

# QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**ATTI DEL CONVEGNO**

**LA CORTE DEI CONTI  
A TUTELA DEL PUBBLICO ERARIO  
FRA PASSATO E FUTURO**

**Gran salone dei ricevimenti  
Palazzo Madama - Piazza Castello  
Torino  
1° ottobre 2019**



**Quaderno n. 3/2020**

**Direttore responsabile:** Tommaso Miele

**Comitato scientifico**

Alberto Avoli – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Vincenzo Cerulli Irelli – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giuseppe Recinto – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio.

**Redazione:** Ernesto Capasso

**Editing:** coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

**La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista**

La rivista è consultabile anche in:  
*[www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)*

RIVISTA  
DELLA  
CORTE DEI CONTI  
QUADERNI

Quaderno n. 3/2020

Direttore responsabile  
Pres. Tommaso Miele

## LA CORTE DEI CONTI UNITARIA: FRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONI (\*)

di Michele Rosboch (\*\*)

Sommario: 1. *Premessa* – 2. *La tradizione sabauda: dalla Chambre des comptes alla Camera dei conti*. – 3. *Verso l'Unità*. – 4. *La Corte dei conti unitaria: a) la legge 800/1862*. – 5. *La Corte dei conti unitaria: b) i primi anni di attività*; 6. *Cenni conclusivi*.

### 1. *Premessa*

Il 1° ottobre del 1862 si insediava ufficialmente a Torino la Corte dei conti del nuovo Stato unitario (1).

Si è trattato di un passaggio di rilievo nell'opera di edificazione del tessuto istituzionale e giuridico, che ha caratterizzato i primi anni del Regno e che culmina nell'unificazione giuridica - con i cinque codici entrati in vigore il 1 gennaio 1866 - e con la complessa unificazione amministrativa avvenuta con le leggi del 1865 (2).

Com'è noto, il rapido passaggio all'Unità del 1861, con la legge 17 marzo 1861, n. 4671, aveva lasciato irrisolti e impregiudicati alcuni nodi istituzionali e politici, che la classe dirigente liberale - sabauda e non solo - si apprestava ad affrontare non senza difficoltà (3).

In tale contesto risulta perciò assai significativa la rapida approvazione della legge 14 agosto 1862 n. 800 istitutiva della Corte dei conti, inserita nel nuovo ordinamento come organo di controllo accanto al Consiglio di Stato, anch'esso già presente nel Regno di Sardegna, ma poi destinato ad una ben diversa collocazione istituzionale dopo il 1865 (4).

A ben vedere, come peraltro in altri ambiti - su tutti quello dell'organizzazione amministrativa e dell'organizzazione centro-periferia - e considerato il mantenimento dello Statuto Albertino quale

(\*) Del testo presentato in occasione del convegno svoltosi a Torino il 1° ottobre 2019 si è mantenuta l'originaria impostazione, con l'aggiunta di un essenziale apparato critico.

(\*\*) Professore associato dell'Università degli Studi di Torino.

(1) Sullo svolgimento della cerimonia d'insediamento e sulle vicende che hanno portato all'individuazione della sede della nuova istituzione rimando alle relazioni di Guido Melis (*La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*) e di Maria Teresa Polito (*La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione delle funzioni*), pubblicate in questa stessa Rivista.

(2) Per tutti, si vedano: G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966; G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica europea nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, Giappichelli, 2018; C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia. La codificazione del diritto nel Risorgimento*, Bari-Roma, Laterza, 1984; A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960; S. Solimano, 'Il letto di Procuste'. *Diritto e politica nella formazione del Codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano, Giuffrè, 2003 e *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti. Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, (a cura di) F. Benvenuti, G. Miglio, 6 volumi, Vicenza, Neri Pozza, 1969.

(3) Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1997, in specie 31-101 e 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*, CXIII (II-2015), 519-566.

(4) Cfr. 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), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, 171-258 e B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffrè, 1985 (con i numerosi riferimenti ivi contenuti); sulla materia finanziaria nel Regno di Sardegna, significativo C. Narducci, *Il Consiglio di finanze degli Stati sabaudi (secoli XVIII e XIX)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2010.

carta fondamentale anche del nuovo Regno, il modello della nuova Corte era quello sabauda, che aveva subito una profonda evoluzione soprattutto su impulso di Cavour (5).

## 2. *La tradizione sabauda: dalla Chambre des comptes alla Camera dei conti*

La tradizione sabauda in materia di controlli sulle attività finanziarie e amministrative è ricca e assai risalente; essa affonda le sue radici nel tardo medioevo con l'evoluzione della Camera *computorum*, con competenze di controllo contabile sul patrimonio del principe e sulle terre a lui sottoposte, che sfocia (a partire dal 1351 ad opera di Amedeo V) in una vera e propria Camera dei conti in cui s'incardina anche il Procuratore fiscale, nella prima età moderna – in specie su impulso di Emanuele Filiberto –, secondo una linea di sviluppo assimilabile a quella della *Chambre des comptes* francese, che si evolve fino al secolo XVIII contestualmente all'acquisto del titolo regio da parte dei Savoia (6).

Trattandosi, peraltro, di un sistema politico assai pluricentrico e basato, com'è noto, per lo più sui legami personali e feudali, le funzioni della Camera erano soprattutto quella giurisdizionale in ambito demaniale e contabile, e quella di controllo 'economico', a cui si aggiunsero la competenza sui diritti di reciprocità rispetto agli stranieri e specifiche funzioni regolamentari (7).

Un aspetto significativo dell'organizzazione sabauda di Antico Regime è anche quello del ruolo consultivo, e di presidio di 'legittimità', da parte dei Senati a cui è attribuito il cosiddetto potere di "interinazione" degli atti sovrano, compito a cui contribuisce anche il Procuratore della Camera dei conti rendendo in merito un parere obbligatorio.

Come osservato da Giorgio Lombardi, l'attribuzione senatoria (con l'essenziale concorso della stessa Camera dei conti) di registrazione degli atti ducali prima e regi poi consiste in una vera e propria attività di valutazione della conformità degli atti al diritto vigente, a partire dallo stesso diritto regio, ormai sempre più rilevante pur nel contesto pluralistico dello *ius commune* (8).

Non è impossibile individuare qui una consonanza con l'attuale e rilevante potestà di registrazione della Corte dei conti degli atti governativi e ministeriali (9).

