

Cristina Fasone

LUISS Guido Carli di Roma

CORTE DEI CONTI V. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO?

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.009>

1. INTRODUZIONE

La riforma delle governance economiche dell’Unione europea, avviata sin dal 2010 e proseguita con particolare intensità dal 2011 sotto la spinta della crisi finanziaria internazionale, ha prodotto una serie di importanti innovazioni istituzionali all’interno degli Stati membri e nei loro rapporti con l’Unione europea¹. Uno dei profili più interessanti, al riguardo, concerne l’attività di controllo dei conti pubblici e il rapporto tra i soggetti deputati a tale compito a livello nazionale.

Infatti, se organi di controllo di tale tipo, caratterizzati da una qualche forma di indipendenza dalle autorità di bilancio – il Parlamento e soprattutto il Governo – ma con *status* costituzionale, composizione, modalità di nomina e funzioni assai variegati da Paese a Paese, esistevano negli Stati membri ben prima delle attuali contingenze economiche (basti pensare alle Corti dei conti), cionondimeno, una volta adottata una disciplina uniforme in ambito europeo sui vincoli posti alle finanze pubbliche nazionali si è avvertita la necessità di adottare previsioni comuni anche con riferimento alla verifica del rispetto dei nuovi parametri.

¹ Sui vincoli europei posti alle finanze pubbliche nazionali sin dalla creazione dell’Unione economica e monetaria e dal Patto di stabilità e crescita, cfr. G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, p. 361 s.

Dopo una ricostruzione della disciplina europea in merito e della pluralità di soluzioni adottate nei diversi Stati membri, il presente contributo si sofferma sull'ordinamento italiano, in particolare su come esso si accinge a dare attuazione alle norme europee e nazionali sul controllo della finanza pubblica e degli andamenti macroeconomici da parte di organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale rispetto al legislativo e all'esecutivo. In Italia, infatti, l'istituzione di un "Ufficio parlamentare di bilancio" interviene in presenza di un altro organo indipendente per il controllo dei conti pubblici e ausiliario del Governo, ma soprattutto del Parlamento, la Corte dei conti, la cui esistenza risale addirittura al 1862, agli albori del Regno d'Italia. Il riparto di funzioni tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti, entrambi organi di rilievo costituzionale (rispettivamente, art. 5, comma 1, lett. f), l. cost. n. 1 del 2012, e art. 100, secondo comma Cost.), diviene ora un elemento cruciale per un equilibrato ed efficace controllo dei conti pubblici, che sappia coniugarsi anche col monitoraggio delle scelte di politica economica. Il ruolo dei due organi, infatti, può essere concepito come complementare e svolgersi nel rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale.

2. LA NORMATIVA EUROPEA SUGLI ENTI INDEPENDENTI PER IL CONTROLLO DEL RISPETTO DELLE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA

In principio, è stata la Direttiva 2011/85 UE del Consiglio sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, con previsioni invero piuttosto generiche, a richiedere che un controllo effettivo e tempestivo sul rispetto delle regole di bilancio si svolgesse attraverso "un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti o organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri" (art. 5, comma 1, lett. b), richiamando, peraltro, nei considerando (n. 3) l'esempio delle Corti dei conti.

A poco a poco, però, la disciplina europea si è fatta più stringente: il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, firmato da tutti gli Stati membri ad eccezione della Repubblica ceca e del Regno Unito ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013 a seguito della ratifica di 13 Stati dell'area euro², ha previsto come complemento all'introduzione della clau-

² Al 4 giugno 2013 tale Trattato, che è a tutti gli effetti un accordo internazionale concluso al di fuori delle norme di diritto dell'Unione europea, per quanto destinato ad esservi ricondotto

sola sul rispetto dell'equilibrio di bilancio³, preferibilmente nelle Costituzioni nazionali (art. 3, comma 1, lett. b), l'istituzione di organi indipendenti responsabili sul piano nazionale del controllo dell'osservanza di tale clausola (art. 3, comma 2). Dunque, le Parti contraenti si sono accordate non solo su un vincolo finanziario assai rigoroso, ma anche su un sistema di controllo ad hoc, dotato di precise caratteristiche per cui si rinvia a principi comuni proposti dalla Commissione europea, che infatti, non hanno tardato ad essere definiti.

Nella Comunicazione della Commissione sui principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio⁴, al Principio n. 7 si chiariscono il ruolo e le garanzie di indipendenza di tali “istituzioni di sorveglianza”. La loro funzione principale è quella di controllare se ricorrono le circostanze, in caso di mancato conseguimento dell’obiettivo di medio termine, per l’attivazione del meccanismo di correzione; se la correzione, qualora già attivata, si attenga alle norme e ai piani nazionali di rientro; se occorra ricorrere alla clausola di salvaguardia o, se già in uso, alla sua sospensione. Inoltre, le autorità di bilancio nazionali – sempre stando alla Comunicazione – hanno l’obbligo di rispettare le valutazioni dell’“istituzione di sorveglianza” o possono deviare da esse, ma solo motivando. La Commissione, poi, stabilisce ulteriori garanzie a vantaggio dell’indipendenza della nuova istituzione. Così, quest’ultima deve godere di un “regime statutario sancito dalla legge” e dunque beneficia di una riserva di legge di derivazione europea; non deve subire ingerenze esterne e deve poter comunicare liberamente con il pubblico; deve vedersi riconoscere autonomia funzionale (quanto alla risorse umane e finanziarie di cui può fruire) e l’accesso a tutte le basi di dati e informazioni necessarie per assolvere le sue funzioni; infine, deve essere formata

entro cinque anni (art. 16), è stato ratificato da 20 Stati membri dell’Unione europea. Di questi, però, 14 sono Stati membri dell’area euro (Austria, Cipro, Estonia, Francia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Slovacchia e Lussemburgo), che si sono vincolati a rispettare tutte le previsioni del Trattato; 2, Danimarca e Romania, sono Stati membri che, pur non appartenendo all’eurozona, si sono però vincolati all’osservanza di tutte le clausole del Trattato; 4 Stati, anch’essi al di fuori dell’eurozona (Lettonia, Lituania, Svezia e Ungheria), infine, hanno sottoscritto solo le previsioni del Trattato relative al Titolo V, ossia, quelle sulla cooperazione intergovernativa e interparlamentare (artt. 12 e 13).

³ In realtà, non si pretende precisamente il rispetto del pareggio del bilancio, ma è tollerato anche un disavanzo strutturale che non superi lo 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (art. 3, comma 1, lett. b). Su tale Trattato, cfr. G.L. Tosato, *Il Fiscal Compact*, in: *Prove di Europa Unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, Pasigli, 2013, p. 27 s.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione sui Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio del 20 giugno 2012 (COM (2012) 342 final), Allegato.

secondo procedure di nomina che tengano conto, nella scelta dei componenti, dell'imparzialità e delle competenze.

La Comunicazione identifica quindi nelle nuove “istituzioni di sorveglianza” gli organi deputati a svolgere un controllo sia preventivo sia successivo, sull’osservanza della clausola sull’equilibrio finanziario e sul rispetto dell’obiettivo di medio termine da parte degli Stati membri, non prefigurandone invece margini di intervento per quanto riguarda il rischio o il contrasto agli squilibri macroeconomici. Ciò che più conta, tuttavia, è che, secondo la Commissione, le decisioni di quest’organo sarebbero idonee a produrre effetti vincolanti per il Governo e per il Parlamento; scelta che pare creare potenzialmente qualche problema nei rapporti tra istituzioni democratiche direttamente e indirettamente legittimate e alle quali spetterebbe, in ultima istanza, l’assunzione delle decisioni finanziarie e organismo tecnico indipendente, la cui legittimazione deriva dalla competenza e dall’imparzialità dei suoi membri. Ad ogni modo, non essendo la Comunicazione un atto normativo – quanto piuttosto di *soft law* – si può ritenere che tali principi comuni, tra cui il n. 7 sulle “istituzioni di sorveglianza”, siano da considerarsi come di ausilio per l’interprete, ma che non siano idonei a produrre vincoli giuridici, tanto è vero che il regolamento dell’Unione europea recentemente adottato in tema non conferma la previsione sugli effetti delle deliberazioni dell’organismo indipendente. Si tratta comunque di orientamenti contenuti in un atto giuridico e volti ad assegnare un particolare rilievo alle posizioni assunte dalle “istituzioni di sorveglianza”.

A livello europeo, l’“ultimo atto” sul fronte della disciplina delle “istituzioni di sorveglianza” è rappresentato dal regolamento sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro del 21 maggio 2013⁵. L’iter legislativo della proposta di regolamento, avviato il 23 novembre 2011, è stato lungo e travagliato. Adottato formalmente nell’ambito della prima lettura della procedura legislativa ordinaria, il testo del regolamento è stato però oggetto di un trilogo piuttosto articolato, vale a dire di una complessa negoziazione interistituzionale tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio, che avevano sin dall’inizio posizioni non esattamente convergenti sulla proposta.

⁵ Cfr. Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, GUUE L 140/11 del 27 maggio 2013. Il regolamento è parte del c.d. “two-pack”, ossia del pacchetto di due regolamenti (altro è il n. 472/2013) che completano il quadro della disciplina legislativa dell’Unione europea sulla sostenibilità dei conti pubblici.

