

**Torino 12 novembre 2012**  
**Palazzo Reale - Salone degli Svizzeri**

**CERIMONIA PER IL 150° ANNO DELLA CORTE DEI CONTI**

## Il giudice dei conti e delle responsabilità dalla storia all'attualità di Salvatore Sfrecola\*

In apertura di uno dei suoi libri più famosi, "La storia del potere in Italia 1848 - 1967", Giuseppe Maranini, storico delle istituzioni, giurista e politologo, una delle firme più prestigiose del *Corriere della Sera*<sup>1</sup>, scriveva: "Tutte le cose vengono da lontano: è impossibile prendere coscienza del presente senza saggiare attraverso l'indagine storica la natura e la consistenza delle forze che dominano la vita attuale, senza individuarne le linee di sviluppo, che dobbiamo sempre conoscere e sottintendere, anche quando per necessità di semplificazione e pratica utilità, ci interessa solo un singolo momento: la sua rappresentazione istantanea, se non reinserita nel processo dinamico dal quale artificiosamente venne distaccata, diventa sempre una falsificazione"<sup>2</sup>.

La storia, dunque, per ricercare e indagare, come ci ha insegnato Erodoto, per trovare delle risposte, per interrogarci cartesianamente "con un dubbio radicale sulle istituzioni e sulle culture che ereditiamo"<sup>3</sup>, per riconoscere, in un contesto più ampio, europeo e mondiale, quei tratti di lunga durata che caratterizzano la legittimazione della politica e delle istituzioni. Importante, eppure trascurata nel nostro Paese, non solo nell'insegnamento dei saperi ai vari livelli di istruzione, ma anche nell'approfondimento scientifico e nel dibattito istituzionale. Per cui non di "utilità della storia" si dovrebbe parlare, secondo il titolo di un importante libro di Pietro Bevilacqua, ma di "necessità della storia", qualunque sia l'oggetto della nostra analisi, dalla politica alle istituzioni, all'economia.

La storia, per interrogarci sul perché dell'evoluzione delle istituzioni e delle leggi, per risalire alle motivazioni politiche delle scelte legislative ed all'esperienza. Altrimenti rischieremmo di considerare, ad esempio, che la definizione di "organi ausiliari" riferita in Costituzione alle attribuzioni consultive del Consiglio di Stato e di controllo della Corte dei conti sia spuntata come un fungo nel corso dei lavori della Costituente, mentre sappiamo che di quella ausiliarità c'era già consapevolezza, vigente lo Statuto della Monarchia costituzionale, nel discorso del Procuratore Generale della Corte dei conti Michelangelo Troglia, quel 1° ottobre 1862, nel giorno dell'insediamento della nostra Istituzione. È l'affermazione che la Corte, in sede di relazione annuale alle Camere, mentre "fa pubblicamente conoscere i risultati generali e speciali degli atti del proprio ministero lungo l'anno, non meno che lo stato della gestione dei vari Dicasteri e della generale Amministrazione finanziaria durante l'intero esercizio, porge dal canto suo alla Nazione la migliore assicuranza ed il maggiore appagamento possibile intorno alla loro regolarità e precisione, e nello stesso tempo assume il carattere di Autorità ausiliaria, e pressoché delegata dal Potere legislativo, somministrando al Parlamento gli elementi necessari per adempiere alla propria missione, e preparando inoltre mercede la compiuta esattezza del proprio riscontro amministrativo e finanziario il definitivo controllo della Potestà legislativa"<sup>4</sup>. Una considerazione evidentemente ispirata al contesto statutario, un dato di rilevante interesse storico, che dimostra nel magistrato la percezione dell'evoluzione in

---

\* Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte.

<sup>1</sup> Suo, tra l'altro il termine "partitocrazia", contenuto nel titolo del discorso per l'inaugurazione dell'Anno accademico 1949/50 dell'ateneo fiorentino: "Governo parlamentare e partitocrazia".

<sup>2</sup> G. Maranini, *Storia del Potere in Italia - 1848 - 1967*, Vallecchi, Firenze, 1967, 13.

<sup>3</sup> P. Bevilacqua, *L'utilità della storia*, Donzelli, Roma, 2007, 4.

<sup>4</sup> M. Troglia, *Discorso per l'insediamento della Corte dei conti*, in *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1963, 48.

senso parlamentare, nel rapporto governo - Camere, dell'ordinamento costituzionale, un tema sul quale ancora oggi molti storici delle istituzioni s'interrogano<sup>5</sup>, nutrendo dubbi che Troglia evidentemente non aveva. Nel 1862, ben prima che Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75, richiesto di dare un significato alla denominazione della Sezione III ("Gli organi ausiliari") del Titolo III ("Il Governo") della Costituzione, ritenuto da taluno "un evidente errore sistematico e concettuale" (ausiliare = servente)<sup>6</sup>, definisse Consiglio di Stato e Corte dei conti organi ausiliari "della Repubblica", ben prima che vi scrivesse Giuseppe Ferrari nella sua preziosa monografia che individua nell'ausiliarità "un rapporto pertinenziale a scopo di garanzia"<sup>7</sup>, un libro ricco di dottrina tedesca ma dove non si leggono le parole di Troglia né di altri che, nello stesso periodo, hanno approfondito lo studio di quella essenziale funzione, pur compendiata nella definizione di *longa manus* del Parlamento immediatamente attribuita alla Corte. Ripresa da Costantino Mortati durante i lavori dell'Assemblea costituente che definì la Corte "organo ausiliario del Parlamento"<sup>8</sup>.

