

**LE ISTITUZIONI DI CONTROLLO PREUNITARIE E LE ORIGINARIE FUNZIONI
DELLA CORTE DEI CONTI DEL REGNO D'ITALIA:
PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA ISTITUZIONALE**

Michele Rosboch ()*

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Le tradizioni preunitarie*. – 3. *Il passaggio al Regno d'Italia e le funzioni della Corte dei conti unitaria*. – 4. *La prima parifica del rendiconto generale dello Stato*. – 5. *Nota conclusiva*.

1. *Premessa*

Le istituzioni si collocano da sempre al cuore della convivenza pacifica e assicurano l'equilibrio fra i poteri e la tenuta delle democrazie; fra esse un ruolo fondamentale hanno le istituzioni di "controllo", fra le quali rientra – ieri come oggi – la Corte dei conti, secondo le diverse forme che la sua giurisdizione ha assunto nella storia più o meno recente e non solo italiana (1).

Compito dello storico del diritto non è quello di svolgere indagini "archeologiche", ma – come ricordato dal compianto Paolo Grossi, recentemente scomparso – deve offrire "soluzioni diverse da studiare in un ossigenante confronto dialettico"; infatti: "Ogni esperienza giuridica è un corpo vivo, e ognuna è collegata all'altra, non da un fossato invalicabile, ma da un decrescere e, insieme, un crescere" (2).

Nell'ottobre 2019, sempre qui a Torino, avevamo avuto modo di riflettere sul percorso istituzionale che aveva portato, dopo la proclamazione dell'Unità d'Italia il 17 marzo 1861, alla nascita della Corte dei conti unitaria (con l. 4 agosto 1862, n. 800) e a mettere in risalto il contributo edificatorio dei primi protagonisti politici, come Cavour e Sella, e componenti dei primi collegi, come Federico Colla, Luigi Barbaroux, Antonio Scialoja, Francesco Ferrara, Michelangelo Troglia e Augusto Duchoqué-Lambardi, fino all'opera del giovane Giovanni Giolitti (3).

L'odierno intervento vuole mettere in evidenza il percorso storico che conduce dalla Restaurazione all'Unità, con una sommaria comparazione di alcune esperienze giuridiche e istituzionali, seguito da una rapida analisi delle funzioni della Corte dei conti unitaria, con particolare riguardo al giudizio di parifica del bilancio dello Stato.

2. *Le tradizioni preunitarie*

Come ha felicemente osservato Aldo Carosi: "Le funzioni attribuite alla Corte dei conti presentano una sorprendente continuità morfologica dall'esperienza giuridica medievale a quella moderna. Questa sostanziale continuità deve far riflettere, in considerazione della profonda differenza tra gli ordinamenti giuridici come intesi nel Medioevo e come invece percepiti nell'Era Moderna. Quando si verifica una così lunga sopravvivenza, degna di riflessione non è soltanto la congerie storica in cui è avvenuta la creazione – la quale, pur risalente alla notte dei tempi, è comunque riconducibile all'azione di individui e gruppi identificabili – ma anche il processo più o meno consapevole che l'ha resa così longeva" (4).

La storiografia ha individuato già in epoca antica e nella stessa età medievale la presenza di magistrature di controllo economico-contabile e di argine all'arbitrio regio e non solo; rientra in tale novero – ad esempio – il noto esperimento dei "sindacatori" previsto da numerose legislazioni comunali nel corso del Basso Medioevo, a cui era affidata la verifica sulla legittimità e sui conti dell'attività svolta dalle magistrature comunali e, specialmente, dai podestà forestieri e dalla loro "famiglia"; significativamente era talvolta previsto anche un giudizio di sindacato relativo alla stessa attività dei "sindacatori" (5).

Con riguardo, invece, alla prima Età Moderna, si possono ricordare, come esempio fra tutti, le prerogative della Camera sabauda – evoluzione della *Camera computorum* di origine tardo-medievale, assimilabile alla *Chambre des comptes* francese e comprensiva anche del Procuratore fiscale – a cui era affidato anche il cosiddetto "potere di interinazione"; ci si muove in un sistema politico pluricentrico e basato, com'è noto, per lo più sui legami personali e feudali, dove le funzioni della Camera erano soprattutto quella giurisdizionale in ambito demaniale e contabile, e quella di

(*) Ordinario di Storia del diritto italiano ed europeo presso l'Università degli studi di Torino.

(1) Mi permetto di rimandare a M. Rosboch, *La Corte de conti unitaria: fra continuità e innovazioni*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 9, con diffusi riferimenti bibliografici e pubblicato (con qualche modifica) in *Riv. storia dir. it.*, 2019, 2, 253; per un quadro del contesto cfr. G. Vignocchi, *L'ordinamento amministrativo-politico italiano dall'unificazione ad oggi. Evoluzioni, sviluppi*, in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, 465 ss.

(2) M. Timoteo, *Grammatiche del diritto. In dialogo con Paolo Grossi*, Bologna, il Mulino, 2020, 57 e 16.

(3) G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 21.

(4) A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e società*, 2013, 503.

(5) Per tutti, cfr. U. Nicolini, *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*, Padova, Cedam, 1955; A. Padoa-Schioppa, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2007, 115-130.

controllo “economico”, a cui si aggiunsero la competenza sui diritti di reciprocità rispetto agli stranieri e specifiche funzioni regolamentari (6).

