UNO STUDIO SULL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, PRETESO POTERE DELLO STATO[*]

GUIDO RIVOSECCHI[**]

[*] Recensione a A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020.
Contributo non sottoposto a referaggio.

[**] Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova.
Contatto: guido.rivosecchi@unipd.it

© 2007-2021 Osservatoriosullefonti.it – Anno XIV - Fascicolo 2/2021
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. La monografia di Andrea Vernata si inserisce in una significativa ripresa degli studi su temi inerenti a quello che può ormai essere definito il diritto costituzionale del bilancio. Essa ha interessato sia la manualistica specializzata[1], sia opere collettanee[2], sia studi monografici[3], nonché saggi e articoli che, con sempre maggiore frequenza, vengono ospitati nelle riviste scientifiche, sino ad arrivare alla fondazione di nuovi periodici. Basti pensare all'ultimo nato, la Rivista "Bilancio, Comunità, Persona", che, a distanza di soli tre anni dalla sua fondazione, già fornisce un prezioso punto di riferimento per gli studiosi e gli operatori del settore.

A tutto ciò deve aggiungersi la ripresa, a far data dal 2018, dei Convegni nazionali di Contabilità pubblica e bilancio, giunti ormai al quarto anno consecutivo, effetto della proficua collaborazione tra il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Pisa e il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia[4].

Nel contesto sinteticamente richiamato, lo studio qui recensito prende in esame un organo che ha assunto un rilievo centrale nelle decisioni finanziarie, ma invero ancora non sufficientemente indagato. Si tratta dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (d'ora in poi: UPB): l'organismo indipendente, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio e dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 sull'attuazione dell'art. 81 Cost., a cui è affidata l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica allo scopo di

[1] Cfr., ad esempio, P. SANTORO – E. SANTORO, *Manuale di Contabilità e finanza pubblica*, Rimini, Maggioli Editore, 2018; A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2018.

[2] Cfr., ad esempio, A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2020; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti. Raccolta di studi sui temi più attuali innanzi alla Corte dei conti*, Napoli, ESI, 2019; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, ESI, 2020.

[3] Cfr., di recente, M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino, Giappichelli, 2019; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali, Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020; E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, il Mulino, 2021.

[4] Sono già stati pubblicati gli Atti del primo Convegno annuale di Contabilità pubblica svoltosi il 6-7 dicembre 2018 all'Università degli Studi di Pisa (*La dimensione globale della finanza e della Contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa, 6-7 dicembre 2018, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020), a cui hanno fatto seguito i Convegni tenutosi il 28-29 novembre 2019 all'Università Ca' Foscari di Venezia e il 17/19 dicembre 2020 all'Università degli Studi di Pisa (webinar), i cui Atti sono in corso di pubblicazione, a cui seguirà il quarto Convegno annuale che si terrà il 16-17-18 novembre 2021 presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

valutare l'osservanza delle regole di bilancio. L'UPB opera nel "sistema" degli analoghi *Fiscal Council* istituiti dagli Stati membri dell'Unione europea, coordinati dall'*European Fiscal Board*, l'autorità chiamata a verificare l'andamento dei conti pubblici e il rispetto delle regole per conto della Commissione europea.

I *Fiscal Council* rispondono quindi all'esigenza di garantire nel sistema euro-nazionale di governo dei conti pubblici l'attendibilità delle stime previsionali sottoposte all'esame dei Parlamenti nazionali per assicurare la credibilità e la "tenuta" delle regole del diritto del bilancio[5].

L'ordinamento italiano si è quindi dotato di un organismo indipendente a cui fonti costituzionali e rinforzate rimettono la valutazione degli scostamenti dalla disciplina di bilancio euro-unitaria e degli «eventi eccezionali» che possono giustificare tali deviazioni. Quelle affidate all'UPB sono dunque funzioni strumentali alle decisioni del Parlamento, distinte da quelle degli organi di controllo e giurisdizionali (Corte dei conti e Corte costituzionale), in quanto espressamente rivolte a valutare l'attendibilità delle proposte del Governo rispetto agli obiettivi di finanza pubblica al fine di consentire una decisione parlamentare maggiormente consapevole.

D'altra parte, anche qualora non fosse stato espressamente previsto, l'esigenza di introdurre un organismo indipendente a cui attribuire tali compiti era in qualche modo presupposta alla legge costituzionale n. 1 del 2012. Quest'ultima ha infatti introdotto in Costituzione nozioni sino a quel momento proprie della sola teoria economica come quelle di «fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico», di «sostenibilità del debito» e di limiti all'indebitamento (artt. 81 e 119 Cost.) che presuppongono l'analisi delle fasi espansive e di quelle restrittive in ordine all'ampiezza dell'avanzo o del disavanzo per garantire l'effettiva giustiziabilità dei rinnovati parametri costituzionali. Da questi ultimi può discendere la necessità di adottare provvedimenti correttivi e la conseguente esigenza di misurare la congruità delle proposte avanzate dal Governo e discusse dal Parlamento rispetto al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea[6]. In altre parole, la riforma

[5] In questa prospettiva, cfr. V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della* governance *economica*, Torino, Giappichelli, 2017; C. FASONE, D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino-Berlin, Springer, 2017, 165 ss.; J.E. ALT, D.D. LASSEN, *Fiscal councils and fiscal transparency*, in R. BEETSMA, X. DEBRUN (eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?,* Londra, CEPR Press, 2018, 80 ss.; A. VERNATA, *Il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella forma di governo italiana: limiti e prospettive*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 22 ss.

