

La Corte dei Conti ieri

di Francesco Mastroberti

Sulla Corte dei Conti come su altri grandi tribunali come ad esempio la Corte di Cassazione o la Corte Costituzionale lo storico è tentato di fare esercizio di *continuismo* individuando più o meno plausibili antenati nell'antico regime¹. E' una via praticabile che ci porterebbe fino all'antica Roma dove esistevano organi di controllo in materia di entrate e di spese pubbliche: non fa dunque meraviglia che alcuni abbiano visto nelle magistrature del *Comes Sacrarum Largitionum*, del *Comes Rerum Privatarum* o dei cd. *Rationales* degli an-

tenati possibili della Corte dei Conti²; tale via ci porterebbe a parlare delle *Chambres des Comptes* francesi operanti fin dal Trecento, della Camera Apostolica, operante a Roma fin dal XIII secolo, della Camera dei Conti di Chambery istituita nel 1351 e della Camera dei Conti di Milano istituita nel 1771 (solo per citare alcuni esempi)³.

Solo che allora non esisteva uno Stato come quello che esiste oggi e che è il frutto della Rivoluzione francese e delle riforme napoleoniche. Se un punto di contatto si può trovare, esso risiede nel controllo contabile esercitato dagli antichi tribunali: allora però il controllo era esercitato in nome e per conto del sovrano; dopo la Rivoluzione il controllo viene esercitato in nome e per conto dal nuovo titolare della sovranità, il popolo⁴. Se proprio si vuole trova-

¹ Molti giuristi napoletani dell'Ottocento, di fronte all'improvvisa introduzione di leggi e codici francesi nel Regno sotto Giuseppe Bonaparte, anche per giustificare le scelte del governo Borbonico restaurato che le stesse volle sostanzialmente mantenere salvo qualche inevitabile variazione, seguirono questa strada "continuista" sostenendo la derivazione della Corte di Cassazione del Sacro Regio Consiglio e così via dicendo. Il primo ad andare in questa direzione fu il grande Nicola Nicolini che all'inaugurazione del Tribunale di Santa Maria nel 1809 pronunciò il famoso discorso *del passaggio dall'antica alla nuova legislazione nel Regno delle Due Sicilie*, pubblicato più volte durante la prima metà del secolo XIX. Era una prospettiva rassicurante, vista con favore dal governo, e che consentiva ai giuristi napoletani da un lato di rivendicare l'importanza delle istituzioni giudiziarie napoletane e dall'altro di spendere tutta la loro grande competenza storica derivata dal magistero di Gian Vincenzo Gravina e di Giambattista Vico. Su questi aspetti cfr. F. MASTROBERTI, *Tra scienza e arbitrio. Il problema giudiziario e penale nelle Sicilie dal 1821 al 1848*, Bari 2005 e ID., *La scuola storica napoletana e il passaggio dall'antico al nuovo regime*, in corso di stampa in «Rivista Italiana di Studi Napoleonici».

² Cfr. G. B. UGO, voce «Corte dei Conti» in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Volume III – Parte III, Milano 1902, pp. 908-96.

³ Cfr. *ivi*.

⁴ E' vero che l'antico costituzionalismo – nell'accezione che ne dà C.H. McILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, a cura di Vittorio de Caprariis, Venezia 1956 - riconosceva ai grandi tribunali una grande autonomia che consentiva loro anche di contrapporsi al sovrano: il Parlamento di Parigi, ad esempio aveva il cd. diritto di interinazione ossia la facoltà di impedire la registrazione degli atti del Sovrano e di questo potere si avvale in diverse circostanze. Tuttavia è indubitabile che anche i più grandi tribunali europei radicassero la loro autorità su una delega del sovrano, titolare esclusivo di tutta la sovranità. Su questi aspetti cfr. G. GORLA, *I tribunali supremi degli stati italiani, fra i secc. 16. e 19., quali fattori della*