Fra i numerosi passaggi significativi, vanno ricordati i pregnanti provvedimenti di Vittorio Amedeo, che nel 1720 – a seguito di un’ accusa di malfunzionamento dell’organo – ne accentra l’attività a Torino e procede alla sostituzione di oltre la metà dei magistrati; poi, nel 1729, con le Regie Costituzioni, attribuisce nuove numerose funzioni di controllo sulle finanze sabaude e la cognizione delle cause sul demanio e patrimonio regio (una sorta di vero e proprio “conteziioso amministrativo”) (7).

Va inoltre segnalato che presso la Camera dei conti operava anche il Controllore generale delle finanze (una sorta di Ragioneria dello Stato), soppresso nel 1801 dai francesi.

In generale, le funzioni della Camera (attraverso il suo procuratore) si affiancano a quelle senatorie con riguardo alle prerogative di controllo di legittimità, attraverso l’istituto della “interinazione” (una sorta di registrazione) degli atti sovrani, che resterà in vigore fino allo Statuto (8).

A tale proposito è significativa l’osservazione di Giorgio Lombardi, secondo cui: “La giurisprudenza aveva saputo sviluppare – sulla base di istituti volti in origine semplicemente a rafforzare il potere del principe, in quanto tendevano a migliorarne l’esercizio in concreto – un effettivo controllo spesso notevolmente esteso in profondità; e, parallelamente aveva costruito, risalendo dal particolare al generale tutta una serie di limiti alla *potestas* del principe in funzione dei quali, appunto, il controllo veniva poi concretamente esercitato” (9).

Abbandonando l’Antico Regime, occorre soffermarsi anzitutto sul decisivo tornante napoleonico: esso porta anche in Italia alcune conseguenze istituzionali della Rivoluzione, fra le quali il controllo contabile ad opera di una *Cour des comptes*; istituita a Parigi su proposta del ministro Mollien con legge 16 settembre 1807, essa costituisce il modello per tutti i territori napoleonici in Italia (a partire dal Regno d’Italia e dal Regno di Napoli), venendo poi a condizionare anche gli sviluppi successivi. Il cuore del modello francese è quello di prevedere un giudizio sui conti pubblici, con previsione di una relazione annuale al Capo dello Stato con proposte di riforma e miglioramento della pubblica amministrazione (10).

Significativa è anche l’istituzione della Corte dei conti belga (istituita con decreto 30 dicembre 1830, pochi mesi prima della Costituzione del 1831), come organo emanazione del potere legislativo, a parziale contrappeso delle prerogative dell’Esecutivo: essa si occupa di verificare le spese pubbliche, di esercitare il giudizio contabile e di preparare il rendiconto generale dello Stato, oltre che di questioni pensionistiche (11).

La frammentazione post napoleonica e dei decenni della Restaurazione comporta l’approdo a soluzioni differenti nei diversi Stati, in cui però – pur in modo diverso – la dominazione francese ha lasciato strascichi. In rapida carrellata si possono seguire i percorsi dell’Italia preunitaria con riguardo alle giurisdizioni contabili e di controllo.

Anzitutto il Regno delle Due Sicilie; nell’isola vi era una risalente tradizione di controllo contabile, avviata prima dagli Angioini e poi dagli Aragonesi, con figure di funzionari quali i “Maestri razionali” e istituzioni strutturate quali la “Regia Camera di Sommaria” di Alfonso di Aragona e il “Tribunale del reale patrimonio” (12).

Lasciando l’Antico Regime, con il complesso passaggio dalle riforme settecentesche all’epoca napoleonica, come osservato, fra gli altri da Raffaele Feola, complessivamente il Regno è il primo Stato italiano della Restaurazione che affronta il problema di dare un assetto compiuto al sistema della giustizia amministrativa dopo l’implosione del modello elaborato in epoca napoleonica, dotandosi di specifici istituti, a partire da uno sviluppo e una profonda modifica dei sistemi precedenti (13).

(6) Fra i molti, I. Soffiotti, *La giurisdizione della Camera dei conti e le fonti del diritto nei secoli XVIII-XIX. Osservazioni*, in M. Ortolani (a cura di), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Nizza, Serre, 2010, 369 ss.; A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti: continuità ed evoluzione nelle istituzioni sabaude*, in *Riv. storia dir. it.*, 2018, 451; recenti osservazioni generali in M. Traverso, *New laws, old problems. The conflict of jurisdiction in the criminal matters between the Senate of Turin and the Chamber of Auditors in the first half of the 18th Century*, in <www.rivistapolitica.eu>, 24 gennaio 2022.

(7) Alcuni spunti in M. Bottin, *La Regia Camera de Conti de Turin et la rénovation féodale dans les états de la maison de Savoie au XVIIIe siècle*, in G.S Pene Vidari (a cura di), *Les Sénats de la Maison del Savoie. Ancien régime-Restauracion*, Torino, Giappichelli, 2011, 181 ss.

(8) Cfr. I. Soffiotti, *Storia giuridica e storia economica: nuove fonti giudiziarie*, in *Riv. storia dir. it.*, 2004, 5.

(9) G. Lombardi, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati sabaudi ad opera delle supreme magistrature nel periodo dell’assolutismo*, in Id., *Scritti scelti*, a cura di E. Palici di Suni-S. Sicardi, Napoli, Esi, 2011, 75 ss.; in linea generale va osservato che nell’Antico Regime non si può parlare di amministrazione in modo distinto dalle prerogative giurisdizionali: cfr. per tutti L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 36 ss.

(10) C. Ghisalberti, voce *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enc. dir.*, vol. X, 856.

(11) V. Tango, voce *Corte dei conti*, in *Dig. it.*, vol. VIII, 79.