[6] Sulle origini di questa prospettiva, poi largamente suffragata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, spec. 43 ss.

dell'art. 81 Cost. riflette un impianto teorico che esige di per sé l'introduzione di un organismo capace di attenuare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento per sorreggere adeguatamente le Camere[7] in quella che ancora oggi rimane la più politica delle decisioni – il voto del bilancio – perché esprime le scelte impositive, allocative e redistributive nel finanziamento dei diritti.

La ricostruzione della decisione di bilancio nel suo inquadramento teorico-dogmatico e nelle sue linee evolutive dimostra come l'istituto sia rivolto *anzitutto* ad assicurare il *controllo democratico* sulle decisioni di finanza pubblica. Sul bilancio si è infatti storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per il controllo sull'impiego delle risorse ed è per questa ragione che, sin dalle origini, attorno all'istituto ruotano due aspetti cruciali del diritto costituzionale: da un lato, i soggetti che detengono il potere di bilancio, a cui si collega il tema centrale della loro legittimazione; e, dall'altro lato, le regole del procedimento e della decisione[8].

In questa prospettiva, così come in passato, anche nel quadro della legge costituzionale n. 1 del 2012, le regole del procedimento e l'articolazione degli organi coinvolti nella decisione – pur se funzionali a osservare il precetto dell'equilibrio e ad assicurare l'attendibilità delle stime su cui si sviluppa la dialettica tra Governo e Parlamento – devono essere comunque strumentali a garantire le libere scelte della rappresentanza politica.

2. In una prima fase, soprattutto in occasione del dibattito che ha condotto alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e all'istituzione dell'organo, l'UPB è stato oggetto di significativo approfondimento della dottrina[9]. Successivamente, lo

[7] Al riguardo, cfr., in maniera significativa, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014, 204 ss.

[8] Per l'approfondimento di questa prospettiva, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; ID., *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. BERGONZINI, Milano, FrancoAngeli, 2019, 39 ss.; nonché G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020, 1 ss.

[9] Cfr. C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del* fiscal council *nella riforma costituzionale italiana*, Intervento alla Giornata di studio organizzata dalla Assemblea Regionale Siciliana, *Il ruolo degli apparati serventi delle Assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo*, Palermo, 20 gennaio 2012 (reperibile al sito www.astrid-online.it); L. GIUNTI, *Il CBO alla "portoghese": una nota stonata nel finale della legislatura?* (12/12/2012), in www.astrid-online.it; M. CAUSI, *La legge "rafforzata" di bilancio, il CBO alla portoghese e i commenti all'amatriciana* (15/12/2012), in www.astrid-online.it; L. GIUNTI, *Ancora sul CBO alla portoghese: una replica a Marco Causi*, ivi; D. CABRAS, *Un* Fiscal Council *per l'Italia*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS – N. LUPO – G.M. SALERNO – G. SCACCIA, Napoli, Jovene, 2012, 177 ss.; L. GIUNTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2013 (reperibile al sito www.astrid-online.it); L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 81 ss.;

sviluppo degli studi sul *Fiscal Council* italiano ha fatto registrare una fase di quiescenza per poi riprendere con rinnovata intensità, soprattutto negli ultimi anni, tra l'altro in prossimità della conclusione del primo mandato dell'organo (peraltro ancora di là da venire, in forza della *prorogatio* accordata agli attuali componenti del Consiglio)[10].

È in quest'ottica che si colloca anche lo studio di Andrea Vernata che viene ad adottare la prospettiva di analisi propria del diritto costituzionale, con particolare riguardo al ruolo dell'UPB nella forma di governo, ma tenendo correttamente conto dell'incidenza assunta sull'istituzione dell'organo dalla crisi economico-finanziaria del 2011 e dalle conseguenti "reazioni" del diritto dell'Unione europea.

In particolare, la monografia si articola in quattro capitoli: nel primo, viene preso in esame il peculiare contesto della crisi dei debiti sovrani e il rafforzamento dei vincoli europei al governo dei conti pubblici degli Stati dell'Eurozona, sino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 e della legge n. 243 del 2012; nel secondo, vengono analizzate organizzazione e funzioni dell'UPB; nel terzo, l'attività dell'organo è presa in esame nella prospettiva della forma di governo italiana, valorizzando la sua strumentalità nei confronti di Parlamento e Governo e le possibili interazioni con il ruolo del Presidente della Repubblica e con quello della Corte costituzionale; nel quarto capitolo, viene infine sviluppata una comparazione tra il *Fiscal Council* italiano, da un lato, e il *Congressional Budget Office* statunitense e l'*Haut Conseil des finances publiques* francese, dall'altro lato.

Nel complesso, la monografia si sofferma sulle trasformazioni progressivamente intervenute sulla decisione di bilancio e sul difficile processo

E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in questa *Rivista*, n. 1/2013, 1 ss.; R. LOIERO, *La nuova* governance *europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio* (31 luglio 2013), in *Federalismi.it*, 1 ss.; A. RAZZA, *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 4/2013, 893 ss.; M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova* governance *della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2014 (reperibile al sito www.astrid-online.it); P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Aspetti della* governance *economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, a cura di A. GIOVANNELLI, Torino, Giappichelli, 2014, 92 ss.