re in Italia un antecedente storico della odierna Corte dei Conti, allora bisogna guardare all'unico stato della Penisola, al *Regnum*, unificato nel 1140 dai Normanni. Federico II stabilì che i conti si rendessero a Monopoli, Melfi, Caiazzo. Essi erano ricevuti dai *magistri rationales* (il nome ricorda i *rationales* romani), i quali furono riuniti dallo stesso Federico in un unico tribunale, detto Tribunale della Regia Zecca. Tra questi maestri razionali fu il grande giurista Andrea d'Isernia che, secondo una tradizione risalente a Luca da Penna, fu l'autore tra l'altro del *Ritus Regiae Curiae officii rationum*, un'opera che fu una «guida per secoli della giurisprudenza della corte dei maestri razionali»⁵. Alfonso II d'Aragona creò un'altra corte denominata *auditorium rationum, audientia summaria, camera summaria*. Essa aveva il mandato di risolvere le questioni di diritto relative a materie fiscali. Sotto lo stesso Alfonso i due tribunali furono riuniti in uno, la *Camera Summaria* (1444). Le sue attribuzioni erano vastissime e nel tempo aumentarono: vigilare sui diritti e le rendite fiscali, costringere doganieri, credenzieri e tesoreri a rendere conto della loro amministrazione, ricevere da essi i conti delle esazioni, cause feudali, di patronato regio, delle dignità ecclesiastiche e di altri benefici di collazione o di presentazione regia. In una parola questo tribunale – che peraltro aveva la giurisdizione civile e penale su tutti i suoi membri ed impiegati – aveva competenza su ogni causa in cui il Fisco avesse interesse (e per questo continui erano i conflitti con il Sacro Regio Consiglio, l'altro grande tribunale

napoletano)⁶. Da quanto si è detto è chiaro che i rapporti di parentela con l'attuale Corte dei Conti sono molto ma molto larghi.

In Realtà bisogna guardare alle Rivoluzione Francese e alla riforme napoleoniche per trovare l'origine della Corte dei Conti. Fino a quell'epoca in Francia le *Chambres des Comptes*, nate e poi separatesi dal Consiglio del Re, avevano avuto competenze e vicende simili a quelle descritte per la Camera della Sommaria: anche la più importante di esse la *Chambre des Comptes* di Parigi aveva competenze estesissime e rivaleggiava con l'atro grande tribunale francese, il Parlamento di Parigi. Dopo la Rivoluzione Francese l'Assemblea Nazionale Costituente spazzò via le *Chambres* e creò l'ufficio per la contabilità (*Bureau de Comptabilité*) che la Convenzione Nazionale trasformò in una *Commissione della contabilità*: tuttavia essa non ebbe mai né l'autorità né i mezzi per garantire la regolarità delle pubbliche spese⁷.

La legge del 16 Settembre 1807 crea allora la Corte dei conti (*Cour des Comptes*), un corpo unico centralizzato di controllo dei conti pubblici. I principi ispiratori della riforma furono il principio di legalità e la separazione dei poteri, principi cardine dello stato di diritto nato dalla Rivoluzione. Alla Corte vennero attribuite funzioni esclusive nel campo del controllo delle spese pubbliche. I magistrati nominati a vita dal Capo dello Stato erano inamovibili. Per l'art. 22 della legge la Corte doveva fare annualmente al Capo dello Stato una relazione dettagliata sulla sua attività, esprimendo un parere circa l'andamento della pubblica am-

unificazione del diritto nello stato e della sua uniformazione fra stati: disegno storico-comparativo, Firenze 1977 ; M. ASCHERI, *Tribunali, giuristi e istituzioni: dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1989.

⁵ F. CALASSO, voce «Andrea, d'Isernia», in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma 1961.

⁶ Sulle vaste attribuzioni della Camera Sommaria nel Settecento cfr. R. AJELLO, *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, Napoli 1961.

