

Bilancio Comunità Persona – Numero 2 - 2022

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 2/2022**

**Rivista in Classe A settore 12**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**Comitato Scientifico**

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Maria Alessandra	Sandulli
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

**Direttore Responsabile**

Laura d'Ambrosio

**Vice Direttore**

Francesco Sucameli

**Responsabile di redazione**

Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

**INDICE**

*Editoriale di Barbara Cortese* ..... p. 4

**DOTTRINA**

Gino Scaccia *Diritti della persona e doveri solidaristici nella Costituzione Italiana*  
.....p.11

Guido Rivosecchi *Dai controlli sulla “sana” gestione ai controlli di legittimità-regolarità dei conti e ritorno? Qualche dubbio e qualche proposta, anche alla luce del piano nazionale di ripresa e resilienza*  
.....p.20

Fulvio Longavita *L’insufficienza della giurisdizione di legittimità sugli atti amministrativi per la tutela dei beni-valori della contabilità pubblica. Brevi note a commento della sentenza n. 325/2022 della sezione prima del Tar Abruzzo, sezione staccata di Pescara*  
.....p.43

Giovanni Comazzetto *Le condizioni dell’autonomia: dalla mancata attuazione della riforma del titolo v all’elaborazione del PNRR*  
.....p.52

Ylenia Guerra *Qualche riflessione su UPB e Corte dei conti: le ragioni che stanno alla base di una loro distinzione funzionale*  
.....p.67

Francesco Sucameli *Stato di diritto e blocco di legalità euro-costituzionale in materia di bilancio*  
.....p.82

**ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA**

Valeria Caroli e Susanna Fornaciari *Giudizi di parificazione dei rendiconti regionali ed effettività dei controlli: andamento e prassi applicative a confronto*  
.....p.118

Marinella Colucci *Indebita percezione del reddito di cittadinanza: la questione della giurisdizione al vaglio della Sezione centrale d’appello della Corte dei conti*  
.....p.130

**BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI**

*Rubrica a cura di Giovanna Pistorio*  
.....p.138

**STORIA DELLA DOTTRINA**

*Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno*  
.....p.142

Angelo Buscema: *Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive*

Ugo Cevoli *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale dello Stato*

Antonino De Stefano *Corte dei conti - giudizi - rendiconto generale dello Stato – approvazione con legge parificazione – pronuncia - rapporto*

# DOTTRINA

## QUALCHE RIFLESSIONE SU UPB E CORTE DEI CONTI: LE RAGIONI CHE STANNO ALLA BASE DI UNA LORO DISTINZIONE FUNZIONALE<sup>1</sup>

di Ylenia Guerra

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale Università degli Studi di Macerata

### SOMMARIO

1. Delimitazione dello studio: la comparazione come metodo di indagine.
2. L'Upb e il francese *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCdFP).
  - 2.1. Le ragioni che sostengono la tesi di una non interferenza (cenni).
  - 2.2. Qualche riferimento a ciò che distingue l'HCdFP dall'omologo italiano: incardinamento presso la *Cour des comptes*.
3. Alcune riflessioni conclusive.

### ABSTRACT:

#### **Some thoughts on Office for Public Budget and Court of Auditors: the reasons behind their functional distinction**

This essay is motivated by the desire to investigate the relationship between the Italian Court of Auditors and the Italian Parliamentary Budget Office (Upb) by looking at the French legal system and, in particular, at the *Cour des Comptes* and the *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCdFP). Using a comparative method it aims to analyze general and particular elements of the Independent Fiscal Institutions (IFIs) in relation to the Court of Auditors whose elements of analysis focus on the incidence of the form of government (parliamentary and semi-presidential) on the role entrusted to the IFIs, with particular attention to the issue represented by the parliament-government information asymmetry. As effect of the existing dichotomy between the magistrates' control function and their other functions, this paper explores the consequences of their decisions on the financial matters or those affected by them. E.g. validation and estimation all being ex-ante in first place. In this sense, the monitoring of the Italian Recovery and Resilience Plan (PNRR) had been taken into account. Looking at the French system instead, the investigation considered the 2021 legislative change analysing the HCdFP as the main point of investigation, briefly attempting to account for the novelties occurred and their impact on the French system. This paper suggests how the study of the form of government is a pivotal point of research and it provides a special observation point for at answering the questions arose over time on the role of IFIs.

### **1. Delimitazione dello studio: la comparazione come metodo di indagine.**

A voler guardare ai bilanci pubblici, non v'è chi nel tempo non abbia sollevato – con velate allusioni critiche – dubbi circa i rapporti sussistenti tra organi per così dire classicamente preposti al controllo dei conti pubblici (le corti dei conti) e “nuovi”<sup>2</sup> organismi di bilancio (*Independent Fiscal Institutions*, anche IFIs)<sup>3</sup>. In Europa tale problema sorgeva soprattutto con l'erompere della crisi

---

<sup>1</sup> L'articolo è stato sottoposto a referaggio secondo la procedura reperibile nel sito [www.dirittoeconomi.it](http://www.dirittoeconomi.it)

<sup>2</sup> Il virgolettato è d'obbligo giacché tali organismi si vestono di novità soltanto in quegli ordinamenti privi di autorità di *auditing* variamente intese; v. in tal senso il CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis nato nel 1945 (richiama tale organismo M. HORVATHEU, *Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 3/2018, vol. 56, p. 505).

<sup>3</sup> Tra i primi studiosi che si preoccupano di indagare tale questione v. D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *il Filangieri*, Quaderno 2011 “Costituzione e pareggio di bilancio”, 2011, p. 193 (v., anche, le nt. 21 e 22); R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012, p. 48; C. FASONE, *Corte dei conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 19 dicembre 2013, p. 182; E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013. V., anche, F. GUELLA, *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni*

economico-finanziaria del 2008, a partire dalla previsione di nuove misure adottate dalle istituzioni europee al fine precipuo di contrastare gli effetti nefasti della crisi sulla tenuta dei conti pubblici dei singoli paesi membri. Tra tali strumenti vi è anche l'istituzione (o meglio la previsione) di *Independent Fiscal Institutions*, spesso costruite assumendo a modello dell'organismo i sistemi di *auditing* comuni soprattutto nei paesi anglosassoni.

La comparazione<sup>4</sup> può allora rappresentare un valido mezzo in grado di far luce sui profili critici e sulle eventuali ipotesi di sviluppo con riguardo alle dinamiche istituzionali che governano il funzionamento della sorveglianza sui conti pubblici tra nuove autorità di bilancio e antiche guarentigie poste a presidio dei conti. Nel fare ciò, è d'obbligo dar conto, perlomeno in sintesi, delle ragioni che fondano la scelta generale di impiegare tale metodo.

Esso potrà, infatti, consegnare allo studioso una chiave di lettura della posizione che l'ordinamento giuridico italiano ha indicato per l'Upb in rapporto alla Corte dei conti.

Si avverte sin d'ora che saranno escluse dalla trattazione, fatti salvi alcuni brevi cenni, tutte le vicende storiche e i riferimenti normativi che hanno condotto alla istituzione (e costituzionalizzazione) della Corte dei conti e dell'Upb<sup>5</sup>. Ciò, tuttavia, senza sottovalutare taluni

*politico-finanziarie*, in P. BONETTI, A. CARDONE, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne ed., 2014, pp. 871-896; T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 31-32; L. LANDI, *Failure Is Not an Option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini "L'Italia e la Governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte", in <https://archivioceradi.luiss.it/files/2015/02/Landi-Orvieto-2014.pdf>.

Sulla novità di tali organismi, vale la pena richiamare l'attenzione sulle origini teoriche di queste IFIs. (v. F. CHIESA, s.v. 'Corte dei conti (dir. vig.)', in *Enc. dir.*, X, 1962, pp. 857-873).