[10] Significativi, al riguardo, i tre studi monografici pubblicati tra il 2017 e il 2021: cfr. V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della* governance *economica*, cit., *passim*; A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020; N. PETTINARI, *L'organismo indipendente di bilancio in Italia. Origini, caratteristiche, prospettive*, Torino, Giappichelli, 2021; nonché i contributi di V. MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio "presso" il Parlamento* (30 dicembre 2016), in *Federalismi.it*, n. 26/2016, 1 ss.; A. SIKERA e V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio* (25 gennaio 2017), in *Federalismi.it*, n. 26/2016, 1 ss.; Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, a cura di C. CARUSO e M. MORVILLO, Bologna, il Mulino, 2020, 285 ss.

di attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 nel quadro più ampio della *governance* economica europea, sino all'introduzione dell'UPB.

La ricostruzione delle origini e degli effetti dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio nell'ordinamento si lascia apprezzare per l'organicità dell'analisi e per l'individuazione degli elementi di irrigidimento del vincolo di bilancio in esito alla revisione costituzionale del 2012 che hanno condotto all'introduzione del *Fiscal Council*[11]. Il tema oggetto dell'indagine è ricostruito coniugando l'approccio interdisciplinare, indispensabile alla comprensione dei fenomeni indagati, con la prospettiva di analisi propria del diritto costituzionale.

3. Restano, però, proprio in quest'ultima prospettiva, alcuni profili problematici che richiedono un supplemento di riflessione critica.

Un primo aspetto dirimente attiene alla natura dell'UPB, collocata dall'Autore al crocevia tra quella di organo ausiliario e quella di autorità amministrativa indipendente[12], quantomeno relativamente al "modello" a cui si ispira la disciplina organizzativa[13], quale riflesso del preteso carattere «eurounitariamente necessario» del *Fiscal Council* stesso[14].

Anche a voler ammettere – conclusione assai problematica – che la costituzionalizzazione del principio del pareggio fosse necessaria in quanto imposta dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[15], è ancora più dubbio che l'introduzione del *Fiscal Council* costituisse diretto e immediato riflesso di tale impostazione. A tacer d'altro, come osserva lo stesso Vernata[16], dell'introduzione di organismi di questo tipo si discute sin dagli anni Settanta, specie nelle varie occasioni in cui, a seguito delle manovre finanziarie, si sono

[11] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 5 ss.

[12] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 73 ss.

[13] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 84 ss., spec. 91, il quale parla di «configurazione *sui generis* dell'UPB, non riconducibile a pieno né alla categoria delle autorità amministrative indipendenti, né a quella di mero organo interno del Parlamento» e opportunamente rileva che l'assimilazione alle autorità amministrative indipendenti non è stata portata a compimento per evitare il rischio di una riduzione dei poteri discrezionali del Parlamento. Sul punto, cfr. M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova* governance *della finanza pubblica*, cit., 6 s., che non a caso paventava il rischio che l'assimilazione dell'UPB alle autorità amministrative indipendenti avrebbe potuto concorrere ad una delegittimazione del Parlamento. Sulla necessità di tenere ben distinti i ruoli rispettivamente affidati a Governo e Parlamento, da un lato, e all'UPB, dall'altro lato, per preservare il principio della responsabilità politica, cfr. D. CABRAS, *Un* Fiscal Council *in Parlamento* (17 ottobre 2012), in *Federalismi.it*, n. 20/2012, 26 s.

[14] Così, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 66 ss., che discorre anche di «natura para-costituzionale dell'obbligo di istituire un *fiscal council*» (ivi, 69).

[15] Sul punto, in maniera dubitativa, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 1 ss.; ID., *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2, 2013, 457 ss.

[16] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 64.

determinati scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, sull'assunto che fosse (e sia) necessario colmare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento specie dal punto di vista della validazione dei dati relativi all'andamento dei conti pubblici monopolizzati dalla Ragioneria Generale dello Stato[17]. È questa, più in generale, una condizione che pare da tempo imprescindibile nell'intento di conseguire il rafforzamento della funzione di controllo parlamentare[18].

Certo, come si detto, la legge costituzionale n. 1 del 2012 e l'introduzione del principio dell'equilibrio enfatizzano tali aspetti critici, postulando l'introduzione di organismi appositamente deputati alla verifica dell'andamento e delle proiezioni delle finanze pubbliche. La soluzione, però, non era costituzionalmente imposta nel senso dell'introduzione dell'UPB poiché i principi previsti dal quadro euro-unitario avrebbero potuto essere parimenti soddisfatti mediante il potenziamento dei Servizi parlamentari del Bilancio, sia pure a condizione di rafforzarne i caratteri di autonomia e indipendenza[19], o affidando le richiamate funzioni ad organi di rilievo costituzionale già da tempo istituiti, come la Corte dei conti, trattandosi di organi di natura magistratuale e quindi capaci di soddisfare i requisiti dell'imparzialità e dell'indipendenza.

La scelta – *una* (ma *non l'unica*) tra quelle costituzionalmente consentite – di istituire l'UPB con fonte di rango costituzionale, per quanto possa essere intesa come «tentativo di rassicurare gli interlocutori internazionali (mercati finanziari *in primis*) in ordine al rispetto dei vincoli di bilancio europei»[20],

[17] Cfr. M.T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'organizzazione 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 58° Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, 2013, 371 ss.