Ancora una volta lo studio del presente avulso dalla conoscenza del passato.

Questa funzione ausiliaria "della Repubblica" appare oggi coerente all'ispirazione federalista che ha guidato la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, misura gli ambiti del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti e ne afferma il ruolo essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni, a seguito dell'abrogazione dell'art. 125 della Costituzione, il quale prevedeva che il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi delle regioni fosse esercitato "dallo Stato". Un controllo che la Corte dei conti può ben esercitare in quanto organo dello Stato-ordinamento, della Repubblica, appunto.

Di approfondimenti storici degli ordinamenti contabili e di controllo fin dall'antichità, in Italia e nel mondo, si è data carico nel corso degli anni la Ragioneria Generale dello Stato, cui va dato atto di aver promosso studi pregevoli, analitici e documentati, la cui lettura permette di trarre alcune conclusioni essenziali in apertura di queste riflessioni.

In primo luogo che esiste un principio, connaturato alla gestione della finanza pubblica, fin dai più antichi ordinamenti, quelli che Massimo Severo Giannini chiama "general"<sup>9</sup>, secondo il quale nessuna società ha possibilità di vita senza un ordine finanziario e patrimoniale. Inoltre, che l'attività di gestione va assoggettata a controlli e che questi assumono già in origine la forma del rendiconto. In sostanza, quello che Salvatore Buscema definisce correttamente "pilastro dello stato di diritto"<sup>10</sup>, ad integrazione del controllo amministrativo e parlamentare, cioè la verifica della correttezza dei conti, è, in realtà, il pilastro di ogni ordinamento, fin dall'antichità, anche in assenza di assemblee rappresentative e prima che Montesquieu distinguesse i poteri in relazioni alle funzioni svolte a tutela della legalità, assunta come carattere differenziale dello Stato "moderato"<sup>11</sup>. Ed oggi la verifica dei conti fa parte dei diritti fondamentali della comunità<sup>12</sup>.

E subito fu chiaro che a quei riscontri doveva provvedere un organo distinto da quello che aveva adottato gli atti di gestione. Regola anch'essa antica, ribadita il 3 maggio 1240,

---

<sup>5</sup> P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Il Mulino, Bologna, 2003, 149–159.

<sup>6</sup> V. Olivieri Sangiacomo, *La Corte dei conti e la nuova Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 1948, IV, 77 – 80.

<sup>7</sup> *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1958, 324.

<sup>8</sup> *Atti della Costituente*, II Sottocommissione, 884.

<sup>9</sup> *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 19.

<sup>10</sup> *La giurisdizione contabile*, Giuffrè, Milano, 1969, 62 e ss..

<sup>11</sup> G. Silvestri, *Poteri dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, 671.

<sup>12</sup> T. Parenzan, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2003, 1-53.

quando Federico II, il grande imperatore, il più brillante e potente tra i sovrani del suo secolo, il saggio riformatore dell'amministrazione dei suoi stati con le *Costituzioni di Melfi*<sup>13</sup>, stabilisce che il compito di ricevere e giudicare i rendiconti non è accessorio e conciliabile con l'amministrazione attiva e va svolto da funzionari competenti, che il figlio Manfredi indica nei *Magistri rationales Magnae curiae*.

Di più, la regola vuole che questo organo debba essere dotato del massimo di indipendenza, con le guarentigie proprie dei giudici, ben prima che Cavour, in una mirabile relazione al Parlamento subalpino del 1852, dicesse che "è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile".

A quella inamovibilità si richiamava il Ministro delle finanze Quintino Sella nel discorso di insediamento quando, con riguardo al "delicatissimo ed arduo incarico", attribuito alla Corte, chiamata a "vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge" con obbligo, in caso di accertamento di atto "ad essa contrario", di "darne contezza al Parlamento", riferiva che era parso a taluno che fosse "pericolo l'affidarlo a Magistrati cui la legge accorda la massima guarentigia d'indipendenza, cioè la inamovibilità". Aggiungendo che "questo timore" lui non aveva avuto.

