi dello Stato: «È colpevole il Governo, sono colpevoli le forze politiche rappresentate in Parlamento, i gruppi di pressione agenti dentro e fuori il Parlamento stesso, la Corte costituzionale, i giudici ordinari, i giudici amministrativi; con tutto il rispetto anche la Corte dei conti, secondo la provocatoria affermazione di Leopoldo Elia», pag. 284. Si vedano anche E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costano”*, il quale ipotizza l'applicabilità dell'art. 81, c. 4 alle decisioni della Corte in forza di tre argomentazioni: una formale, se la Corte non è legittimata a intervenire sull'entità dello stanziamento, la modifica di una legge riguardante l'impegno di spesa produrrebbe un identico vizio; un'argomentazione che si potrebbe definire di sistema, in questo caso l'A. afferma che la prescrizione contenuta nell'art. 81 Cost. non si riferisce al solo legislatore, ma alla legge in quanto tale; infine l'A. afferma che, dato il ruolo di supplenza del Giudice costituzionale, l'art. 81 potrà essere oggetto di bilanciamento nel caso possa entrare in conflitto con la tutela di un «diritto fondamentale» Torino, Giappichelli, 1991, pagg. 61-62 e F. POLITI, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, pagg. 1755-1797. Per una riflessione complessiva che arriva fino ai giorni nostri si v. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015, pagg. 575-606. L'A., in via compositiva, specifica che nel diritto costituzionale vivente il principio di equilibrio di bilancio e l'obbligo di copertura, non sono certamente una «zona franca» del diritto giurisprudenziale, «ma neppure un vincolo giuridico generale o, almeno, un vincolo insuperabile per la Corte costituzionale. La questione delle c.d. sentenze di spesa è soprattutto un problema teorico, come dimostrano le dispute che ciclicamente alimentano il dibattito tra i fautori di una lettura prescrittiva o solo direttiva delle norme costituzionali. Questa evidenza empirica non sembra venire scalfita neppure dall'argomento secondo il quale al pieno dispiegarsi del giudizio

l'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio modifica l'assetto normativo di riferimento della Corte costituzionale.

Di norma il Giudice delle leggi prende sul serio le conseguenze finanziarie delle pronunce attraverso diverse tecniche decisorie<sup>51</sup>. Generalmente, per "contenere" l'onere finanziario di una decisione egli si pronuncia con una sentenza di inammissibilità o di infondatezza; in altre occasioni invece è intervenuto con tecniche di modulazione temporale della pronuncia di accoglimento (dalle sentenze differite alla c.d. illegittimità sopravvenuta); in altri ancora ha promosso una c.d. eguaglianza verso il basso<sup>52</sup>. È stato scritto che oltre queste modalità non è possibile intervenire<sup>53</sup>, eppure un punto di analisi importante riguarda la incidenza del dato numerico del "costo" nell'iter argomentativo della Corte. In altre parole, è importante comprendere se e in che modo la conoscenza della dimensione reale della spesa conseguente alla pronuncia possa influire sulla decisione costituzionale.

Per conoscere il dato finanziario il Giudice delle leggi può esercitare i poteri istruttori<sup>54</sup> ex art. 13 della l. 87 del 1953 e artt. 12 e 13 delle "Norme integrative

---

costituzionale osterebbero «limiti tecnici» intrinseci, proprio perché sarebbero necessarie «competenze specifiche» per affrontare le risultanze normative delle politiche di bilancio, competenze che, in particolare, non sono quelle proprie dei giudici», pag. 588.

<sup>51</sup> Si v. M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 59 ss e, nello stesso volume, si v. G. SILVESTRI, *Relazione*, pag. 82. L'A. ricorda che una ipotetica «bancarotta della finanza pubblica implicherebbe la compromissione dell'effettività di un gran numero di diritti garantiti in Costituzione» e G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, op. ult. cit., pag. 103.

<sup>52</sup> Op. ult. cit., pag. 60 e G. SILVESTRI, cit., pagg. 81-82. Sulla possibile ricerca di strumenti giurisprudenziali affinati si v. G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, cit., pag. 105. L'A. afferma che la ricerca di soluzioni specifiche non deve essere limitata al diritto positivo e non deve, al contempo, arrestarsi di fronte all'assenza di una regola esplicita. Come esempio si veda la sent. n. 289 del 1994.

<sup>53</sup> Op. ult. cit.