<sup>4</sup> Non è questa la sede per ripercorrere analiticamente il dibattito che ha contraddistinto l'emergere del metodo comparato negli studi pubblicistici. Tuttavia, sullo scopo della comparazione, si v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di stato" e le "forme di governo". Le costituzioni moderne*, III edizione riveduta, Milano, Giuffrè, 1974, p. 3 ss.; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 103-109. In generale, v. A. AMORTH, *Corso di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1947; G. GORLA, s.v. 'Diritto comparato', in *Enc. giur.*, XII, 1964, pp. 928-946 (che proprio nell'ultima pagina dell'opera definisce il diritto comparato «un mare sconfinato»); A. PIZZORUSSO, *La comparazione giuridica e il diritto pubblico*, in R. SACCO (a cura di), *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 60-81; R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1992. V., infine, M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale. Lezioni svolte nell'anno accademico 1983/84*, a cura di A. Scognamiglio, S. Amoroso, A. Cancrini, Roma, 1984, p. 8 e ss.

<sup>5</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, importanti spunti sistematici possono rinvenirsi in G. CARBONE, s. 'Art. 100', in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, pp. 64-139; M. DE ROSA, B. GIORGIO MATTARELLA, s. 'Art. 100', in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1938-1952. Tra gli studi sulla Corte dei conti nel contesto della crisi economico-finanziaria si v. M. MORVILLO, *La Corte dei conti in trasformazione: ausiliarità e vincoli di bilancio*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, pp. 231-246.

Per approfondire lo studio dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto delle *Independent Fiscal Institutions*, si rinvia a: F. BALASSONE, D. FRANCO, C. GORETTI, *Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?*, in G. KOPITS, *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, Oxford University, 2013; R. BEETSMA, X. DEBRUN, X. FANG, Y. KIM, V. LLEDÓ, S. MBAYE, S. E X. ZHANG, *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, «IMF Working Paper» WP/18/68; C. FASONE, E D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. DANIELE, P. SIMONE E R. CISOTTA (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino, Giappichelli-Springer, 2018, pp. 162 ss.; D. FROMAGE, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, in T. BEUKERS, B. DE WITTE e C. KILPATRICK, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 111 ss.

Press; A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 26/2016; L. GIANNITI, e C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2013, n. 1-2, p. 85. R. HAGERMANN, *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*, in «OECD Journal: Economic Studies»,

assunti di massima: nelle dinamiche istituzionali, il bilancio pubblico – inteso come procedimento, come atto, e come decisione politica per eccellenza – rappresenta un fertile terreno di studio per le dinamiche afferenti alla forma di governo<sup>6</sup> e, più in generale, al rapporto sussistente tra il principio di rappresentanza politica e l’allocazione delle risorse pubbliche, le cui traiettorie coinvolgono anche profili afferenti alla riflessione filosofica (si pensi alla questione della tutela delle generazioni future in raffronto al fenomeno del disavanzo<sup>7</sup>). È in questo senso – l’attenzione della dottrina degli ultimi anni lo conferma con evidenza – un fenomeno che consente di approfondire in maniera trasversale

---

www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-journal-economic-studies\_19952856, pp. 80 e 82, 2012 L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in [archivioceradi.luiss.it/files/2013/03/ Landi.CERADI.pdf](http://archivioceradi.luiss.it/files/2013/03/Landi.CERADI.pdf), p. 6. R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013, pp. 4 ss.; P. MAGARÒ, *L’Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell’UE e in alcuni Stati dell’Unione*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 83, 84, 88, 95; OCSE, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org), 2014; A. RAZZA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4/2014, p. 894. M.T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L’organismo indipendente per l’analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 377; V. TONTI, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 136; C. VINEY, E T. POOLE, *Independent Fiscal Institutions in Comparative Constitutional Perspective*, in «LSE Law, Society and Economy Working Papers», 12/2018, pp. 7, 8. L. VON TRAPP, I. LIENERT, AND J. WEHNER, *Principles for independent fiscal institutions and case studies*, in «OECD Journal on Budgeting», Vol. 2015/2, pp. 11 e 13.

<sup>6</sup> P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, trad. it. A cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007, p. 5; F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 151-156; V., anche, S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Volume Primo, *Principi generali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 591 ss.

<sup>7</sup> Su cui peraltro è intervenuta la Corte costituzionale (v., almeno Corte cost., sentt. 18/2019 e 115/2020). V., anche, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020.

molte delle questioni che rappresentano il “cuore” del diritto costituzionale (non solo) italiano<sup>8</sup>: dalla forma di governo<sup>9</sup> alla garanzia dei diritti sociali<sup>10</sup>.

## 2. L’Upb e il francese *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCdFP).

Le ragioni che suffragano la scelta di mettere a confronto l’Upb italiano con il francese HCdFP possono suddividersi in macro-ordinamentali o istituzionali e micro-ordinamentali o legislative. Tra le prime vanno senz’altro ricomprese da un lato la provenienza degli ordinamenti i cui elementi sono assunti a comparazione dallo «stesso ceppo genealogico»<sup>11</sup>, dall’altro la diversa forma di governo che contraddistingue i due paesi, il semipresidenzialismo<sup>12</sup> in Francia, caratterizzato dal ruolo

<sup>8</sup> T.F. GIUPPONI, *L’equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 15. V., anche, R. BIN, *Introduzione*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2019, p. 9 (che richiama V.E. ORLANDO, *Il contenuto della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, anno III, 1911, p. 268 ss.); M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 39 ss.; M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 140; L. RAVA, *Il sindacato parlamentare sull’amministrazione e il bilancio*, Bologna, 1890; G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 1, 9 ss. Infine, pone l’accento sulla crisi della funzione parlamentare di controllo v. A. BARBERA, *Il Parlamento fra crisi e riforma*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Volume Primo, “Problemi costituzionali – rapporti fra ordinamenti – analisi sociale”, Giuffrè, Milano, 1993, p. 102. In chiave storica v. G. CAROCCI (a cura di), *Il Parlamento nella storia d’Italia. Antologia storica della classe politica*, Bari, Laterza, 1964, p. 223 ss. (tale riferimento è riportato anche da G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 13, nt. 17) e V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 173 ss.

<sup>9</sup> Si consideri, in tal senso, lo studio monografico di P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell’ordinamento francese e riflessioni sull’ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 1997, nelle cui premesse (v. p. XII) già si evidenziano le peculiari prospettive che emergono dallo studio del processo di bilancio: «descrivere i “processi di bilancio” poteva divenire un modo per analizzare da una particolare prospettiva le forme di governo». V., anche S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Volume Primo, *Principi generali*, cit., p. 593 ove, con particolare chiarezza e linearità, si evidenzia come le garanzie apposte al bilancio pubblico varino al variare del rapporto sussistente tra i diversi organi politici, così, ad es., ricordava S. Buscema, «in uno Stato con netta separazione fra potere legislativo ed esecutivo – come negli U.S.A. – la garanzia obiettiva può essere in gran parte raggiunta col controllo parlamentare e solo per il resto con controlli amministrativo e giurisdizionale». V., anche, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 80 ss.; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 103 ss.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 21 ss. che riporta la genesi del d.l. n. 112/2008 esemplificativo di una ulteriore evoluzione della questione ossia di come la forma di governo parlamentare e le procedure previste dall’ordinamento italiano siano state in grado di rispondere all’emergenza finanziaria di quegli anni.

<sup>10</sup> Più intensamente: «il bilancio è la formula attuale della giustizia sociale di uno Stato», così S. SICA (a cura di), *Il controllo sulla pubblica finanza*, Parte Prima “I presupposti del controllo sulla pubblica finanza”, Roma, 1955, p. 5.

<sup>11</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di stato” e le “forme di governo”*. *Le costituzioni moderne*, cit., p. 5. Dando seguito all’insegnamento di P. Biscaretti di Ruffia, la scelta di applicare il metodo comparato sul piano di un raffronto che guarda “soltanto” a due istituti in particolare si giustifica anche per la possibilità di «pervenire a conclusioni di pratica applicazione» (p. 9).