[18] In questa prospettiva, ad esempio, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, 24, il quale rileva che tale asimmetria informativa si traduce in sostanziale «divario di potere» tra Governo e Parlamento; T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, 540, che sottolinea come una serie di informazioni sfuggano alla percezione delle Camere e comunque il Parlamento non sia in grado di utilizzarle a fini di controllo; A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, *La formazione delle leggi, tomo II, art. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1979, 312; ID., *Il potere di inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 273; nonché G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal* question time *alle Commissioni di inchiesta*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, Luiss University Press, 2007, 190 s.

[19] In questa prospettiva, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili costituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1993, 43 ss.; A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 753 ss., spec. 757 ss.

[20] A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 71 s.

implica la *sola* conseguenza che l'organismo non potrebbe essere soppresso se non mediante fonte di pari grado. Anche l'Autore lo riconosce[21], salvo poi fare discendere da tale inquadramento nella sistematica delle fonti la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione dell'UPB a sollevare conflitti davanti alla Corte costituzionale, sostenuta in più passaggi dello studio[22] e addirittura ipotizzata nei confronti della Corte stessa a difesa delle attribuzioni dell'organismo indipendente in punto di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio[23].

La tesi, già sviluppata dall'Autore in un articolo della Rivista del Gruppo di Pisa[24], può ritenersi, invero, assai controversa.

Non vi è dubbio che l'organo in parola abbia un fondamento costituzionale, rinvenibile nell'art. 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012 che prevede «l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». È altrettanto evidente che il Capo VII della legge n. 243 del 2012 (artt. 16-19), istitutivo dell'UPB, abbia dotato l'organo di piena autonomia organizzativa e finanziaria per garantire la massima indipendenza di giudizio nella verifica dell'andamento dei conti pubblici.

Non è tuttavia ben chiarito rispetto a quali *specifiche* attribuzioni l'UPB potrebbe sollevare conflitto tra poteri[25]. Potrebbe forse discutersi, in astratto, della legittimazione dell'UPB nell'ipotesi in cui all'organo venisse precluso di pronunciarsi in sede di validazione delle stime previsionali di bilancio o in caso di mancata trasmissione dei dati da parte del Governo[26].

Tuttavia, una volta che l'organo abbia esercitato le sue competenze, in una logica collaborativa, come quella ripetutamente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, non si vede quale potrebbe essere l'attribuzione menomata. Ai fini della legittimazione a sollevare il conflitto, non è infatti sufficiente il solo requisito dell'indipendenza, dovendosi invece verificare "in concreto" l'asserita lesione dell'attribuzione, tale da poter giustificare l'ulteriore «sfrangiamento» o «frammentazione» della nozione di potere[27].

[21] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 68.

[22] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 73 ss., spec. 75 s. e 218.

[23] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 117.

[24] Cfr. A. VERNATA, *Il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella forma di governo italiana*, cit., 28 s.

[25] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 75 ss.

[26] In questo senso, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 77, nota 87.

[27] In questa prospettiva, cfr., per tutti, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI Ed., Torino, Giappichelli, 2019, 312 s.; E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VII Ed., Torino, Giappichelli, 2021, 250 ss.

In questa prospettiva, lungi dal soddisfare i requisiti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 ai fini della legittimazione al conflitto tra poteri e dal configurare l'UPB un potere-organo[28], la normativa sopra richiamata disciplina le competenze di un organismo che, per quanto menzionato da fonte costituzionale e operante in attuazione di precetti normativi euro-unitari, sul piano "interno" finisce per svolgere funzioni di vigilanza e di natura prevalentemente consultiva, sia pure nell'ambito delle procedure di sorveglianza coordinate dall'*European Fiscal Board*, tuttalpiù capaci di riattivare il dialogo politico tra le autorità di bilancio nazionali (Parlamento e Governo) e quelle europee (Commissione europea).

La prova più evidente di quanto detto è nell'assoluta mancanza di poteri interdittivi *propri* dell'organo nelle procedure di bilancio e nelle decisioni di finanza pubblica o anche soltanto di *funzioni autonome* rivolte ad attivare il contraddittorio con il Governo quale riflesso dell'esercizio di *attribuzioni costituzionali* meritevoli di tutela davanti alla Corte, come già dimostra un rapido esame delle competenze affidate all'UPB giusto il disposto dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012.

Le analisi e le valutazioni spettanti all'UPB vanno dalla validazione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, alla valutazione di impatto dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, con particolare riguardo alla loro sostenibilità finanziaria, alla verifica degli eventuali meccanismi correttivi adottati in caso di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e degli eventi eccezionali idonei a giustificare le deroghe al principio dell'equilibrio. Si tratta di competenze assai vaste e articolate, in larga parte di derivazione europea[29], capaci di contribuire a colmare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento e di fornire al decisore politico strumenti di valutazione particolarmente incisivi in quanto rimessi a un organismo dotato di autonomia e indipendenza di giudizio e quindi prezioso nell'incrementare la trasparenza e la consapevolezza degli effetti di breve e di lungo periodo delle decisioni di finanza pubblica. Nondimeno, l'attività dell'UPB non sembra mai tradursi in automatismi capaci di imporre a Governo e Parlamento misure correttive delle stime o anche soltanto ulteriori oneri di motivazione rispetto alle decisioni finanziarie adottate.

[28] Così, invece, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 75 ss., spec. 78.