(5) I riferimenti bibliografici sull'istituzione e l'attività della Corte dei conti unitaria sono assai numerosi; per tutti si possono utilmente vedere: G. Carbone, *Corte dei conti*, in L. Violante, (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 14, Torino, Einaudi, 1998, 847-880; I. de Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia. Ritorno alle origini (ovvero "le carte ritrovate")*, Molfetta, La Nuova Mezzina, 2018; M. Sinopoli, *Corte dei conti*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Torino, Utet, 1959, 928-972; G. Moffa, *La Corte dei conti del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1939 e *Corte dei conti: la storia, l'organizzazione e le funzioni*, (a cura di), M.L. Lanzafame, Corte dei conti, Roma, 2010, con ulteriori indicazioni ivi citate; significativi sono anche i volumi celebrativi del primo centenario di attività della Corte: *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963 e *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963.

(6) I. Soffietti, *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*, Serre, Nizza, 2010, 369-374 e di recente, in generale, B. Decourt, M. Ortolani, A. Pennini, *Les institutions, XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, in *Les États de Savoie, du duché à l'unité d'Italie (1416-1861)*, sous la direction de G. Ferretti, Paris, Garnier, 2019, 136-146.

(7) I. Soffietti, *Storia giuridica e storia economica: nuove fonti giudiziarie*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXVII (2004), 5-15.

(8) G. Lombardi, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati sabaudi ad opera delle supreme magistrature nel periodo dell'assolutismo*, in Id., in E. Palici di Suni, S. Sicardi (a cura di), *Scritti scelti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 73-114.

(9) Per tutti: F. Chiesa, *Corte dei conti (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 857-873; G. Correale, *Corte dei conti*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 215-225; A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e Società*, 3-2013, 501-545; O. Sepe, *La Corte dei conti: ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, Giuffrè, 1956. Si veda anche

È anche di un certo rilievo, con riguardo ancora all'Antico Regime, la concorrenza di funzioni fra Senati sabaudi e Camera dei conti, con frequenti conflitti di attribuzione e controversie in materie assai importanti, quali questioni feudali, demaniali o penali, sottoposte al giudizio del Duca e su cui si sono avviate di recente alcune indagini specifiche a partire dal copioso materiale archivistico disponibile (10).

Anche le significative riforme settecentesche – seguite alla costituzione seicentesca della doppia classe, una contenziosa e una per il controllo amministrativo dei conti – interessano l'assetto e le competenze della Camera dei conti.

Si possono rilevare, infatti, la soppressione della Camera di Chambéry, la concentrazione delle funzioni in quella di Torino (1720) e il successivo ampliamento di funzioni (con l'aggiunta, ad esempio, di quelle sul regio demanio e la giurisdizione sugli ufficiali e impiegati in materie economiche) oltre alla ridefinizione della composizione, attuata con le Regie costituzioni del 1729 (11).

In sintesi, si tratta di un lungo percorso che è caratterizzato – in un contesto in cui la legittimità è quella propria di uno “Stato di stati” e con la presenza di fonti del diritto per lo più giurisprudenziali – dal concorso di prerogative fra autonomie radicate, controlli e attività giurisdizionali a garanzia dell'integrità e della buona gestione del patrimonio pubblico; a ben vedere sono i tre ambiti che caratterizzano, pur in mutati contesti istituzionali, l'intera vicenda (anche più vicina a noi) della Camera (poi Corte) dei conti, generalmente caratterizzata – allora come ora – da “uno spiccato profilo di autonomia e di indipendenza dal potere sovrano” (12).

Passando poi al secolo XIX, superata la parentesi napoleonica, la Camera dei conti viene a esercitare sia il controllo contabile sia la giurisdizione in materia di contabilità pubblica e su questioni di derivazione feudale 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 1842 (e più propriamente dal 1847) la Camera dei conti diviene supremo tribunale del contenzioso amministrativo, fino al 1859, quando la prerogativa passa al Consiglio di Stato (13).

### 3. Verso l'Unità

Nel periodo cavouriano l'attenzione sull'assetto e sulle funzioni della Camera dei conti è costante, in un contesto nel quale ci si interroga soprattutto sulle funzioni e sui limiti dei pubblici apparati e sulla tutela dei diritti soggettivi e degli “interessi” dei cittadini in uno Stato ormai divenuto costituzionale; così nel 1859 scompare la Camera dei conti e viene istituita la Corte dei conti del Regno sardo, con la contestuale abolizione del Controllore generale (14).

---

il recentissimo *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, (a cura di), A. Canale, D. Centrone, F. Fresi, M. Smiralda, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

(10) Per alcuni esempi di funzionamento e interazione delle magistrature di Antico regime, *Verbali del Consilium cum Domino Residentes del Ducato di Savoia (1512-1532)*, (a cura di), I. Soffietti, Milano, Giuffrè, 1961 e 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.

(11) M. Bottin, *La Regia Camera de Conti de Turin et la rénovation féodale dans les états de la maison de Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle*, in *Les Sénats de la Maison del Savoie (Ancien régime – Restauration)*, (a cura di) G.S. Pene Vidari, Giappichelli, Torino, 2011, 181-195.

(12) A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti: continuità ed evoluzione nelle istituzioni sabaude*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XCI-2 (2018), 451-464, nello specifico 462.

(13) A. Crosetti, *Da la Chambre*, op. cit., 464-470; cfr. anche G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna*, in *Il Consiglio di Stato*, cit., 132-170.

(14) In sintesi, C. Ghisalberti, *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 856-857.

La competenza della Corte dei conti del regno è presto estesa anche alla Lombardia, con funzioni sia di controllo preventivo sia di giudizio successivo sui conti e le spese dello Stato, a cui si aggiunge la valutazione di conformità legale di tutti gli atti di spesa dell'esecutivo, in continuità con la risalente "interinazione" sabauda di Antico regime, ancora prevista dal Codice civile del 1837 (art. 7), ma abolita dall'art. 82 dello Statuto albertino (15).

In Toscana e nel Regno delle due Sicilie proseguono, invece, le attività della Corte Granducale e delle Gran Corti dei conti di Napoli e di Palermo con le rispettive e risalenti attribuzioni (16).