(12) Per tutti, P. Corrao, *I maestri razionali e le origini delle magistrature contabili*, in *Storia e attualità della Corte dei conti* (Atti del convegno, Palermo, 29 novembre 2012), Palermo, Mediterranea, 2013, 31 ss.; R. Cancila, *La revisione dei conti in Sicilia nell’età moderna (secc. XVI-XVIII)*, ivi, 47 ss.

(13) R. Feola, *L’amministrazione conteziosa*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Bari, Dedalo, 1988, 493 ss.; in generale, cfr. R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del conteziioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984.

Nello specifico, non si procede a effettuare un mero ritorno degli organi giurisdizionali preesistenti – quali la Regia Camera della Sommara – ma si attiva piuttosto un significativo processo politico-istituzionale (oltre che nel campo della cultura giuridica), per cui viene attribuito alla pubblica amministrazione riformata del Regno delle Due Sicilie – inclusi gli organi di controllo – un ruolo centrale di garante della tutela dell’interesse generale e di equilibrio fra i pubblici poteri: “La giurisdizione amministrativa, dopo la Restaurazione, raggiungeva così quella relativa indipendenza, che consentì tra l’altro un significativo sviluppo dell’istituto del ricorso per eccesso di potere, applicabile sia agli atti di pura amministrazione che a quelli contenziosi” (14).

Con la legge 19 dicembre 1807 la Camera di Sommara era stata abolita e si era istituita una Corte dei conti, poi riordinata dai Borboni nel 1817 e 1818 con la previsione di due collegi (uno a Napoli e uno in Sicilia), con competenze contabili, prerogative in materia pensionistica e anche con l’attribuzione del contenzioso amministrativo.

Il confronto normativo mette in risalto che le due realtà apparentemente sono simili, ma, in effetti, pur nella loro affinità si differenzano in diversi punti per quanto riguarda le competenze e le procedure; si tratta di una differenza legata al fatto che le due Corti dei conti hanno origine in ambiti e situazioni politiche e istituzionali difformi e hanno il loro radicamento in un substrato storico e culturale non sovrapponibile: la Real Camera della Sommara, la Real Camera di Santa Chiara e la Regia Corte dei conti del periodo di Murat nel Regno di Napoli; il Tribunale del Real Patrimonio e il Tribunale dell’Erario e della Corona per Palermo e la Sicilia (15).

Altro elemento di rilievo è che nei compiti affidati alle due Gran Corti dei conti emerge con chiarezza la tendenza a “omologare” il contenzioso amministrativo e il contenzioso contabile in considerazione del fatto che “secondo la legislazione del tempo, la maggior parte delle materie di contenzioso amministrativo avevano contenuto economico (demanio, contribuzioni, contratti) talché era abbastanza razionale l’abbinamento con le materie di contabilità pubblica, alla giurisdizione del medesimo consesso affidate” (16).

Nel Lombardo-Veneto non era presente una magistratura contabile, ma uffici amministrativi di controllo direttamente dipendenti dalla Direzione generale dei conti di Vienna.

In Toscana, dopo l’occupazione francese, col ritorno di Ferdinando III e la restaurazione dell’indipendenza politica, vennero ristabiliti gli organi di governo e, in parte, le strutture amministrative che erano in funzione fino al 1808. Il 22 aprile 1815 sono ricostituite la Regia Corte e la carica del Maggiordomo maggiore e, a seguire, il Consiglio di Stato, Finanze e Guerra.

Con riguardo alla Corte dei conti, anche il Granducato di Toscana ne era dotato, secondo regolamentazioni successive, che confluiscono nelle leggi del 16 marzo 1848 e 1° novembre 1849.

La Corte era tenuta a fare una relazione annuale al granduca sull’andamento dell’amministrazione degli anni antecedenti, relazione che doveva esser comunicata alla camera. Aveva inoltre altre funzioni: liquidava e giudicava sulle pensioni, ufficio che le fu affidato, perché l’erario si trovò nel 1848 aggravato da pensioni e provvisori indebiti. Oltre la revisione dei conti, aveva un’attribuzione speciale, ovvero l’operazione cosiddetta “decennio”, che consisteva nell’esame dei conti e bilanci dei dieci anni antecedenti e nel confronto dei risultati. La Corte si componeva di un presidente, di due consiglieri e di due consiglieri supplenti, oltre che ragionieri, uditori e il pubblico ministero. Il presidente era un funzionario nominato dal re, mentre gli altri componenti erano selezionati tra i membri in servizio ordinario presso il Consiglio di Stato e i supplenti tra quelli presso la Corte d’appello di Firenze. Il procuratore generale era l’anima della Corte, con poteri di impulso e con il compito di approntare tutte le relazioni, avvalendosi dell’Ufficio della ragioneria; la Corte dei conti si pronunciava pubblicamente (17).

Nel Ducato di Parma e Piacenza era stata istituita nel 1814 una Camera dei conti, non entrata in funzione; pertanto le attribuzioni contabili erano in capo al Consiglio di Stato.

Di un certo rilievo è l’istituzione nel 1828 con *motu proprio* nello Stato Pontificio di una “Congregazione per la revisione dei conti” e poi nel 1850 di una “Consulta di Stato per le finanze” con il compito di rivedere i conti preventivi e consuntivi dello Stato; sui consuntivi operava attraverso la pronuncia di “sentenze sindacatorie”, mentre sulle altre materie aveva solo voce consultiva (18).