<sup>12</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, v., almeno, M. LUCIANI, s.v. ‘*Governo (forme di)*’, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, pp. 538 ss.; F. CUOCCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1991; M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V edizione, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 449 e ss. (che riconduce la V Repubblica francese nel sottoinsieme relativo al semipresidenzialismo “presidenzializzato”, v. p. 451); G. PASSARELLI, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 33 ss. che richiama la prima definizione politologica elaborata da Maurice Duverger in ID., *A new political system model: Semi-presidential government*, in *European Journal of Political Research*, n. 8/1980, pp. 165-187. Prima di lui, alcuni giornalisti si riferirono al sistema francese definendolo, per l’appunto, sémi presidenzialismo: «The word “semi présidentialisme” seems to have been invented by the French journalist, and director



predominante dell'esecutivo sulla decisione di bilancio<sup>13</sup>, e il sistema parlamentare<sup>14</sup> in Italia, contraddistinto, perlomeno in astratto, «per una stretta fusione tra indirizzo del Governo e controllo-codeterminazione del Parlamento»<sup>15</sup> a fronte della medesima forma di stato<sup>16</sup>, quella repubblicana. Ciò, può rappresentare un valido punto di osservazione per comprendere come in sistemi marcatamente diseguali le IFIs possano rivestire un ruolo importante di trasparenza e *verità* sulle decisioni economiche e con precipuo riguardo al ruolo affidato al Parlamento. Inoltre, vanno tenuti presenti gli elementi storici che accomunano la *Cour des comptes* e la Corte dei conti a differenza della collocazione dei relativi organismi indipendenti di bilancio (anche IFIs): quello italiano, indipendente, ma nei fatti riconducibile allo spettro del Parlamento e quello francese, istituito presso la Corte dei conti e presieduto dal primo presidente di quest'ultima. Si nota allora come a fronte di comuni origini storiche (quelle delle corti dei conti dei due paesi) e teorico-normative (quelle delle IFIs dei due paesi) si sia nei fatti prodotta una vera e propria divaricazione in punto di concreta designazione delle due autorità di bilancio.

Tra le ragioni particolari, invece, vanno richiamati soprattutto gli elementi che contraddistinguono la procedura di approvazione del bilancio pubblico nei due paesi scelti e il ruolo giocato dalle (o meglio che l'ordinamento riserva alle) IFIs<sup>17</sup> in rapporto alla funzione affidata dall'ordinamento costituzionale al Parlamento in punto di spesa e bilancio<sup>18</sup>.

Su questi elementi e sui dati che possono trarsi dallo studio della prassi, si tornerà *infra*, ritenendosi utile, in questa prima parte, dar conto descrittivamente degli aspetti di massima assunti a comparazione.

of Le Monde, Hubert Beuve-Méry, in 1959,1 to give an account of the new Fifth Republic, whose constitution had been adopted by referendum in October 1958» (così E. MILLARD, *Duverger's Arguments On Semi-Presidentialism: A Critical Analysis*, in *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 5/2014, pp. 11-35). Infine, v., anche, C. DOMENICALI, *Introduzione alla costituzione della V Repubblica francese*, in A. MORRONE (a cura di), *Costituzioni e diritto europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 307 ss.

Approfondiscono la questione che collega la forma di governo alle procedure di bilancio G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 181 ss.; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 158; P. DE IOANNA, *Relazione*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit., p. 177; C. RAIMONDI, *La riforma del bilancio francese: semplificazione dei documenti contabili e prove di programmazione economica «decentrata»*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit., p. 281 ss.

<sup>13</sup> G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 182.

<sup>14</sup> Anche in questo senso, si rinvia almeno agli Autori richiamati alla nt. 8: M. LUCIANI, s.v. 'Governo (forme di)', in *Enc. dir.*, cit.; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit.

<sup>15</sup> Così G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 14. V., anche, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016 "Il Parlamento dopo il referendum costituzionale", Napoli, 2017, p. 203 ss. ed E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1986, soprattutto per i profili storici.

<sup>16</sup> Sulla connessione tra forma di stato e forma di governo, v., almeno, C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 3 ss.

<sup>17</sup> V. A. BERETTONI ARLERI, *L'ordinamento ed il controllo della spesa pubblica in Francia*, Milano, 1967, p. 3 ss.; P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, cit.

<sup>18</sup> V. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Quarta edizione riveduta, Firenze, 1905, p. 163 ss. E N. LUPO E G. RIVISECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p.120 ss. Sottolinea, ad esempio, la dimensione, per così dire, minima delle funzioni affidate all'HCdFP C. FASONE, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Unione oggi*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2022, p. 154 e nt. 13, in base a quanto riportato nell'indice elaborato dalla Commissione europea per misurare l'ampiezza del mandato delle Independent Fiscal Institutions nell'Unione (SIFI).

**TABELLA 1.** Sistematica dei caratteri che contrappongono il binomio Upb-Corte dei conti e HCdFP-*Cour des comptes*

Dati	Corte dei conti	Upb	<i>Cour des comptes</i>	HCdFP
Fonti	artt. 100 e 103 Cost (istituita con l. 14 agosto 1862, n. 800)	l. cost. 1/2012; l. 243/2012	art. 47-2 Cost. (istituita da Napoleone I con legge del 16 settembre 1807)	Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012;  Loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (v. anche Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021) che si applica a partire dalla loi de finances publiques del 2023.
(sintesi) delle principali funzioni	<p>di <i>controllo</i>: controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e il controllo economico finanziario (v., da ultimo, il cd. controllo concomitante).</p> <p><i>giurisdizionali</i>: contabilità pubblica, pensioni,</p>	<p>analisi, verifiche, valutazioni su: previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; l’impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi; gli andamenti di finanza pubblica; l’osservanza delle regole di bilancio; la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; l’attivazione e l’utilizzo del meccanismo correttivo ex art. 8 e gli scostamenti dagli obiettivi.</p> <p>L’Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica e audizioni.</p>	<p>di <i>controllo</i>: la Corte assicura che la gestione del denaro pubblico sia regolare, efficiente ed efficace. <i>giudicanti</i>: la Corte ha giurisdizione sui conti pubblici.</p> <p><i>Di certificazione</i> Ogni anno, la Corte certifica i conti dello Stato e del sistema generale di sicurezza sociale.</p> <p><i>Di valutazione</i>: la Corte assiste il Parlamento e il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche. Verifica se i risultati di una politica pubblica possano dirsi rispondenti agli obiettivi fissati e se i mezzi di “contabili” siano utilizzati in modo efficace ed efficiente.</p>	<p>Esprimere un parere (<i>avis</i>) sulla verosimiglianza delle previsioni macroeconomiche del Governo; esprimere un parere sulla coerenza degli obiettivi annuali con gli obiettivi pluriennali di finanza pubblica L’HCdFP monitora la coerenza del percorso di riequilibrio delle finanze pubbliche (Stato, enti locali, sicurezza sociale) con gli impegni europei.</p>

Rapporti tra organi	L'Upb non ha sottoscritto alcun accordo di collaborazione con la Corte dei conti <sup>19</sup> . Nell'attività di cui si ha traccia scritta, la Corte dei conti richiama sovente le analisi e le verifiche compiute dall'Upb.	HCdFP è situato presso la Corte dei conti e presieduto dal primo presidente di quest'ultima. In aggiunta, tra i membri dell'HCdFP si contano quattro magistrati della Corte dei conti e designati dal Primo presidente. Nell'esprimere i suoi <i>avis</i> sulla verosimiglianza delle previsioni di crescita, l'HCdFP tiene conto delle previsioni di altri organismi. Può organizzare audizioni con i rappresentanti di tutti i dipartimenti governativi responsabili delle finanze pubbliche, delle statistiche e delle previsioni economiche.
---------------------	---	--

## 2.1. Le ragioni che sostengono la tesi di una non interferenza (cenni).

È affermazione scontata quella secondo cui la Corte dei conti possa vantare origini risalenti nel tempo. A partire dalla nascita della Repubblica e con l'approvazione della carta costituzionale, essa è stata al centro di questioni ascrivibili al "gioco" Parlamento-Governo<sup>20</sup>. Ne è testimone il discorso per il centenario dell'anzidetta istituzione pronunciato dall'allora presidente Ferdinando Cerbone<sup>21</sup>, in merito a un ordine del giorno della Camera dei Deputati con cui si auspicava la realizzazione di forme più efficaci di collegamento diretto tra i due rami del Parlamento e la Corte dei conti.