<sup>54</sup> Si vedano M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 521-556 e T. GROPPI, *I*

per i giudizi davanti alla Corte costituzionale<sup>55</sup>. L'istruttoria consiste nella richiesta formale di atti o documenti<sup>56</sup> a soggetti pubblici e privati, esperibile previa delibera collegiale e nella forma della ordinanza. È chiaro che solo dalla formalizzazione della procedura istruttoria può farsi derivare l'impegno per la Corte di dare conto dei dati acquisiti in punto di motivazione<sup>57</sup>. È stato inoltre scritto che una rigida formalizzazione del calcolo delle conseguenze finanziarie potrebbe condurre a tre risultati: un effetto-consapevolezza del giudice costituzionale, in grado di garantire una motivazione più informata; un effetto-gradualità, in relazione al dispositivo impiegato dalla Corte e, infine, un effetto-selezione<sup>58</sup>. Quest'ultima prospettazione pare la più critica: a seconda del dato finanziario assunto, la Corte potrebbe stabilire di «non voler decidere in un certo momento, in relazione ad un determinato quadro economico o politico»<sup>59</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, l'esercizio formalizzato<sup>60</sup> dei poteri istruttori in materia finanziaria è stato, sino a oggi, molto contenuto<sup>61</sup>. Nel tempo, le ordinanze istruttorie destinate alla quantificazione dei possibili costi

---

*poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997. In particolare, per il tema in esame, pagg. 244-249.

<sup>55</sup> Tale strumento è anche noto con il nome di istruttoria formalizzata, Op. ult. cit.

<sup>56</sup> Si tralascia la menzione della audizione di testimoni poiché tale modalità non rientra nella tematica del presente contributo.

<sup>57</sup> Sulla particolare forma della istruttoria nel processo costituzionale si vedano T. GROPPi; A. PUGIOTTO; E. ROSSI; V. ONIDA, *Il potere istruttorio*, pagg. 361-369, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del seminario di Pisa del 26 ottobre 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.

<sup>58</sup> Si v. T. GROPPi, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi conseguenze sul processo costituzionale*, cit., pagg. 282-283.

<sup>59</sup> Op. ult. cit., pag. 283.

<sup>60</sup> Alla istruttoria formalizzata si contrappone una istruttoria non formalizzata compiuta dal giudice relatore della pronuncia e dai suoi assistenti. Le problematiche che si connettono a un esercizio non formalizzato della istruttoria sono diverse, da una mancata condivisione collegiale dell'informazione acquisita a una non menzione in punto di motivazione. Sul punto si v. T. GROPPi, *Il potere istruttorio*, cit.

<sup>61</sup> Per una disamina delle ordinanze istruttorie si v. T. GROPPi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., pagg. 161-176 e 189-218.

delle decisioni sono state poche e tendenzialmente unidirezionali<sup>62</sup>. Allo stesso modo non può sottacersi che sia la probabilità di ricevere dati «arrotondati»<sup>63</sup> dai soggetti destinatari dell'istruttoria, sia soprattutto le conseguenze dilatorie sul tempo del processo hanno inciso in termini deflattivi sull'esercizio di tali poteri.

Nel tempo, accanto all'uso comune, ma difficilmente calcolabile, della istruttoria non formalizzata si registra un solo tentativo di avvicinamento tra decisione della Corte e formalizzazione della istruttoria in materia finanziaria. È questo il caso dell'Ufficio per la documentazione e la quantificazione finanziaria istituito dall'allora Presidente della Corte costituzionale Antonio Baldassarre<sup>64</sup>. L'Ufficio non ha avuto vita lunga e dopo il mandato Baldassarre ha cessato le sue funzioni lasciando la quantificazione dei possibili oneri finanziari derivanti dalle pronunce costituzionali al procedimento non formalizzato<sup>65</sup>. Vero è che la complessità dell'analisi finanziaria richiesta non può essere supportata da un Ufficio interno alla Corte composto dei soli assistenti e attivato su iniziativa del

---

<sup>62</sup> Si trovano elenchi delle principali pronunce che hanno utilizzato indagini istruttorie in A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in Giur. Cost., n. 1/1978, pagg. 1335-1362 e T. GROPPi, cit., pagg. 265-279.

<sup>63</sup> Così R. ROMBOLI, *Il principio generale dell'equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, cit., pag. 191. Si v., sul punto, anche T. GROPPi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., pag. 248-249. Ampiamente critico G. CONSO, Intervento, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, cit., pagg. 217-219.

<sup>64</sup> A. BALDASSARRE, *Prove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pagg. 23-24. Ne parla, nello stesso volume, T. GROPPi, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi conseguenze sul processo costituzionale*, pagg. 275-278. Si v. infine S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, pagg. 250-252.