Il cambiamento di denominazione sancito dalla legge del 1859 (da "Camera" dei conti a "Corte" dei conti) non è soltanto un cambiamento di facciata, ma denota la fine di un mondo; anche gli ultimi lasciti dell'Antico regime – così come ripresi nell'età della Restaurazione – sono ormai stati superati dall'avvento dello Stato liberale di tipo costituzionale, che comporta un diverso sistema di controlli di legalità e di conto, basato su un organo "tecnico" di alto profilo dotato di ampia autonomia e indipendenza dei componenti, legato più che al governo del sovrano, agli organi costituzionali (in specie al Parlamento) e di alta amministrazione (17).

Il definitivo tramonto dell'eredità dello "Stato di giustizia", proprio dell'Antico regime sabauda e caratterizzato da una spiccata "polisinodia" delle Corti (18), lascia il passo a una magistratura autonoma e di alto profilo tecnico, ben inserita nei bilanciamenti fra i poteri delineati dallo Statuto; si potrà apprezzare che anche su questo punto la legge del 1862 è particolarmente significativa e innovativa (19).

A ben vedere, già nel 1852 lo stesso 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 (20).

#### 4. La Corte dei conti unitaria: a) la legge 800/1862

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 il dibattito sull'istituzione della nuova Corte dei conti; i lavori preparatori della legge 800/1862 impegnano a fondo deputati e senatori, iniziando da un progetto di legge governativo promosso e presentato in Parlamento dal ministro delle finanze Pietro Bastogi il 20 novembre 1861 (21).

(15) I. Soffietti, *La giurisdizione della Camera dei conti*, cit., 373-374.

(16) Cfr. fra i molti: *Organi contabili e di controllo del Regno di Napoli dal 1130 al 1860*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1953; *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, II, Milano, Treves, 1929, 33-39 e V. Tango, *Corte dei conti*, in *Il Digesto Italiano*, VIII, Torino, Utet, 1899, 79-81.

(17) Per tutti, A. Crosetti, *Da la Chambre*, cit., 451-456; E. Vicario, *La Corte dei conti in Italia. Studio teorico-pratico*, Milano, Vallardi, 1913, 1-41 e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 81-108.

(18) F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei Memoriali"*, cit., 290-294.

(19) Cfr. *infra*, par. 4a.

(20) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 15-18, in cui si fa cenno ad una sorta di "sincretismo giuridico" fra i modelli alla base della nuova Corte dei conti unitaria; cfr. anche A. Crosetti, *Da La Chambre*, cit., 466-470; va 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 (cfr. *Calendario generale del Regno pel 1860*, XXXVII, Torino, Unione Tipografico-Editrice, s.d., 602-603 per la Corte dei conti).

(21) Per il testo e l'annessa relazione, cfr. *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012). Volume 1. Documenti d'Archivio e atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma, 2012, 5-65.

A tale proposito vanno rapidamente ricordati i quattro passaggi parlamentari necessari, due per ciascun ramo del Parlamento, a cominciare dall'approvazione con poche modifiche del disegno di legge governativo da parte della Camera dei deputati – dopo una veloce discussione in Commissione – il 16 dicembre 1861 con 190 voti favorevoli e solo 25 contrari (22).

Il passaggio in Senato fu più difficoltoso; il testo licenziato dalla Camera venne esaminato a partire dalla relazione di Luigi Cibrario (già magistrato della Camera dei conti sabauda per ben 21 anni) (23) per conto dell'Ufficio centrale. Seguono un certo numero di sedute con ampia e articolata discussione (con il contributo, fra gli altri, del relatore Colla e dei senatori Farina, Vigliani, Des Ambrois, Menabrea, Castelli, Di Revel) al termine della quale venne votato (con 80 favorevoli e 7 contrari) un testo profondamente diverso da quello della Camera dei deputati (24).

Alla ripresa dei lavori alla Camera (il 17 marzo 1862), il ministro Sella ha richiamato a nome del governo la “grave urgenza del provvedimento”, considerato necessario per assicurare un controllo unico ad un bilancio dello Stato ormai diventato unico; al discorso del ministro è seguita una lunghissima relazione – anche di contenuto storico e comparatistico – del deputato Martinelli, che ha richiamato nel dettaglio le modifiche approvate dal Senato (su tutte l'abolizione del Pubblico ministero, le modalità di designazione dei magistrati e la cancellazione della figura dei “ragionieri”), e sfociato nella discussione svoltasi poi nelle sedute del 26 e 27 luglio (a seguito di una lunga trattativa politica condotta dal governo al fine di allineare le posizioni di Camera e Senato), con l'approvazione di un testo nuovamente modificato da parte della Camera il 30 luglio 1862 (25).

Si ritornò l'11 agosto al Senato, a partire dalla posizione del relatore Giuseppe Jacquemond, che ribadì la difficoltà di valutare positivamente le modifiche reintrodotte dalla Camera (sulle modalità di nomina, sulla figura del Procuratore generale, sulla presenza dei ragionieri e sul “visto con riserva”), ma ne accettò comunque (*obtorto collo...*) la riformulazione a cui si era arrivati, proponendo quindi all'aula l'approvazione del testo senza modifiche e sottolineando con forza le ragioni d'urgenza nell'adozione del provvedimento.

Il dibattito che seguì l'intervento del relatore fu molto acceso e impegnò tre sedute (11, 12 e 13 agosto 1862), con il voto finale a scrutinio segreto con appello nominale ed esito di 49 favorevoli e 23 contrari; il giorno successivo la legge venne sanzionata e promulgata; essa restò in vigore fino al 1934 (26).

La nomina dei magistrati componenti alla prima Corte dei conti unitaria avviene nel settembre 1862 (con decreti di nomina datati 27 settembre) e il 1° ottobre 1862 si procede al solenne insediamento di cui è redatto verbale contenente l'attestazione del giuramento di tutti i componenti di fronte al ministro Quintino Sella e al segretario di Stato Luigi Barbaroux in rappresentanza del Re, a cui

---

(22) Efficace ricostruzione in S. Benussi, *Il dibattito parlamentare sull'istituzione della Corte dei conti (1861-1862)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 20 (2012), 139-167; i resoconti dei lavori parlamentari sono stati integralmente pubblicati in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 67-542; per il primo passaggio alla Camera: *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Camera dei Deputati*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 67-110; fin da subito emerge l'impostazione originale della Corte dei conti italiana, ispirata, ma non sovrapponibile né al modello belga né a quello francese (cfr. S. Benussi, *op. cit.*, 139-142).