Nel Regno di Sardegna, dopo il periodo francese, era stata restaurata la precedente Camera dei conti, con specifiche attribuzioni giudiziarie sulle liti in cui era interessato il regio patrimonio, le gabelle, i delitti di peculato e le contravvenzioni, oltre alle tradizionali prerogative contabili. Non va peraltro dimenticato che operava fin dai tempi di

(14) R. Feola, *L’amministrazione contenziosa*, cit., 496.

(15) Cfr. A. Giuffrida, *La Gran Corte dei conti ne’ domini al di là del faro e il modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella Sicilia dell’800*, in *Storia e attualità della Corte dei conti*, cit., 77 ss.; utile l’osservazione generale sempre di Raffaele Feola: “Si affermava così, sia nella dottrina pubblicistica che nell’opera del legislatore, la tendenza se non alla formale separazione, almeno all’equilibrio dei poteri dello Stato, la necessità di porre limiti efficaci ad ogni forma di arbitrio” (R. Feola, *La giurisdizione nel nuovo equilibrio dei poteri*, in A. Massafra (a cura di), *op. cit.*, 437).

(16) G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, 969 ss.

(17) Cfr. V. Tango, *op. cit.*, 80; alcuni spunti in A. Gribaudo, *I controlli della Corte dei conti e la responsabilità*, in A. Gribaudo, R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *Il controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, 907 ss.

(18) V. Tango, *op. cit.*

Emanuele Filiberto un Controllore generale, che seguiva nel dettaglio le operazioni contabili dello Stato e dal 1853 aveva la facoltà di registrazione (anche con riserva) dei mandati (19).

La Camera dei conti esercita, dunque, sia il controllo contabile sia la giurisdizione in materia di contabilità pubblica e su questioni in cui sia coinvolto il demanio; le decisioni della Corte rientrano fino al 1837 nel novero delle fonti del diritto quali fonti giurisprudenziali, accanto a quelle legislative, sia generali, sia particolari (come gli statuti comunali); dal 1847 la Camera dei conti diviene supremo tribunale del contenzioso amministrativo (attraverso giudizi di appello), fino al 1859, quando la prerogativa passa al Consiglio di Stato (20).

Approvato lo Statuto albertino e realizzato il passaggio alla monarchia costituzionale, già nel 1852 Cavour aveva richiamato la necessità di procedere alla concentrazione di tutta la materia del controllo preventivo e consuntivo in un'unica magistratura inamovibile e la sostanziale continuità fra la Corte dei conti del Regno di Sardegna e quella del Regno d'Italia s'inserisce in tale completo disegno politico-istituzionale guidato dallo statista piemontese, nel nuovo contesto disegnato dalla Statuto albertino (21).

Proprio con riferimento allo Statuto è significativo rilevare che l'art. 33 prevede fra le categorie in cui scegliere i senatori rientrino i presidenti della Camera dei conti (accanto ai presidenti e primi presidenti del magistrato di Cassazione), a testimonianza della posizione istituzionale e del prestigio dell'organo contabile (22).

In seguito, il Guardasigilli Urbano Rattazzi ne presentò altri due il 5 maggio 1854: uno sull'"Abolizione della Camera dei conti e disposizioni sul contenzioso amministrativo", l'altro per l'"Istituzione della Corte dei conti" (23).

Per la realizzazione bisogna però aspettare il 1859, con una decisa riforma della suprema magistratura contabile, che diventerà Corte dei conti: si tratta di un provvedimento di rilievo (a cominciare dalla denominazione), in cui emerge un quadro rinnovato; la nuova magistratura è istituita con la l. 30 ottobre 1859, n. 3706, sul modello di quella belga, con il compito di eseguire il controllo preventivo sugli atti amministrativi, di esaminare i conti e di esercitare la giurisdizione sui funzionari contabili; viene abolito il Controllore generale, ponendo fine a un secolare dualismo, non senza qualche contrasto istituzionale (24).

Il disegno di legge presupposto fu presentato da Cavour, all'epoca Ministro delle finanze, che, nella relazione illustrativa, sostenne l'utilità del nuovo organo nel modo seguente: "è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile" (25).

La riforma, a ben vedere, non fu ben accolta da tutti: alcuni come Luigi Cibrario (già presidente della Camera dei conti e poi senatore), la criticarono per l'eccessiva esterofilia (26).

Va in ogni caso osservato come la Corte dei conti del Regno di Sardegna avesse assunto una sicura collocazione all'interno del novero delle magistrature superiori, come documenta – fin da subito – perfino la sistematica del calendario generale, in cui la Corte dei conti trova menzione nel capo X fra le magistrature, mentre il Consiglio di Stato trova collocazione autonoma nel capo VII, dopo l'elenco degli uffici ministeriali e di altre amministrazioni (27).

La Corte dei conti era composta da un presidente, un presidente di sezione, sei maestri ragionieri, un segretario generale, un vice segretario generale e vario personale d'ufficio, articolata in due sezioni: la legge del Regno di Sardegna del 1859 ebbe vigore in Piemonte e subito anche in Lombardia, mentre in Toscana e nel Regno delle Due Sicilie si lasciarono provvisoriamente in vita le magistrature esistenti; tale scelta manifesta la prudenza del Governo unitario nel maneggiare il delicato tema dei conti pubblici degli Stati preunitari e le connesse situazioni giuridiche "acquisite", per cui si approntano meccanismi transitori basati sui principi del "diritto intermedio" (28).

(19) A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti*, cit., 462 ss; di rilievo anche L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, 3 ss.

(20) Per tutti, A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti*, cit., 464 ss.; cfr. anche G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, 132 ss.