<sup>65</sup> Op. ult. cit., pag. 280.

solo Presidente<sup>66</sup>, né tantomeno dall'attività informale delle sole segreterie dei giudici<sup>67</sup>. Inoltre, al di là delle difficoltà descritte in precedenza, nella struttura argomentativa della motivazione non v'è traccia dell'istruttoria non formalizzata<sup>68</sup>.

Al contrario, l'istruttoria formalizzata della Corte, finalizzata a ricevere informazioni nella forma di atti o documenti, rappresenta uno strumento importante nelle pronunce dalle quali possono derivare oneri finanziari tali da gravare sul principio dell'equilibrio di bilancio, ex art. 81 Cost.<sup>69</sup>.

Le questioni teoriche trovano un chiaro esempio nella recente sentenza n. 70 del 2015<sup>70</sup>. Vale la pena richiamare brevemente la vicenda: dopo il monito «cauto»<sup>71</sup> contenuto nella sent. 316 del 2010, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale del riconoscimento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici alle sole pensioni di importo complessivo fino a tre volte

---

<sup>66</sup> Contro il «monopolio» informativo del Presidente si v. T. GROPPI, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi conseguenze sul processo costituzionale*, cit., pag. 279.

<sup>67</sup> Sulla distinzione tra istruttoria informale, compiuta dal giudice relatore e dagli assistenti e istruttoria formale si v. A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, cit., pag. 1349 ss.

<sup>68</sup> Sul ruolo della motivazione si v. L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in Dig. Disc. Pubbl., vol. X, Torino, UTET, 1995, pagg. 35-36.

<sup>69</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014, pag. 71.

<sup>70</sup> Per una lettura del dibattito in dottrina si rinvia a A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in Quad. cost., n. 3/2015, pagg. 575-606; si v., dello stesso A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in federalismi.it., n. 10/2015. Si vedano inoltre A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionali sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in Giur. Cost. n. 2/2015, pagg. 551-559; M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in Quad. cost., n. 3/2015, pagg. 686-692.

<sup>71</sup> Così A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionali sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, cit., pag. 553.

il trattamento minimo INPS, nella misura di 100 per cento<sup>72</sup>: una sentenza caducatoria secca. Al di là dell'ampio dibattito dottrinale, il dato che interessa ai fini della presente ricerca attiene alla specifica dimensione dell'onere finanziario che ha inciso gravemente sulla finanza pubblica.

Nel merito, il "costo" della decisione è stato tale da determinare uno scostamento significativo dagli obiettivi di finanza pubblica, al quale ha fatto seguito l'invio della Relazione del Governo al Parlamento prevista nel caso di aggiornamento degli obiettivi di politica economica per il verificarsi di eventi eccezionali o in ragione di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, tali da rendere necessari interventi correttivi<sup>73</sup>. Per fugare qualsiasi dubbio in merito alla reale dimensione economica della decisione si ricorda che il Governo ha quantificato il "costo" della sentenza, al netto degli effetti fiscali, in 17,6 miliardi per il 2015<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Sent. n. 70 del 2015.

<sup>73</sup> La Relazione è predisposta ai sensi dell'articolo 10-*bis*, c. 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>74</sup> La relazione in esame dà conto alle Camere degli effetti prodotti dalla sentenza della Corte Costituzionale n.70 del 2015 sul quadro di finanza pubblica per il medesimo anno e per quelli successivi, illustrando nel contempo l'intervento operato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, finalizzato a ridurre l'impatto della sentenza medesima sui conti pubblici. Nella presente relazione il governo specifica l'iscrizione degli oneri nelle competenti annualità: nel 2015 risulterebbero iscritti gli oneri relativi sia al pagamento degli arretrati dal 2012 al 2014, sia quelli concernenti gli esborsi relativi all'anno in corso, mentre per gli anni dal 2016 in poi verranno iscritti gli oneri maturati con riferimento a ciascuna annualità. In definitiva, e come riportato sopra, il Governo quantifica gli oneri a carico della finanza pubblica in circa 17,6 miliardi per l'anno 2015. La maggiore spesa determinerebbe un peggioramento dell'1,1 per cento dell'indebitamento netto tendenziale, che dal 2,5% indicato nel Documento di Economia e Finanza del 2015 passerebbe al 3,6 %. Nel 2016 il peggioramento si attesterebbe sullo 0,3 per cento, con un indebitamento netto tendenziale che conseguentemente passerebbe dall'1,4 all'1,7%. Come evidenziato nella relazione, tali risultati determinano uno scostamento dalle regole europee sia riguardo al criterio del deficit, che per il 2015 sarebbe ampiamente superiore al 3% del Pil, sia rispetto al criterio del debito, non consentendo il percorso di riduzione dello stesso programmato nel DEF ai fini del rispetto delle regole medesime. [http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0031300#RT](http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0031300#RT).