«Vorrei, soltanto, io permettermi sommessamente segnalare la opportunità che da tale precisazione risulti confermata e, occorrendo, meglio definita, detta posizione di equilibrio e di equidistanza in vista di evitare che un marcato inclinare della stessa verso l'uno o verso l'altro dei due poli – Parlamento e Governo – sia pur vaghi apparenti sospetti ingeneri tendenze verso forme di governo assembleare, nel primo caso, dispotico, nel secondo: forme l'una e l'altra involutive se non addirittura degenerative dello Stato di diritto, di questa luminosa conquista che va gelosamente tenuta al riparo e difesa anche dalle semplici apparenze comunque suscettibili di sminuirne il valore determinante che ha assunto nella civiltà moderna»<sup>22</sup>.

La Corte, mettendo a sistema le disposizioni costituzionali nel cui perimetro si inserisce la propria disciplina<sup>23</sup>, si contraddistingue come organo ausiliario<sup>24</sup> ma (equi)distante dal circuito della

<sup>19</sup> Il dato è tratto da [www.upbilancio.it/accordi-di-collaborazione/](http://www.upbilancio.it/accordi-di-collaborazione/) (consultato al 7 ottobre 2022).

<sup>20</sup> V. OLIVIERI SANGIACOMO, *La Corte dei conti e la nuova Costituzione italiana*, in *Il Foro Italiano*, vol. 71, n. 4/1948, pp. 77-80.

<sup>21</sup> Il discorso è riportato nel volume AA.VV., *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, cit., p. 174 e ss.

<sup>22</sup> Discorso riportato in AA.VV., *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, cit., p. 193.

<sup>23</sup> La cui principale caratteristica è quella della elasticità delle norme costituzionali di riferimento in punto di controlli affidati alla Corte dei conti. Evidenzia chiaramente tale profilo G. RIVOSACCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, p. 129 ss.

<sup>24</sup> Su tale attribuzione, oltre al dibattito dottrinale che negli anni ha contraddistinto tale requisito, v. Corte cost., sentenza n. 143/1968 ove è dato leggere: «insomma è la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare il c.d. riscontro. Cosicché, se è discutibile la configurazione della Corte dei conti quale organo ausiliario "del Governo", non sembra dubbio che il suo controllo investa solo l'azione dell'esecutivo, [...]». Il richiamo alla pronuncia è tratto da A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica. Atti del Convegno "Corte dei conti e finanza pubblica"*, Napoli-Salerno 19-21 giugno 1979, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1979, p. 28. V., anche, G.M. MEZZAPESA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2022, p. 656 ss. e G. GALLONI, *Finanza pubblica globale e controlli*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, cit., p. 73. V., anche, C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in

decisione politica, di talché essa non è, ovviamente, organo *del* Parlamento. Cionondimeno, la Costituzione affida alla Corte dei conti, *ex art.* 100 comma 2, una funzione referente alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti nell'esercizio della funzione di controllo preventivo e successivo<sup>25</sup> al punto da delineare, se non una espressa e univoca relazione con il Parlamento, senz'altro un non paritario rapporto di ausiliarità della Corte con i due poteri richiamati<sup>26</sup>.

Si distinguono da questi ultimi i compiti che l'ordinamento affida all'Upb, chiamato, all'opposto, a svolgere una serie di valutazioni e previsioni di tipo macroeconomico che, andando per l'appunto a guardare agli effetti futuri delle scelte politiche, si contraddistinguono per valutazioni *ex-ante* di tipo predittivo e non, invece, *ex-post* (che guardano cioè alla rendicontazione). L'Upb, infatti, attraverso proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; gli andamenti di finanza pubblica, l'osservanza delle regole di bilancio; la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo *ex art.* 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali *ex art.* 6 (*ex art.* 18 l. rinforzata n. 243/2012).

Può dirsi, in sintesi, che se da una parte alla Corte dei conti sono affidati compiti di controllo per così dire principalmente successivi (*ex-post*), e del resto già il lemma controlli si fa annunciatore di una attività genuinamente successiva o, comunque, contemporanea; dall'altra l'Upb indaga, per il tramite della disciplina economicistica e della econometria, ciò che, con ogni probabilità, saranno le conseguenze di determinate scelte sul futuro. Non a caso, è stato chiarito come

«[...] il mandato dell'UPB non [sia] assimilabile, né sovrapponibile a quello della Corte dei Conti. Come insegna la letteratura economica, l'attività dei *fiscal council* differisce da quella esercitata tipicamente dalla Corte dei Conti, non soltanto per la mancanza di poteri giurisdizionali, ma anche perché le analisi svolte sono di tipo *forward looking* e fondate su principi economici, mentre quelle della Corte dei Conti sono tipicamente di tipo *backward looking* e basate su principi prettamente giuridici. Le attività del *fiscal council* e della Corte dei Conti sono quindi complementari e distinte»<sup>27</sup>.

Ne consegue come – e ciò trova conferma anche nello studio della prassi<sup>28</sup> e delle recenti novità legislative che vanno a inserirsi nel solco degli aiuti finanziari post pandemia – l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti siano proiettati su dimensioni temporali (e, quindi, metodologiche) distinte della finanza pubblica, l'una che guarda al futuro per il tramite di stime o valutazioni, l'altra

---

[www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/00/02/06-mortati.htm](http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/00/02/06-mortati.htm) (nella sezione dedicata alle Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione II Sottocommissione) che parla di organo ausiliario del Parlamento. A tal proposito, v. anche Corte cost., sent. 143/1968 ove è dato leggere: «Cosicché, se è discutibile la configurazione della Corte dei conti quale organo ausiliario “del Governo”, non sembra dubbio che il suo controllo investa solo l'azione dell'esecutivo, della quale appunto è diretto a garantire la legalità: difatti l'art. 100 della Costituzione è posto entro il titolo III, dedicato al Governo, e il T.U. non conosce che i Ministri e le amministrazioni dipendenti (artt. 15, 16, 17, 21 e art. 1 legge 21 marzo 1953, n. 161)». V., anche, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, Cedam, 1975<sup>9</sup>, p. 583 ss.

<sup>25</sup> V. G.M. MEZZAPESA, *La rilevanza dei controlli nell'ordinamento contabile: il ruolo della Corte dei conti*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRLODO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 645 ss. Sulla «improprietà» (v. G. CARBONE, s.v. 'Corte dei conti', Agg. IV 2000, in Enc. dir.) della collocazione della norma sulla Corte dei conti molto si è dibattuto in dottrina. Ne ricostruisce le posizioni G. CARBONE, cit., p. 481 identificando due traiettorie interpretative: l'una che propende per una ausiliarità monodirezionale in favore del Parlamento, l'altra per cui dalla collocazione della norma, e quindi in senso performativo, sia utile trarre una diversa linea di lettura tendente a privilegiare un ausilio bi-direzionale, ossia verso Parlamento e Governo.

<sup>26</sup> G. CARBONE, s.v. 'Corte dei conti', Agg. IV 2000, in Enc. dir., p. 486.

<sup>27</sup> L. LANDI, *Failure is Not an Option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di BILANCIO*, CIT.

<sup>28</sup> Sulla prassi dell'Upb pre-pandemia, sia consentito rinviare a Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 285 ss.

che guarda al passato e al presente attraverso controlli e giudizi<sup>29</sup>. Entrambe, questo è chiaro, concorrono a preservare la sana gestione dei conti pubblici, anche alla luce delle regole euro-nazionali; entrambe rispondono a quell'imperativo di sostenibilità che dal 2012 connota la Costituzione italiana. Può quindi affermarsi, in altri termini, che considerate nel loro insieme, le attività di Upb e Corte dei conti guardano, per il tramite delle attribuzioni a queste assegnate, e nelle differenze che le contraddistinguono, alla preservazione della sana gestione finanziaria anche per le future generazioni (canone oggi reso esplicito in Costituzione per il tramite della riforma del 2022).