Il Parlamento europeo, ad esempio, ha mostrato la sua contrarietà rispetto ad alcune previsioni della proposta di regolamento della Commissione che tendevano ad irrigidire eccessivamente l’attuazione delle procedure di sorveglianza e a trascurare completamente la garanzia della crescita economica e dell’occupazione. Peraltro, tra le proposte di emendamento presentate dal Parlamento europeo in prima lettura, nella sua risoluzione legislativa del 13 giugno 2012⁶, erano particolarmente numerose quelle legate agli “enti indipendenti di bilancio”, come sono ora ri-denominate dal regolamento (UE) n. 473/2013 le “istituzioni di sorveglianza”.

Rispetto alle laconiche previsioni inizialmente inserite dalla Commissione europea, il Parlamento europeo proponeva di rendere l’ente indipendente di bilancio un’istituzione ausiliaria di ciascun Parlamento nazionale, alla quale avrebbe dovuto rispondere, nel controllo dei conti pubblici e delle stime fornite dal Governo. In nessun caso la sua istituzione, garantita per legge (ribadendo perciò quanto proposto nella Comunicazione della Commissione), avrebbe potuto arreccare un pregiudizio ai poteri e alle prerogative delle Camere nazionali. Inoltre, il Parlamento europeo si preoccupava di introdurre vincoli europei sullo status giuridico dei dipendenti del nuovo ente (assimilato a quello dei pubblici funzionari nazionali), di imporre precise condizioni di accesso dell’ente ai mass media e alla comunicazione pubblica e, soprattutto, di fissare una serie di regole sulla composizione e la durata in carica dell’organo. Confermando lo stretto collegamento che se ne prevedeva rispetto al Parlamento nazionale, gli emendamenti del Parlamento europeo (nell’allegato I, di cui si proponeva l’introduzione *ex novo*) stabilivano che l’organo di direzione dell’ente indipendente di bilancio avrebbe dovuto essere scelto attraverso una procedura che contemplasse la conferma parlamentare dei componenti e che il mandato, preferibilmente di durata superiore a quella della legislatura, non avrebbe dovuto essere rinnovabile. Tanto erano dettagliate le previsioni del regolamento che sarebbero scaturite dalla conferma degli emendamenti del Parlamento europeo, che si sarebbe persino potuto dubitare sulla legittimità di un intervento europeo tanto invasivo sulla architettura istituzionale nazionale, in relazione ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il testo definitivo del regolamento accoglie alcune delle richieste emendative del Parlamento europeo, tralasciando, però, le prescrizioni di maggior dettaglio

⁶ Cfr. gli Emendamenti adottati dal Parlamento europeo il 13 giugno 2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro [COM (2011) 821 – C7-0448/2011-2011/0386(COD)].

– per esempio sul trattamento dei dipendenti degli enti indipendenti di bilancio – e recuperando alcuni dei contenuti della Comunicazione della Commissione.

Innanzitutto, gli enti indipendenti di bilancio possono trovarsi tanto in una posizione di indipendenza strutturale dalle autorità di bilancio, come accade, per esempio, per le Corti dei conti, quanto in una posizione di elevata autonomia funzionale, il che comporta che tali organismi possano essere anche collocati entro la struttura del Governo o del Parlamento, ma che in ogni caso non rispondono del loro operato né ricevono istruzioni da questi né da qualsiasi altro ente pubblico o privato (art. 2, par. 1, lett. ii), reg.). Il regime giuridico di tali enti indipendenti deve essere contenuto in “disposizioni di legge nazionali”, intendendosi qui “legge” in senso molto ampio: leggi, regolamenti o persino norme amministrative nazionali vincolanti (art. 2, par. 1, lett i), reg.). Del resto, difficilmente un atto legislativo dell’Unione europea potrebbe spingersi fino al punto di predeterminare con quale fonte nazionale si dà seguito alle sue previsioni⁷. Si confermano nel regolamento, inoltre, anche le disposizioni richieste dal Parlamento europeo e volte a mettere l’ente indipendente nelle condizioni di usufruire di risorse informative e finanziare idonee allo svolgimento di un mandato libero da vincoli esterni o istituzionali e di poter diffondere pubblicamente e tempestivamente le informazioni che desidera. Pur fissandosi come requisiti per la designazione dei componenti o del componente dell’ente indipendente di bilancio quelli dell’esperienza e della competenza nel settore economico-finanziario, le istituzioni europee hanno rinunciato a prefigurare, come invece richiesto dal Parlamento europeo, una procedura ad hoc per la loro nomina col coinvolgimento dei legislatori nazionali. Ugualmente, è stata abbandonata l’idea, promossa in una primo momento dalla Commissione nella sua Comunicazione in attuazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance, di rendere vincolanti per le autorità di bilancio nazionali le determinazioni di tali enti indipendenti; circostanza che avrebbe potuto generare anche tensioni interistituzionali, inserendo gli enti indipendenti di bilancio all’interno del ciclo del bilancio stesso.

Quanto all’ambito di azione di tali enti, conformemente agli emendamenti del Parlamento europeo, il regolamento introduce tra le funzioni obbligatorie

⁷ Il fatto che il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance abbia prescritto l’inclusione della clausola sull’equilibrio di bilancio preferibilmente a livello costituzionale o in una fonte nazionale rinforzata, quanto a forza passiva, non smentisce questo assunto, trattandosi in questo caso di un accordo internazionale su cui le Parti contraenti si sono accordate e non di prescrizioni contenute in norme di diritto dell’Unione europea. Peraltra, anche la formulazione dell’art. 3 del Trattato è tale da lasciare un certo margine interpretativo quanto alla scelta della fonte nazionale di attuazione, come anche le prassi nazionali dimostrano.

che questi sono tenuti a svolgere il controllo dell'osservanza delle regole di bilancio numeriche, sia con riferimento al valore massimo del debito e del deficit concordato, sia rispetto all'obiettivo di medio termine (art. 5 reg.), e l'elaborazione e la redazione delle previsioni macroeconomiche⁸; ambito di azione, quest'ultimo, che la Commissione europea sembrava aver escluso in principio. Sulla elaborazione di tali previsioni macroeconomiche, peraltro, il regolamento non precisa se essa debba essere affidata al medesimo ente indipendente che si occupa del controllo contabile-finanziario o se, invece, sia possibile attribuirla ad un ente diverso, ma ugualmente indipendente (cfr., infra, par. 3). Spetterà al legislatore nazionale determinarlo, anche in considerazione del fatto che i programmi di bilancio nazionali (a medio termine, relativi all'amministrazione centrale e ai sottosettori delle amministrazioni pubbliche) si basano, secondo l'art. 4, par. 4, reg., sulle previsioni macroeconomiche indipendenti e danno conto dell'elaborazione o dell'approvazione delle previsioni di bilancio da parte degli enti indipendenti.

Inoltre, accanto a queste funzioni obbligatorie degli enti indipendenti, il regolamento (UE) n. 473/2013 ne aggiunge altre che possono essere attribuite a titolo eventuale, come la verifica di circostanze che comportino l'attivazione del meccanismo di correzione per deviazione dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento allo stesso.

Lo "stratificarsi" delle norme europee su tali organismi indipendenti di bilancio ha reso la loro disciplina sempre più dettagliata, sebbene il legislatore europeo abbia rinunciato (correttamente) a regolare profili di rilievo eminentemente nazionale quali la procedura di nomina di tali enti, il rapporto con il Parlamento e gli effetti delle loro decisioni all'interno degli Stati membri. Per come sono regolati dalle norme europee e di diritto internazionale (nel caso del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance), gli enti indipendenti di bilancio sono titolari di funzioni di controllo preventivo e successivo sui conti pubblici – queste ultime per lo più a titolo eventuale – e di definizione e approvazione delle previsioni macroeconomiche. Soprattutto quest'ultima attribuzione, se assegnata allo stesso organo che compie il controllo indipendente di tipo contabile-finanziario, è di tale rilevanza da prevedere in capo ad esso una vera e propria funzione di

⁸ Peralto, l'art. 3, ult. comma, del regolamento prevede che si svolga con cadenza almeno annuale un "dialogo tecnico" tra la Commissione e gli Stati membri sulle ipotesi alla base dell'elaborazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio. Con ogni probabilità, nell'ambito di tale "dialogo tecnico" gli Stati membri saranno rappresentati dai rispettivi enti indipendenti di bilancio, anche in relazione a quanto dispone l'art. 4, par. 5 della Direttiva 2011/85 UE. Dunque si creerà un meccanismo di coordinamento tra le autorità tecniche di controllo dei conti pubblici.

indirizzo in tema di politiche economiche nei confronti delle (tradizionali) autorità di bilancio. L'approvazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'organismo indipendente di bilancio, infatti, rappresenterebbe un punto di riferimento obbligato, seppur non giuridicamente vincolante, per ogni decisione del Parlamento e del Governo.

3. GLI ENTI INDEPENDENTI DI BILANCIO GIÀ ISTITUITI: UNA CATEGORIA ASSAI ETEROGENEA

Gli enti indipendenti di bilancio non sono certo una novità della governance economica europea. I primi casi di organismi indipendenti di bilancio si riscontrano già negli anni Sessanta e l'OCSE e la Commissione europea sin dagli anni Novanta ne raccomandano l'istituzione ai Paesi membri quali strumenti di garanzia per la sostenibilità dei conti pubblici⁹. Assai eterogenea era però la gamma delle istituzioni che venivano fatte rientrare o, viceversa, erano escluse dalla categoria degli enti indipendenti di bilancio. Per esempio, l'OCSE non vi includeva le Corti dei conti, in diversi ordinamenti espressione del potere giudiziario in quanto magistratura contabile¹⁰; al contrario, la Commissione europea annoverava tra questi anche le Corti dei conti¹¹.