⁷ Sulle riforme del periodo rivoluzionario cfr. J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1998.

ministrazione e sui miglioramenti che si potrebbero ottenere. La Corte, inoltre, avrebbe dovuto rendere al Parlamento le dichiarazioni di conformità relative ai conti degli agenti in rapporto ai bilanci dei ministeri. Per un rigido rispetto del principio della separazione dei poteri, l'art. 18 (discusso direttamente davanti a Napoleone, come racconta il Thiers) stabilì: «La Corte non potrà in alcun caso attribuirsi la giurisdizione sopra gli ordinatori, né rifiutare ai pagatori l'allocazione per i pagamenti da essi fatti sopra ordini rivestiti delle formalità prescritte e accompagnati dalla quietanza delle parti creditrici e dai documenti che l'ordinatore avrà prescritto di aggiungere». Gli ordinatori erano i ministri e la norma intendeva evitare un controllo preventivo potenzialmente in grado di paralizzare l'attività del governo. Si trattava però di un residuo di assolutismo o, se si vuole, una espressione emblematica della cd "monarchia amministrativa" di Napoleone. Furono la giurisprudenza ed alcune leggi a correggere questo aspetto che peraltro non trovò riscontro nelle legislazioni di altri paesi relative alle rispettive Corti dei Conti. La Corte dei Conti francese fu regolata da diverse leggi successive ma la legge del 1807 (e il suo regolamento attuativo) rappresenta il modello cui si ispirarono gli stati dell'Europa continentale.

Con riferimento al Regno di Napoli, la Corte fu introdotta nel 1807 e mantenuta come Gran Corte dei Conti alla Restaurazione con una legge del 1817⁸. Ma al Piemonte bisogna guardare per individuare i passaggi decisivi che porteranno alla creazione della Corte dei Conti italiana. Nel 1852, il 5 maggio, il ministro delle

finanze Cavour presentava al Parlamento un progetto *sull'ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale e della corte dei conti* nel quale affermò la "assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile". Il progetto non ebbe seguito ma i concetti in esso contenuti furono interamente attuati dal Rattazzi del 1859 con la legge istitutiva della Corte dei Conti.

Preceduta da diversi progetti, la legge unificatrice del 14 agosto 1862 n. 800 che istituì la Corte dei Conti, fu fatta «sullo stampo» di quella piemontese di Rattazzi e venne poi estesa a tutto il territorio italiano⁹. Secondo Ferdinando Carbone «Si ebbe, così il controllo preventivo su tutti i decreti reali, sui decreti ministeriali di natura finanziaria, sui mandati e sugli ordini di pagamento; in taluni casi, il controllo posteriore sulle spese; la vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate e sulle cauzioni degli agenti contabili; la pronunzia sul rendiconto dello Stato; la giurisdizione contenziosa sui conti dei tesoriери e contabili pubblici. Funzioni, tutte queste, già assolute dalla Corte dei conti piemontese ed alle quali aggiungevasi quelle - mutate dalla Corte dei conti del Granducato di Toscana - amministrative e giurisdizionali nelle materie di pensioni a carico dello Stato»¹⁰. Quintino Sella, all'inaugurazione solenne della Corte dei Conti, disse che quella legge, «una delle più provvide e sapienti deliberazioni che la Nazione debba al suo Parlamento»,

⁸ Sulla Corte dei Conti nel Regno di Napoli cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli 1984; F. DE MATTIA, *La Corte dei conti nel regno di Napoli*, estratto da «Archivio Storico per le Province Napoletane», II serie anno CXXII (2004), pp. 353-94.

⁹ Sulla storia della Corte dei Conti italiana cfr. F. ROSTAGNO, *La Corte dei Conti nella storia e nelle Sue funzioni. Vol. I. La storia*. Milano 1929; F. CELENTANO, *Evoluzione della Corte dei Conti in Italia* Empoli R. Nocchioli, 1937; E. Vicario, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano 1938; E. STANCAMPIANO, *Dalla Camera dei conti piemontese alla Corte dei conti italiana* Empoli 1962; B. MORETTI, A. MASTELLONI e E. MANCUSO, *La Corte dei conti: origini, ordinamento, funzione*. Milano 1985; C. PINOTTI, *Corte dei conti: la storia, l'organizzazione e le funzioni*, Roma 2003.