Ed in proposito non sarà superfluo ricordare che quella indipendenza, che il Ministro attribuiva ad "una delle più provvide e sapienti deliberazioni che la Nazione debba al suo Parlamento", ha costantemente guidato i passi della Corte. Come quando si trovò a giudicare della legittimità del decreto reale che approvava le misure restrittive della libertà deliberate dal governo del Generale Pelloux nel 1898. Lo registrò "con riserva" e la Cassazione lo dichiarò nullo<sup>14</sup>. Ed ancora, nei momenti di compressione delle libertà statutarie, quando ripetutamente costrinse il Governo fascista a chiedere che provvedimenti ritenuti non conformi a legge avessero comunque corso, registrandoli ancora una volta "con riserva".

Autonomia e indipendenza "di fronte al Governo", che la Costituzione della Repubblica ribadisce per la funzione di controllo nel terzo comma dell'articolo 100, alla Corte ed a suoi componenti. Una precisazione essenziale perché i costituenti avevano ancora ben presenti le limitazioni che per la funzione referente il regime aveva posto al rapporto della Corte con il Parlamento. Quando l'Organo di controllo fu di fatto trasformato in *longa manus* del Governo, il "più alto osservatorio dal quale il Capo del Governo si rende conto del come le leggi sono applicate nei singoli atti dell'Amministrazione, del come le sue direttive si realizzano, nonché delle deficienze che si presentano e dei rimedi che potrebbero escogitarsi".

Nessun dubbio, invece, ebbero i Costituenti a proposito della giurisdizione, considerato che le attribuzioni giurisdizionali della Corte "nelle materie di contabilità pubblica" sono stabilite dall'art. 103, comma 2, collocato nel titolo IV, della Magistratura, in un sistema che, come ha osservato la Corte di cassazione, " ... si compone, oltre che dei giudici dell'ordine giudiziario, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti, dei Tribunali Militari. Tali magistrature, essendo previste dalla Costituzione e avendo una competenza generale in dati settori possono a ragione considerarsi "ordinarie". Infatti "la Corte dei conti, insieme al Consiglio di Stato e ai Tribunali Militari, si pone accanto al magistrato ordinario nell'esercizio normale della funzione giurisdizionale, tanto che non potrebbe essere soppressa che con legge costituzionale ... "<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> G. Masson, *Federico II di Svevia*, Rusconi, Milano, 1978, 189 e ss.

<sup>14</sup> G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, cit. 215.

<sup>15</sup> Sezioni Unite Civili, 20 luglio 1968, n. 2616, in *Foro Amm.*, 1968, I, 1, 493

Ancora una volta ci soccorre la storia. E va citato il Procuratore generale Troglia: “la Corte dei conti è corpo giudicante con giurisdizione ordinaria e suprema per conoscere e pronunziare sulla gestione di tutti coloro che sono incaricati di riscuotere, di pagare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e generalmente sui conti di tutti i Contabili ed Agenti di riscossione di ogni parte del Regno”<sup>16</sup>.

Indipendenza dunque, dell’Istituto e dei suoi “componenti”. Una indipendenza che non potrebbe essere ugualmente garantita a nessuna autorità dei conti pubblici, o comunque altrimenti denominata, della quale di tanto in tanto si sente parlare, considerato che tali guarentigie sono assicurate non già da una semplice denominazione dell’organo, del quale l’italico legislatore ha fatto di recente abbondante uso, ma dall’effettività della posizione istituzionale e dalla disciplina della scelta dei componenti che, nelle autorità esistenti, sono comunque di spettanza politica, sia che ad essa provveda il Governo, sia che la nomina sia di competenza dei Presidenti delle Camere o delle assemblee, essendo quelle sedi espressione della volontà politica della maggioranza che in democrazia ha un valore inestimabile. Altra cosa è l’indipendenza degli organi di garanzia obiettiva istituiti in forma giurisdizionale.

Indipendenza, prescriverà ancora l’Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo sulle Finanze Pubbliche (*INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions*) nel celebre documento di Lima nel 1977, ribadita a Vienna nel 2010, perché “una Istituzione superiore di controllo può svolgere i propri compiti efficacemente e con obiettività solo se si trova in una condizione di indipendenza nei confronti dell’organo sottoposto a controllo”.

In origine, dunque, come già si è anticipato, il controllo sulle contabilità finanziarie e patrimoniali si manifesta come verifica di un conto, giacché “l’obbligo di render altrui conto di una gestione, di un’amministrazione, la quale non sia stata condotta nel proprio esclusivo interesse è regola d’ordine razionale, che non può, dunque, esser collocata in una o in un’altra epoca storica”, come ebbe a dire Ferdinando Carbone, il Presidente del Centenario, il 10 dicembre 1962<sup>17</sup>. Regola, ricordava, presente tanto nel diritto pubblico che nel privato, citando il Vangelo di Luca, nella parabola in cui il padrone ordina all’amministratore infedele di rendere conto della sua amministrazione<sup>18</sup>. Regola che il Codice Giustiniano disciplina sotto la rubrica *de ratiociniis tam publicis quam privatis!*

E qui, senza andare a più antichi ordinamenti dove pure la regola della resa del conto è presente, nei regni della Mesopotamia e dell’antico Egitto, va detto che effettivamente la Grecia non è soltanto la sorgente luminosa della civiltà europea nel pensiero, nelle arti, nella tecnica politica, è anche fondatrice di un sistema giuridico che contiene *in nuce* tutta la problematica relativa alla gestione del pubblico denaro<sup>19</sup>.