Soltanto con la riforma delle regole di bilancio e di politica economica posta in essere su input europeo l'istituzione di tali organi, con precise funzioni, è diventata vincolante per gli Stati membri dell'Unione europea, e in particolare per quelli dell'area euro. Tuttavia il panorama degli enti indipendenti di bilancio già istituiti o in via di istituzione nell'Unione europea non potrebbe essere più

⁹ Cfr., da ultimo, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th annual meeting, Background document no 3 for Session on Discussion on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, Paris, 23–24 February 2012, p. 2.

¹⁰ Secondo l'OCSE, infatti, nel 2009 risultavano istituiti solo 15 enti indipendenti di bilancio (nel lessico OCSE, denominati “*Fiscal Councils*”) nel mondo: in Australia, Austria, in Belgio, in Canada, nella Corea del sud, in Danimarca, in Irlanda, in Messico, nei Paesi Bassi, in Portogallo, nel Regno Unito, in Slovacchia, in Slovenia, negli Stati Uniti e in Svezia.

¹¹ Cfr., European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Public Finances in EMU 2011*, European Economy n. 3, 2011, p. 117: “Independent fiscal institutions are non-partisan public bodies other than the central bank, government or parliament that prepare macroeconomic forecasts for the budget, monitor fiscal performance and/or advise the government on fiscal policy matters. The fiscal governance dataset of the Commission services includes Courts of Auditors if their activities go beyond the accounting control and cover any of the tasks mentioned above. Central banks and directorates of ministries of finance are not considered, nor are private think tanks”.

variegato¹². Così, sebbene si configurino un po' ovunque come agenzie indipendenti dal Governo gli enti deputati al controllo della finanza pubblica trovano come interlocutore principale se non esclusivo l'Esecutivo, che concorre a nominarne i componenti. E' così, ad esempio, per il Consiglio degli esperti economici tedesco e per Consiglio superiore della finanza pubblica belga¹³, istituiti negli anni Sessanta, ma sottoposti nel corso degli anni ad una serie di riforme, che probabilmente saranno poste in essere anche per adeguarsi al meglio al criterio dell'“autonomia funzionale” dalle autorità di bilancio richiesto dalla normativa europea. Nel 2010, poi, anche il Regno Unito – seppur tale Paese tuttora non sia vincolato dal diritto dell'Unione europea ad istituirlo – ha previsto la creazione dell'Ufficio per la responsabilità di bilancio (*Office for Budget Responsibility*), un organismo indipendente incaricato di effettuare un controllo preventivo e successivo sui conti pubblici, svolgendo un'attività sinergica rispetto al Parlamento e al Governo, che partecipano entrambi alla scelta dei suoi componenti.

Al contrario, il modello statunitense del *Congressional Budget Office*, vale a dire di un organismo indipendente di bilancio incardinato presso il Parlamento e a direzione monocratica¹⁴, non ha riscontrato particolare successo in ambito europeo¹⁵. Esempi di organismi indipendenti che, pur nella loro autonomia funzionale, sono allineati più sul fronte parlamentare che su quello governativo, si ritrovano in Francia, in Ungheria e in Italia, ma presentano differenze dal modello statunitense, a seconda dei casi, per collocazione strutturale, per i poteri e per la composizione dell'organo.

¹² Cfr. D. Perrotta, *Il rafforzamento della vigilanza sui conti pubblici e l'evoluzione della fisionomia delle istituzioni fiscali indipendenti*, in: *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 539–540.

¹³ Quest'ultimo, peraltro, è affiancato dall'Istituto per i conti pubblici, strettamente collegato anche alla Banca nazionale belga e composto in modo tale da rispettare la natura plurilingue della Federazione belga. Dunque in belgio sono due gli organismi indipendenti di bilancio e si rapportano tanto col Governo federale quanto con quelli delle Comunità. Cfr., più dettagliatamente, C. Fasone-E. Griglio, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, a cura di B. de Witte, H. Héritier, A.H. Trechsel, European University Institute, RSCAS-EUDO, 2013, p. 285–286.

¹⁴ Cfr. P.G. Joyce, *The Congressional Budget Office. Honest Numbers, Powers, and Policy Making*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2011, spec. p. 15 s., che sottolinea l'influenza di tale organismo nelle decisioni di finanza pubblica e nei rapporti tra Congresso e Presidenti nel quadro della forma di governo presidenziale di quel paese.

¹⁵ Il *Congressional Budget Office* è stato assunto a modello, piuttosto in Stati extra-europei (Australia, Canada, Corea del sud e Messico), a prescindere dalla forma di governo.

In Francia, la legge organica no. 2012–1403 del 17 dicembre 2012, approvata per adeguarsi alle prescrizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance, prevede l’istituzione dell’Alto Consiglio delle finanze pubbliche quale organo le cui attività sono direttamente strumentali ad un più effettivo controllo parlamentare sui conti pubblici. Pur tuttavia, l’Alto Consiglio è istituito presso la Corte dei conti, è presieduto dal Presidente della Corte dei conti stessa e solo quattro componenti su dieci sono di nomina parlamentare.

In Ungheria, invece, dove esiste dal 2009 ed è formalmente istituito presso il Parlamento¹⁶, il Consiglio finanziario indipendente ha assunto dei poteri di voto tali da poter impedire l’approvazione del bilancio annuale da parte del Parlamento, a seguito delle riforme costituzionali e legislative che si sono susseguite negli ultimi anni in questo Paese. Dunque, si tratta di un organo che, pur incardinato nel Parlamento, costituisce per esso un effettivo contropotere più che un ausilio alle sue decisioni finanziarie. Inoltre, il controllo operato dal Consiglio finanziario sembra configurarsi per alcuni profili come un vaglio preventivo di costituzionalità del bilancio, tanto è vero che, in caso di voto opposto da quest’ultimo al bilancio, la questione è rimessa alla Corte costituzionale¹⁷.

In Italia, infine, la legge costituzionale n. 1 del 2012, per l’adeguamento ai nuovi vincoli finanziari internazional-europei, prevede l’istituzione presso le Camere 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”¹⁸. Pertanto, la collocazione parlamentare del nuovo organismo sembra fuor di dubbio, ma la composizione e le risorse (assai più esigue) che gli sono attribuite dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, sembrano far deviare leggermente dal modello del *Congressional Budget Office*. Nel caso italiano, infatti, sebbene la procedura di nomina sia esclusivamente parlamentare (v. infra, par. 4)¹⁹ – circostanza che rende unico l’Ufficio parlamentare di bilancio nel panorama degli organismi indipendenti di bilancio europei –, cionondimeno l’organo direttivo è collegiale, essendo composto da tre membri, e l’ente può contare su un massimo di trenta-quaranta dipendenti, a fronte dei quasi 250 del *Congressio-*

¹⁶ Tanto è vero che la sua dotazione finanziaria è iscritta nel bilancio interno del Parlamento.

¹⁷ Sul punto, cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in: *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n. 1, 2013, p. 120–121.

¹⁸ Cfr. D. Cabras, *Un Fiscal Council per l’Italia*, in: *Costituzione e pareggio di bilancio – Il Filangieri, Quaderno 2011*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2012, p. 177–202.

¹⁹ Come accade negli Stati Uniti, dove il Direttore del *Congressional Budget Office* è nominato di intesa da parte dello Speaker della Camera dei Rappresentati e dello Speaker pro tempore del Senato.

nal Budget Office. Sono dunque la struttura dell’Ufficio parlamentare di bilancio italiano, notevolmente più modesta di quella dell’omologo statunitense, nonché la sua leadership collegiale, accanto ad una dotazione di poteri più limitata, a differenziare l’organo dal *Congressional Budget Office*, di cui rimane comunque l’istituzione indipendente di gran lunga più rassomigliante nel contesto europeo²⁰.

Il diritto dell’Unione europea per i vincoli, anche sui controlli, che è venuto via via delineando nell’ambito della riforma della governance economica, mentre pone condizioni piuttosto rigorose sulle funzioni che gli enti indipendenti di bilancio dovranno svolgere, lascia invece agli Stati membri un certo margine di manovra nella configurazione di questi organismi. Lo stesso criterio dell’“autonomia funzionale” dalle autorità di bilancio – come si è detto – è fissato proprio a questo scopo, consentendo così anche agli enti indipendenti di bilancio più “orientati” all’Esecutivo di sopravvivere alla nuova normativa con piccolo adeguamenti e a un patto che non si ledano le prerogative del Parlamento.

Peraltro, anche nel regolamento (UE) n. 473/2013, come già in atti giuridici precedentemente adottati, si ribadisce la necessità di concepire tali enti “tenendo conto dell’assetto istituzionale esistente e della struttura amministrativa dello Stato membro interessato” (considerando n. 17). Dunque, se la creazione di un organismo indipendente di bilancio senz’altro produce un impatto sui sistemi istituzionali nazionali, il legislatore europeo è però consapevole che occorre evitare di stravolgere l’architettura istituzionale esistente. A tal riguardo, è interessante valutare la posizione delle Corti dei conti già esistenti prima della riforma, nel quadro della nuova normativa. Ove non si è fatta la scelta, come invece è accaduto in Francia, di assegnare le funzioni dell’organismo indipendente alla Corte dei conti medesima, per esempio in Italia, pare opportuno creare delle forme di collegamento tra tale Corte e l’ente in via di istituzione ed assegnare a ciascuno di essi funzioni chiaramente identificabili. Il considerando n. 17 del regolamento stabilisce che “pur non essendo la scelta migliore, è opportuno permettere la coesistenza di più organismi indipendenti incaricati di monitorare il rispetto di tali regole, a condizione che le responsabilità siano chiaramente ripartite e che non vi siano sovrapposizioni per quanto concerne la competenza relativa

²⁰ A tal proposito, occorre rilevare che, sebbene nella diffusione del modello del *Congressional Budget Office* la forma di governo nazionale, se presidenziale o parlamentare, del Paese che lo recepiva non sia stata dirimente per la sua adozione, ciononostante la natura presidenziale della forma di governo statunitense e, pertanto, un ciclo di bilancio sostanzialmente controllato dal Congresso, contribuisce a spiegare le ragioni per cui l’organismo indipendente di bilancio in quel Paese non solo è incardinato presso il Legislativo, ma beneficia di una dotazione di risorse umane e finanziarie che non ha paragoni.

a specifici aspetti del controllo". Come si desume da questa disposizione, il legislatore europeo ritiene l'ipotesi di concorrenza tra più organismi indipendenti di bilancio come recessiva, tanto è vero che, ove possibile, invita ad accrescere l'autonomia funzionale di un'istituzione già esistente in modo che possano dirsi rispettati i requisiti fissati dalla nuova normativa, piuttosto che istituirne di nuove.