(21) Richiamo qui la relazione di C. Chiappinelli, *L'attività di referto della Corte dei conti dalle origini del Regno d'Italia*, in questo *Quaderno*, 31.

(22) Cfr. G. Maranini, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, 200 ss.

(23) Sulla figura di Rattazzi cfr. C. Malandrino, *Lineamenti del pensiero politico di Urbano Rattazzi: unità nazionale, costituzione e laicità dello Stato, temperato progresso*, Milano, Giuffrè, 2014.

(24) Alcune considerazioni in C. Pinotti, *Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica fra tradizione e innovazione*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 51.

(25) E. Gustapane, *Corte dei conti*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 278 ss.; sul contesto generale spunti di rilievo in F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei memoriali" degli Stati sabaudi. Percorsi di equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2018.

(26) P. Patrito, *Luigi Cibrario magistrato alla Camera dei conti: uno "spaccato" giurisprudenziale*, in *Riv. storia dir. it.*, 2018, 513.

(27) Calendario generale del Regno pel 1860, XXXVII, Torino, 602-603 ss.

(28) In merito mi permetto di rinviare a M. Rosboch, *op. cit.*, 16-19; come ha osservato Aldo Carosi, la Corte dei conti unitaria è – al contempo – frutto di una volontà innovativa insieme a numerose "ascendenze" storiche: A. Carosi, *op. cit.*, 503 ss. La l. n. 800/1862 precede l'istituzione di Commissioni temporanee con sede in Torino, Firenze, Napoli e Palermo per la revisione dei conti anteriori al 1861 (art. 52); inoltre, l'art. 51 stabilisce: "Le Corti dei conti, attualmente sedenti in Torino, in Firenze, in Napoli e in Palermo sono abolite. Nulla è innovato in riguardo alle sezioni del contenzioso amministrativo in Napoli ed in Palermo, finché non sia provveduto con legge generale sulla materia".

La Corte ha un ruolo di “vigilanza costituzionale e finanziaria”, svolgendo specifiche funzioni in materia di controllo contabile, revisione dei conti e giurisdizione contenziosa.

Come molti hanno osservato, il cambiamento di denominazione sancito dalla legge del 1859, da “Camera” a “Corte” dei conti, denota non soltanto un cambiamento di facciata ma la fine di un’epoca (quella della monarchia assoluta e poi consultiva) e l’ingresso della magistratura contabile nel novero degli organi costituzionali (29).

A tale proposito può essere di un qualche interesse richiamare il fatto che le decisioni della Camera dei conti prima e della Corte dei conti poi, hanno costituito nel periodo della Restaurazione e nel cosiddetto “decennio di preparazione” oggetto di pubblicazione di studio quale giurisprudenza pubblicata in raccolte quali il *Diario forense*, la *Giurisprudenza degli Stati Sardi* o la *Rivista amministrativa del regno* (30).

Nel complesso, lo sguardo alle diverse esperienze del periodo della Restaurazione e degli anni precedenti al 1861, mostra accanto all’assetto pluriforme delle varie Corti (o Camere), una sostanziale omogeneità nelle finalità individuate nelle varie legislazioni; con riguardo, invece, alla collocazione nell’ordinamento generale, occorre distinguere fra il maggioritario legame con l’Esecutivo e i casi in cui è stabilita piuttosto una precisa “costituzionalizzazione” e un collegamento con Parlamento, anche in funzione di “contrappeso” all’azione del Governo.

È di tutta evidenza che le vicende del Regno di Sardegna dopo lo Statuto albertino e l’Unità virano l’assetto dell’istituzione di controllo verso questo secondo modello.

3. Il passaggio al Regno d’Italia e le funzioni della Corte dei conti unitaria

Il rapido volgere del processo di unificazione nazionale vede in atto a partire dal 1861 un intenso lavoro di costruzione dello Stato unitario, in cui spicca la proposta di istituzione della nuova Corte dei conti, poi sfociato – non senza difficoltà – nella l. n. 800/1862, approvata il 14 agosto (31).

Come abbiamo avuto modo di richiamare nel convegno del 2019, la Corte dei conti del Regno d’Italia s’insedia il 1° ottobre 1862, con una sobria cerimonia in cui prende la parola, fra gli altri, il Ministro delle finanze Quintino Sella; in quella sede egli ribadisce il ruolo delle Corti dei conti quale presidio della legalità e del buon governo: “è vostro compito il vegliare a che il potere esecutivo non violi mai la legge; ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito darne contezza al Parlamento” (32).

Nell’individuare le prerogative assegnate dalla legge alla Corte dei conti, è bene sottolineare, in premessa la posizione istituzionale attribuitagli, in stretto raccordo con il potere legislativo (secondo il modello belga) e sotto la garanzia dello stesso Parlamento, a cui spetta il giudizio – tramite una commissione composta dai presidenti e vice presidenti di Camera e Senato – sulla revoca o il collocamento a riposo dei componenti, garantendone così (secondo gli auspici a suo tempo espressi da Cavour) l’autonomia e imparzialità. Peraltro, il Parlamento non dedicò particolare attenzione alle relazioni della Corte dei conti, anche laddove evidenziavano fattispecie problematiche rispetto ad atti di derivazione governativa (33).

In generale si tratta di un triplice ambito di azione: dal giudizio di legittimità sugli atti reali e dell’Esecutivo, al controllo preventivo e alla successiva attività giurisdizionale, come ricordato nel già citato discorso del ministro Quintino Sella: “A voi spetta quindi il tutelare la pubblica fortuna, curare la osservanza della legge per parte di chi le debba maggior riverenza, cioè del Potere esecutivo, senza che abbia a menomare quella energia e prontezza di esecuzione che in alcuni momenti decide dell’avvenire di un paese. Voi adempirete il vostro mandato in guisa che dalla istituzione di questa Corte l’Italia tragga i più lieti auspici per la sua unità amministrativa e legislativa” (34).