(23) Cfr. P. Patrìto, *Luigi Cibrario magistrato della Camera dei conti: uno “spaccato” giurisprudenziale*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 483-521.

(24) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Senato del Regno*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 111-296.

(25) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Camera dei Deputati*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 297-490.

(26) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Senato del Regno*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 491-542.



seguirono i discorsi ufficiali dello stesso ministro delle finanze, del procuratore generale Michelangelo Troglia e del presidente Federico Colla (27).

Dopo un regolamento provvisorio (2 ottobre 1862), con Regio Decreto sono stabilite le procedure e le formalità delle diverse attività della Corte, che avvia pertanto la sua attività secondo un'articolazione interna che viene a constare di tre sezioni, oltre alle sedute delle sezioni unite; peraltro, nel primo anno di attività si procede ad affidare i conti antecedenti al 1862 (in buona parte ancora precedenti all'Unità) ad alcuni organi temporanei, che continueranno la loro attività fino al 1869 (28).

Alcune formalità sono contenute anche in altri regolamenti interni, quali: il regolamento d'ordine interno del giorno 8 ottobre 1862, il regolamento per gli inservienti e il regolamento pel servizio economico e contabile del 7 giugno 1863, oltre ad altri di minore importanza (29).

L'attività della neo-insediata Corte dei conti si sviluppa nel primo anno in ben cinquanta sedute dall'istituzione fino al dicembre del 1863; peraltro, nei primi anni l'invio dei documenti contabili da parte delle diverse amministrazioni alla Corte è assai limitato: soltanto 852 dal 1863 al 1867, mentre sono circa 100.000 nel periodo 1868-1872 (30).

Come è stato osservato in occasione delle celebrazioni del primo centenario della Corte, essa "rinacque attraverso un sincretismo giuridico, che concentrò nelle sue attribuzioni i poteri già spettanti all'antica Camera dei conti, ma anche ai Senati e a quel Controllore generale, che dopo lo Statuto sembrava invece destinato non alla soppressione, ma a un ulteriore potenziamento" (31).

Le funzioni della nuova Corte risultano essere ben espresse dal ministro Quintino Sella nel suo discorso: "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" (32).

Venendo ora all'analisi dell'ampio articolato in cui è strutturata la legge istitutiva, spiccano soprattutto le norme riguardanti l'indipendenza dell'organo e l'ampiezza delle funzioni ad esso demandate; nel dettaglio, oltre al controllo preventivo sui decreti reali e sugli atti ministeriali di natura finanziaria (oltre a mandati e ordini di pagamento), si possono segnalare il controllo a posteriori di tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche, il giudizio sul rendiconto generale dello Stato e la giurisdizione contenziosa sull'operato dei contabili e dei tesorieri pubblici.

(27) Il testo dei discorsi è pubblicato in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 39-54; Michelangelo Troglia, avvocato, aveva ricoperto in precedenza il ruolo di Direttore generale dell'Amministrazione del debito pubblico (cfr. *Calendario generale*, cit., XXXVII, 602).

(28) Il Calendario generale del Regno fa espresso riferimento alle Commissioni temporanee per la revisione dei conti arretrati, istituite a Torino, Firenze, Napoli, Parma e Palermo, oltre alle Sezioni del Contenzioso amministrativo provvisoriamente tenute in esercizio a Napoli e Palermo (*Calendario generale del Regno d'Italia per 1863*, II, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1863, 69-74).

(29) Tale documentazione è consultabile presso l'Archivio Centrale dello Stato (ACS), Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1871, IT-ACS-AS0001-0000167; nel dettaglio: "Regolamento provvisorio", 2 ottobre 1862, di 35 articoli, fogli 1bis-7; "Regolamento d'ordine interno", 8 ottobre 1862, di 73 articoli, fogli 8-19; "Regolamento degli Inservienti presso gli Uffici di Riscontro", foglio 28; "Regolamento pel servizio economico e contabile dell'ottava divisione", 7 giugno 1863 (senza numerazione); "Istruzione per l'esercizio del riscontro presso le Casse dei Depositi e dei Prestiti istituite con la legge del 17 maggio 1863", 3 ottobre 1863, fogli 30-31.

(30) F. Rostagno, *La Corte dei conti*, cit., II, 275-302.

(31) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 18-19.

(32) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 39-42.

Si tratta, dunque, un triplice ambito di azione: dal giudizio di legittimità sugli atti dell'esecutivo, al controllo preventivo, alla successiva attività giurisdizionale (33).

In linea generale va poi sottolineata la natura della Corte dei conti non di organo amministrativo, ma di “organo di vigilanza e di controllo”, come tale dotato di caratteri di terzietà e ampia autonomia, a presidio della quale è posta l'inamovibilità dei magistrati nominati dal Re su proposta del ministro competente e delibera del governo; la funzione di garanzia viene esercitata da un'apposita Commissione composta dai presidenti e vicepresidenti del Senato e della Camera dei deputati (34).

Un altro punto di discussione riguarda, invece, la collocazione della Corte dei conti nell'ambito del sistema giudiziario unitario, alla luce delle – pur scarse – disposizioni dello Statuto; l'art. 71 recita infatti: “Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie”.

La Corte viene a ben vedere a collocarsi – per le sue caratteristiche di terzietà – come vero e proprio giudice “naturale” pur in materie caratterizzate da una certa specialità; più complessa è la riflessione circa l'ordinarietà della competenza della Corte, peraltro sempre riaffermata dal legislatore e dalla stessa dottrina (35): si tratta di un tema ancora attuale, anche alla luce dell'odierna previsione costituzionale e della significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela della finanza pubblica (36).

Significativo della “vita interna” della Corte è l'ordine del giorno 3 ottobre 1863, proposto dal Presidente, che invita tutti i collaboratori ad “astenersi da qualunque ingerenza” al fine di tenere lontano ogni sospetto sull'imparzialità della Corte e a non ledere il decoro e l'onorabilità della stessa (37); così sono significativi i numerosi e ripetuti richiami al rispetto dell'orario di lavoro, al divieto di fumo, al pericolo d'incendio e persino al servizio dei dipendenti della Corte dei conti nella Guardia nazionale (38).