Il problema si pone in modo particolarmente pressante, però, laddove, per scelta delle autorità di governo nazionali, i destinatari delle nuove funzioni di derivazione europea siano conferite ad istituzioni nuove rispetto a quelle già esistenti, come le Corte dei conti, che tuttavia non possono essere abolite, a loro volta, perché incaricate dello svolgimento di funzioni di rilievo costituzionale e in quanto organi previsti in Costituzione. E' ciò che si verifica in Italia dopo la scelta operata con l. cost. n. 1 del 2012 e con la legge rinforzata n. 243 del 2012, che si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2014, per quanto riguarda l'Ufficio parlamentare di bilancio.

4. BREVI RIFLESSIONI SULLA CORTE DEI CONTI ITALIANA E SULLA SUA MARGINALIZZAZIONE NEL SISTEMA DEI CONTROLLI POST-RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA

La Corte dei conti italiana è risultata alquanto marginalizzata nel quadro delle riforme nazionali di adeguamento alle norme europee sulla *governance* economica. Basti pensare che tale istituzione non è neppure menzionata nel testo della legge costituzionale n. 1 del 2012²¹, nonostante nei disegni di legge di revisione inizialmente presentati al Parlamento si proponesse di riconoscerle la legittimazione ad agire come giudice *a quo* per far valere dinanzi alla Corte costituzionale presunte violazioni dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo comma Cost., dopo la revisione costituzionale)²². La previsione,

²¹ Cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in: *Costituzione e pareggio di bilancio*, p. 137.

²² Attualmente, infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale solo nell'ambito del controllo preventivo sugli atti normativi del Governo, il cui numero, però, si è visibilmente ridotto a partire dall'entrata in vigore della l. n. 400 del 1988 – invece, escludendo tale possibilità, come si è detto, in sede di controllo successivo sulla gestione-, e in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 244 del 1995, pur con qualche incertezza, anche al fine di impugnare leggi di spesa che violino l'obbligo di copertura). Per una ricostruzione in chiave problematica dei limiti di accesso della Corte dei conti alla giustizia costituzionale, cfr. N. Lupo,

che avrebbe consentito anche di rimediare ai problemi di accesso alla Corte costituzionale per il sindacato di tali leggi e, eventualmente, per l'inosservanza della clausola dell'equilibrio finanziario (nuovo art. 81, primo comma Cost.), a fronte di scarse garanzie della loro giustiziabilità²³, è stata espunta tuttavia nel corso dell'iter parlamentare²⁴.

La Corte dei conti ha ottenuto un riconoscimento solo nell'art. 20 della legge rinforzata n. 243 del 2012. Tale articolo si pone in stretto collegamento con l'attuazione dell'art. 97, primo comma della Costituzione, come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2012, secondo cui le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, rendendo così l'equilibrio finanziario quale parametro vincolante per l'intero complesso delle amministrazioni (e non solo di quelle direttamente dipendenti dallo Stato). In base all'art. 20, infatti, la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci. La Corte dei conti viene a configurarsi come garante, pur esercitando esclusivamente poteri di controllo *ex post*²⁵, della tenuta della finanza pubblica della "Repubblica", in coerenza con l'accezione fornita dall'art. 114 Cost²⁶. Negli ultimi mesi, peraltro, vi sono state ulteriori conferme di tale ruolo della Corte dei conti: dal d.l. n. 174 del 2012, convertito con modificazioni con la l. n. 213 del 2012, che assegna il controllo sull'intera gestione finanziaria delle Regioni, anche speciali, qual è riflessa nei rispettivi bilanci preventivi e consuntivi (persino di organi interni agli organi di governo regionale, come accade per i gruppi consiliari), alle sezioni regionali della Corte e rafforza il sistema dei controlli sugli enti

Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento, Roma, LUISS University Press, 2007, p. 102 s.

²³ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2011.

²⁴ Sulla annosa questione della giustiziabilità della violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, cfr. V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in: *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 19 s.; A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 183 s.; S. Scagliarini, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra governo, parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. p. 211 s.

²⁵ In sede di conversione del d.l., peraltro, è stata espunta la previsione che assegnava alla Corte dei conti un potere di controllo preventivo sull'attendibilità delle proposte di bilancio di previsione elaborate dalle Giunte regionali, giacché tale norma era suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 100, secondo comma Cost., che quando menziona il controllo preventivo si riferisce esclusivamente al controllo preventivo sulla legittimità degli atti del Governo.

²⁶ Cfr., anche la relazione illustrativa all'A.C. 5520, ddl di conversione del d.l. n. 74 del 2012, XVI legislatura.

locali e la disciplina per gli enti a rischio di dissesto²⁷; fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2013, dove la Corte dei conti viene definita quale presidio dell’“equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica”²⁸.

Occorre però valutare, rispetto allo *status* e alle funzioni della Corte dei conti se ed in che misura essa avrebbe potuto essere riconosciuta come organismo indipendente di bilancio ai sensi dei nuovi vincoli europei; in altri termini, quali elementi connotativi della Corte inducono a rifuggire da una tale identificazione e quali, invece, sarebbero a favore di una tale soluzione.

4.1. LA CORTE DEI CONTI ITALIANA: DISEGNO COSTITUZIONALE E RIFORME LEGISLATIVE SUCCESSIVE

Quanto allo *standing* della Corte dei conti, essa figura, sin dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana tra gli organi di rilievo costituzionale (art. 100, secondo comma Cost.), organo ausiliario (anzitutto) del Parlamento²⁹. Da ultimo, con la sentenza sopra citata (n. 60 del 2013) la Corte costituzionale ha contribuito a configurarla come garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico, “in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai “vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)”. Dunque, nel nostro sistema costituzionale la Corte dei conti è un presidio per l’effettivo coordinamento della finanza pubblica, tra i livelli di governo interni alla Repubblica e tra questa e il sistema “Europa”.

Gli art. 100, secondo comma, e 103, secondo comma Cost. disegnano la Corte dei conti come organo polifunzionale: magistrato contabile³⁰, organo che esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del governo e infine istituzione incaricata del controllo successivo sulla finanza statale e “degli enti a cui

²⁷ Cfr. Relazione orale del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2013, Roma, 5 febbraio 2013, p. 5–6.

²⁸ Cfr. D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, n. 9, 1 maggio 2013, spec. p. 14 s., e F. Guella, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, spec. p. 7 s., in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

²⁹ G. Caianiello, *Corte dei conti e Parlamento, l’ausilio negato (con qualche riflessione sulla veridica natura e funzione del controllo esterno)*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione*, n. 2, 1995, p. 5–34.

³⁰ In base al citato art. 103, secondo comma Cost., infatti, “La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”.

lo Stato contribuisce in via ordinaria”, su cui riferisce direttamente alle Camere. Nel corso degli ultimi trent’anni, però, si è cercato di ridefinire le funzioni della Corte dei conti, sempre in ossequio al disposto costituzionale, preservandone il ruolo di magistratura contabile, ma tentando di ampliarne i poteri di controllo in via successiva³¹. Al contrario, il controllo preventivo di legittimità della Corte è stato invece notevolmente circoscritto dall’art. 16 della l. n. 400 del 1988, che lo ha escluso per gli atti aventi forza di legge del Governo (v. anche, in seguito, l’art. 3 della l. n. 20 del 1994). In parallelo, come si è anticipato, si è viepiù rafforzato il sistema dei controlli successivi, non solo di tipo strettamente contabile. Infatti, l’art. 3, comma 4 della l. n. 20 del 1994 attribuisce alla Corte dei conti e alle sue sezioni regionali di controllo presenti sul territorio il compito di supervisionare e di intervenire sull’intero sistema dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni (riformato dalla legge medesima), articolato in controllo di gestione, controllo strategico, controllo sulla dirigenza e controllo di regolarità amministrativo-contabile³². Si tratta, in potenza, di una svolta epocale, che tende a ridefinire in senso più economico-contabilistico, piuttosto che prevalentemente magistratuale, il mandato della Corte, che ora è chiamata anche a valutare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione delle amministrazioni della Repubblica³³.

Al contempo, si è cercato di rafforzare la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti delle Assemblee elettive e in particolare del Parlamento, non essendosi mai pienamente dispiegato tra essi quel rapporto di stretta collaborazione prefigurato dal Costituente prima e dal legislatore poi. Così, nell’ambito del controllo sistematico (*ex post*) svolto dalla Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi, l’art. 11-ter, comma 6 della l. n. 468 del 1978, come modificato nel 1988, ha stabilito la trasmissione ogni quattro mesi, da parte della Corte

³¹ Il disegno riformatore della Corte dei conti è stato perseguito anche dai componenti della Corte stessa. Cfr. Sindacato nazionale della Corte dei conti, *Per una riforma della Corte dei conti*, appendice a *Lo sperpero di pubblico denaro*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 279–295.