¹⁰ L'intervento di Ferdinando Carbone è pubblicato sul sito della Corte dei Conti: <http://www.corteconti.it/>

giovava «ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascimmento o tengono dimori»¹¹.

Dopo il fascismo, che disciplinò le funzioni della Corte con il **R. D. del 12 luglio 1934 n. 1214, la Corte trovò posto nella Costituzione repubblicana agli artt. 100 2° comma** («La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito») e a **103 2° comma** («La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge»).

Un grande presidente, il già citato Ferdinando Carbone, nel celebrare i primi 100 anni della Corte affermava che essa aveva vissuto «i primi cinquanta tranquilli e sereni, i secondi, che ebbero inizio il 1911, contrassegnati da ben cinque guerre, da venti anni di dittatura e dal mutamento della forma istituzionale». Molte guerre, una dittatura e, alla fine una Costituzione. Carbone si chiedeva se qualcosa fosse cambiato nelle funzioni della Corte *«dopo tanto succedersi di eventi lieti e tristi, di profonde riforme politiche, sociali, economiche ... nei quali lo Stato ha così largamente dilatato le sue funzioni, si è diversamente atteggiato, dandosi una nuova Costituzione, ha rinnovato le sue istituzioni parlamentari e di governo, ha creato nuovi organi locali dotati di funzioni legislative e non solo amministrative»*. Ebbene in quel 1962 egli rilevava che *«nessuna mutazione di appena apprezzabile rilievo, essendo sempre, durante il processo evolutivo, gli ordinamenti della Corte rimasti indenni da eversioni o riforme capaci di usurarne o alterarne appena la es-*

senza originaria, la quale a ben guardare anzi, è rimasta meglio precisata e definita, non solo ma, da ultimo, solennemente riaffermata e rivalutata sul piano costituzionale». Gli anni seguenti hanno messo a dura prova queste considerazioni, perché il terzo cinquantennio della Corte è stato, forse, quello più difficile per via delle grandissime trasformazioni che hanno investito lo stato italiano dal suo interno e dall'esterno rendendolo qualcosa di diverso da quello che era nel 1862, nel 1934 e nel 1948. Sono sotto gli occhi di tutti le profonde trasformazioni nell'organizzazione e nelle funzioni amministrative (moltiplicazione degli enti, creazione di autorità amministrative indipendenti, privatizzazione di funzioni e di imprese pubbliche), le quali hanno interessato anche gli assetti finanziari e di spesa incidendo fortemente sui compiti dell'Istituto (basti pensare all'introduzione della legge finanziaria e alle riforme del bilancio intervenute nel 1978, nel 1988 e, recentemente, con la legge n. 94 del 3 aprile 1997). Tuttavia a questi mutamenti istituzionali, in un certo qual senso fisiologici, si sono accompagnati fenomeni eccezionali e che hanno parimenti inciso sulla Corte e sulla sua attività: 1) la crisi vorticoso della classe politica e della stessa politica che, partita nel 1992 con le note vicende di tangentopoli, ancora persiste e che ha naturalmente portato ad ampliare e potenziare le funzioni di controllo contabile; 2) la crisi economica e finanziaria che ha portato il nostro sistema istituzionale a prestare la massima attenzione alle spese pubbliche di ogni tipo.

Da questi elementi traggono origine le leggi n. 19 e n. 20 del 14 gennaio 1994 relative alle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei Conti. La legge n. 19 ha istituito le Sezioni Giurisdizionali Regionali con competenza generale in materia di contabilità pubblica e di pensioni e presso ciascuna sezione ha istituito

¹¹ L'intervento di Quintino Sella è pubblicato ivi.

un ufficio di Procura¹². La legge n. 20 ha stabilito i termini dell'azione di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, precisato gli atti non aventi forza di legge sui quali la corte esercita il controllo preventivo di legittimità e stabilito i compiti della Corte.