Il Presidente della Corte procede nei primi anni di attività a numerose nomine interne di “volontari” e di altri funzionari con incarichi organizzativi e di servizio negli uffici; specifiche disposizioni sono emanate per le pratiche di trasferimento della sede a Firenze, che impegnano per parecchi mesi tutti gli uffici e il personale (39).

Nel complesso, dunque, come è stato ricordato, pur nell'ambito di una ricostruzione risalente e per certi versi discutibile per l'impostazione ideologica che la caratterizzava: “La Corte non è una amministrazione dello Stato, ma un istituto di vigilanza, di controllo e giudiziario, per il quale assume il carattere di magistratura giudicante; funzioni tutte le quali traggono la loro origine nella

(33) Fra i molti, F. Rostagno, *La Corte dei conti*, cit., II, *passim* e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 81-108 e 112.

(34) Come sancito dall'art. 4 della legge n. 800/1862.

(35) V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 112-114.

(36) A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzie dei diritti*, in <www.rivistaaic.it>, 2017, 1-21; A. Poggi, *Il sistema giurisdizionale tra “attuazione” e “adeguamento” della Costituzione*, Napoli, Jovene, 1995.

(37) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1866, cit., foglio 32.

(38) Sulle vicende della Guardia nazionale, M. Traverso, «*A palladio delle costituzionali franchigie*». *La Guardia nazionale subalpina nel XIX secolo*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2019.

(39) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1866, cit.: divieto di fumo (20 gennaio 1864), foglio 34; rispetto dell'orario di servizio (6 febbraio 1864 e 23 novembre 1864), foglio 36 e foglio 62; servizio nella Guardia nazionale (25 ottobre 1864), foglio 47; pericolo d'incendio (6 dicembre 1865, foglio 108; l'atto presidenziale di nomina di “volontari” negli uffici della Corte dei conti del 16 novembre 1864 risulta essere stato sottoposto a registrazione dalla stessa Corte (foglio 52); i successivi atti di nomina “volontari” (ad esempio nella nuova sede di Firenze nel corso del 1866) non risultano, invece, essere stati sottoposti a registrazione.

delegazione che il Parlamento le ha affidato, per cui essa rappresenta il Parlamento stesso nell'esercizio di queste sue funzioni" (40).

Peraltro, tale posizione istituzionale si modella nel corso degli anni con l'evolvere del quadro costituzionale (com'è noto, in un contesto di flessibilità) in cui si registra, de facto, una progressiva "perdita di referenza con il Parlamento" e un rinsaldarsi del legame con il Governo e l'amministrazione (41).

##### 5. *La Corte dei conti unitaria: b) i primi anni di attività*

A questo punto può essere di un certo interesse soffermarsi sull'attività di valutazione degli atti ministeriali, necessaria per il "visto" degli stessi; la disciplina prevede da parte della Corte un giudizio di pura legittimità, senza alcuna valutazione sul merito dell'atto.

È significativo come in molti casi il governo stesso richieda il "visto con riserva" senza aspettare il diniego della Corte, così come il fatto che per prassi consolidata, inoltre, alcune tipologie di atti – come quelli di guerra, diplomatici, atti di scioglimento o di nomina di amministrazioni o commissioni locali o nomine interne alla Corte dello stesso sovrano – non vengano sottoposti al visto.

Secondo la legge istitutiva la Corte trasmette annualmente ai Presidenti di Senato e Camera la documentazione degli atti registrati con riserva; dal 1867 l'onere di comunicazione al Parlamento è diventato quindicinale (*ex legge 3853/1867*), anche se non risulta che ciò abbia costituito significativo oggetto di dibattito politico o di messa in mora del governo o dei singoli ministri da parte delle opposizioni o di singoli parlamentari (42).

Sempre al Parlamento la Corte trasmette annualmente le sue osservazioni sul rendiconto generale dello Stato, dichiarandone la regolarità ed esponendo le sue osservazioni, sia in ordine all'applicazione delle leggi, sia in ordine alle possibili modifiche considerate opportune (43).

Un accenno specifico – fra i molti argomenti di un certo interesse – va fatto all'attività giurisdizionale, il cui materiale (in gran parte inedito) è conservato a Roma presso l'Archivio Centrale dello Stato (44).

Il cosiddetto "giudizio di conto" è un giudizio molto particolare, in cui spicca il ruolo istruttorio (a ben vedere quasi "inquisitorio") del referendario e l'assenza di un vero e proprio contraddittorio.

Il giudizio di responsabilità, invece, già previsto nelle leggi sabaude di contabilità, ha come competenza la valutazione dell'attività dei funzionari dello Stato che abbiano arrecato – a qualunque titolo – un danno alla Pubblica amministrazione; esso è promosso dal Procuratore generale.

Nel complesso, la Corte dei conti viene inoltre a giudicare – in via diretta o indiretta – pure sulle attività degli amministratori dei Comuni, delle Province e delle Opere pubbliche di beneficenza e dal 1889 anche delle Opere pie, venendo a precisare i contorni sia della responsabilità contabile sia di quella amministrativa e definendo i criteri di valutazione degli addebiti per i funzionari ritenuti responsabili (45).

(40) F. Rostagno, *La Corte dei conti nella storia*, cit., II, 7-8.

(41) G. Carbone, *Corte dei conti*, cit., 848-851; in proposito si veda anche la parte introduttiva del contributo di Cinthia Pinotti nel presente volume.

(42) E. Gustapane, *Corte dei conti*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 278-284.

(43) Nel dettaglio, la deliberazione sulla cosiddetta "parifica" del rendiconto dello Stato (assunta dalle Sezioni riunite della Corte) e l'allegata relazione sono tramesse al Parlamento tramite il Ministro delle Finanze, che provvede pure a presentare annualmente il disegno di legge di approvazione del bilancio stesso (cfr. E. Gustapane, *op. cit.*, 278-279).

(44) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti (1856-1988), Funzione giurisdizionale (1863-1969), IT-ACS-AS0001-0000282, fila 1, busta/fascicolo 1.

(45) Cfr. A. Crosetti, *Da la Chambre*, cit., 470-477 e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 159-182.

Assai numerose sono poi le cause dedicate alle questioni pensionistiche, che impegnano a fondo sia le singole Sezioni sia le Sezioni riunite (46).