³² Cfr. R. Bonadonna, *La nuova disciplina dei controlli della Corte dei conti*, in: *Corte dei conti riformata e prospettive istituzionali*, a cura di G. Caia e S. Nottola, Rimini, Maggioli, 1998, p. 151–165; G. Caianiello, *La riforma dell’ordinamento e del sistema dei controlli della Corte dei conti: dieci anni dopo*, in: *Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici*, n. 5–6, 2003, p. 567–581; G.C. De Martin, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in: *Le Regioni*, nn. 1–2, 2007, p. 131–147.

³³ Sempre stando all’art. 3, comma 4, della l. n. 20 del 1994, la Corte dei conti “accerta, anche in base all’esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa”.

dei conti alle Camere, di una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri³⁴. La Corte è poi chiamata a riferire, almeno annualmente, al Parlamento e ai Consigli regionali, anche sull'esito della sua attività di supervisione sull'effettività dei controlli in terti alle pubbliche amministrazioni, *in primis* per il controllo di gestione, nonché sull'effettività del coordinamento della finanza pubblica (v. art. 3, comma 65, l. n. 244 del 2007, specie a seguito della legge n. 42 del 2009).

4.2. PERCHÉ LE FUNZIONI E LA POSIZIONE DELL'ENTE INIDIPENDENTE DI BILANCIO AVREBBERO POTUTO (O DOVUTO) ESSERE ATTRIBUITE ALLA CORTE DEI CONTI

Fin qui, vi sarebbero buone ragioni per candidare tale organo a diventare l'ente indipendente di bilancio voluto dalla riforma della governance economica. La Corte dei conti vanta una lunghissima tradizione quale organo di controllo indipendente, negli ultimi decenni riallineatosi anche sul fronte del controllo economico e di gestione, e, come richiesto dalle nuove norme europee, opera in stretto raccordo col Parlamento, rispetto a cui mantiene, però, una posizione di autonomia funzionale. Il fatto che la Corte operi *anche* quale giudice contabile non dovrebbe essere di ostacolo all'assegnazione del ruolo disegnato in ambito europeo per l'ente indipendente di bilancio. In base all'organizzazione interna della Corte, infatti, a livello sia statale, sia regionale, le sezioni di questa istituzione sono distinte a seconda che si tratti di svolgere una funzione giurisdizionale, di controllo o come procura contabile. Dunque, non si correrebbe il rischio, in base a ciò, di un controllo sui conti pubblici eccessivamente giurisdizionalizzato. Il controllo di carattere prevalentemente preventivo e una funzione in qualche misura di impulso rispetto alle autorità di bilancio che le norme europee prefigurano in capo all'organismo indipendente di bilancio – tanto per quanto riguarda la prevenzione contro i disavanzi eccessivi e quindi il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, quanto per la predisposizione di previsioni macroeconomiche – avrebbero richiesto, invece, un intervento di natura costituzionale. Difatti, difficilmente si potrebbe ricomprendere un tale novero di funzioni entro le attuali

³⁴ Inoltre, il medesimo comma prevede che, su richiesta delle commissioni parlamentari competenti, la Corte dei conti possa essere chiamata a riferire in Parlamento sulla “congruenza delle conseguenze finanziarie dei decreti legislativi rispetto alle norme di copertura recate dalla legge di delega”. Si veda ora l'art. 17, comma 9 della l. n. 196 del 2009, che peraltro ha reso obbligatoria per la Corte dei conti l'inclusione, nella medesima relazione quadrimestrale al Parlamento sulle coperture finanziarie, anche delle valutazioni sulla congruenza tra legge di delega e decreti legislativi quanto alla copertura finanziaria; da ultimo, cfr. l'art. 11 della l. n. 15 del 2009.

previsioni dell’art. 100, secondo comma Cost. Tale modifica della Costituzione avrebbe potuto aver luogo però agevolmente mediante la l. cost. n. 1 del 2012 che, al contrario, ha preferito attribuire tali funzioni ad un organismo nuovo (art. 1, comma 5, lett. (f), l’Ufficio parlamentare di bilancio, come denominato poi dall’art. 16 della legge rinforzata n. 243 del 2012.

La scelta per l’esclusione della Corte dei conti, che ha suscitato più di una perplessità anzitutto all’interno della Corte stessa³⁵, può prestarsi a qualche osservazione critica nella misura in cui tale organo è detentore di un patrimonio informativo di formazione indipendente rispetto all’Esecutivo, in materia di contabilità pubblica, che non ha eguali nel panorama istituzionale italiano e che solo lentamente, anno dopo anno, potrà sedimentarsi in seno al nuovo organismo indipendente. Non si può dimenticare, poi, che anche l’indipendenza e l’autonomia funzionale di un ente, in questo caso, rispetto alle autorità di bilancio si conquistano solo nel medio-lungo periodo. Inoltre, contrariamente all’istituendo Ufficio parlamentare di bilancio, incardinato presso le Camere (cfr. infra, par. 5) soltanto la Corte dei conti dispone al momento, anche grazie alle sue sezioni regionali, di una visione d’insieme dello stato dei conti pubblici di tutti i livelli di governo che compongono la Repubblica nonché del grado effettivo di coordinamento della finanza pubblica. Ciò è tanto più significativo se si pensa che il nuovo art. 97, primo comma Cost., come si è anticipato (cfr. supra), impone l’equilibrio finanziario e la sostenibilità del debito pubblico per il complesso delle pubbliche amministrazioni.

4.3. ... E PERCHÉ SI È SCELTO DI NON PROCEDERE IN TAL SENSO

Tuttavia, se in teoria non sussistono preclusioni insormontabili all’attribuzione delle funzioni dell’ente indipendente di bilancio alla Corte dei conti – alcune delle quali, specie per quanto concerne i controlli preventivi, come si è visto, avrebbero richiesto una modifica della Costituzione-, nella pratica tale opzione è stata scartata per via di alcune caratteristiche che la Corte è venuta assumendo. Il primo profilo critico, a tal riguardo, si riferisce al rapporto che la Corte ha costruito col

³⁵ Cfr. il parere reso il 13 dicembre 2011 dalla Corte dei conti in sede consultiva e a sezioni riunite, sul disegno di legge costituzionale Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati il 1 dicembre 2011), n. 3/2011/CONS, spec. parr. 6 s. Il parere è stato reso su decisione del Presidente della Corte medesimo secondo quanto stabilito dal Testo Unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ed, in particolare, dall’art. 3, in base a cui le Sezioni Riunite deliberano nei casi determinati da leggi o regolamenti e quando il Presidente lo reputa opportuno.

Parlamento; in via di principio, un rapporto di ausiliarietà che però ha spesso rasentato l'autoreferenzialità tra le due istituzioni³⁶. Se, infatti, il carattere altamente tecnico e specializzato delle informazioni che la Corte dei conti maneggia non ha favorito una sua efficace interlocuzione con la classe politica, bisogna però rilevare che da entrambe le parti vi sono state delle carenze. La funzione di referto della Corte nei confronti delle Camere è stata esercitata in modo non sistematico nei primi decenni di vita della Repubblica; successivamente, quando la Corte vi ha fatto ricorso in modo continuativo, ha però usato un linguaggio e una modalità di interlocuzione decisamente poco *appealing*, molto schiacciata sul dato giuridico e dunque poco fruibile da parte dei parlamentari. Del mancato avvio di un dialogo costruttivo è tuttavia in larga parte responsabile il Parlamento, che anche quando sono state poste in essere riforme assai significative dirette ad accrescere e a rendere più frequenti le ipotesi di trasmissione di relazioni da parte della Corte, ha ignorato molto spesso le preziose informazioni fornite dal giudice contabile. Ad eccezione di quanto si è verificato nelle ultime due legislature – anche in seguito alla riforma della legge di contabilità (l. n. 196 del 2009) e della grave crisi finanziaria –, non solo le relazioni della Corte non sono state neppure esaminate dalle Camere, ma la facoltà di procedere ad audizioni o di richiedere ulteriori elementi informativi alla Corte non è stata pressoché mai utilizzata dalle commissioni parlamentari. Ciò non ha certo contribuito a costruire un solido rapporto tra Corte dei conti e Parlamento³⁷, come quello che le nuove norme europee auspicano per gli enti indipendenti di bilancio.

Vi è però anche una ragione ulteriore, forse ancora più evidente della prima, che, presumibilmente, ha indotto il legislatore costituzionale e poi anche quello ordinario (“rinforzato”) a relegare la Corte dei conti in secondo piano nell’attuazione delle nuove previsioni euro-nazionali. Essa riguarda la composizione effettiva della Corte, di cui fanno parte per lo più magistrati o comunque alti funzionari pubblici. La cultura che ha permeato la Corte, sostanzialmente fino a qualche anno fa, è stata orientata quasi esclusivamente al dato giuridico-amministrativi-

³⁶ Cfr., criticamente, F. Bassanini e G. Carbone, *Procedure finanziarie: Parlamento e Corte dei conti* (intervista a cura di Umberto Allegretti), in *Amministrare*, n. 3, 1987, p. 477–494 e C. Tuccarelli, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1994, p. 145–171.