(29) Per tutti, A. Gribaudo, M. Valero, *Profili storici e organizzativi*, in A. Gribaudo, R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *op. cit.*, 33 ss.

(30) Di alcune di esse, opera del già ricordato Luigi Cibrario, si dà conto in P. Patrino, *op. cit.*, 486 ss. In buona parte si tratta di decisioni di appello quale giudice del contenzioso (su argomenti disparati, anche in ambito civilistico), ma non mancano decisioni specificamente in ambito contabile; qualche esempio: decisione di appello del 25 agosto 1845 in materia di strade pubbliche; decisione di appello del 6 febbraio 1849 in materia di tassa di successione; decisione di appello del 3 dicembre 1849 sulle espropriazioni per pubblica utilità; decisione di appello 1 febbraio 1856 in materia di “tassa di patente”; decisione di appello del 25 maggio 1857 in materia di tubi del gas e art. 404 del codice civile. Si rinvia ad altra sede la presentazione analitica del materiale documentario conservato presso l’Archivio di Stato di Torino, con riferimento al funzionamento e all’attività “quotidiana” della Camera dei conti e della Corte dei conti preunitaria e delle relazioni con gli altri organi giurisdizionali del Regno. Alcuni spunti sul tema generale in I. Soffietti, *Rapporti fra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in *Riv. storia dir. it.*, 1997, 17.

(31) Sull’iter parlamentare, v. S. Benussi, *Il dibattito parlamentare sull’istituzione della Corte dei conti (1861-1862)*, in *Storia amministrazione costituzione*, 2012, 20, 139.

(32) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, cit., 41; sull’insediamento a Torino della nuova Corte dei conti nel già “Palazzo del Debito Pubblico”, cfr. M.T. Polito, *La Corte dei conti con l’avvento della Costituzione repubblicana: l’evoluzione della funzione di controllo*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 67.

(33) Per tutti, E. Gustapane, *op. cit.*, 278 ss. e, fra i testi più risalenti e analitici, A. Casulli, *La funzione istituzionale della Corte dei conti e la riforma del controllo in Italia*, Roma, Ausonia, 1929; F. Rostagno, *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, vol. II, Milano, Treves, 1929, *passim*.

(34) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, cit., 41-42.

Più nello specifico, le competenze della Corte dei conti unitaria, in estrema sintesi, sono disegnate dalla legge istitutiva nel modo seguente (35).

Con riguardo al controllo di legittimità preventivo esso riguardava i decreti reali, quelli dei ministri che comportavano impegni di spesa e gli ordini di pagamento delle amministrazioni statali, oltre a compiti di vigilanza sulle riscossioni e sugli agenti pubblici. Per gli atti dell'Esecutivo vi era la possibilità della richiesta della registrazione degli stessi "con riserva"; anche se il giudizio della Corte è di mera legittimità e non di merito, si tratta – come osservato da molti studiosi – del compito potenzialmente più esposto "politicamente", a cui peraltro le compagini parlamentari non hanno dato particolare peso, nonostante la comunicazione quindicinale al Parlamento degli atti registrati con riserva con l'indicazione dei motivi del diniego del visto; peraltro, il visto non è richiesto in tempo di guerra o per atti riguardanti la sicurezza dello Stato, così come atti di nomina dei regi commissari comunali o provinciali e per atti di scioglimento delle amministrazioni (36).

In relazione alle prerogative giurisdizionali, la Corte giudicava sui conti degli agenti incaricati di maneggiare risorse pubbliche, come contabili e tesorieri pubblici; è rilevante notare che nei primi anni (1862-1869) sono istituite alcune commissioni temporanee per l'esame dei conti antecedenti al 1862 ed è interessante notare che dal 1863 al 1867 il numero di conti esaminati è assai scarso (solo 852), mentre crescerà a dismisura negli anni successivi: 100.000 dal 1868 al 1872! (37).

Le procedure sui giudizi sono precisate, *ex art.* 49 della l. n. 800/1862, con il r.d. ottobre 1862, n. 885, sulla giurisdizione e il procedimento contenzioso innanzi alla Corte dei conti; rispetto alle decisioni della Corte sono previsti – a seconda delle tipologie – rimedi in via di opposizione, revocazione e annullamento. Con validità complessiva, a partire dal 1887 è introdotta una generale "perenzione d'istanza trascorsi tre anni".

Ancora, rispetto ai poteri di controllo contabile essi sono abbastanza vasti e si possono segnalare il controllo *a posteriori* di tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche, così come di rilievo è anche la competenza sulla liquidazione delle pensioni imputate sul bilancio dello Stato e il giudizio sui ricorsi dei pubblici funzionari sempre in materia pensionistica. Sul giudizio di parifica si dirà qualcosa in seguito.

A queste tipologie di competenze se ne aggiungono altre "speciali" e altre ancora saranno aggiunte (o modificate) con leggi successive nel corso della sua lunga storia (38).

Di una certa importanza, nell'ambito dell'evoluzione successiva, è la ricaduta delle leggi di unificazione amministrativa del 1865 sulle prerogative della Corte dei conti; con quel provvedimento, com'è noto, viene infatti abolito il contenzioso amministrativo a livello centrale, salvo disposizioni speciali; si discute in proposito se le attribuzioni dei consigli di prefettura (in primo grado) e della Corte dei conti (in grado di appello) sui conti comunali, provinciali e delle opere pie, restassero in vigore proprio in forza di disposizioni speciali (39).