Più nello specifico, un esame delle decisioni dei primi anni di attività della II e III Sezione, fa emergere, anzitutto, la differenza fra decisioni interlocutorie e decisioni definitive; le prime intimano ai funzionari inadempienti di presentare il conto, mentre le seconde ne valutano il merito, a seguito di giudizio tecnico dei ragionieri o ricorso da parte di un ministero, seguite sempre dalle conclusioni del procuratore presso la Corte (47).

Le decisioni sfociano, in caso di responsabilità, sia in una sanzione pecuniaria sia nell'obbligo di rifondere il danno all'erario, con significative differenze di entità: fra le sentenze esaminate nel periodo 1863-1866 si va da un minimo di 1 lira a un massimo di oltre 47.000 lire, oltre agli interessi legali stabiliti in misura del 5 per cento e il pagamento delle spese di giudizio (48).

I titolari di responsabilità sottoposti a giudizio spaziano in tutte le zone d'Italia, mentre con riguardo alle tipologie di funzionari spiccano i titolari di uffici postali e, in misura minore, esattori, tesorieri e ufficiali del bollo.

In molti casi i funzionari non compaiono in giudizio, ma risultano contumaci; rarissimo è il caso di tutela da parte di legali, mentre frequente è, invece, la citazione degli eredi dei funzionari stessi, chiamati peraltro solo al reintegro delle somme dovute all'erario e non tenuti, invece, alle sanzioni pecuniarie considerate personalissime, come espressamente stabilisce la decisione del 7 giugno 1866 della III Sezione (49).

La motivazione delle decisioni è svolta unicamente in via di fatto, con non frequenti considerazioni in punto di diritto; fra le eccezioni sul punto spicca l'appena citata decisione in materia di responsabilità degli eredi (50).

In via generale, significativamente, la decisione del 29 aprile 1865 della II Sezione stabilisce che la giurisdizione della Corte non è ristretta a pronunciare solo sulle contestazioni dei conti, ma si estende ad una generale tutela dell'erario pubblico (51).

È questo un punto di un certo rilievo, che anticipa idealmente il significativo ruolo di collaborazione istituzionale ai massimi livelli poi disegnato dalla Costituzione e assunto dalla Corte

(46) Per tutti, V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 108-112.

(47) Come emerge dall'analisi compiuta sui volumi delle prime Sentenze della II e III sezione appartenenti agli anni 1862: in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(48) La causa riguarda l'Esattore del mandamento di Aosta Edoardo Rattoni, contumace e "fuggito", condannato a rifondere £. 47.376, oltre a £. 1.000 di pena pecuniaria: Decisione della III Sezione della Corte dei conti, 18 settembre 1866, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(49) Nello specifico, la causa riguarda la signora Carmela Forno, madre e tutrice di eredi del Percettore di denaro pubblico Liborio Caccioppo, ora defunto, citato in giudizio; la Corte stabilisce a seguito di considerazioni in diritto che la responsabilità degli eredi non si estende alla pene, che sono irrogate strettamente in ragione dell'ufficio ricoperto, concludendo che "Non è sottoposto ad alcuna pena per i fatti delittuosi del suo autore" (Decisione della II Sezione della Corte dei conti in opposizione a precedente decisione circa il Ricevitore Ufficio Marchi, 17 febbraio 1865, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.).

(50) Cfr. *supra* nota 47.

(51) "Considerato che in materia di conti la giurisdizione della Corte non è ristretta a pronunciare sulle contestazioni che possono insorgere fra l'amministrazione ed il contabile ma si estende a riconoscere anche all'infuori di qualsiasi osservazione dell'amministrazione ed in via quasi di tutela dell'erario pubblico se i conti furono saldati o si bilanciano in favore del contabile ovvero presentano un debito dell'agente per pronunciare nel primo caso il discarico del contabile e nel secondo caso la condanna di esso al pagamento del debito" (Decisione della II Sezione della Corte dei conti, 29 aprile 1865, relatore Barbaroux).

soprattutto negli ultimi decenni, in un'ottica proattiva e propulsiva del bene comune e della legalità sostanziale (52).

Nel complesso si può comunque affermare che prevale nella sostanza il *favor* per il controllo preventivo rispetto a quello successivo, sia per la tutela della cosiddetta "pubblica fortuna", sia per garantire l'osservanza della legge da parte dell'esecutivo (53).

Gli anni torinesi della Corte dei conti furono intensi e significativi, anche perché concomitanti con il complesso processo di unificazione legislativa e amministrativa del Regno; a tal proposito va segnalato che anche la funzione giurisdizionale della Corte dei conti venne messa in discussione dall'attuazione della cosiddetta "giurisdizione unica", volta ad abolire il contenzioso amministrativo e a ricondurre anche la Pubblica amministrazione sotto la giurisdizione ordinaria (54).

Peraltro, la legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E non prevedeva cambiamenti per le attribuzioni della Corte dei conti, anche perché il sistema delineato – non fissando una chiara demarcazione fra diritti soggettivi e interessi legittimi – era del tutto compatibile con la giurisdizione specifica attribuita alla Corte dei conti, i cui componenti erano dotati delle stesse prerogative di inamovibilità e "terzietà" dei giudici ordinari (55).

Tutto ciò si può trarre anche dalle prime relazioni annuali presentate (a partire dal 1862/63) al Parlamento, contenenti soprattutto l'elenco degli atti registrati con riserva e altre informazioni sull'attività svolta (56).

Risulta poi di un certo rilievo apprezzare come nel corso degli anni cresca la valutazione di giuristi e della dottrina per le decisioni della Corte dei conti, che trovano ospitalità nelle maggiori riviste giuridiche, su tutte la "Giurisprudenza italiana" (fondata a Torino nel 1848 come "Giurisprudenza degli Stati sardi", ancora oggi attiva (57).

In proposito è significativo rilevare che la prima sentenza pubblicata è quella del 13 febbraio 1863, in cui la Corte agisce in qualità di giudice d'appello del Consiglio di prefettura di Messina, ritenendosi però non competente, trattandosi di giudizio contenzioso-amministrativo e non contabile; negli anni successivi la gran parte delle decisioni pubblicate riguarda la materia pensionistica (58).