³⁷ Sebbene si sia rilevato di recente si sia segnalata una maggiore attenzione da parte delle Camere alle attività della Corte dei conti: cfr. la relazione svolta da N. Lupo e G. Rivosecchi, *La posizione della Corte dei conti nella nuova Costituzione euro-nazionale* in occasione del seminario su “Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti (audizioni, controlli, responsabilità)”, tenutosi presso la LUISS Guido Carli il 22 maggio 2013.

stico, restando completamente estranea nel reclutamento la valorizzazione delle professionalità e delle competenze nel settore economico-finanziario. Poco importava che si operasse all'interno di una delle sezioni giurisdizionali o in quelle di controllo. Ciò ha condotto ad un esito, la giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte, che, come si è avuto modo di accennare poc' anzi (cfr. supra, par. 4.2.), non era per nulla scontato e avrebbe potuto essere contrastato se si fosse valorizzata in modo appropriato e per tempo – sin dai primi anni Novanta – la funzione di controllo dell'istituzione, specialmente del controllo di gestione. Agli antipodi si colloca invece il background di competenze che si richiede ai membri dell'ente indipendente di bilancio dalle norme europee, in particolare dal citato regolamento (UE) n. 473 del 2013. Contro una visione prettamente “legalistica” e “formalistica” dei controlli sui conti pubblici, si richiedono invece ai nuovi “controllori” della sostenibilità delle finanze nazionali marcate competenze di tipo economico-finanziario. La stessa enfasi posta dalla normativa europea sulla elaborazione e approvazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'organismo indipendente di bilancio rappresenta un'ulteriore conferma della ricerca di una cambio di paradigma nella concezione dei controlli, che ad oggi ancora non trova una sua incarnazione nelle modalità di funzionamento della Corte dei conti³⁸.

³⁸ Sul fronte dell'indipendenza dell'organo, invece, non pare che possano essere mossi rilievi alla composizione della Corte dei conti. Unica nota critica, che si può rilevare, concerne la composizione dell'organo di autogoverno della Corte, il Consiglio di Presidenza, che, a partire dalla l. n. 15 del 2009 non garantisce più una presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti rispetto alla componente rappresentativa del Parlamento (art. 11, comma 8). La questione è giunta, peraltro, dinanzi alla Corte costituzionale mediante ricorso in via incidentale promosso dal Tar de Lazio, sez. I (ord. n. 503 del 23 marzo 2010) per presunta violazione degli artt. 100, 103 e 108, secondo comma Cost. (in relazione agli artt. 3 e 104 Cost.) da parte dell'art. 11, comma 8 della l. n. 15 del 2009. Tuttavia, con la sentenza n. 16 del 2011 la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, ritenendo il modello degli organi di garanzia previsto per la magistratura ordinaria non integralmente applicabile al caso delle magistrature speciali (tra cui rientra la Corte dei conti). In particolare, spetta al legislatore fissare la proporzione, all'interno dell'organo di autogoverno, tra membri “togati” e membri “laici”. Cfr., sul punto, F.F. Pagano, *La composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e l'indipendenza dei giudici speciali al vaglio della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, spec. p. 7 s. e R. Pinardi, *Sulla composizione degli organi di garanzia delle magistrature speciali (riflessioni a margine della sent. n. 16 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2011, <http://www.giurcost.org/studi/pinardi3.htm>.

4.4. L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO: UN ORGANISMO INDIPENDENTE IN VIA DI ISTITUZIONE

La scelta del legislatore costituzionale è caduta, pertanto, sull'istituzione di un nuovo organismo indipendente di bilancio, istituito presso le Camere, ma dotato di autonomia funzionale rispetto ad esse (oltre che dal Governo), con compiti di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio: l'Ufficio parlamentare di bilancio (art. 16, comma 1, l. rinforzata n. 243 del 2012). La previsione è senz'altro coerente, peraltro, sia con i requisiti posti dall'Unione europea quanto alla funzionalità dell'organismo e alla sua prossimità rispetto all'istituzione parlamentare; sia con l'art. 5, comma 4, l. cost. n. 1 del 2012, che riconosce rango costituzionale alla funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica³⁹. La Corte dei conti, per quanto possa considerarsi organo ausiliario delle Camere si colloca comunque in posizione di terzietà rispetto ad esse e non è incardinato nella loro struttura.

L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ad ogni modo, non implica un assorbimento completo in capo ad esso delle funzioni assegnate all'"idealtipo" di ente indipendente di bilancio, stando alle norme europee. Pare piuttosto che, con modalità ancora da definirsi – soprattutto per mezzo della riforma della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari (cfr. *infra*, par. 6) – in Italia siano destinati a convivere due organismi indipendenti di bilancio, dotati di funzioni e di uno status alquanto diversi (seppur allo stato dei fatti sembrerebbero esservi alcuni preoccupanti segnali di sovrapposizione delle rispettive funzioni): l'Ufficio parlamentare di bilancio, appunto, e la Corte dei conti.

³⁹ L'articolo prevede infatti che "Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonchè alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni." Cfr., in particolare, E. Griglio, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in: *Osservatorio sulle fonti online*, n. 1, 2013, spec. p. 6 s.

5. L'AUTONOMIA FUNZIONALE DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO: SEDE, RISORSE E VINCOLI ALL'ATTIVITÀ

L'Ufficio parlamentare di bilancio, come si desume dalla sua stessa denominazione, ha sede presso le Camere, tanto è vero che i Presidenti dei due rami del Parlamento definiscono d'intesa i locali da mettere a disposizione dell'organismo indipendente e la sua dotazione di risorse strumentali. Vi è dunque un primo vincolo nelle attività dell'Ufficio, essendo ubicato "in" Parlamento.

Lo stretto collegamento con la Camera dei deputati e con il Senato si estende anche al reclutamento delle risorse umane. Sebbene l'art. 17, comma 1, della l. rinforzata n. 243 del 2012 rassicuri sul fatto che il personale è selezionato dall'Ufficio in piena autonomia, sulla base del merito e della competenza in rapporto alle funzioni dell'organo, sembra però altamente probabile, viste le altre disposizioni dell'art. 17, che l'Ufficio si avvarrà prevalentemente di funzionari parlamentari.

Difatti tre sono le possibili opzioni, tra loro complementari, per il reclutamento del personale: la prima ipotesi, allo stato dei fatti meno agevole da realizzarsi per via del tendenziale "congelamento" dei concorsi pubblici, riguarda proprio l'assunzione a tempo indeterminato mediante pubblico concorso; la seconda ipotesi riguarda l'impiego di personale dell'amministrazione della Camera e del Senato o di altre pubbliche amministrazioni, naturalmente collocato fuori ruolo; la terza ipotesi considera la possibilità di assunzione con contratto a tempo determinato per massimo tre anni e rinnovabile una sola volta. E' evidente che l'ultima alternativa, specie rispetto a quella che consente di attingere dal personale delle Camere, è in qualche misura la più debole, riguardando soggetti assunti per un orizzonte temporale assai limitato e la cui circoscritta permanenza all'interno dell'organo non può certo giovare a consolidarne l'autorevolezza nel lungo periodo – che giova anche al rafforzamento della sua autonomia funzionale – o un *modus operandi* distintivo. Se la seconda ipotesi dovesse rivelarsi quella di gran lunga prevalente, per quanto il personale sia collocato fuori ruolo, si riscontrerebbe comunque un'osmosi tra la carriera nell'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto a quella nelle amministrazioni delle Camere. Peraltro, che vi sia questa maggiore facilità di accesso del personale delle Camere alla carriera nell'organismo indipendente nonché una posizione in qualche modo di favore, rispetto alle altre due ipotesi di reclutamento, è testimoniato dal comma 5 dell'art. 17: il Direttore generale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che ne sovraintende al funzionamento ed è nominato dal Presidente (v. infra, par. 5.2.), è scelto all'interno

del personale dell’organo, tra la quota dei funzionari parlamentari, e deve essere dotato di specifica competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica.

Inoltre, le risorse umane a disposizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, stimate in trenta unità, che possono arrivare a quaranta decorsi tre anni dall’istituzione dell’organo, sono piuttosto modeste se poste in relazione alle funzioni assegnate (cfr. *infra*, par. 5.3.) e ad organismi omologhi presenti in altri Paesi. A tal proposito, il riferimento obbligato, per la collocazione strutturale dell’ente presso il Parlamento, sembra essere il *Congressional Budget Office*, che ricorre, invece, ad oltre 250 unità di personale.

Se, per quanto riguarda il reclutamento del personale, l’Ufficio parlamentare di bilancio sembra “affetto” da una certa dipendenza funzionale rispetto alle Camere, usufruendo, probabilmente, per lo più di dipendenti della Camera e del Senato, l’autonomia finanziaria dell’organo pare essere maggiore. Ciascuna Camera trasferisce un massimo di tre milioni di euro ciascuna (due sei milioni in tutto) all’Ufficio; una somma che è iscritta a decorrere dal 2014 nel bilancio dello Stato e che può essere rimodulata solo con legge di bilancio. Tale elemento è molto significativo perché limita la possibilità delle Camere di intervenire sulla gestione delle risorse stanziate per l’organo. L’iscrizione in bilancio a favore dell’Ufficio parlamentare rappresenta un vincolo per le Camere, che non possono destinare quelle risorse ad altri scopi. A ciò si aggiunga che il bilancio di previsione e il rendiconto di gestione sono approvati dall’Ufficio medesimo (in particolare dal suo Consiglio, su cui v. *infra*, par. 5.2.) e la Camera dei deputati e del Senato non hanno alcun potere di condizionamento, mediante il rispettivo bilancio interno. Una volta trasmessi tali documenti ai Presidenti delle Camere, questo vengono semplicemente pubblicati come allegati ai bilanci dei due rami del Parlamento.