Tale distinzione si ripercuote anche sulla tipologia di attività: da una parte un controllo tipicamente magistratuale; e dall'altra un'attività che può immaginarsi come un segmento di quel controllo politico-fiduciario proprio dell'organo legislativo ed espressiva di quel controllo diffuso invero dai canoni della trasparenza e dell'*accountability*. Nel primo vanno senz'altro ricomprese quelle attività che, guardando anche al risultato amministrativo in termini di efficienza, efficacia ed economicità, invero il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.*<sup>30</sup>.

Ne è un vivido esempio la disciplina di controllo e valutazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (nel prosieguo PNRR) affidato alla Corte dei conti, rispetto alle note informative dell'Upb. Difatti, con l. n. 120/2020, di conversione del d.l. n. 76/2020 "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", il legislatore ha incaricato la Corte dei conti di effettuare un cd. controllo concomitante. L'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, stabilisce che

«La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20»<sup>31</sup>.

Vale la pena sottolineare, in ordine alla sistematica in cui si inserisce tale disposizione, come all'articolo 7 del d.l. n. 77/2021 recante – non a caso – "Controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza" non si preveda alcuna *task* specifica in capo all'Upb, ma un controllo articolato tra Autorità Anticorruzione, Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato, con la previsione, in relazione a quest'ultima, di un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR *ex art. 22* paragrafo 2, lett. c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241<sup>32</sup>.

Con la Relazione del marzo 2022 si avviava l'attività di controllo della Corte dei conti sul PNRR e sul Piano Nazionale Complementare (PNC) e, suddividendo l'indagine per macro-settori rispondenti in massima parte alle missioni indicate nel PNRR, prendeva forma quel peculiare processo di controllo di rispondenza tra obiettivi e risultati ideato dal legislatore<sup>33</sup>.

Evidentemente, a differenza di quanto previsto per la Corte dei conti, l'Upb non risulta assegnatario di nessuna specifica *task* con riguardo al PNRR, che pure entra, inevitabilmente, nel

<sup>29</sup> Queste considerazioni teoriche non collidono (come poi sostenuto nel prosieguo della trattazione) con l'affermazione generale che, guardando alla realtà, vede nell'attività della Corte dei conti una tendenza a guardare al futuro. È, infatti, fuor di dubbio come nella multiforme attività posta in essere dalla Corte le conseguenze, correttive, conducano a risultati positivi per la preservazione della sana gestione delle finanze pubbliche per il futuro.

<sup>30</sup> Sul punto, v. le prospettazioni di G. CARBONE, *s.v. 'Corte dei conti'*, cit., p. 487.

<sup>31</sup> Corte dei conti, "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)".

<sup>32</sup> La disposizione precisa come detto ufficio operi in una posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

<sup>33</sup> Per maggiori approfondimenti, si rinvia a G. RIVISECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, p. 129 ss.

merito dei suoi documenti per il ruolo centrale sulla programmazione economica del Paese che il PNRR riveste<sup>34</sup>. Su tale Piano, l'Upb è stato audito dalle Commissioni riunite Bilancio della Camera, Bilancio del Senato e 14a del Senato, l'8 febbraio 2021<sup>35</sup>. In quella sede, con riguardo alla cd. prima versione del PNRR, l'Upb ha evidenziato due linee di correzione che, se intese nel loro insieme, rispondono alla esigenza di prevedere l'impatto futuro delle misure. Sono queste: il rimedio alla indeterminatezza dei dati economici (sia con riguardo all'ambiguità, sia in relazione a cd. errori materiali) e una maggiore attenzione al cd. profilo temporale delle risorse<sup>36</sup>. Sempre nel 2021, l'Upb ha elaborato un *flash* sull'impatto finanziario del PNRR<sup>37</sup> nel quale si dava conto, tra le altre cose, dell'andamento tendenziale di finanza pubblica del DEF rispetto al PNRR. In totale, l'Upb ha dedicato quattro documenti specifici al PNRR (tra *flash*, *focus* e infografiche) dal 2021 all'anno corrente, taluni a carattere generale, talaltri concentrati su specifici aspetti dell'anzidetto Piano<sup>38</sup>. Per il tramite di questi documenti, l'organismo indipendente realizza in concreto due delle missioni principali che la teoria economica è solita affidare a questa autorità di *auditing*: l'elaborazione di previsioni a carattere macro-economico sulla base dei dati elaborati dal decisore politico, la verifica della veridicità e la necessità di rendere intellegibili, anche per il tramite della infografica, tali dati e gli impatti degli stessi sul presente e sul futuro, al fine precipuo di dar voce alla esigenza di trasparenza e accessibilità.

Ciò a riprova della distinzione semantica, e quindi sostanziale, che sussiste tra attività propriamente di controllo e verifica e attività di validazione e stima, le prime massimamente rivolte al passato, e le seconde al futuro. E questo, lo si ribadisce, con il risultato per cui entrambe le attività, nei fatti, portano seco effetti positivi per la sana gestione delle risorse pubbliche nel prisma della responsabilità intergenerazionale, a conferma della loro complementarità.

Nei termini anzidetti, se l'esempio del PNRR avalla la tesi di una distinzione con riguardo all'oggetto su cui si concentrano le attività di Corte dei conti e Upb, un altro punto di osservazione servirà a comprendere la distinzione sul piano soggettivo o meglio, delle relazioni soggettive che contraddistinguono i due organi.

Sicché, l'organo che più di altri può rappresentare un importante punto di indagine è il Parlamento, per le ragioni già esposte all'inizio di questa trattazione e così sintetizzabili: il ruolo giocato dal Parlamento nell'indirizzo cd. finanziario e l'importanza di poter contare su stime e previsioni certe e indipendenti dall'esecutivo.

Se si assume come dato di partenza la tesi secondo cui soltanto una corretta informazione contabile (che si caratterizza per una elevata tecnicità) consente al Parlamento di esercitare, in

<sup>34</sup> Il primo riferimento al PNRR, si rinviene nell'audizione per Audizione del Presidente dell'Upb nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della NADEF 2020 del 12 ottobre 2020. Tale dato è il risultato di una ricerca effettuata sul motore dell'Upb il giorno 11 ottobre 2022.

<sup>35</sup> [www.upbilancio.it/audizione-nellambito-dellesame-della-proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/](http://www.upbilancio.it/audizione-nellambito-dellesame-della-proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/).

<sup>36</sup> «La proposta di PNRR recentemente inviata al Parlamento fornisce indicazioni sul quadro finanziario del Piano che necessitano di essere completate in vari aspetti. Infatti, al di là di quelli che appaiono come meri errori materiali, alcune parti rilevanti del quadro finanziario sono da definire più compiutamente e, in particolare, deve essere ancora composta una dettagliata e circoscritta esposizione degli interventi che consenta una valutazione complessiva, di visione, dell'utilizzo delle risorse e dei suoi effetti sul sistema economico [...]. In primo luogo, si riscontrano in più parti incongruenze numeriche sia interne al Piano presentato sia nei confronti di quanto esposto in documenti precedenti. [...]. Infine, ci si aspetta che nel PNRR definitivo venga presentata una specificazione del profilo temporale delle risorse che sono esposte in modo concentrato come somma delle disponibilità, da un lato, e degli utilizzi dall'altro. Sarebbe quindi opportuno fornire lo sviluppo temporale dell'utilizzo delle risorse PNRR nei singoli anni del periodo 2021- 26, con informazioni più dettagliate rispetto a quanto già contenuto nel documento attuale, in cui relativamente alle sovvenzioni si afferma che per il 70 per cento, le risorse saranno impegnate entro fine 2022 e spese entro fine 2023 e per il restante 30 per cento, le risorse saranno spese tra il 2023 e il 2025».

<sup>37</sup> *Flash* 1 del 21 maggio 2021.