[29] Nel senso che trovano fondamento presupposto alla legge n. 243 del 2018 in specifici atti normativi dell'Unione europea: la validazione delle previsioni macroeconomiche, ad esempio, è rimessa ai *Fiscal Council* dall'art. 4, comma 4, del Regolamento UE 473/2013; gli interventi sui programmi di bilancio nazionale sono previsti dagli artt. 4 e 5 del Regolamento UE 473/2013; le valutazioni circa gli scostamenti dagli obiettivi derivanti da eventi eccezionali sono previste dall'art. 5, comma 2, lett. *c)*, del Regolamento UE 473/2013.

Anche il noto istituto del *comply or explain*n – che impone al Governo di adeguarsi alle valutazioni del *Fiscal Council* o di spiegare le ragioni per cui intende discostarsene e che dovrebbe costituire lo strumento capace di sorreggere il processo decisionale favorendone la trasparenza e la controllabilità a garanzia della funzione di validazione delle stime previsionali – nel caso italiano può essere attivato soltanto su richiesta di una minoranza delle Commissioni parlamentari competenti, secondo quanto previsto dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012[30]. Ciò significa che, contrariamente a quanto accade, ad esempio, per il *CBO* statunitense o per altri *Fiscal Council*[31], l'UPB *non* dispone di alcuna *quota di potere* normativamente prevista capace di interferire con le decisioni degli organi politici.

Beninteso: a parere di chi scrive sotto questo profilo sembra condivisibile la scelta del legislatore italiano, rivolta, cioè, a istituire un organismo indipendente limitato allo svolgimento di funzioni di ausilio e supporto al decisore politico nel senso sopra cennato. Se, infatti, l'UPB travalicasse questi limiti rischierebbe di interferire con quella che rimane la decisione massimamente politica in ordine alle scelte impositive, allocative e redistributive nel finanziamento dei diritti costituzionali[32]. Il compito dell'UPB è invece quello di fornire basi conoscitive e informative "certe" ai fini dello sviluppo di processi decisionali maggiormente trasparenti e consapevoli e in tal modo capaci di garantire maggiore attendibilità degli effetti delle decisioni di finanza pubblica senza che essi siano «ostaggio della dinamica tra maggioranza e opposizione»[33].

Eloquente, al riguardo, la testimonianza di una profonda conoscitrice dei *Fiscal Council* europei. Chiara Goretti, criticando la tesi che pretende di affidare agli organismi indipendenti il ruolo di *watchdog* a tutela dei diritti dei

[30] A tenore del quale: «Qualora […] l'Ufficio 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*, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio» (cors. ns.).

[31] Come ben dimostra la stessa analisi comparatistica di A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 161 ss.

[32] Sui rischi di una mancata delimitazione delle funzioni dei *Fiscal Council* rispetto ai decisori politici, cfr., dal punto di vista della teoria economica istituzionale, C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Costituzione e bilancio*, cit., 189 ss. e 197 (la quale sottolinea che prevedere un «potere di blocco dell'iter del disegno di legge di bilancio» finirebbe «per trasformare l'UPB in una sorta di magistratura con poteri *ex-ante* sull'esame parlamentare di bilancio» e, dal punto di vista giuspubblicistico, M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova* governance *della finanza pubblica*, cit., 6 s.

[33] Così, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 122.

cittadini *contro* le asseritamente errate decisioni degli organi politici[34], afferma: «L'esperienza dimostra che difficilmente la costituzione di un FC influisce di per sé, con le analisi svolte, sull'orientamento della decisione di bilancio o nel rispetto delle regole. L'efficacia di queste istituzioni richiede la condivisione, politica ma in ultima istanza dell'opinione pubblica, delle funzioni che sono chiamate a svolgere»[35]. Lo scopo dei *Fiscal Council*, quindi, è tentare di «indurre i Governi a comportamenti responsabili in materia di politiche di bilancio»[36].

In altri termini, utilizzando le categorie del Diritto costituzionale: il rendimento delle prestazioni dei *Fiscal Council* è questione che attiene alla legittimazione di tali organi, in quanto funzionali ad assicurare la trasparenza e la controllabilità delle decisioni di bilancio degli organi politici *anzitutto* di fronte al corpo elettorale, piuttosto che alla difesa di presunte attribuzioni costituzionalmente garantite attraverso la giustizia costituzionale.

Peraltro lo stesso Vernata non nega che proprio l'analisi comparatistica e sovranazionale dimostri come la funzione ausiliaria dei *Fiscal Council* europei sia rivolta anzitutto nei confronti dei Parlamenti nazionali[37], prefigurando una stretta collaborazione con le Assemblee rappresentative[38].

In questo contesto, pur nella sua ambigua natura e nella conseguente difficoltà a ricondurre l'UPB al potere legislativo, non sussiste un interesse sostanziale alla difesa di attribuzioni costituzionalmente definite idonea a legittimare un frammento di "potere" nell'ambito dell'organizzazione complessa del potere legislativo[39], o, ancora meno, a scorgere nell'organismo un "nuovo" organo-potere, posta l'assoluta mancanza sotto il profilo soggettivo dei requisiti individuati dalla Corte per fondare la legittimazione nei

[34] Come sostenuto nella proposta di revisione del quadro delle regole di bilancio europee, presentata da quattordici economisti tedeschi e francesi e rivolta a fissare "tetti" prestabiliti alla crescita della spesa pubblica e a ridurre il rapporto debito/PIL, secondo grandezze predeterminate all'inizio di ogni legislatura: cfr. BÉNASSY-QUÉRÉ ET AL., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR Policy Insight no. 91, Centre for Economic Policy Research, London, 2018, in *www.cepr.org*.