Un po’ più stringenti, infine, sono i vincoli posti alle attività dell’Ufficio parlamentare di bilancio nei confronti delle Camere. Anche se le sue funzioni possono essere esercitate d’ufficio e dunque senza un input da parte del Parlamento, all’organismo indipendente può essere richiesta in qualsiasi momento la produzione e l’invio alle Camere di analisi e di rapporti. In particolare, sono le commissioni competenti in materia di finanza pubblica⁴⁰, e perciò le commissioni bilancio in primis, a poter ottenere tali informazioni e ad audire il Presidente

⁴⁰ Anche se la disciplina di dettaglio in proposito è rimessa ai regolamenti parlamentare, sembra che il *pivot* nei rapporti tra Parlamento e Ufficio parlamentare di bilancio sia garantito dalle commissioni parlamentari, mentre difficilmente il singolo parlamentare potrebbe trovare un’interlocuzione diretta con esso. A supporto dei deputati e senatori continuerà comunque ad essere

dell’Ufficio parlamentare di bilancio. Inoltre, a conferma del rapporto di ausiliarietà che lega anche questo ente – così come la Corte dei conti – alle Camere, l’art. 18, comma 4 della l. rinforzata n. 243 del 2012 stabilisce che il programma annuale delle attività, sulla cui base l’Ufficio è chiamato ad operare, deve essere previamente sottoposto ai Presidenti delle commissioni competenti. Tale invio sembra assolvere comunque una funzione informativa nei riguardi delle commissioni parlamentari, senza attribuire ad essere alcun potere di approvazione o di voto in merito.

Infine, sempre nell’ottica di garantirne l’autonomia funzionale e con l’obiettivo di valorizzarne il rapporto diretto con i cittadini, si stabilisce che tutte le analisi e i rapporti predisposti dall’Ufficio parlamentare di bilancio per il Parlamento siano pubblicati e resi fruibili a tutti sul sito internet dell’organismo.

Il legislatore (rinforzato) italiano, nello sviluppare le prescrizioni contenute nella l. cost. n. 1 del 2012 ha declinato il nodo dell’indipendenza dell’organo in modo non privo di qualche ombra. Infatti, sebbene dotato di autonomia nella gestione delle risorse finanziarie affidategli dal bilancio dello Stato per mezzo delle Camere e di una rapporto autonomo con i cittadini, cionondimeno l’Ufficio parlamentare di bilancio è ubicato in Parlamento, tendenzialmente beneficerà soprattutto di personale proveniente dai ranghi delle amministrazioni parlamentari, con ciò che questo comporta in termini di trapianto di logiche organizzative e culturali e di collegamento con il Parlamento, ed è tenuto a rispettare una serie di adempimenti su richiesta delle commissioni parlamentari competenti. Pertanto, si tratta di un organo assolutamente indipendente dall’Esecutivo, ma non altrettanto dalle Camere, rispetto a cui gode di una parziale autonomia funzionale: basti pensare, difatti, che i regolamenti interni sull’organizzazione e il funzionamento dell’organo sono adottati previo assenso – dunque, ben al di là della mera informativa – dei Presidenti delle due Camere (art. 16, comma 4).

5.1. LA COMPOSIZIONE DELL’ORGANO

Se fin qui si è considerato il personale che lavorerà alle dipendenze dell’organismo e dunque l’amministrazione di supporto, altre valutazioni devono svolgersi per quanto concerne la composizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, vale a dire – usando il lessico della Commissione europea e del Parlamento europeo – della sua *leadership*, che ne indirizza e orienta le attività.

svolta l’attività dei Servizi bilancio delle Camere, che però dovrà trovare strumenti di raccordo con l’Ufficio.

L'ipotesi di composizione dell'Ufficio ad opera di parlamentari sarebbe stata comunque da scartare, considerato il requisito dell'indipendenza. L'idea tendenzialmente più accreditata, durante l'iter de disegno di legge rinforzata, ossia la "derivazione" dell'organismo indipendente dai servizi bilancio delle due Camere, pure, non è parsa poi pienamente allineata alle previsioni europee, che tendono ad escludere una possibile burocratizzazione dell'ente (e a dispetto della denominazione di "Ufficio", che si è scelta in Italia). Sebbene l'organo direttivo possa essere formato anche da dipendenti pubblici collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato⁴¹, tendenzialmente i pubblici funzionari vanno a rinsaldare le fila del personale amministrativo di supporto (v. supra, par. 5.1.).

Pertanto, l'Ufficio è costituito da un organo collegiale (a differenza del vertice monocratico del *Congressional Budget Office*), il Consiglio, di cui fanno parte tre membri, uno dei quali ne è il Presidente. La norme sulla sua composizione contribuiscono a sottolineare alcune sostanziali differenze tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti (art. 16, l. rinforzata n. 243 del 2012). Innanzitutto, i tre membri del Consiglio – così come il Direttore generale, espressamente, e il personale, implicitamente – devono avere comprovate competenze ad esperienze in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale, mentre i "magistrati" della Corte dei conti sono quasi esclusivamente giuristi, provenienti in genere dalle fila della magistratura (ad eccezione dei membri di nomina governativa e dei componenti del Consiglio di presidenza). Per i membri del Consiglio, il mandato è a termine, di sei anni e non è rinnovabile, al contrario dei componenti della Corte dei conti, che, una volta nominati (e a meno che non si tratti del Consiglio di presidenza), restano in carica fino al pensionamento.

Del tutto peculiari sono poi le modalità di nomina del Consiglio. Come accade per i membri della Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici e per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (rispetto alla quale viene parametrata la retribuzione dei membri del Consiglio) il decreto di nomina è adottato di intesa dai Presidenti delle due Camere, ma sulla base di una lista di dieci soggetti approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti delle commissioni parlamentari competenti, evidentemente sulla base di un'istruttoria congiunta (art. 16, comma 3). Si tratta di una procedura inedita (peraltro seguita anche in caso di revoca dei membri del Consiglio per gravi violazioni dei loro doveri d'ufficio), che implica un accertamento preventivo delle competenze dei

⁴¹ Il regime delle incompatibilità è disciplinato nell'art. 16, comma 3 della l. rinforzata n. 243 del 2012.

candidati (o delle violazioni commesse) da parte delle commissioni parlamentari e poi la nomina dei Presidenti d'Assemblea vincolata alla *short list* (o la revoca); una procedura che lega l'Ufficio parlamentare di bilancio, in modo molto più pronunciato che la Corte dei conti, al Parlamento, sin dal suo momento genetico.

La legge rinforzata rinvia comunque ai regolamenti parlamentari per la disciplina dettagliata del procedimento bicamerale di nomina e di revoca del Consiglio mentre nulla dice a proposito della possibile provenienza e affiliazione istituzionale dei candidati, lasciando in questo caso spazio al possibile consolidamento di prassi nelle nomine.

Infine, il Consiglio può decidere di istituire anche un ulteriore organo all'interno dell'Ufficio parlamentare di bilancio, un Comitato scientifico, di cui può evidentemente decidere la composizione, con l'unico vincolo di selezionare soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica, a livello nazionale, europeo ed internazionale (art. 18, comma 5). Il Comitato scientifico verrebbe a ricoprire con ogni probabilità funzioni consultive, giacché la legge rinforzata gli assegna "il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio".

5.2. LE ATTRIBUZIONI DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO E IL RISCHIO DI SOVRAPPOSIZIONE DI FUNZIONI CON LA CORTE DEI CONTI

Le attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio da parte della l. rinforzata n. 243 del 2012 possono essere distinte a seconda che si tratti di funzioni assegnate in via esclusiva o, viceversa, di funzioni il cui esercizio potrebbe creare possibili sovrapposizioni con l'attività della Corte dei conti⁴².

Nella prima categoria rientra la predisposizione di previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, la valutazione dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo⁴³ e il controllo sull'attivazione e sull'utilizzo del meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale (art. 8), inclusa la valutazione sulla ricorrenza degli eventi eccezionali che giustificano un tale scostamento (art. 6). Queste funzioni rientrano perfettamente tra quelle che la normativa europea attribuisce ai nuovi

⁴² Naturalmente qui si fa riferimento all'esercizio di funzioni da parte di organismi indipendenti a supporto dell'attività parlamentare; funzioni che senz'altro sono svolte da specifici uffici anche all'interno dell'Esecutivo, in primo luogo dalla Ragioneria generale dello stato.

⁴³ Quasi sicuramente l'individuazione dei provvedimenti di maggior rilievo potrà avvenire tanto d'ufficio da parte dell'organismo indipendente, quanto su richiesta delle commissioni bilancio.

organismi indipendenti di bilancio. Il legislatore italiano ha deciso quindi di attribuirle ad un'autorità diversa dalla Corte dei conti.

Più problematico, invece, è il trattamento delle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio rientranti nella seconda categoria che si intersecano con le attribuzioni della Corte dei conti e in particolare, le valutazioni: degli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, dove per sottosettore può intendersi tanto la singola politica pubblica, quanto, più probabilmente, il livello di governo; dell'osservanza delle regole di bilancio; e della sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo⁴⁴. Pare possibile rinvenire, infatti, la sovrapposizione con l'attività svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del controllo (successivo) sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti – tra cui rientra anche l'Ufficio parlamentare di bilancio, peraltro a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; o nel quadro del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi; o, ancora, nei termini del controllo sul coordinamento della finanza pubblica. In questi casi, infatti, la distinzione tra controlli preventivi, che spetterebbero all'Ufficio parlamentare di bilancio, e controlli successivi, di competenza della Corte dei conti, spesso risulta piuttosto sfuggente nella pratica, con il rischio di confusione nei rapporti interistituzionali e di *overloading* informativo nei confronti del Parlamento.