<sup>38</sup> Tra i primi, v. il *flash* n. 1/2021, tra i secondi v. *flash* n. 1, del 20 gennaio 2022 "I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali"; *focus* n. 4/2022 "Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti"; infografica "PNRR – Bandi territoriali".

maniera piena, la funzione di controllo che l'ordinamento gli riconosce e una contestuale partecipazione al cd. indirizzo finanziario della nazione, si comprende con facilità che l'interrogativo circa il soggetto e l'oggetto della funzione referente si pongono come centrali, ieri come oggi. Non deve, infatti, sorprendere leggere tra le pagine di V. E. Orlando del 1908 un chiaro richiamo alla necessità che la discussione della legge di bilancio sia contrassegnata da «perfetta maturità di discussione» giacché contraddistinta da «una così grande difficoltà tecnica»<sup>39</sup>, che testimonia, oggi come allora, la questione cruciale della condizione del Parlamento, situato, di fatto, in una posizione asimmetrica con riguardo alle informazioni contabili e finanziarie<sup>40</sup>.

La tesi allora che va delineandosi, e i cui argomenti saranno esposti nel prosieguo della trattazione, muove da una lettura positiva dell'equilibrio determinatosi per il tramite della previsione dell'Upb nel contesto della decisione di bilancio, nella forma di governo parlamentare. Le ragioni, infatti, possono rinvenirsi (e qui anticiparsi) nella riconduzione sostanziale del primo nell'alveo dell'organo parlamentare e nella terzietà e imparzialità della Corte – caratteristiche che, dalla previsione dell'Upb, non possono che risultare inverate<sup>41</sup> – e nella necessità che la più volte denunciata asimmetria informativa tra Governo e Parlamento possa essere superata per il tramite di un organismo in grado di fornire, a priori<sup>42</sup>, tutti quegli elementi necessari a che controllo e co-indirizzo finanziario possano dirsi veramente realizzati. In questo senso, pur comprendendo le sollecitazioni emerse in dottrina (e non solo) con riguardo a una possibile “competizione” tra Upb e Corte, sembra possibile affermare, in realtà, che l'organismo parlamentare possa rappresentare – per scopo, compiti e composizione – un valido strumento nelle mani delle assemblee e dei singoli parlamentari anche con riguardo al merito della scelta politica (leggasi: sulle politiche pubbliche che la spesa sorregge e mette in atto)<sup>43</sup> e alle sue conseguenze nel futuro, mentre la seconda, nel prisma

<sup>39</sup> V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Quarta edizione riveduta, 1905, p.169, par. 219. Torna sul punto anche S. BUSCEMA, *Intervento*, in AA.VV., *Atti del 1° Congresso Nazionale. Riva del Garda 4-6 ottobre 1971, La Corte dei conti nella evoluzione degli ordinamenti pubblici*, cit., pp. 150-151 ove, tra i problemi che l'A. ritiene possano risolversi senza l'intervento del legislatore, si prevede il «più incisivo esercizio della funzione referente, in quanto le relazioni al Parlamento ed ai Consigli regionali, oltre a consentire un efficace esercizio della rispettiva funzione di controllo politico, sono anche dirette ad informare obiettivamente i cittadini sul comportamento degli organi di governo e di amministrazione nella gestione del pubblico denaro».

<sup>40</sup> G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 32, 35, 324. In quest'ultimo riferimento. Dello stesso A., v. ID., *Forma di governo e «funzione finanziaria» del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del Seminario di studio - Roma, 14 dicembre 1998*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 143. V., anche, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 73, 124 ss. e A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 3/1998, pp. 753-767.

<sup>41</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica dei andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 223.

<sup>42</sup> Con tale sintagma s'intende evidenziare, e se ne darà conto più dettagliatamente *infra*, come l'introduzione dell'UPB possa fungere da costante interlocutore del Parlamento, non soltanto ogni qualvolta questi sia chiamato a incontrare nella sua attività questioni contabili ed economiche, ma soprattutto per consentire una preparazione e conoscenza per così dire capillare delle condizioni e delle conseguenze dell'indirizzo finanziario del Paese. Ciò consentirebbe un reale irrobustimento delle opposizioni e una più pregnante conoscenza della maggioranza, le cui ricadute (positive) andrebbero a incidere anche sul rispetto della certezza dei tempi di decisione. Asimmetria o, addirittura, omissione che non manca di essere segnalata anche recentemente. Così è stato per la *Memoria ai fini dell'esame della Relazione al Parlamento*, Sintesi redatta dall'Upb.

<sup>43</sup> È molto chiaro L. LANDI, *Failure Is Not an Option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 17 che scrive: «Vale la pena ribadire che il mandato dell'UPB non è assimilabile, né sovrapponibile a quello della Corte dei Conti. Come insegna la letteratura economica, l'attività dei *fiscal council* differisce da quella esercitata tipicamente dalla Corte dei Conti, non soltanto per la mancanza di poteri giurisdizionali, ma anche perché le analisi svolte sono di tipo *forward looking* e fondate su principi economici, mentre quelle della Corte dei Conti sono tipicamente di tipo *backward looking* e basate su principi prettamente giuridici. Le attività del *fiscal council* e della Corte dei Conti sono quindi complementari e distinte. Secondo la letteratura economica, la valutazione *ex-ante* (su base economica) della politica di bilancio e quella *ex-post* (su base giuridica) devono essere svolte da istituzioni distinte, non soltanto perché richiedono

delle norme costituzionali che la contraddistinguono, possa essere definita essenzialmente un organo costituzionale volto al controllo della sana gestione finanziaria della Repubblica (qui intesa come stato-comunità) che guarda sia alla legittimità, sia alla *performance* (intesa come corrispondenza tra obiettivi e risultati conseguiti con l'impiego delle risorse finanziarie).

## 2.2. *Qualche riferimento a ciò che distingue l'HCdFP dall'omologo italiano: incardinamento presso la Cour des comptes.*

Per comprendere l'Upb italiano nei suoi rapporti con la Corte dei conti può essere utile volgere lo sguardo alla Francia e in particolare a composizione, funzionamento e compiti dell'HCdFP. A riprova dell'attualità di questa micro-comparazione, basti ricordare come recentemente l'ordinamento francese abbia optato per una revisione generale – direi riassumibile in una operazione di sistematica delle fonti – dell'HCdFP, la cui disciplina è ora compresa nella LOLF e le cui funzioni ne escono rafforzate. Ma andiamo per gradi.

Come l'Upb, anche l'HCdFP nasce da quell'insieme di norme europee predisposte in risposta alla crisi economico-finanziaria<sup>44</sup> e trova(va) compiuta disciplina all'interno della *loi organique* n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012; tuttavia diversa è la sua incardinazione nelle dinamiche che afferiscono alle decisioni (e al controllo) delle scelte economiche e finanziarie del paese, giacché esso si situa presso la *Cour des comptes* francese<sup>45</sup> ed è presieduto dal Primo presidente di quest'ultima<sup>46</sup>. In tal senso, chi si è occupato di indagare questi nuovi organismi in chiave comparata, ha più volte evidenziato come l'HCdFP finisca per incardinarsi «nell'attività della seconda quasi a volerne rappresentare una sorta di prosecuzione funzionale»<sup>47</sup>. Più nettamente, per taluni, la speciale collocazione dell'organismo francese porta a sostenere come esso sia, nella realtà, un apposito consiglio interno alla Corte dei conti<sup>48</sup>.

È chiaro, così, in radice, come l'intersezione soggettiva e oggettiva tra Corte dei conti e HCdFP sia la ragione per cui non possa parlarsi, nei fatti, di una sovrapposizione di funzioni<sup>49</sup> tra i due organi presi in considerazione.

Sulla scelta dei suoi membri, poi, vale la pena ricordare come il Parlamento abbia tentato di ritagliarsi importanti margini di decisione, senza, tuttavia, riuscire nell'impresa. Il *Conseil Constitutionnel*, infatti, con decisione n. 2012-658 del 13 dicembre 2012, ha ritenuto tale volontà non conforme al principio di separazione dei poteri. Per cenni, la vicenda muove dalla previsione

expertise diversi, ma anche per evitare il rischio che la valutazione ex-post finisca per essere contaminata dalle valutazioni elaborate ex-ante dal medesimo organismo».