Ad Atene la responsabilità dei magistrati era innanzi tutto finanziaria, e, poi, morale e politica. Sicché ogni funzionario, uscendo di carica, doveva presentare il rendiconto dei fondi pubblici di cui aveva avuta la gestione al tribunale dei Logisti (Λογισται)<sup>20</sup>, da Λογος, il conto. Se si sottraeva a quest’obbligo con mezzi illeciti o non lo adempiva nei termini legali, era passibile di un’azione giudiziaria pubblica ad iniziativa dei συνήγοροι,

---

<sup>16</sup> M. Troglia, *Discorso*, cit., 45.

<sup>17</sup> In *Celebrazione*, cit.,

<sup>18</sup> 16, 2.

<sup>19</sup> L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazione*, cit., 6.

<sup>20</sup> Aristotele, *La Costituzione degli ateniesi*, BUR, Milano, 2012, 121.

in funzione di pubblico ministero i quali, ove non potessero proporre il discarico, chiedevano, sia per fatto delittuoso sia per mera irregolarità contabile, una pena anche maggiore della somma perduta.

È lì *in nuce* il nostro processo contabile: l'esistenza di un pubblico ministero, la necessarietà del giudizio, l'autorità della cosa giudicata.

E se ad Atene è rimasto celebre il processo contro Pericle, "l'inventore della democrazia", che, avendo la direzione politica della Polis nel cuore del V secolo a.C., fu accusato e condannato per non aver potuto dare la prova del modo come aveva destinato ed impiegato i fondi segreti<sup>21</sup>, a Roma è rimasto celebre il processo *in Gaium Verre* a tutela dell'*Aerarium populi romani*, nel corso del quale Cicerone accusa l'infedele proconsole della Sicilia, in giudizio per concussione (*de pecuniis repetundis*), che *rationes ad aerarium non audet referre*<sup>22</sup>, non aveva osato rendere il conto, perché i conti parlano chiaro e sarebbe emersa in modo incontrovertibile la mala gestione della quale si era reso responsabile.

Né fu perdonata a Scipione Africano, che pure aveva salvato Roma con la straordinaria vittoria su Annibale a Naraggara (comunemente individuata in Zama)<sup>23</sup>, la mancata rendicontazione di quattro milioni di sesterzi dell'armata d'Africa, a lui che aveva arricchito le casse della *res publica* di duecento milioni<sup>24</sup>.

Crollato l'impero romano, sopravvissuto per secoli grazie alla sua potente organizzazione amministrativa e finanziaria, fondata sui preventivi delle spese complessive e dei mezzi per farvi fronte<sup>25</sup>, e superata l'età barbarica, i comuni medioevali danno rilevanza giuridica al "cercamentum" finanziario, nell'ambito di quel generale sindacato previsto a carico di ogni funzionario, dacché gli uomini del medioevo erano preoccupati dall'idea di tutto sottoporre a controllo per salvaguardare la cosa pubblica, perché le spese fossero disposte *pro utilitate communi*, *in nuce* quello che negli stati costituzionali è il principio di legalità.

Il filo rosso dei controlli e della verifica dei conti corre lungo i secoli, a cominciare dalle istituzioni dei comuni liberi e dei principati, l'*Eccellentissima Camera*, istituita a Genova, nel 1528, i *rationatores ad papiri, ad expensae, ad cartam* nella Milano del Duca Francesco Sforza (1541), dove nel 1770 viene istituita la Camera dei conti<sup>26</sup>.

A Venezia la Serenissima Repubblica ha conosciuto nel tempo varie istituzioni con incarico di verificare l'andamento delle entrate e delle spese. Al secolo XV risale la magistratura "sopra li conti". Dapprima denominati *savj*, poi *provveditori sopra conti*, costituirono una delle tante magistrature istituite per il controllo del pubblico denaro. Ma già nel 1324 aveva eletto dieci *savj* sopra le spese disordinate e superflue<sup>27</sup>.

In Toscana, che ha conosciuto buone istituzioni contabili fin dall'epoca repubblicana, come i *Regolatores introitus et exitus* (nel 1335 troviamo la "Magistratura del giudice de le ragioni"), nel 1824 ad opera di Leopoldo II si prescrivono la tenuta delle scritture e la compilazione del bilancio. Nel 1849 viene istituita la Corte dei conti, in sostituzione di un preesistente ufficio di revisione presso il Ministero delle finanze.