Peraltro, l'art. 18, comma 3 disciplina l'ipotesi di concorso e di conflitto tra le valutazioni riportate dall'Ufficio rispetto a quelle del Governo, finora sempre prevalenti, stabilendo che in caso di significative divergenze un terzo dei componenti di una commissione parlamentare competente per la finanza pubblica può richiedere al Governo che giustifichi perché intende confermare la propria valutazione o, al contrario, perché decida poi di aderire alle valutazioni dell'Ufficio. Dunque si tratta di una previsione di favore per l'Ufficio parlamentare di bilancio, esente da onere di motivazione. Nessuna forma di ricomposizione di eventuali vedute divergenti tra Ufficio e Corte dei conti è stata invece prevista, mentre invece, qualora si verificasse, si tratterebbe di maneggiare un vero e proprio corto circuito informativo: due autorità indipendenti, entrambi organi ausiliari delle Camere, si contraddicono reciprocamente. L'unica potenziale leva di contrasto potrebbe essere preventiva e basarsi sul fatto che l'Ufficio parlamentare di bilancio redige e rende pubblico ogni anno il programma annuale delle sue attività (v. supra, par. 5.1.), di cui anche la Corte dei conti dovrebbe essere informata.

⁴⁴ Gli output dell'esercizio di tutte queste funzioni da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio sono, come si è visto sopra (par. 5.1.), la redazione e la trasmissione al Parlamento di analisi e rapporti, in forma scritta ed orale.

6. CONCLUSIONI. L'OPPORTUNITÀ DI UNA RIABILITAZIONE DEL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI E DEL PERSEGUIMENTO DELLA LEALE COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE PER IL CONTROLLO (TECNICO) DELLA FINANZA PUBBLICA

La nuova disciplina costituzionale e legislativa rinforzata, come già si è ribadito, relega in secondo piano la Corte dei conti, menzionata solo rispetto al controllo sui bilanci delle regioni e degli enti locali (art. 20). Al contrario il nuovo Ufficio parlamentare di bilancio è divenuto il destinatario delle nuove attribuzioni disegnate dalla normativa europea per l'organismo indipendente. Se ed in che modo l'Ufficio, incardinato nel Parlamento, sarà in grado di costruirsi e di mantenere un'adeguata autonomia funzionale è da valutare alla prova dei fatti. Molto dipenderà anche come si articolieranno i rapporti tra l'Ufficio e i Servizi del bilancio delle due Camere e da come il primo interverrà nell'attuale quadro di bicameralismo perfetto. A tal riguardo, la normativa nazionale è ancora lungi dall'aver raggiunto un suo completamento, mancando ancora tanto la revisione organica della legge di contabilità (l.n. 196 del 2009), quanto l'aggiornamento dei regolamenti parlamentari, a cui sia la l. cost. n. 1 del 2012 sia la l. rinforzata n. 243 del 2012 espressamente rinviano.

Sul fronte dei rapporti con la Corte dei conti, la marginalizzazione di quest'ultima, pur giustificata per alcuni versi dalle sue modalità effettive di funzionamento, troppo schiacciate sul solo dato giuridico, si presenta come potenzialmente problematica per lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio, essendo i due organismi in qualche misura complementari. L'Ufficio, per esempio, ha solo da guadagnare se la straordinaria dotazione informativa e di strumenti di analisi di cui gode la Corte dei conti fosse preservata e se indirettamente se ne potesse servire⁴⁵. Inoltre, appena istituito, l'Ufficio non sarebbe immerso, come invece è per la Corte dei conti, in una fitta rete di relazioni interistituzionali né potrebbe beneficiare, come il giudice contabile, di una articolazione a rete su tutto il territorio italiano.

Non pare sufficiente neppure l'idea di procedere ad una chiara demarcazione delle funzioni tra i due organismi, mantenendo in capo alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, degli enti a cui lo

⁴⁵ Cfr. M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, 58° Convegno di studi amministrativi, “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varese, 20–22 settembre 2012, p. 35–36.

Stato contribuisce in via ordinaria, sulla finanza locale e regionale, sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e, in generale, sul controllo ex post dell'osservanza delle nuove regole finanziarie (aggiornando auspicabilmente, prima o poi, le vie di accesso alla Corte costituzionale); riservando, invece, all'Ufficio parlamentare di bilancio una funzione di analisi, verifica e valutazione preventiva del rispetto delle regole di bilancio, essendo quest'organo incardinato, per volontà del legislatore costituzionale, nel luogo in cui il procedimento legislativo prevalentemente si svolge. Nella prassi istituzionale, infatti, la rigida distinzione tra controllo preventivo e controllo successivo sulla finanza pubblica perde gran parte del suo valore, trattandosi di un ciclo continuo di controlli tra loro concatenati.

Allora, la soluzione più idonea nei rapporti tra i due organismi potrebbe essere quella che fa leva sul principio di leale collaborazione istituzionale. Il coordinamento può assumere varie forme: la Corte dei conti può essere chiamata, ad esempio, dalle commissioni parlamentari o dallo stesso Ufficio parlamentare di bilancio ad integrare le informazioni da questo possedute, mediante audizioni e la trasmissione di documenti; può avvenire prevalentemente con cadenza annuale nella fase di redazione del programma annuale dell'attività dell'Ufficio, che può svolgersi in stretto raccordo con la Corte dei conti; infine, può trattarsi di un vero e proprio coordinamento “organico”. In altri termini, non essendo le nomine all'interno del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio predeterminate con legge, uno dei tre componenti potrebbe provenire dalle fila della Corte dei conti.

In definitiva, quel che conta per l'effettività dell'esercizio delle funzioni, per l'autonomia funzionale dei due organi e per la tenuta dei conti pubblici è la loro collaborazione reciproca e con altre istituzioni (con le amministrazioni parlamentari, con il Governo, con le autonomie locali, con la banca centrale italiana e quella europea, con le autorità indipendenti nazionali, con la Corte dei conti europea, con le altre istituzioni dell'Unione ecc.). Non a caso, l'art. 18, commi 6 e 7, da un lato, impone alle pubbliche amministrazioni un dovere di collaborazione nei confronti dell'Ufficio parlamentare di bilancio; allo stesso tempo, però, si declina una sorta di prerogativa dell'organo di avere accesso a tutte le banche dati del settore.

Summary

COURT OF AUDITORS V. OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET?

The reform of the economic governance in the EU binds the Member States to set up independent bodies monitoring the compliance with fiscal rules entitled to check – either *ex ante* or *ex post* – the respect of the balanced budget clause and of the medium term objective as well as to provide macroeconomic forecasts and to prevent macroeconomic imbalances. Such body, which shall be independent or at least endowed with functional autonomy *vis à vis* budgetary authorities, shall be composed of members selected on the basis of their merits and expertise in matters of economics and public accounts. Italy has just adopted the first measures of adaptation to the new EU norms, in particular by means of Const. Law no. 1/2012 and Organic Law no 243/2012, opting for the establishment of a brand new body, set within the Parliament, the *Ufficio parlamentare di bilancio*. Following the examination of the most significant EU provisions devoted to the new independent body, in the first place the contribution aims at analysing the constitutional *status*, the composition and the functions of the Italian Court of Auditors (*Corte dei conti*) that, in theory, could have served as the new “independent fiscal body” for Italy, although after some amendments to the existing norms; in the second place, following the examination of the rules concerning the *Ufficio parlamentare di bilancio*, the contribution focuses on the reasons behind the choice of the legislator to marginalize the Court of Auditors. Finally, waiting for the revision of the Italian Law on public accounts and of the parliamentary Rules of procedures, some proposals for a prospective and fruitful interplay between the Court of Auditors and the *Ufficio parlamentare di bilancio* have been made in order to foster a solid and loyal cooperation between the two bodies.

Keywords: Italian Court of Auditors; fiscal rules; budget; Office of the Parliamentary Budget.

Streszczenie

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY CZY PARLAMENTARNE BIURO BUDŻETOWE?

Reforma zarządzania przychodami i wydatkami krajów Unii Europejskiej zobowiązuje kraje członkowskie do utworzenia niezależnej jednostki budżetowej wyposażonej w kompetencje kontrolne wstępne i dalsze; jednostka ma działać zgodnie z klauzulą o równowadze budżetowej i średnioterminowej strategii, opracowania prognoz oraz dozorowania ryzyka wahań makroekonomicznych. Jednostka ciesząca się niezależnością lub

co najmniej autonomią w zakresie funkcjonowania i zachowania równowagi wobec organów zarządzających budżetem, musi być prowadzona, w zakresie ekonomii i finansów publicznych. przez podmioty wyłonione na podstawie profesjonalizmu oraz kompetencji Artykuł odnosi się do głównych założeń europejskich dotyczących niezależnej jednostki budżetowej i przedstawia w szczególności uwarunkowania prawne, skład oraz kompetencje Trybunału Obrachunkowego, który po wprowadzeniu odpowiednich zmian prawnych, mógłby we Włoszech przejąć i pełnić tę rolę. Po przeprowadzonej gruntownej analizy działania parlamentarnego biura budżetowego, Autorka skupia się na przedstawieniu powodów wyboru ustawodawcy, który w pewnym stopniu zmarginalizował rolę Trybunału Obrachunkowego.

Słowa kluczowe: Trybunał Obrachunkowy; polityka fiskalna; budżet; Parlamentarne Biuro Budżetowe.