Ma i mutamenti istituzionali negli anni successivi sono stati profondi e tali da determinare molte modifiche alla legge e da aprire nuove prospettive. Basti pensare alla grande trasformazione recata dalla legge costituzionale del 18.10.2001 che ha operato un nuovo riparto delle potestà legislative: le Regioni sono diventate titolari della potestà generale mentre allo Stato la stessa è riservata solo in determinate, peculiari materie con l'aggiunta di poter porre in altre soltanto principi fondamentali. In questo nuovo scenario la Corte dei Conti assume un ruolo centrale ed è chiamata a nuove funzioni¹³. Su questo ora si discute e ciò compete poco allo storico il quale può solo rilevare che la Corte dei Conti italiana ha costituito un modello positivo cui si è ispirata anche la Corte dei Conti Europea. La ragione di ciò risiede probabilmente nel fatto che la Corte ha mantenuto sempre la propria identità senza mai snaturarsi. Ed infatti ancora oggi la Corte dei Conti continua nonostante tutto a mantenersi sostanzialmente inalterata, garantendo quella fondamentale funzione di controllo che la Costituzione le assegna. E' stata la sua autonomia, la «forza propria» ad aver garantito il prestigio dell'istituzione a conferma delle parole di Ferdinando Carbone: «La forza propria delle grandi istituzioni dello Stato - coeve alla

sua stessa nascita - è questa forza, appunto, che ne spiega e ne giustifica la lunga, la eterna, la mai interrotta esistenza».

Il merito va ai grandi presidenti che l'hanno guidata e che la guidano, da Federico Colla (1862), ad Augusto Duchodué Lambardi (1865), a Gaspare Finali (1892), ad Ernesto Di Broglio (1907), ad Antonio Tami (1915), a Paolo Bernardi (1919), a Camillo Peano (1922), a Gino Gasperini (1929), a Gustavo Ingrosso (1944) ad Augusto Ortona (1946), a Ferdinando Carbone (1954), a Raffaele Rossano (1970), a Eduardo Greco (1971), a Giuseppe Cataldi (1973), a Eugenio Campbell (1976) a Gaetano Tempesta (1978), a Ettore Costa (1979), a Silvio Pirrami Traversari (1981), a Erminio Pietranera (1986), a Giuseppe Carbone (1986), a Francesco Sernia (1998), a Francesco Staderini (2000), a Tullio Lazzaro (2007), a Luigi Giampaolino attuale presidente della Corte dei Conti.

In questi ultimi anni è toccato proprio alla Corte levare la voce forte e chiara contro la crisi della politica e i fenomeni di dilagante corruzione. All'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 il procuratore segnalava che essa "è diventata un fenomeno di costume", una "patologia grave" che nel solo 2009 aveva fatto registrare un aumento di denunce alla Guardia di finanza del 229% rispetto all'anno precedente, nonché un incremento del 153% per fatti di concussione. Di fronte a ciò la Corte appare come uno dei presidi più sicuri per tentare di arginare un fenomeno che molto ha inciso sull'attuale crisi economica e finanziaria del nostro paese. La presenza e l'attività della Corte ci conforta, sicuri che ancora vivo è il monito di Quintino Sella, rivolto ai primi consiglieri:

A vostro compito il vegliare a che il Potere esecutivo mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad essa con-

¹² Per la bibliografia su questa importante riforma cfr. *La Corte dei conti prima e dopo la riforma: bibliografia 1993-1998*, Roma 1999

¹³ Su questi aspetti cfr. L. MOTOLESE, *La Corte dei Conti nel nuovo ordinamento contabile*, Milano 2007.

trario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento. Delicatissimo ed arduo incarico, tanto che a taluno pareva pericolo l'affidarlo a Magistrati cui la legge accorda la massima guarentigia d'indipendenza, cioè la inamovibilità. Questo timore non ebbi, no, o Signori, e non esitai a propugnare per voi così delicate attribuzioni, ed il feci perché ho fede illimitata tosi nel senno civile degli Italiani.