

# Storia e attualità della Corte dei conti

Atti del Convegno di studi  
Palermo, 29 novembre 2012

23

*M* Quaderni  
di *Storia e Attualità*  
della Corte dei conti  
ricerche storiche



Collana diretta da Orazio Cancila

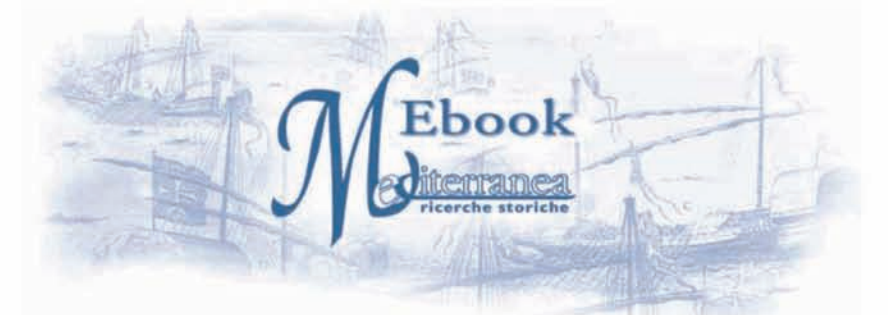
1. Antonino Marrone, *Repertorio della feudalità siciliana (1282-1390)*, 2006, pp. 560
2. Antonino Giuffrida, *La Sicilia e l'Ordine di Malta (1529-1550). La centralità della periferia mediterranea*, 2006, pp. 244
3. Domenico Ligresti, *Sicilia aperta (secoli XV-XVII). Mobilità di uomini e idee nella Sicilia spagnola*, 2006, pp. 409
4. Rossella Cancila (a cura di), *Mediterraneo in armi (secc. XV-XVIII)*, 2007, pp. 714
5. Matteo Di Figlia, *Alfredo Cucco. Storia di un federale*, 2007, pp. 261
6. Geltrude Macri, *I conti della città. Le carte dei razionali dell'università di Palermo (secoli XVI-XIX)*, 2007, pp. 242
7. Salvatore Fodale, *I Quaterni del Sigillo della Cancelleria del Regno di Sicilia (1394-1396)*, 2008, pp. 163
8. Fabrizio D'Avenia, *Nobiltà allo specchio. Ordine di Malta e mobilità sociale nella Sicilia moderna*, 2009, pp. 406
9. Daniele Palermo, *Sicilia 1647. Voci, esempi, modelli di rivolta*, 2009, pp. 360
10. Valentina Favaro, *La modernizzazione militare nella Sicilia di Filippo II*, 2009, pp. 288
11. Henri Bresc, *Una stagione in Sicilia*, a cura di Marcello Pacifico, 2010, pp. 792
12. Orazio Cancila, *Castelbuono medievale e i Ventimiglia*, 2010, pp. 280
13. Vita Russo, *Il fenomeno confraternale a Palermo (secc. XIV-XV)*, 2010, pp. 338
14. Amelia Crisantino, *Introduzione agli "Studii su la storia di Sicilia dalla metà del XVIII secolo al 1820" di Michele Amari*, 2010, pp. 360
15. Michele Amari, *Studii su la storia di Sicilia dalla metà del XVIII secolo al 1820*, 2010, pp. 800
16. *Studi storici dedicati a Orazio Cancila*, a cura di A. Giuffrida, F. D'Avenia, D. Palermo, 2011, pp. XVIII, 1620
17. *Scritti per Laura Sciascia*, a cura di M. Pacifico, M.A. Russo, D. Santoro, P. Sardina, 2011, pp. 912
18. Antonino Giuffrida, *Le reti del credito nella Sicilia moderna*, 2011, pp. 288
19. Aurelio Musi, Maria Anna Noto (a cura di), *Feudalità laica e feudalità ecclesiastica nell'Italia meridionale*, 2011, pp. 448
20. Mario Monaldi, *Il tempo avaro ogni cosa fracassa*, a cura di R. Staccini, 2012, pp. 206



Collana diretta da Rossella Cancila

21. Orazio Cancila, *Nascita di una città. Castelbuono nel secolo XVI*, 2013, pp. 902
22. Claudio Maddalena, *I bastoni del re. I marescialli di Francia durante la successione spagnola*, 2013, pp. 324
23. *Storia e attualità della Corte dei conti. Atti del Convegno di studi, Palermo, 29 novembre 2012*, 2013, pp. 198
24. Rossella Cancila, *Autorità sovrana e potere feudale nella Sicilia moderna (in corso di stampa)*
25. Fabio D'Angelo, *Caltanissetta: baroni e vassalli in uno stato feudale (secc. XVI-XVII) (in corso di stampa)*