Peraltro, la stessa Corte dei conti aveva ritenuto in numerose sue decisioni (dal 1873 al 1894) che i giudizi delle prefetture non fossero da considerare quali giudizi contenziosi, ma come meri provvedimenti amministrativi, che potevano dare luogo a un successivo giudizio della stessa Corte dei conti, perciò pienamente ammesso anche dopo la riforma del 1865 (40).

Si consolida in tal modo anche una specifica attenzione della Corte dei conti sulle amministrazioni locali, ambito che ha assunto negli ultimi anni una posizione di grande rilievo (41).

Più in generale con la legge di unificazione del 1865 (Allegato D) sono attribuite al Consiglio di Stato alcune specifiche materie finanziarie "appartenenti al diritto pubblico dell'economia (sfuggite all'abolizionismo liberale)" (42),

(35) Può essere utile riportare l'art. 10 della legge istitutiva: "La Corte, in conformità della legge e dei regolamenti: Fa il riscontro delle spese dello Stato; Veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; Veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione o col sindacato di speciali revisori; Accerta e confronta i conti dei Ministeri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che sieno presentati alle Camere; Giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalle leggi"; le ulteriori attribuzioni in materia di pensioni e di registrazione degli atti ministeriali (oltre al rimando a ulteriori possibili competenze previste da leggi speciali) sono individuate dagli artt. 11-13.

(36) Per un'utile presentazione del testo della l. n. 800/1862 si può fare riferimento a I. De Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia. Ritorno alle origini (ovvero "le carte ritrovate")*, Molfetta, La Nuova Mezzina, 2018.

(37) F. Rostagno, *op. cit.*, vol. II, 275-302.

(38) Per tutti, M.L. Lanzafame (a cura di), *Corte dei conti: la storia, l'organizzazione e le funzioni*, Roma, Corte dei conti, 2010.

(39) In generale, fra i molti, A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *op. cit.*, spec. 173 ss.; G.S. Pene Vidari, *Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa e amministrativa*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 2015, 519.

(40) Cfr. V. Tango, *op. cit.*, 173 ss.; sui profili evolutivi, in sintesi, G. Carbone, *Corte dei conti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 14, Torino, Einaudi, 1998, 847 ss. I principali interventi normativi sono editi in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, cit., 55 ss.

(41) Rimando a tale proposito alla relazione di A. Poggi, *I controlli sugli enti territoriali*, in questo *Quaderno*, 67; cfr. anche L. Antonini, *Riscoprire in chiave "umanistica" il ruolo della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 81.

(42) C. Pinotti, *op. cit.*, 53.

che costituivano la sua giurisdizione propria o “piena” e sancendo una sorta di “separazione” di settori fra Corte dei conti e Consiglio di Stato, con una certa discontinuità con la risalente tradizione sabauda e aprendo la strada al “pluralismo” delle giurisdizioni poi sancito dalla Costituzione del 1948 (43).

Va osservato che all’azione della Corte dei conti si affianca nel 1889 una legge generale sulla contabilità pubblica (legge 22 aprile 1889) (44).

4. La prima parifica del rendiconto generale dello Stato

Di particolare importanza è la prerogativa attribuita dalla legge istitutiva alla Corte dei conti di pronunciare il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato (*ex art.* 31 l. n. 800/1862).

Si tratta di un compito non facile e non adempiuto dalla Corte nei suoi primi anni di vita; la difficoltà a realizzare l’unificazione del bilancio statale dopo l’Unità, attraverso il recupero dei bilanci degli stati preunitari (assai diversi tra loro e spesso in debito, incluso il Regno di Sardegna) è molto evidente; è difficile, infatti, chiudere i vecchi conti preunitari – assai difformi nella concezione e nelle tecniche utilizzate – e il pareggio di bilancio è una chimera per molti anni, con rischi gravi di dissesto dopo la III Guerra d’Indipendenza, tanto che il pareggio di bilancio sarà raggiunto solo molti anni dopo, anche con l’introduzione della tassa sul macinato e non senza alti costi sociali (45).

Il primo giudizio di parifica, sul quale ci si era soffermati in un importante convegno svoltosi a Firenze nel febbraio 2020 (pochi giorni prima dello scoppio della pandemia), viene solennemente celebrato proprio a Firenze il 19 febbraio 1870; di lì a pochi mesi la Corte si sarebbe trasferita a Roma (46).

La prima udienza di parifica consta di una procedura solenne con uno stile prettamente giudiziario, svolta dalle Sezioni unite della Corte, sotto la presidenza di Augusto Ducoqué-Lambardi e con segretario generale Luigi Leoni (47); in quella sede viene presentata la relazione sui conti dello Stato dal 1862 al 1867. Peraltro, negli anni precedenti la Corte dei conti aveva annualmente presentato al Parlamento, tramite il Ministro delle finanze, dettagliate relazioni sui conti e sull’andamento dell’amministrazione, con la seguente motivazione: “Non potendo eseguire la legge secondo la lettera della sua disposizione, volle osservarla secondo il suo spirito per quella parte, in cui le era dato farlo” (48).

Il resoconto verbale, assai scarno, dà conto dei presenti dell’avvenuta lettura della relazione da parte del consigliere Agostino Magliani e di alcune richieste di chiarimento e osservazioni avanzate da alcuni componenti il collegio, concludendo con la proposta di “deliberare in massima, salvo la formula dal trovare per i resti e riserve da farsi come sopra e si conclude approvando in questo senso” (49).