A Napoli, il riscontro contabile amministrativo è antichissimo. Sotto i Normanni (1140 - 1194) vi provvede la "Magna curia dei maestri razionali", una denominazione che

---

<sup>21</sup> G. De Sanctis, *Pericle*, in *Enciclopedia Italiana*, vol. XXVI, 749.

<sup>22</sup> *In Gaium Verrem actionis secundae*, in Cicerone, *Il processo di Verre*, BUR, Milano, 1972, vol. I, 286.

<sup>23</sup> G. De Sanctis, *Scipione*, in *Enciclopedia Italiana*, vol. XXXI, 170.

<sup>24</sup> B. Liddell Hart, *Scipione Africano*, Rizzoli, Milano, 1981, 210.

<sup>25</sup> F. Forte, *Il bilancio nell'economia pubblica*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1985, 3.

<sup>26</sup> Ragioneria Generale dello Stato, *Istituzioni finanziarie e di controllo dello Stato di Milano*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1960, 98

<sup>27</sup> Ragioneria Generale dello Stato, *Magistrature contabili e di controllo della Repubblica di Venezia, dalle origini al 1797*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1950, 59 e 119.

riprenderanno gli angioini (1266 - 1441) e il "Gran camerario". In questo periodo nasce la *Camera della Sommària*, che si rafforza con i re aragonesi e torna dopo l'occupazione francese, quando aveva dovuto cedere il posto alla Regia Corte dei Conti (legge 19 dicembre 1807, n. 328)<sup>28</sup>.

Dell'amministrazione della Curia pontificia sappiamo che fin dall'epoca del pontificato di Gregorio Magno si teneva diligentemente nota delle rendite e delle spese. Nel 593 Gregorio I scriveva al suddiacono responsabile dell'amministrazione di recare con sé tutti i conti relativi ai patrimoni che aveva amministrato<sup>29</sup>. La *Camera apostolica* sarà nei secoli al centro della gestione amministrativa e finanziaria fino al 1870. Il Camerlengo (*Camerarius domini Papae*) controllava i libri contabili che convalidava con approvazione scritta<sup>30</sup>. Il 21 aprile 1544 Papa Paolo III, con la costituzione *Cum sicut accipimus*, dispone che i tesoriere, i vice-tesoriere, gli appaltatori e gli altri ministri camerari in *Camera Apostolica computa huiusmodi integre describere debeant*. Nel 1816 si stabilisce con regolamento che ogni congregazione, tribunale, ufficio che riceveva un'assegnazione di fondi è obbligato ad esibire il conto al "Tribunale della Camera". Nel 1847 viene costituita la "Consulta di Stato" composta da quattro sezioni, una delle quali (Finanza) concentrava in sé le attribuzioni di controllo e di sindacato in materia amministrativo-finanziaria<sup>31</sup>.

Nelle costituzioni degli stati italiani nel periodo dell'occupazione napoleonica sono presenti norme specifiche sulla contabilità ed la revisione dei conti<sup>32</sup>. "Il conto generale delle entrate e delle spese della repubblica, munito dei conti particolari e dei documenti giustificativi, sarà presentato dal commissario della tesoreria a' censori della contabilità che lo verificano, e se regge lo approvano", si legge nell'art. 321 della Costituzione della Repubblica cisalpina dell'8 luglio 1797, firmata da Bonaparte.

Anche negli stati assoluti, il principe, che assomma in sé tutta la responsabilità amministrativa e finanziaria, introduce controlli interni e gerarchici, in una condizione di poteri giuridici incontrollati. Ma ugualmente prende consistenza una magistratura contabile, dinanzi alla quale finanche il principe, e non soltanto i suoi funzionari, sono assoggettati al controllo.

Magistrature autorevoli, per la personalità dei soggetti chiamati ad esercitare le funzioni, i quali, pur nominati dal sovrano, non si piegavano facilmente ai suoi voleri. Nel Ducato di Savoia si ricorda l'episodio del rifiuto di interinazione del contratto, in favore della dama di Urfé, relativo alla cessione della contea di Tenda. Per nulla intimiditi, quei nostri lontani colleghi, che a subire il "no" sia stato un principe eminente, quell'Emanuele Filiberto comandante in capo dell'esercito imperiale, il vincitore di San Quintino il 10 agosto 1557. Altri celebri rifiuti ricordano gli storici<sup>33</sup>.

Pertanto, quando il 1° ottobre 1862, il Ministro delle finanze Quintino Sella fa ingresso

---

<sup>28</sup> *Organi contabili e di controllo del regno di Napoli*, a cura della Ragioneria generale dello Stato. Istituto Poligrafico dello Stato, 1950.

<sup>29</sup> Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Istituzioni finanziarie, contabili e di controllo dello Stato pontificio, dalle origini al 1879*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1961, 13.

<sup>30</sup> Ivi, 99 e sss.

<sup>31</sup> Ivi, 251.