<sup>44</sup> V. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020, p. 195 V., tra i molti, A. GAUDIN, *La non-utilisation des avis du Haut conseil des finances publiques dans le contrôle constitutionnel de la sincérité budgétaire*, in *Revue française de finances publiques*, n°159, p. 139 ss.; D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ?*, in *Revue du droit public*, n. 4, p. 1107 ; M. LATARE, *La légitimité des institutions financières indépendantes*, in *Gestion & Finances Publiques*, n. 4/2019, pp. 56-60 ; A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, cit., p. 33 ss.

<sup>45</sup> V. D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des Finances Publiques : quelle conséquences deux après sa création*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4/2015.

<sup>46</sup> Non soltanto: tra gli undici membri che compongono il collegio, quattro sono magistrati della Corte dei conti (e sono nominati dal Primo Presidente). Ancora, la carica ha una durata di cinque anni, ma, si badi, per i magistrati della Corte dei conti questo è rinnovabile una volta.

<sup>47</sup> V. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., p. 196.

<sup>48</sup> Così si esprimono A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, cit., p. 34.

<sup>49</sup> A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., p. 196, nt. 121 ricorda come, nei dibattiti parlamentari, siano emerse posizioni che vedevano nell'autorità indipendente di bilancio non un braccio della Corte dei conti, ma un organismo, per l'appunto, indipendente e al servizio delle Assemblee.



normativa di una facoltà di audizione preventiva rispetto alla nomina dei membri dell'HCdFP in capo alle commissioni finanza e *affaires sociales* delle assemblee. Per il *Conseil constitutionnel*, tuttavia, il principio di separazione dei poteri, in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, è violato da una disposizione come quella descritta (che sottoporrebbe la nomina di un'autorità amministrativa o giurisdizionale all'audizione parlamentare)<sup>50</sup>. Queste regole si inseriscono, e vanno pertanto lette, alla luce della forma di governo francese, il semipresidenzialismo, che, per ovvie ragioni, estende la sua influenza anche al procedimento di decisioni del bilancio pubblico e delle connesse leggi finanziarie. Ciò, come ricordato dalla dottrina<sup>51</sup>, si evidenzia chiaramente per il tramite di due diversi fenomeni, il primo relativo al rafforzamento istituzionale del Governo e, in esso, della previsione di una sorta di *primauté* del ministro delle finanze<sup>52</sup> e, il secondo, nella tendenziale razionalizzazione delle votazioni parlamentari in ordine ai progetti di *lois de finance*.

In questo senso, è utile perlomeno disegnare, per sommi capi, i tratti distintivi che emergono dalla disciplina costituzionale e organica francese<sup>53</sup>. Dal punto di vista procedurale, gli artt. 47 e ss. della Costituzione stabiliscono, con precise regole connesse al fattore temporale, come il Parlamento voti i disegni di legge finanziaria alle condizioni previste da una legge organica. Se l'Assemblea non si pronuncia in prima lettura nel termine di quaranta giorni dalla presentazione del disegno di legge, il Governo rimette la questione al Senato, che si pronuncia entro quindici giorni. Nel caso in cui il Parlamento non si pronunci entro settanta giorni, il d.d.l. può entrare in vigore nella forma di una ordinanza. Ad assistere il Parlamento nell'azione di controllo del Governo è la Corte dei conti<sup>54</sup> (art. 47-2 Cost.)<sup>55</sup>. A queste disposizioni, altre meritano di essere segnalate al lettore che voglia comprendere portata e funzioni del Parlamento rispetto all'esecutivo. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli articoli 40 e 42 della Costituzione francese che stabiliscono rispettivamente un limite alla ricevibilità di quelle proposte o emendamenti formulati dai membri del Parlamento che comportino una riduzione delle risorse pubbliche ovvero la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico e il vincolo della discussione dei disegni di legge finanziaria (davanti all'assemblea investita per prima) sul testo presentato dal Governo.

Infine, a completare il quadro sintetico delle fonti che regolano la decisione di bilancio (intesa in senso lato) è intervenuta la cd. LOLF "*Loi organique relative aux lois de finances*", recentemente modificata<sup>56</sup>. Tra le principali novità, come già evidenziato in principio, vi è la modificazione della disciplina dell'HCdFP che, in un'operazione che guarda alla sistematica delle fonti, ha previsto la comprensione della disposizioni di quest'ultimo all'interno della LOLF, al Titolo VI recante "*Dispositions relatives au haut conseil des finances publiques et au mécanisme de correction (Articles 61 à 62)*"<sup>57</sup>.

<sup>50</sup> V., [www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2012-658-dc-du-13-decembre-2012-observations-du-gouvernement](http://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2012-658-dc-du-13-decembre-2012-observations-du-gouvernement), in particolare il documento "Commentaire".

<sup>51</sup> P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, cit., p. 13.

<sup>52</sup> Oggi il riferimento va all'art. 38 della LOLF.

<sup>53</sup> V., per un approccio storico, P. AMSELEK, *Le Budget de l'état sou la Ve République*, Paris, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 1967. V., A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 661, nt. 38.

<sup>54</sup> V. P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 75 ss.

<sup>55</sup> V. art. 58 LOLF.

<sup>56</sup> V. J.-C. ZARKA, *Vers une modernisation de la gestion des finances publiques ?*, in [www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/](http://www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/).

<sup>57</sup> Sulla entrata in vigore e sulla efficacia delle disposizioni, è previsto che "*Conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023 et s'appliquent pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023.*"

E dunque, tra i diversi obiettivi perseguiti con la riforma del 2021 in commento vi è quello di rafforzare il ruolo dell'HCdFP<sup>58</sup> e, quindi, indirettamente l'informazione del Parlamento per quanto concerne il bilancio e le decisioni finanziarie<sup>59</sup>. Ciò, per il tramite di una serie di modificazioni<sup>60</sup> tra le quali figura anche il rafforzamento della *Independent Fiscal Institution* francese<sup>61</sup>. Tra le novità rilevanti in punto di ampliamento del contenuto del mandato dell'HCdFP, si segnalano, a titolo esemplificativo, l'informazione del governo all'HCdFP sulle previsioni macroeconomiche su cui si basa il progetto di legge di finanziamento *de la sécurité sociale de l'année*; l'HCdFP è chiamato poi a valutare la coerenza e il realismo delle previsioni del progetto di legge *de finances de l'année*; ancora, l'HCdFP rende un avviso sull'insieme degli elementi menzionati al comma 4, n. 2 dell'art. 61 LOLF (la coerenza dell'articolo introduttivo del disegno di legge sul finanziamento della previdenza sociale per l'anno in corso, rispetto alle linee guida pluriennali per il saldo strutturale e la spesa pubblica di cui all'articolo 1A definite nella legge di programmazione delle finanze pubbliche, nonché il realismo delle previsioni di entrata e di spesa nel disegno di legge sul finanziamento della previdenza sociale per l'anno in corso) aggiunto al progetto di legge di finanziamento della *sécurité sociale* dell'anno al momento della trasmissione al *Conseil d'Etat* e aggiunto al progetto di legge depositato all'Assemblea nazionale. Un simile avviso riguarda anche l'eventuale progetto di legge cd. rettificativo, il progetto di legge *de fin de gestion* o il progetto di legge rettificativo della sicurezza sociale.

In estrema sintesi, si può dire che il mandato dell'IFI francese è oggi esteso nell'oggetto e nella vincolatività dello stesso<sup>62</sup>; anche in questo caso, però, il *Conseil constitutionnel*, con *décision* n° 2021-831 DC del 23 dicembre 2021, ha precisato come le novità procedurali e sostanziali introdotte

---

<sup>58</sup> Va rimarcato come lo stesso HCdFP si faccia annunciatore di un simile rafforzamento, descrivendo nel sito ufficiale dell'organismo la riforma legislativa come «La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a renforcé et étendu le mandat du HCFP» (v. [www.hcfp.fr/Missions](http://www.hcfp.fr/Missions)).