I testi sono consultabili (e scaricabili in edizione integrale) nella sezione Quaderni del nostro sito ([www.mediterranearicerchestoriche.it](http://www.mediterranearicerchestoriche.it))



Collana diretta da Antonino Giuffrida

1. Amelia Crisantino, *Vita esemplare di Antonino Rappa comandante dei Militi a cavallo*, 2001
2. Aurelio Musi, *La storicità del vivente. Lineamenti di storia e metodologia della ricerca storica*, 2012
3. Rossella Cancila, *Aspetti del dibattito sulle giurisdizioni feudali in Sicilia (1784-1789)*, 2013
4. Nicola Cusumano, *Joseph Sterzinger Aufklärer teatino tra Innsbruck e Palermo (1746-1821)*, 2013

# Storia e attualità della Corte dei conti

Atti del Convegno di studi  
Palermo, 29 novembre 2012



23

**M** Quaderni  
Mediterranea  
ricerche storiche

23

Quaderni – Mediterranea - ricerche storiche

ISSN 1828-1818

Collana diretta da Rossella Cancila

Comitato scientifico: Walter Barberis, Orazio Cancila, Pietro Corrao,  
Domenico Ligresti, Aurelio Musi, Walter Panciera, Alessandro Pastore,  
Luis Ribot García, Angelantonio Spagnoletti, Mario Tosti

Storia e attualità della Corte dei conti : atti del convegno di studi,  
Palermo, 29 novembre 2012.

Palermo : Associazione Mediterranea, 2013.

(Mediterranea : ricerche storiche. Quaderni ; 23)

ISBN 978-88-96661-32-1

1. Corte dei Conti – Atti di convegno.

343.45034 CCD-22

SBN Pal0257965

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana “Alberto Bombace”

Si ringrazia Fabio D'Angelo per il contributo fornito  
alla realizzazione del volume

2013 © Associazione no profit “Mediterranea” - Palermo  
online sul sito [www.mediterranearicerchestoriche.it](http://www.mediterranearicerchestoriche.it)



REGIONE SICILIANA  
Assessorato dei Beni Culturali  
e dell'Identità siciliana

CELEBRAZIONI DEL 150°  
ANNIVERSARIO DELL'ISTITUZIONE  
DELLA CORTE DEI CONTI



CONVEGNO DI STUDI  
STORIA E ATTUALITÀ  
DELLA CORTE DEI CONTI

29 NOVEMBRE 2012  
STERI  
PIAZZA MARINA, PALERMO



## PRESENTAZIONE

Non a torto il grande Goethe affermò che «l'Italia senza la Sicilia non lascia nello spirito immagine alcuna: qui è la chiave di tutto» (*Viaggio in Italia*, 1817). E in effetti, solo chi avrà conosciuto la Sicilia potrà dire di conoscere veramente l'Italia, perché l'isola – che ha dato scrittori come Verga, musicisti come Bellini, pittori come Antonello, scienziati come Archimede e Maiorana, giuristi come Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano – è ancora in gran parte da scoprire... anche da parte di chi vi parla come presidente della Corte dei conti.

Nel programmare gli eventi celebrativi del 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti e dopo la solenne cerimonia alla presenza del Capo dello Stato al palazzo del Quirinale del 30 ottobre scorso, avevo ritenuto che i successivi eventi celebrativi da svolgere a Torino, Firenze, Napoli e Palermo trovassero il loro legame esclusivamente nella circostanza dell'essere state tali città sedi di Corti dei conti preunitarie.

Tuttavia, la visita delle mostre organizzate per l'occasione dall'Archivio di Stato sulla Gran Corte dei conti di Palermo e dagli uffici siciliani della Corte sulle attività svolte dal dopoguerra ad oggi mi ha dato la chiara consapevolezza del notevole spessore dell'identità regionale siciliana, che ha fornito un significativo contributo in termini di progetti, di uomini e di idee alla costruzione dell'ordinamento unitario e al disegno della "Repubblica delle autonomie" tracciato dalla Costituzione repubblicana del 1948. E ciò, non solo sotto il profilo dei principi costituzionali moderni – faccio riferi-

mento, in particolare, alla Costituzione siciliana del 1812 (oggetto di particolari celebrazioni del suo bicentenario da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana) e allo Statuto del Regno di Sicilia del 1848 –, ma anche e soprattutto, per chi vi parla, per la strutturazione e le attività in Sicilia del controllore-giudice, dell'organo di controllo con connotazioni giudiziarie, dell'esperienza giuridica dagli Aragonesi ai Borbone, dai maestri razionali al Tribunale del Real Patrimonio, fino alla Gran Corte dei conti di Palermo.