<sup>32</sup> *Le Costituzioni italiane, 1796 - 1799*, a cura di d'Addio, C. Ghisalberti, G. Negrini, S. M. Sechi, F. Sofia, Colombo, Roma, 1993,.

<sup>33</sup> Nel 1612, relativamente all'infedazione del marchesato di Saluzzo (soltanto dopo "moltiplicate giussioni" la Camera interinò "per obbedire a S.A., non incontrare la sua indignazione e non altrimenti"); e più celebri dei precedenti, i rifiuti a Madama Reale nel 1677 e nel 1680 rispettivamente della concessione di una pensione annua al Conte delle Lanze e della alienazione di alcuni feudi fatta con lo scopo di procurarsi danaro in occasione del matrimonio del figlio di Madama Reale con l'erede del Portogallo.

nel Palazzo sede della Corte dei conti, per la cerimonia d'insediamento della magistratura contabile<sup>34</sup>, "il primo Magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno", è ben consapevole che la Corte veniva la lontano. Non soltanto dalla Corte del Regno di Sardegna come l'aveva denominata il Conte di Cavour, da Camera dei conti, come innanzi era denominata, ma prima ancora dagli organi di garanzia della Savoia e del Piemonte, fin dal XIII secolo. Dagli "auditores computorum" istituiti nel 1235 da Aimone di Savoia per svolgere funzioni di revisori di conti. Essi, nel 1351, ad iniziativa di Amedeo II, entrano a far parte della Camera dei conti, istituita a Chambéry ad imitazione della *Chambre des comptes*, di poco precedente, suprema magistratura finanziaria istituita nel secolo XIII da Luigi IX, il Re crociato, che non soltanto giudicava sui conti, ma esercitava anche un controllo preventivo mediante il "diritto di rimostranza" sui provvedimenti regi in materia demaniale. La *Chambre* deriva direttamente dalla *Curia regis* e si sviluppa nel momento in cui la corte di Francia diviene stabile a Parigi, la componevano *chierici* (poi maestri) *dei conti*<sup>35</sup>. Un *procureur du roi en la Chiambre des comptes* rappresentava il sovrano. Suo compito era quello di assistere i contabili nei loro rapporti con la Camera per impedire errori e frodi<sup>36</sup>.

Nel 1560 Emanuele Filiberto istituisce il correttore<sup>37</sup> e duplica a Torino la Camera dei conti, magistrature che esercitavano il controllo in forma giurisdizionale, con "diritto di interinazione" sui provvedimenti normativi del *princeps*<sup>38</sup>.

Il 1° ottobre 1862, dunque, in disparte l'enfasi ottocentesca dei discorsi nell'occasione pronunciati, va, tuttavia, sottolineato come la buona amministrazione della finanza pubblica fosse ritenuta prioritaria da Governo e Parlamento all'esordio del nuovo stato che assommava ordinamenti molto diversificati, alcuni dei quali non sempre virtuosi quanto alla tenuta dei conti pubblici, come attestava quel pesante fardello del debito pubblico, che solamente per il Piemonte poteva essere addebitato ai costi delle guerre risorgimentali.

È facile sottolineare che nel 1862, come nel 2012, il debito pubblico è il problema di questo Paese che un tempo spese per unificare l'Italia, successivamente per assicurare il miracolo economico e la pace sociale con disinvolta interpretazione della norma costituzionale la quale prevede che ogni legge "che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte" (art. 81, comma 4), una regola che la Corte dei conti avrebbe senz'altro saputo presidiare se le fossero stati messi a disposizione gli strumenti normativi necessari per sollevare questioni di costituzionalità dinanzi alla Consulta.

Controllo e giurisdizione, dunque, come nella testata della rivista *on-line*<sup>39</sup> dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, per sottolineare che la funzione giurisdizionale, con la sua tipica natura obbiettiva, agisce in connessione diretta con le funzioni istituzionali della Corte. Giurisdizione nelle materie di conto e di responsabilità amministrativa e contabile, che la Costituzione affida alla nostra Istituzione con la formula delle materie di "contabilità pubblica", ben più vasta di quella tradizionale di "contabilità di Stato", risalente agli stati preunitari e alla cultura giuridica ottocentesca, a dimostrazione della percezione che la finanza dello Stato ha avuto una significativa

---

<sup>34</sup> Istituita con la legge 14 agosto 1862, n. 800 (c.d. "legge Bastogi" dal Ministro delle finanze che l'aveva proposta).

<sup>35</sup> V. Bartoli, *Storia delle istituzioni di controllo della finanza pubblica sec. XIII - XV*, Mazzini, Roma, 1979, 14.

<sup>36</sup> Ivi, 155.

<sup>37</sup> G. B. Valentini, *Organismi finanziari, contabili e di riscontro dello Stato*. S. A. Istituto editoriale scientifico, Milano, 1924.

<sup>38</sup> C. Ghisalberti, *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 853 e ss.