<sup>59</sup> [www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/](http://www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/).

<sup>60</sup> Si pensi, in tal senso, alla modificazione dei tempi di trasmissione dei cd. *annexes générales* (art. 39 LOLF). Se prima era previsto un termine massimo di cinque giorni prima la discussione parlamentare di tali documenti, oggi la riforma prevede che il deposito avvenga «*avant le début de l'examen du projet de loi de finances de l'année en séance publique par l'Assemblée nationale*». Tuttavia, con *Décision* n°2021-831 DC del 23 dicembre 2021, il *Conseil constitutionnel* ha precisato come, perché ciò sia compatibile con la Costituzione, l'interpretazione corretta è quella secondo cui un eventuale ritardo del deposito dell'anzidetta documentazione non sarà ad ostacolo dell'esame del progetto di *loi de finances*. ([www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/](http://www.actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/vers-une-modernisation-de-la-gestion-des-finances-publiques/)).

Maggiori chiarimenti su quella che la dottrina ha definito 'riserva di interpretazione' in J.L. PISSALOUX, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle financière et fiscale*, in *Gestion & Finances Publiques*, n. 2/2022, p. 163 ss. che scrive: «À titre de seconde illustration, mérite également d'être mentionnée la réserve d'interprétation concernant l'article 61 de la LOLF, tel que réécrit par le paragraphe I de l'article 30 de la loi déferée et prévoyant la consultation du Haut conseil des finances publiques sur diverses catégories de projets de loi de finances : le paragraphe 107 de la décision 831 DC énonce que si, par suite des circonstances, l'avis du Haut conseil des finances publiques venait à être rendu postérieurement à l'avis du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect de l'obligation de consultation du Haut conseil au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation».

<sup>61</sup> Tra le principali novità che, a una prima lettura, si segnalano: la piena comprensione, tra leggi cd. finanziarie, poste all'esame dell'HCdFP della *loi de financement de la sécurité sociale de l'année*; le spese dell'amministrazione pubblica di cui all'articolo 1A della LOLF e definite nella Legge di Programmazione delle Finanze Pubbliche. Inoltre, l'HCdFP è informato dal Governo sulle disposizioni dei disegni di legge di programmazione di cui all'art. 34 della Costituzione che hanno un impatto sulle finanze pubbliche, su cui esprime un parere da allegare poi al disegno di legge. Valuta poi «ainsi que le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi [de finances de fin de gestion ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale]».

<sup>62</sup> Per conoscere nel dettaglio tutte le novità apportate dalla loi organique sull'HCdFP v. i vari dossier raccolti sul sito del *Conseil constitutionnel* e consultabili al seguente link: [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021831DC.htm#:~:text=LE%20CONSEIL%20CONSTITUTIONNEL%20A%20%C3%89T%20C3%89,la%20gestion%20des%20finances%20publiques](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021831DC.htm#:~:text=LE%20CONSEIL%20CONSTITUTIONNEL%20A%20%C3%89T%20C3%89,la%20gestion%20des%20finances%20publiques). Tra queste: il realismo delle entrate e delle uscite dei *projets de loi de finances*, dei *projets de loi de financement de la sécurité sociale*; su richiesta del Governo, le conseguenze finanziarie di qualsiasi disposizione che appaia su una categoria di testi indicata dalle disposizioni di legge.

per il tramite del riformato articolo 61 LOLF saranno apprezzate alla luce della continuità della vita della Nazione<sup>63</sup>.

### 3. Alcune riflessioni conclusive.

I fattori sommariamente esaminati nella trattazione e assunti a comparazione consegnano allo studioso taluni elementi tendenziali che possono aprire ulteriori piste di ricerca. Tra questi, l'importanza di considerare il dato storico con riguardo alle menzionate istituzioni, senza il quale non si potrebbero comprendere appieno natura e portata delle sfide presenti; le ragioni fattuali che hanno portato alla previsione di *Independent Fiscal Institutions* in Europa e la difficoltà di esportare un modello, seppure coerente negli elementi essenziali, assai variegato per *tasks* e incardinazione; ancora, come questi due elementi – l'esistenza di organi storicamente preposti al controllo dei conti e la previsione di nuovi organismi variamente indipendenti – abbiano determinato cambiamenti nel sistema di sorveglianza estensivamente inteso (non soltanto *ex-post*, ma anche *ex-ante*) della finanza pubblica.

I primi dati che possono trarsi guardano alla storia del costituzionalismo moderno e in quel solco vanno a inserirsi. Sui profili storici, l'attenzione può ritornare alla forma di governo e a come, storicamente, ne sia causa e origine la decisione di bilancio. Sul secondo punto può, all'esito di questa prima comparazione, sostenersi – anche grazie alle indicazioni che ci pervengono da saperi diversi – come le Corti dei conti e le *Independent Fiscal Institutions* siano distinte, nelle loro funzioni, dal dato temporale al quale sono chiamate a guardare nell'attività di vigilanza (estensivamente intesa) sulla sana gestione dei conti pubblici. Per le prime soprattutto *ex-post*, per i secondi soprattutto *ex-ante*; in questo secondo profilo, peraltro, l'attività delle IFIs può svolgere una funzione di indiretto riaccentramento del ruolo del Parlamento nell'indirizzo finanziario, (non soltanto) nelle forme di governo parlamentare.

Un importante esempio di questa complementarità può ricavarsi dai controlli effettuati con riguardo al PNRR il quale, nella sua dimensione di *piano* che incide ad ampio spettro sulle politiche pubbliche del Paese, richiede controlli *ex-post* di rispondenza del risultato (amministrativo) al Piano e, al contempo, di monitoraggio e, misurazione predittiva circa le scelte finanziarie portate avanti negli anzidetti documenti. I due elementi, combinati insieme, non possono che migliorare il generale sistema di garanzie sui conti pubblici e collaborare a una migliore conoscenza degli effetti aspettati e dei risultati verificati della grande pianificazione pubblica.

Infine, merita sottolineare che per il tramite del metodo comparato è stato possibile mettere a sistema due organismi per molti aspetti distanti, l'Upb italiano e l'HCdFP francese, i cui elementi di distinzione non sono limitati alle caratteristiche degli stessi (composizione, attribuzioni, incardinamento) ma vanno inquadrati, più in generale, nelle diverse forme di governo che connotano i due ordinamenti assunti a elementi della comparazione: da un lato la forma di governo parlamentare italiano e dall'altro il semipresidenzialismo. Nello studio dei due organismi si è, infatti, delineata una linea comune che sembra contraddistinguere il ruolo (interno) assunto dagli IFIs, ossia quello di rafforzare la posizione delle Assemblee nelle decisioni che afferiscono alla dimensione finanziaria dello Stato. In questo senso, coglie nel segno la riforma francese da poco entrata in vigore che, nel

---

<sup>63</sup> La riforma introduce un parere preventivo dell'HCdFP che si affianca a quello del Consiglio di Stato sulle leggi di programmazione che hanno un impatto sulla finanza pubblica. Il Conseil constitutionnel precisa che se il parere dell'HCdFP fosse emesso dopo il parere del Consiglio di Stato, il Consiglio costituzionale valuterà, se necessario, la conformità con le disposizioni di cui ai paragrafi IV, V e VII dell'articolo 61 per quanto riguarda la esigenze di continuità della vita della Nazione. In tal senso, v. E. OLIVA, *Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 2/2022, n° 182 | p. 457 ss. che scrive: «[...] Enfin, le respect de la continuité de la vie nationale autorise le Conseil à apprécier le retard dans le dépôt de certains documents nécessaires au débat budgétaire 61 ou social 62, ou plus récemment de retard de l'avis du Haut Conseil des finances publiques (Favoreu et Philip, 2013, GD no 26, 324, § 17)».

rafforzare ruolo e funzioni dell'HCdFP, tende ad assicurare nuovi strumenti al Parlamento anche in una forma di governo semipresidenziale in cui il procedimento di bilancio segue rigide procedure costituzionali che esaltano il ruolo dell'esecutivo.