Sul punto è da rilevare che vi è stata anche l'audizione presso le Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato del Presidente dell'UPB, il 16 giugno 2015<sup>75</sup>.

Si evince allora che è proprio in questa fase delicata del giudizio, ove le informazioni da acquisire devono avere un grado di stima quanto più possibile prossimo alla certezza<sup>76</sup>, che l'Ufficio parlamentare di bilancio pare poter rappresentare una novità anche per la Corte costituzionale.

Non è casuale la recente presentazione del disegno di legge A. S. 1952 del 2015 "Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale"<sup>77</sup>. Nel presente documento si propone, tra le altre cose, la formalizzazione del potere istruttorio della Corte, anche su impulso dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della Regione interessata verso l'Upb, in caso di sentenze di spesa (art. 1, c. 1, *lett. a*) del d.d.l.). Secondo tale ipotesi, l'Ufficio parlamentare di bilancio è chiamato a predisporre una relazione sugli effetti finanziari derivanti dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale. In aggiunta alla previsione di una sorta di istruttoria formalizzata si propone l'opinione dissenziente dei giudici costituzionali<sup>78</sup> e la possibilità di modulare nel tempo gli effetti delle decisioni<sup>79</sup>. Sono queste proposte che – nelle more di un procedimento legislativo tutto da svolgersi – non rappresentano comunque novità rilevanti. Infatti, allo stato attuale, la Corte ha la piena facoltà di richiedere informazioni all'Ufficio parlamentare di bilancio. Più complesso, invece, il discorso intorno alla

---

<sup>75</sup> "Relazione del Governo al Parlamento sulla sentenza della Corte Costituzionale in materia pensionistica", in <http://www.UPBilancio.it/relazione-del-governo-al-parlamento-sulla-sentenza-della-corte-costituzionale-in-materia-pensionistica/>.

<sup>76</sup> Parla di «adeguata informazione» R. ROMBOLI, cit., pag. 190.

<sup>77</sup> La proposta, assegnata alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio del Senato, ma non ancora esaminata, è una chiara reazione alla nota sent. 70 del 2015, in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45737.htm>.

<sup>78</sup> Art. 1, *lett. b*) del disegno di legge A. S. 1952 del 2015.

<sup>79</sup> Art. 1, *lett. c*) del disegno di legge A. S. 1952 del 2015.

possibilità di pronunciare sentenze di accoglimento che modulano gli effetti temporali<sup>80</sup>.

Il merito che potrebbe ricavarsi dalla formalizzazione dell'istruttoria nei confronti dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nella sua primaria caratteristica di organo indipendente, attiene alla garanzia di una maggiore veridicità del dato finanziario<sup>81</sup>. Proprio l'insieme delle caratteristiche che contraddistinguono l'Upb possono rappresentare l'inizio di una rinnovata cooperazione tra Parlamento e Corte costituzionale, nel difficile compito di contemperare diritti a prestazione ed esigenze di bilancio, anche alla luce del novellato art. 81 Cost.<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Questa tecnica decisoria, se sperimentata in qualche occasione, da ultimo nella nota sentenza n. 10 del 2015, non ha tuttavia un richiamo letterale nella normativa vigente, come invece si verifica in altri ordinamenti. Possono, per esempio, modulare nel tempo le pronunce la Corte di giustizia costituzionale austriaca (art. 140, c. 5 della Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria); il Tribunale federale tedesco (art. 31, c. 2 del Regolamento della Corte costituzionale federale tedesca) e il Tribunale costituzionale portoghese (art. 282, c. 4 della Costituzione della Repubblica portoghese). Ampio spazio alla questione è contenuto nel volume AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, cit.

<sup>81</sup> V. *supra* nota 41.