[35] C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, cit., 190.

[36] L. LANDI, Fiscal Council*: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in *www.archivioceradi.luiss.it*, 6.

[37] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 75 e 141 ss.

[38] Al riguardo, cfr. C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Council enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL, *The Euro Crisis and the state of European Democracy,* EUI*,* 2013, 301 ss.

[39] Cfr., ad esempio, quanto all'articolazione del potere legislativo, la legittimazione delle Commissioni parlamentari di inchiesta (sentt. n. 231 del 1975 e n. 26 del 2008) e della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (sentt. n. 49 del 1998; n. 502 del 2000; n. 69 e n. 174 del 2009).

giudizi per conflitto del Presidente della Repubblica[40], del Ministro della Giustizia[41], del Consiglio superiore della magistratura[42] e della sua Sezione disciplinare[43], dell'ordine giudiziario[44], della Corte costituzionale stessa[45], nonché, in ordine agli unici soggetti legittimati estranei allo Stato-persona, del Comitato promotore del *referendum* abrogativo[46] e, agli stessi fini, di cinque Consigli regionali[47]. Altrimenti opinando, si rischierebbe di determinare un'eccessiva "frammentazione" e "moltiplicazione" dei poteri non giustificata dalla concretezza dell'ipotizzata lesione, pregiudicando così la distinzione tra soggetto sostanziale (il potere) e quello processuale (l'organo) posta dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953[48].

In via di prassi, pur non essendo ovviamente l'argomento decisivo ai fini della legittimazione processuale dell'organo, deve poi essere sottolineato che sia il dibattito parlamentare relativo all'istituzione dell'UPB, sia il processo di attuazione della legge n. 243 del 2012 sono stati monopolizzati dalle scelte sulla composizione dell'organo e sulle modalità di nomina dei consiglieri, peraltro rimessa ad un apposito Protocollo sperimentale per l'istituzione dell'UPB elaborato dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, quasi che si trattasse di questione di *interna corporis* del Parlamento[49]. Ciò dimostra non soltanto che l'istituzione dell'organismo è stata interpretata da Governo e Parlamento secondo una prospettiva tutt'altro che "europeista"[50], ma anche che le stesse Camere stentano a riconoscere in

[40] Cfr. sentt. n. 129 del 1981; n. 154 del 2004; n. 290 del 2007; n. 200 del 2006; n. 1 del 2013; n. 169 del 2018.

[41] Cfr. sentt. n. 379 del 1992; n. 419 del 1995; n. 7 del 1996; n. 380 e n. 383 del 2003; n. 284 del 2005.

[42] Cfr. sentt. n. 379 del 1992; n. 380 del 2003; n. 284 del 2005.

[43] Cfr. sent. n. 270 del 2002.

[44] Cfr. sentt. n. 84 del 1978; n. 404 del 2005; n. 73 del 2006; n. 57 del 2000; n. 88 del 2012; n. 183 del 2017.

[45] Cfr. ordd. n. 77 del 1981 e n. 261 del 2016.

[46] Cfr. sentt. n. 69 del 1978; n. 30 e n. 31 del 1980; n. 49 del 1998; n. 174 del 2009; n. 169 del 2011; nonché ord. n. 195 del 2020.

[47] Cfr. ord. n. 82 del 2016.

[48] Al riguardo, per tutti, cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 272. In questa prospettiva, sull'esigenza di precisare le nozioni di "potere" e di "conflitto" in relazione agli organi parlamentari, v. anche G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 60 ss.

[49] Della cui legittimità potrebbe peraltro dubitarsi poiché l'art. 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012 – si ricordi, fonte rinforzata – rinvia espressamente ai regolamenti parlamentari per la costituzione del Consiglio dei tre membri: al riguardo, cfr. l'interessante ricostruzione e le considerazioni di C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 217 s., secondo la quale «*parturient montes, nascetur ridiculus mus*».

[50] Per un'eloquente ricostruzione, cfr. L. GIUNTI, *Il CBO alla "portoghese": una nota stonata nel finale della legislatura?*, cit.; M. CAUSI, *La legge "rafforzata" di bilancio, il CBO alla portoghese e i*

maniera adeguata il rilievo e l'autonomia dell'organo rispetto al potere legislativo.

Anche sotto il profilo oggettivo la tesi qui in esame sembra difficilmente sostenibile. Se l'UPB non è dotato di *poteri interdittivi* attivabili *autonomamente* e capaci di provocare almeno il contraddittorio con il Governo e l'automatico aggravamento procedurale nella decisione di bilancio in forza del *comply or explain*, non si vede quale possa essere l'attribuzione costituzionale menomata da eventuali decisioni degli organi politici che non tenessero conto dei rilievi del *Fiscal Council* o della mancata validazione delle previsioni macroeconomiche in occasione della presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) e della sua Nota di aggiornamento (NADEF).

A voler assumere questa prospettiva, legittimate a sollevare conflitto tra poteri davanti alla Corte costituzionale sarebbero semmai le minoranze parlamentari, in quanto titolari del potere di attivare la procedura di *comply or explain* ai sensi del sopra richiamato art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012 in caso di inadempienza del Governo di fronte della «richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica».