Il testo della relazione e della deliberazione (“Relazione e deliberazione della Corte dei conti sui conti amministrativi per gli esercizi dal 1862 a tutto il 1867”), assai ampio, viene presentato alla Camera dei deputati dal Ministro delle finanze Quintino Sella il 10 marzo 1870.

Nel corso della presentazione il ministro fa presente, fra le altre cose, come nel periodo 1862-1869 erano stati presentati alla Corte dei conti 42.861 conti, di cui 22.600 già esaminati (ma solo 32 fino al 1865, i rimanenti negli anni successivi); la presentazione da parte del Governo è più volte interrotta dai deputati nel clima di un’accesa discussione, tanto che l’esposizione finanziaria e la presentazione di progetti di legge governativi si protrae anche il giorno successivo, auspicando in conclusione: “a voler energicamente, coraggiosamente provvedere affinché sia tolto l’infausto disavanzo che ci opprime, e stabilito il pareggio, e col pareggio il credito delle nostre finanze!” (50).

Inizia così la vicenda dei giudizi di parifica, che proseguirà anche nei decenni successivi, con la Corte dei conti repubblicana, ed è ora estesa anche ai bilanci delle regioni, con piena valorizzazione della centralità costituzionale delle autonomie e del ruolo della Corte come istituzione indipendente e quale vera e propria magistratura giudicante.

5. Nota conclusiva

Il titolo del nostro convegno fa riferimento in maniera significativa all’evoluzione delle funzioni della Corte e il suo ruolo a servizio della collettività.

(43) In sintesi, C. Pinotti, *op. cit.*, 51-55; sul tema generale del “pluralismo” è di grande rilievo l’insieme dei contributi raccolti nel 2021 – in specie in chiave storica – nel volume 50 dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, con una significativa introduzione di G. Cazzetta, *Pagina introduttiva. (Unità e pluralità: spazi e tempi del pluralismo giuridico moderno). Cinquant’anni di Quaderni fiorentini*, 1-25.

(44) Cfr. A. Crosetti, *Da la Chambre des comptes alla Corte dei conti*, cit., 473.

(45) L. Tedoldi, A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall’Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

(46) Il convegno si era svolto presso la sede della Prefettura di Firenze a Palazzo Medici Riccardi e aveva come titolo “150 anni dalla prima parifica del rendiconto generale dello Stato”.

(47) In proposito si può fare riferimento all’intervento tenuto da Bernardo Sordi al convegno fiorentino del 19 febbraio 2020 (in attesa di pubblicazione).

(48) *Atti della Camera dei deputati*, sessione della X legislatura 1869-1870, n. 42 bis, tornata del 10 marzo 1870, 441.

(49) Corte conti, Sez. riun., adunanza 19 febbraio 1870, Verbali della Corte dei conti del Regno d’Italia, anno 1870, Archivio generale della Corte dei conti, Roma.

(50) *Atti della Camera dei deputati*, sessione della X legislatura 1869-1870, n. 42 bis, tornata dell’11 marzo 1870, 486.

Le brevi note storiche qui presentate hanno evidenziato come un certo dinamismo e una notevole capacità di adattamento alle mutate condizioni abbiano caratterizzato la storia dei “progenitori” dell’odierna Corte dei conti. I diversi ordinamenti hanno sentito pressoché sempre il bisogno, secondo la propria sensibilità, di avvalersi di organi di controllo della spesa pubblica e dell’attività amministrativa, a tutela dell’integrità dei patrimoni e al fine di promuovere il bene pubblico e la buona amministrazione.

In effetti, soprattutto nel delicato passaggio allo Stato unitario, la Corte dei conti ha – primo organo istituito dopo l’unificazione del 1861 – costituito un sicuro appiglio istituzionale, collocandosi con la sua autonomia in un ruolo equilibratore delle prerogative del Governo, in stretta connessione con il Parlamento, venendo a esercitare un ruolo di garanzia del buon andamento dell’amministrazione e anche di coesione nazionale.

In particolare, il giudizio di parifica del Rendiconto dello Stato diventa dal 1870 un momento fondamentale di misura della salute dei conti pubblici e della buona amministrazione, che si è mantenuto – attraverso i diversi passaggi normativi e istituzionali – fino ai giorni nostri; va osservato che proprio su questo punto era intervenuta la legge n. 255 del 1933, stabilendo che la relazione di parifica e la relazione annuale sul funzionamento della pubblica amministrazione fossero presentate direttamente anche al Capo del Governo, venendo a sminuire il ruolo delle Camere, pur da parte loro poco rappresentative in un periodo di dittatura.

Il nesso privilegiato con il Parlamento, finalmente rappresentativo della Nazione, è stato ripreso con la Costituzione repubblicana, secondo cui, com’è noto, la Corte “Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito” (art. 100).

La Corte dei conti si è collocata, dunque, fin dal periodo sabauda come vero e proprio “autonomo potere dello Stato” e come garante imparziale dell’equilibrio economico e finanziario dello Stato, evolvendosi secondo un significativo “sincretismo giuridico” (51).

Le vicende storiche della Corte dei conti e dei suoi ascendenti preunitari nella penisola mostrano l’importanza della “buona amministrazione” e della cura dei conti e dei patrimoni pubblici, che rappresentano un presidio del bene comune e della democrazia sostanziale.

* * *

(51) L. Greco, *op. cit.*, 18; A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti*, cit., 480.