<sup>82</sup> Tra i primi a ipotizzare un ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio in materia, seppure limitatamente alla questione della giustiziabilità del pareggio di bilancio C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, pag. 271. L'A. ipotizza un superamento della difficoltà della Corte costituzionale in materia di quantificazione finanziaria attraverso una «forma di "leale collaborazione" tra la Corte costituzionale e il neo-istituito Ufficio parlamentare di Bilancio, anche tramite l'esercizio del potere istruttorio di cui è titolare il Giudice delle leggi». Un'ipotesi per certi aspetti simile è stata avanza anche da M. LUCIANI, *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, il quale, nell'esprimere interesse verso l'attribuzione all'UPB di elaborazioni valutative sulle finanza pubblica, afferma «che, nell'ipotesi in cui in un giudizio costituzionale si discuta anche del costo di un certo intervento legislativo, la Corte costituzionale sarà obbligata a tenere conto delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tenere conto, ovviamente, non significa recepire acriticamente, perché la Corte potrà sempre discostarsi da tali valutazioni

Di fronte a casi che vedono contrapporsi da una parte diritti e interessi costituzionali e dall'altra il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio il Giudice delle leggi è chiamato ad applicare una ragionevolezza anche nell'argomentare<sup>83</sup>. In riferimento alla proposta in esame, il profilo della ragionevolezza nell'argomentazione della Corte<sup>84</sup> si connette direttamente alla funzione che assumerà il dato finanziario acquisito attraverso l'istruttoria formalizzata. Se è pacifica la tesi che attribuisce alla Corte la possibilità di non prendere in considerazione i dati numerici ottenuti con l'istruttoria è, allo stesso modo, difficile sostenere che la quest'ultima non debba tenerne conto in punto di motivazione<sup>85</sup>. Nondimeno, la Corte deve poter mantenere la piena autonomia nel valutare le questioni di legittimità costituzionale anche in

---

ove non le condividesse. La norma in commento, tuttavia, genera una sorta di obbligazione implicita, che costringerà la Corte a motivare con estrema attenzione le ragioni dell'eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall'organismo indipendente»; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pag. 1711. Si vedano infine le tesi espresse da G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto internazionale*, fasc.1, 2014. L'A. afferma che il sindacato di costituzionalità deve ritenersi a fortiori praticabile dopo la recente riforma della Costituzione; tanto più che, se del caso, un ausilio tecnico può venire alla Corte dall'Ufficio indipendente di nuova istituzione.

<sup>83</sup> Op. ult. cit., pag. 178. Sulle tecniche interpretative della Corte costituzionale si rinvia al sito [http://www.dircost.unito.it/SentNet1.01/def/sn\\_descrizione\\_argomenti.shtml](http://www.dircost.unito.it/SentNet1.01/def/sn_descrizione_argomenti.shtml). Nella presente pagina sono elencati i tipi di argomento utilizzati dalla Corte nei giudizi di legittimità costituzionale.

<sup>84</sup> Si v. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome di valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, Giappichelli, 1991, pag. 177.

<sup>85</sup> Cfr. M. LUCIANI, *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"*, cit. Sul dato in materia argomentativa si veda per tutti C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato sull'argomentazione. La nuova retorica*, Torino, Einaudi, 1966, pagg. 127-130.

presenza di comprovati dati tecnici che potrebbero condurre a preferire una scelta sull'altra<sup>86</sup>.

In questi termini, l'Ufficio parlamentare di bilancio rappresenta una novità anche per la Corte costituzionale, poiché, in misura sempre maggiore, sarà chiamata a bilanciare<sup>87</sup> interessi e diritti costituzionali in gioco, al fine di garantire anche nel tempo presente il processo di unificazione politica che sta alla base di una Costituzione pluralista<sup>88</sup>.

\*\* Dottoranda in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna

---

<sup>86</sup> Sul ruolo del sapere tecnico nelle questioni economiche si v. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 2004, pag.122-123. L'A. chiarisce il ruolo acquisito dalla tecnica nella società contemporanea rispetto alla decisione politica: «[...] il naturalismo del mercato, sostenuto dalla tecnocrazia degli «esperti», approda all'anti-politicità, al rifiuto della politica come luogo del conflitto, del disputare, del deliberare».

<sup>87</sup> Sulla tecnica del bilanciamento tra diritti di prestazione ed esigenze finanziarie si vedano R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 111; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, cit., pag. 69-73 e G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, pagg. 354-362.

<sup>88</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014, pag. 13. Lo stesso A. ricorda che l'equilibrio di bilancio non è solo uno strumento economico ma diviene esso stesso un valore costituzionale poiché i fini della comunità politica si realizzano mediante le risorse economiche. In altre parole, «politiche di bilancio sane [...] sono il presupposto per l'attuazione del welfare state e per l'attuazione dello stesso stato costituzionale», Op. ult. cit., pagg. 70-71.