In conclusione, pur essendo l'UPB menzionato da fonte di rango costituzionale, quanto ai profili soggettivi dell'asserita legittimazione nei conflitti né la legge rinforzata, né altre fonti sembrano delineare attribuzioni sufficientemente precise tali da impegnare il potere legislativo o da fondare un organo-potere; quanto ai profili oggettivi le norme richiamate non delineano alcuna attribuzione iterdittiva o impeditiva meritevole di essere tutelata davanti alla Corte costituzionale, risolvendosi, invece, nell'esercizio di «funzioni di analisi e consulenza»[51] di natura prevalentemente endoprocedimentale, come peraltro sembra sottolineare a più riprese lo stesso Autore[52].

La questione, semmai, si porrebbe sul piano del diritto euro-unitario, ben potendo gli organi costituzionali di garanzia richiamarsi *anche* alla funzione di validazione dell'UPB per favorire la ripresa del dialogo politico tra le autorità di bilancio nazionali e la Commissione europea o per consentire la limitazione dei tempi dell'esame parlamentare proprio al fine di consentire il riallineamento tra la decisione di bilancio nazionale e gli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede europea.

commenti all'amatriciana, cit.; L. GIUNTI, *Ancora sul CBO alla portoghese: una replica a Marco Causi*, cit.

[51] Come le definisce lo stesso A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 126 ss.

[52] Cfr. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., 120 e 144, ove, anche con riguardo al procedimento di validazione, si discorre di funzioni di «indubbio valore endoprocedimentale», strumentali a favorire il dialogo politico tra Governo e Parlamento e i «processi di convergenza» nelle decisioni di finanza pubblica.

È esattamente ciò che è accaduto nella "crisi istituzionale" dell'autunno del 2018 in occasione della mancata validazione delle previsioni macroeconomiche contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, allorquando dapprima il Presidente della Repubblica, nella lettera del 1° novembre 2018 indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri in occasione della presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, ha sollecitato la riapertura del dialogo con le istituzioni europee richiamandosi *anche* alle valutazioni dell'UPB e, successivamente, la Corte costituzionale, con l'ord. n. 17 del 2019, nel dichiarare inammissibile il conflitto sollevato dal principale gruppo parlamentare di opposizione, pur senza richiamarsi esplicitamente al ruolo dell'UPB, ha giustificato la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio in forza della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea»[53], "riaperta" anche a seguito della mancata validazione da parte dell'organismo indipendente. Ciò conferma il carattere strumentale dell'UPB rispetto all'esercizio di poteri saldamente ascritti alla sfera degli organi politici, ai quali soltanto spetta la legittimazione nel conflitto tra poteri.

Sotto questo profilo, la questione qui in esame avrebbe potuto essere diversamente inquadrata se le funzioni di validazione dell'organismo indipendente fossero state affidate alla Corte dei conti, organo di natura magistratuale, e quindi soggettivamente legittimato a tutelare gli equilibri finanziari anche attraverso il conflitto tra poteri avente ad oggetto atti legislativi[54]; conflitto in ipotesi elevabile avverso disposizioni di legge che interferiscano con le (ulteriori) funzioni affidate alla Corte dei conti quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibro economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive. All'opposto, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha colpevolmente scelto di non menzionare neppure la Corte dei conti, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che, invece, ne ha ripetutamente valorizzato organizzazione e funzioni, riconducendole a pieno titolo al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale poiché esse trovano esplicito fondamento negli artt. 100 e 103 Cost., a tutela dell'indipendenza della Corte dei conti dal Governo in relazione al plesso dei compiti ad essa affidati[55].

[53] Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del "Considerato in diritto".

[54] A seguito del superamento dell'originaria "chiusura" della Corte rappresentata dalla sentenza n. 406 del 1989 sui conflitti aventi ad oggetto atti legislativi per effetto delle successive sentt. n. 161 del 1995, n. 457 del 1999 e n. 139 del 2001.

[55] Tra le tante, cfr. sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 60 del 2013; n. 39 e n. 40 del 2014. In dottrina, sul punto, cfr. U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione*

4. Quanto detto non significa che l'UPB non possa costituire strumento prezioso a garanzia degli equilibri di bilancio e, più in generale, nella prospettiva di una maggiore responsabilizzazione delle decisioni finanziarie di Governo e Parlamento.

In particolare, attraverso i diversi cicli di validazione svolti l'UPB ha conseguito una sua legittimazione nel tentativo di sviluppare processi decisionali secondo dinamiche maggiormente trasparenti e consapevoli quanto agli effetti sulla finanza pubblica, assicurando, al contempo, le funzioni di sorveglianza previste dall'ordinamento euro-unitario, come dimostrano i rilievi critici mossi in occasione della validazione delle previsioni macroeconomiche – culminati nella "minaccia" di non validazione del 2016 – e, soprattutto, le richiamate vicende relative alla mancata validazione delle stime previsionali nel 2018[56].

Non va poi trascurato l'incisivo ruolo assunto dall'organo nel mettere a disposizione informazioni e dati al fine di favorire il dialogo politico e la convergenza tra le autorità di bilancio nazionali, anche mediante l'utilizzo di convenzioni e protocolli sottoscritti, ad esempio, con il Ministero dell'Economia[57], la Ragioneria Generale dello Stato[58], l'Istat[59] e l'INPS[60].