Peraltro, proprio per assumere le sue valutazioni su questa materia, la Corte dei conti è chiamata pressoché sempre a dirimere in via preliminare delicate e complesse questioni di diritto

(52) Come osservato specialmente negli interventi di A. Carosi e L. Antonini (*Il ruolo da riscoprire in chiave "umanistica", della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano*), in questa stessa pubblicazione; inoltre cfr. M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

(53) E. Gustapane, *Corte dei conti*, cit., 278-280.

(54) L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 343-452; cfr. anche G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia*, cit., 819-843.

(55) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 3-37.

(56) Per notizia si può riportare il numero di atti registrati con riserva nei primi anni di attività e, per confronto, nei primi anni del XX secolo: anno 1862/1863, 21 atti registrati con riserva; anno 1864, 33 atti; anno 1965, 21 atti; anno 1866, 11 atti; anno 1867, 33 atti; anno 1901, 2 atti; anno 1902, 4 atti; correttamente si è osservato che la relazione al Parlamento risulta essere, dal punto di vista del rilievo istituzionale, il più importante atto compiuto dalla Corte (V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 2012, 204).

(57) Cfr. G.S. Pene Vidari, *Le origini di Giurisprudenza Italiana*, in *Giur. it.*, CLII (3-2000), 2201-2207 e Id., *Filippo Bettini e la sua Raccolta di giurisprudenza*, in G.B. Varnier (a cura di), *Giuristi Liguri dell'Ottocento*, Genova, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, 2001, 95-124.

(58) Sentenza della Corte dei conti, 13 febbraio 1863, in *Giur. it.*, XV (1863), parte III, coll. 169-170.

intertemporale o transitorio al fine di determinare la disciplina (precedente all'Unità o nuova) applicabile al caso concreto (59).

Due esempi per tutti: con sentenza 16 febbraio 1866 la Corte liquida una somma di lire 360 come pensione vitalizia al signor Venanzio Giungi di Verrucchio (Forlì), sulla base del Regolamento pontificio 24 ottobre 1827, in forza di una cogente argomentazione basata sulla continuità degli ordinamenti e sulla tutela delle legittime aspettative "acquisite", tenendo peraltro conto della vigente normativa unitaria in materia (legge 14 aprile 1864) (60); con decisione 9 giugno 1866, invece, rimanda ed intima all'amministratore della contea di Muscoli (Sicilia) di rendere il conto da farsi "a parte secondo le antiche forme" (61).

La Corte dei conti svolge, quindi, accanto agli altri organi giurisdizionali un importante ruolo di consolidamento dell'ordinamento in un momento di transizione (con numerosi casi di contrasto fra disposizioni diverse e concorrenti) dalle discipline preunitarie all'unica disciplina unitaria, che proprio in quegli anni si stava formando e precisando (62).

Significativamente, dopo il 1865, con la sottrazione del contenzioso al Consiglio di Stato, la Corte dei conti resta pressoché l'unica giurisdizione dotata di una certa "specialità"; pertanto, come provenienti da una Corte "speciale" vengono esaminate e pubblicate in numero sempre crescente dalle riviste giuridiche le sue decisioni: su tutte la già citata "Giurisprudenza italiana", che dedica l'intera terza sezione proprio alla pubblicazione delle decisioni della Corte dei conti (per fare un esempio: ben 51 dell'anno 1866) (63).

Primo presidente della Corte dei conti unitaria fu Federico Colla (fino al 1865), piemontese, già presidente della Corte dei conti subalpina, a cui seguì Augusto Duchoqué Lambardi, giurista toscano e segretario generale del Ministero delle Finanze con il già ricordato ministro Pietro Bastogi (di cui, purtroppo non è disponibile il testo del discorso d'insediamento), che regge la presidenza per ben 27 anni, fino al 1892 (64).

(59) Sul complesso argomento del diritto intertemporale e delle discipline transitorie, cfr. per tutti, anche in prospettiva storico-giuridica: *Diritto intertemporale e rapporti civilistici. Atti del 7° Convegno Nazionale Sisdic, Capri, 12-13-14 aprile 2012*, Esi, Napoli, 2013.

(60) Sentenza della Corte dei conti, 16 febbraio 1866, in *Giur. it.*, XVIII (1866), parte III, coll. 18-23; "... Considerando che mentre per ragione del tempo trascorso nel servizio è indubitato che il Giungi ha uno degli estremi richiesti dal Regolamento pontificio per essere in diritto di domandare la pensione, dovrebbe ora risolversi il dubbio se quello che era impiegato pontificio, e che ha continuato il suo servizio sotto il Regno d'Italia, debba, non ostante il disposto dell'art. 39 della recente legge 14 aprile 1864, a dimostrare, oltre l'estremo del tempo, anche l'altro della incapacità richiesta dal Regolamento pontificio per avere diritto a pensione. Ma nella fattispecie non è necessaria la soluzione di questa disputa, perché apparisce dallo stesso decreto che il Giungi venne collocato a riposo *per avanzata età e per cagionevole salute*, talché oltre l'estremo del tempo nel servizio, si verificherebbe a suo riguardo la impotenza a continuare nel medesimo, e quindi è indubitato che in qualunque modo venisse risolta questa disputa egli sarebbe sempre in diritto, a senso degli articoli 148, 149 e 150 del Regolamento pontificio 24 ottobre 1827, di chiedere che gli venga liquidata la pensione" (coll. 22-23).

(61) Decisione interlocutoria della III Sezione della Corte dei conti sul conto di Antonino Vecchio Majorana, amministratore della Contea di Muscoli (Sicilia), 9 giugno 1866, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(62) Va anche osservato come la mole delle spese dello Stato stesse aumentando; la spesa generale del Regno passa, infatti, dagli 869 milioni del 1862 al miliardo e 536 milioni del 1882, con un significativo incremento in soli vent'anni. Si comprende ancora una volta come fosse importante il compito di tutela e controllo sul pubblico erario e sul patrimonio dello Stato affidato alla Corte dei conti (cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione*, cit., 101-107).

(63) *Giur. it.*, XVIII (1866), Tavole cronologiche delle sentenze, col. 25-28.

(64) Cfr. G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, cit., *passim*.

## 6. *Cenni conclusivi*

Il collega Guido Melis richiamerà nel suo intervento i profili dei maggiori componenti della Corte dei conti dopo l'Unità: basti qui ricordare che il Governo nominò sempre personalità di alto profilo, per lo più docenti universitari o alti funzionari dello Stato: fra questi merita ricordare il giurista Antonio Scialoja, l'economista Francesco Ferrara e – come segretario generale dal 1877 al 1882 – il giovane Giovanni Giolitti (65).