<sup>39</sup> [www.amcorte.it](http://www.amcorte.it).

evoluzione nelle formule organizzatorie dell'intervento pubblico in rapporto alle nuove e crescenti funzioni di interesse sociale assunte come proprie dallo stato contemporaneo<sup>40</sup>. Cioè dalla Repubblica nella sua articolazione di enti territoriali e istituzionali e di soggetti privati a capitale pubblico, organismi per i quali va affermata la responsabilità degli amministratori che tali somme gestiscono. Materia naturalmente attratta nell'ambito della giurisdizione riservata alla Corte, essendo evidente che lo schermo della civilistica struttura imprenditoriale, spesso scelto per evitare, da un lato i controlli, dall'altro la responsabilità erariale, non sempre è riuscito frustrato dall'altalenante orientamento della Corte regolatrice, laddove al cittadino appare incomprensibile che si possa avere gestione di fondi provenienti dal prelievo fiscale sottratta al giudice della gestione delle risorse pubbliche e all'iniziativa del Pubblico Ministero istituito presso di esso, soltanto perché gli autori del danno indossano altra uniforme.

Sarebbe, infatti, una grave anomalia dell'ordinamento giuridico se fossero perseguiti con i giudizi di conto e di responsabilità esclusivamente i dipendenti dello Stato e degli enti territoriali con una limitazione per le altre gestioni di pubblico denaro a seconda se il danno sia alla società o all'ente finanziatore. Essendo, in ogni caso, pubblico il denaro gestito.

E neppure può ammettersi, come si sente spesso ripetere, soprattutto da parte politica, che, in realtà, gli amministratori pubblici dovrebbero essere soggetti esclusivamente alla verifica degli organi assembleari, espressione della volontà popolare, ovvero al giudizio dell'elettorato, diverso essendo, come ognuno comprende, il giudizio politico capace di provocare la sostituzione degli amministratori o lo scioglimento degli organi di amministrazione, ma non di adottare, nei confronti dei responsabili, misure riparatorie del genere di quelle che la giurisdizione può assicurare con le garanzie proprie del processo.

Ancora una volta occorre riandare alla storia.

Ho citato l'*Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo sulle Finanze Pubbliche*. La richiamo ancora per l'affermazione che se "il controllo è principio immanente dell'amministrazione delle finanze pubbliche" esso tuttavia "non è fine a se stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema che dovrebbe evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di conformità al diritto, di efficienza, di utilità ed economicità dell'amministrazione finanziaria". Ciò non solo "in modo da rendere possibile l'applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici", ma per "il riconoscimento della responsabilità dell'organo contravventore, il risarcimento dei danni o l'applicazione di provvedimenti che rendano in futuro impossibile, o per lo meno estremamente difficile, la ripetizione di tali violazioni".

Correttamente, dunque, il riconoscimento della responsabilità dell'organo contravventore e il risarcimento dei danni sono rimessi nel nostro ordinamento all'iniziativa del Pubblico Ministero istituito presso la Corte dei conti, soluzione la cui funzionalità è stata apprezzata in sede europea e suggerita, fin dal 1996, nell'ipotesi di una riforma della Corte dell'Unione Europea, che attualmente svolge solo funzioni di controllo<sup>41</sup>, allo scopo di perseguire il risarcimento degli illeciti a danno della finanza comunitaria<sup>42</sup>. Per cui è esatto che "una sostanziale unità domina la molteplice funzione:

---

<sup>40</sup> S. Buscema, *Giurisdizione contabile*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Messina - Taormina, 3 - 8 novembre 1981, Giuffrè, Milano, 1222.

<sup>41</sup> La Corte "esamina i conti di tutte le entrate e spese della comunità", compresi quelli degli organismi dalla stessa creati (art. 188C, comma 1), controlla "la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese" ed accerta "la sana gestione finanziaria" (art. 188C, comma 2), per riferire annualmente al Parlamento (art. 206).

<sup>42</sup> Relazione Dury e Majj-Weggen del 5 marzo 1996 al Parlamento europeo in tema di lotta delle frodi comunitarie.

quella giurisdizionale, quella propria di controllo, di vigilanza di ispezione, come quella, sia pur limitatissima, consultiva, tutte ineriscono alla finalità del controllo cui l'istituto è preordinato, o, quanto meno, vi si riconnettono per la specialità della materia e soprattutto per la diretta o indiretta incidenza sulla finanza statale, che più intensamente determina, anche da un punto di vista storico, la esigenza del controllo"<sup>43</sup>.

In tal modo, inoltre la giurisdizione contabile è la naturale integrazione della funzione di controllo, in quanto "insieme concorrono a realizzare il sistema delle garanzie obiettive"<sup>44</sup>.