In questo contesto, l'informalità dei procedimenti[61], sorretti da intese e accordi interistituzionali anziché – come postulerebbe la legge rinforzata – da formali revisioni dei regolamenti parlamentari[62], sembra ancor più evidenziare,

nazionale alle attuali prospettive, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, spec. 10 ss.; G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro it.*, 2012, parte III, 55 s.; nonché G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 741 ss.

[56] Su entrambe le vicende, per un approfondimento cfr. C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, cit., 195 ss.; Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, cit., 311 ss.

[57] Cfr. il Protocollo di intesa sottoscritto dall'UPB e Ministero dell'Economia e delle Finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione della finanza pubblica (15 settembre 2014).

[58] Cfr. il Protocollo di intesa sottoscritto dall'UPB e Ragioneria Generale dello Stato per la messa a disposizione di dati e informazioni della banca dati delle amministrazioni pubbliche (1° aprile 2015).

[59] Cfr. l'Accordo quadro tra l'UPB e l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) per disciplinare la collaborazione in materia di sviluppo di modelli di previsione macroeconomica e di scambio di dati (4 maggio 2017).

[60] Cfr. la Convenzione tra l'UPB e l'Istituto Nazionale di Previdenza sociale (INPS) per la disciplina dei dati statistici (31 luglio 2015).

[61] Di «una sorta di dialogo istituzionale tra UPB e MEF», effetto di protocolli di lavoro condivisi, parla, ad esempio, Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, cit., 312.

[62] Sul mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari, cfr. E. GRIGLIO, *Il Protocollo*

almeno sul versante "interno", da un lato il carattere non sufficientemente definito delle competenze da parte delle fonti sub-costituzionali ai fini della legittimazione nel processo costituzionale e, dall'altro lato, il carattere prevalentemente conoscitivo-consultivo delle funzioni affidate all'UPB, per quanto rivolte a garantire una maggiore attendibilità degli effetti delle decisioni di finanza pubblica.

D'altra parte, è ancora ben lungi dal trovare attuazione l'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 che rimette ai regolamenti parlamentari la disciplina della «funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficienza delle pubbliche amministrazioni». Anche tale perdurante inattuazione della norma costituzionale dimostra come le Camere abbiano inteso presumibilmente confinare il ruolo dell'UPB in una prospettiva ausiliaria a quella del decisore politico e non già affidare all'organo attribuzioni costituzionali *proprie* capaci di attivare poteri interdittivi quale riflesso delle funzioni di sorveglianza della rete dei *Fiscal Council* europei.

Nondimeno, l'UPB è riuscito a ritagliarsi un suo spazio e una propria legittimazione nella forma di governo. La *ratio* istitutiva, le peculiari caratteristiche strutturali e funzionali del *Fiscal Council* consentono ad esso di intervenire tempestivamente e con modalità, specie nella fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio, maggiormente incisive rispetto agli organi di controllo.

Quanto detto assume tanto più rilievo se si tengono a mente le difficoltà sostanziali e processuali da sempre incontrate per assicurare gli equilibri finanziari e la giustiziabilità dell'art. 81 Cost.[63]. La Corte dei conti può infatti sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione della regola dell'equilibrio soltanto in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, intervenendo, cioè, a consuntivo dell'esercizio finanziario, quando gli effetti dell'eventuale violazione si sono già irreversibilmente consumati. Ciò perché, nonostante il suo attivismo degli anni più recenti[64], non viene ancora percorsa con troppa convinzione dall'organo di controllo delle finanze pubbliche la strada che era stata aperta sin dalla "storica" sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976 sul riconoscimento della natura di giudice «ai

sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, 116 ss.

[63] Al riguardo, cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011 – Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 211 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 18 ss.

[64] Per un recente approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Il governo dei numeri*, cit., 317 ss., spec. 327 ss.

limitati fini» del promovimento della questione di legittimità costituzionale[65]. Né è ipotizzabile, nei casi in cui potrebbe venire in questione la "tenuta" dell'intera manovra finanziaria, che si possano sempre attendere i tempi dell'accesso alla giustizia costituzionale.

È infine opportuno richiamare l'attenzione su un'ultima questione che colpisce in ordine all'attuale funzionamento dell'UPB. Dal punto di vista dell'economista istituzionale (e non solo) ci si potrebbe chiedere quale sia il costo reputazionale di un organismo che opera da quasi due anni in regime di *prorogatio* per responsabilità dei Presidenti di Assemblea che non hanno provveduto ad avviare il procedimento di rinnovo della composizione dell'organo. Davvero si può pensare che il *Fiscal Council* che fa dell'autonomia e dell'assoluta indipendenza di giudizio il suo punto di forza possa costituire strumento di conformazione dei comportamenti del decisore politico quando non sono neppure rispettate le norme di legge sulla durata del suo mandato e sull'obbligo di rinnovo e del quale, quindi, non è dato sapere sino a quando dovrà operare in queste condizioni?

Tale scelta rischia di depotenziare l'autorevolezza dell'organo, di ridurne la legittimazione e di svilire le sue rilevanti funzioni a mere questioni di *interna corporis* del Parlamento, con il rischio di provocare il disallineamento rispetto a quanto previsto da fonti costituzionali e dal diritto dell'Unione europea.

[65] Cfr. R. BIN e C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, 231. Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 360 ss.