Per concludere, riprendendo il tema del nostro convegno: fra continuità e innovazioni; il percorso storico delineato ha fatto emergere le solide radici della Camera, poi Corte, dei conti sabauda, su cui si inserisce – pur in un contesto istituzionale radicalmente mutato – la Corte dei conti unitaria istituita con la legge n. 800 del 14 agosto 1862.

Nel suo nuovo assetto essa vede crescere autonomia e autorevolezza, assicurate dal nesso con il Parlamento e dalla competenza dei suoi componenti; l'avvio del lavoro negli anni torinesi (e poi fiorentini) chiama la Corte ad affrontare nodi centrali del nascente Stato unitario, come la valutazione dell'applicabilità delle normative precedenti l'Unità, e costruire un equilibrato rapporto fra controllati e controllori, così come affermare con autorevolezza il proprio ruolo nei confronti dello stesso Parlamento e delle altre supreme magistrature dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il suo ruolo e le sue funzioni si mantiene la doppia veste delle attività giurisdizionali e di controllo (con l'aggiunta della rilevante materia pensionistica), che ha caratterizzato tutta la vicenda unitaria della Corte, nelle sue tre sedi di Torino, Firenze e Roma.

“La creazione di questa Corte non solo compie la unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione, ma inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora” (66): le parole del ministro Quintino Sella in sede di discorso inaugurale della Corte avevano colto nel segno, indicando nell'eguaglianza sostanziale la chiave di volta della cittadinanza unitaria, a cui la storia nazionale e la Costituzione hanno dato, con il contributo delle istituzioni – fra cui spicca l'attività della stessa Corte dei conti – e della società civile, spessore e corpo (67).

\* \* \*

---

(65) Cfr. G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, cit.

(66) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, cit., 40-41.

(67) Per tutti, di recente, P. Grossi, *Una Costituzione da vivere. Breviario di valori per italiani di ogni età*, Bologna, Marietti, 2019.

## LA PRIMA CORTE DEI CONTI A TORINO: GLI UOMINI

di Guido Melis (\*)

In questa breve relazione tratterò quasi esclusivamente degli uomini, dei magistrati e dei loro collaboratori, che composero la prima Corte dei conti, dal 1° ottobre 1862 al 3 febbraio 1865, le due date dell'insediamento della Corte a Torino e del suo trasferimento nella nuova capitale a Firenze.

Mi avvarrò, lo dico subito, di varie fonti, ma specialmente di un importante quanto per allora innovativo lavoro scientifico rimasto inspiegabilmente inedito: la tesi di laurea di Antonio Basile, all'epoca un giovane dipendente della Corte a Roma, dal titolo "I magistrati della Corte dei conti. 1862-1912", discussa all'Università degli studi di Roma, Facoltà di Lettere e Filosofia, anno accademico 1980-81, relatore il prof. Carlo Ghisalberti, correlatore l'allora dottore e futuro professore Pietro Saraceno (1). Il vero promotore della tesi, Saraceno, mi fece dono molti anni fa – grazie all'amicizia e alla stima che ci legava – di questo prezioso documento.

Saraceno, per chi non lo ha conosciuto, merita almeno un cenno biografico: figlio di un magistrato della Corte d'appello di Firenze rimasto ucciso da un cecchino fascista proprio nei giorni della liberazione della città (gli spararono dai tetti mentre si affacciava al portone del palazzo del tribunale, avendo per mano il bambino Pietro di cinque anni), Saraceno studiò storia del diritto e delle istituzioni a Roma dedicandosi specialmente alle ricerche sulle magistrature. Introdusse, nei suoi libri e saggi sui giudici italiani, un metodo che lui definiva "prosopografico" e che consisteva prima nello scrutinio meticoloso dei fascicoli personali conservati negli archivi, poi nell'incrocio dei dati che ne derivavano: età, estrazione sociale, provenienza geografica, passaggi salienti della carriera, tempi e modalità delle promozioni, altri incarichi, eventuali pubblicazioni del magistrato, età del pensionamento, se esistente opere e atti da lui prodotti. Utilizzando un computer antidiluviano di prima generazione e avvalendosi di una straordinaria biblioteca personale oggi per sua volontà testamentaria trasferita alla Loyola University di Baltimora, Saraceno costruì un grande data base e vi condusse studi illuminanti.

Quello stesso metodo ritrovo nella tesi di Basile, da lui guidato con mano sicura. Pietro morì qualche anno fa, nel 1998, dopo una vita travagliata piena di dolori: non fosse bastata la morte tragica del padre, sposò poi la figlia del generale dei carabinieri Giorgieri che fu trucidato sotto casa dalle Brigate rosse; poi perse, per una inguaribile malattia, anche la sua compagna. Infine, scomparve ancora giovane egli stesso.

Mi sono soffermato così tanto su Saraceno per illustrare un metodo di ricerca che nel frattempo si è fatto strada, e che ritroverete nel dizionario biografico dei Consiglieri di Stato italiani da me curato nel 2006 (2), negli scritti di storia della magistratura di Antonella Meniconi (3) e in parte anche nel bel volume dedicato ai presidenti della Corte dei conti nel 2013, edito sotto gli auspici della Corte dall'Archivio centrale dello Stato con prefazione del Presidente Luigi Giampaolino (4).

Ringrazio Enrico Gustapane per la sua lettura e per il commento del testo.

(\*) Professore ordinario dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma.

(1) A. Basile, *I magistrati della Corte dei conti. 1862-1912*, tesi di laurea discussa all'Università degli studi di Roma, Facoltà di Lettere e Filosofia, Corso di laurea in Lettere, disciplina Storia del diritto italiano, anno accademico 1980-81; relatore il prof. Carlo Ghisalberti, correlatore l'allora dottore Pietro Saraceno.

(2) *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, 2 tomi (a cura di), G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006.

(3) Specialmente la fondamentale *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012.

(4) Archivio centrale dello Stato, Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano", *1862-2012. Per i 150 anni della Corte dei conti*, presentazione di L. Giampaolino, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali. Direzione generale degli Archivi, Archivio centrale dello Stato, 2013.