La funzione consultiva che nell'anno del centenario poteva essere definita effettivamente "limitatissima", perché circoscritta ai pareri che la Corte a Sezioni Riunite era chiamata a rendere in sede di emanazione di regolamenti e di modelli di contabilità, è stata notevolmente ampliata dall'art. 7, comma 8, della legge 3 giugno 2003, n. 131 (c. d. legge "La Loggia") con riferimento alle "materie di contabilità pubblica", ciò che conferisce all'Istituzione un ruolo di fondamentale ausilio all'attività amministrativa e contabile delle amministrazioni regionali e degli enti locali.

È subito dopo l'istituzione della Corte dei conti dello Stato unitario che, nell'ambito del giudizio di conto nei confronti degli agenti contabili di diritto (riscuotitori, tesorieri, consegnatari) o di fatto, si enuclea un nuovo istituto processuale, il giudizio di responsabilità. A seguito della legge di contabilità del 1869, relatore al Senato il Presidente della Corte Duchoqué Lambardi, già Ministro di Grazia e Giustizia nel Governo Granducale Toscano, viene stabilito che "gli ufficiali pubblici stipendiati, e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato". Laddove il "valore perduto" fu inteso come effetto di un danno a qualsiasi titolo arrecato alla Pubblica Amministrazione. Necessaria evoluzione del giudizio di conto, cosicché in dottrina fu affermato che "il legislatore italiano, elevando la Corte dei conti a giudice supremo di qualsiasi responsabilità civile dei funzionari pubblici stipendiati dallo Stato, contabili o non contabili, verso lo Stato medesimo, venne ad ottenere un ordinamento di diritto pubblico, di cui invano si cercherebbe l'uguale nelle legislazioni straniere"<sup>45</sup>.

Da rilevare, in chiusura di questa pur sommaria analisi storica, che grazie all'impegno degli organi di controllo nel tempo sono state definite ordinamento e attribuzione delle istituzioni finanziarie, le regole della tenuta delle scritture, del bilancio pubblico ed i rapporti tra la gestione delle spese, il prelievo tributario ed i poteri del sovrani e dei parlamenti.

Significativo, in particolare, l'apporto "che la Corte dei conti ha fornito nella costruzione scientifica del "diritto del bilancio", dalla sua originaria identificazione come mera tecnica di gestione (la "contabilità generale dello Stato" in senso stretto) alla sua attuale, e ben più alta, configurazione come il complesso delle regole che presidiano la trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e la loro appartenenza al sistema delle garanzie", come hanno sottolineato le Sezioni Riunite in sede consultiva in un recente parere<sup>46</sup>. Ugualmente rilevante il ruolo che la Corte ha svolto nel processo di riforma della struttura

---

<sup>43</sup> F. Carbone, *Discorso in occasione dell'insediamento a presidente della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1954, I, 54).

<sup>44</sup> S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, cit. 150.

<sup>45</sup> E. Vicario, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, 1925,

<sup>46</sup>[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_consultiva/2011/delibera\\_3\\_2011\\_cons.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_consultiva/2011/delibera_3_2011_cons.pdf)

dei bilanci pubblici, nell'impostazione dei provvedimenti in tema di federalismo fiscale, nella costruzione di una vera e propria "giurisprudenza del controllo", a riguardo della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria delle leggi di spesa. In perfetta continuità con la storia della Corte, come dimostra una annotazione di Gustavo Ingresso, Presidente della Corte, studioso insigne di contabilità di Stato e di scienza delle finanze, docente nell'Università di Napoli, alla "risoluzione" delle medesime Sezioni Riunite del 12 marzo 1946, in occasione della pubblicazione della legge di indizione delle elezioni per l'Assemblea Costituente.

"Nello Stato contemporaneo - scriveva - il controllo sulla gestione della pubblica finanza assurge al grado e al prestigio di una garanzia costituzionale, perché la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio della imposizione tributaria, cioè sul prelievo coattivo dalla ricchezza privata, e quindi sulla limitazione, sul sacrificio della libertà economica del cittadino, che pertanto va protetta contro incapacità o errori o abusi del Governo ... il controllo finanziario della Corte dei conti va considerato non come un semplice momento dell'azione amministrativa, ma in funzione della tutela dell'ordine costituzionale, del quale esso è uno dei fattori più vitali e più delicati".

Al giro di boa dei 150 anni la Corte è veramente istituzione della Repubblica nella articolazione degli enti che la costituiscono ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, con sezioni presenti nei capoluoghi di regione tanto per il controllo quanto per la giurisdizione. Essa, pertanto, presenta le sue pronunce alle assemblee elettive ed al vaglio di una variegata espressione del Foro e dell'Accademia, attenta al contributo che avvocati e studiosi offrono alla formazione della giurisprudenza, nell'esercizio della tutela degli interessi e dei diritti dei singoli e delle istituzioni, in un sistema giuridico aperto al confronto, purché sia evidente che un moderno stato costituzionale si qualifica "di diritto" esclusivamente se, in ogni caso, il rispetto della legge, nella prospettiva costituzionale della legalità e del buon andamento (art. 97), è assicurato da una istituzione che ne sia garante imparziale.