Relativamente a questo periodo non aggiungo altro, in quanto lo stesso è oggetto della sessione “storica” del convegno, ma non posso non porre agli studiosi della materia l'interrogativo circa la derivazione storico-giuridica della Corte dei conti del Regno d'Italia istituita con la legge 14 agosto 1862 n. 800: piemontese oppure “multi preunitaria”?

Tali memorie storiche – in Sicilia, peraltro, caratterizzate da forti aspirazioni di libertà e di autogoverno – contribuiscono, comunque, a comprendere meglio il periodo contemporaneo, l'attuale e peculiare assetto della Corte dei conti nella Regione siciliana.

A tal fine mi sembra utile rammentare un dialogo intercorso, in fase per così dire “precostituente”, probabilmente nel 1946, tra l'on. Enrico La Loggia, uno dei padri dell'autonomia siciliana, e l'on. Alcide De Gasperi, allora presidente del Consiglio. Quest'ultimo, prendendo atto che nella bozza di Statuto si intendevano prevedere apposite Sezioni della Corte dei conti, chiese sorpreso al La Loggia – qualificandolo come “figliolo”, espressione tipica di padri spirituali e docenti, evidentemente allora apprezzata dai politici consapevolmente carismatici – il perché di tanto “interesse” ad avere un organo di controllo, certamente foriero di “tanti problemi”. La risposta fu decisa e lapidaria: lo Statuto sarebbe dovuto nascere alla luce del sole, con un rapporto di prestigio assicurato da un organo di controllo autorevole, per rendere noto a tutti che ogni attività sarebbe stata svolta sotto rigido riscontro ed in aderenza alla legge.

Ma l'esperienza siciliana non fu all'avanguardia solamente per il fatto che lo Statuto di autonomia siciliano nel maggio del 1946 costituzionalizzò (seppure in senso sostanziale, ma non formale) la Corte dei conti un anno prima della Costituzione repubblicana. Già nel 1945, infatti, ad opera del decreto legislativo luo-



gotenenziale n. 414 del 14 giugno, era stata istituita una delegazione della Corte per il controllo degli atti dell'Alto Commissario per la Sicilia: è da ricordare che le delegazioni regionali nel resto d'Italia furono istituite solamente nel 1961 con la legge n. 1345 del 20 dicembre.

Con questo bagaglio storico, ravvivato dalla professionalità e dall'indipendenza dei loro componenti e funzionari, le Sezioni di controllo e giurisdizionali, nonché gli Uffici di procura di Palermo continuano a rappresentare, anche per la significativa e relevantissima giurisprudenza che producono sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale, una delle punte di diamante dell'attività complessiva della Corte dei conti.

Colgo l'occasione per ringraziare per l'ottima riuscita dell'iniziativa i colleghi che hanno fatto parte del comitato organizzatore (i presidenti Pagliaro, Arrigoni, Cilia, nonché i consiglieri Coppola, Carlino e Graffeo), il prof. Giuffrida del comitato scientifico e tutto il personale amministrativo che si è notevolmente impegnato in questi mesi per la migliore organizzazione dell'evento.

Luigi Giampaolino

Presidente della Corte dei conti



## PRIMA SESSIONE



## INTRODUZIONE

Quando esattamente un anno fa divenne concreto il progetto delle celebrazioni dei 150 anni dell'istituzione della nostra Corte ebbi la sensazione immediata che l'evento di Palermo sarebbe stato speciale, anzi specialissimo e connotato da profili istituzionali tutti propri. Oggi, qui, nella magnificenza dello Steri, ne abbiamo una luminosa conferma; e ciò sia per il prestigio della sede che per i protagonisti odierni dell'evento e per la presenza dell'uditorio qualificatissimo. D'altra parte, è necessario sottolineare una sorta di collegamento ideale, ma al tempo stesso effettivo, con la celebrazione di Roma a Palazzo del Quirinale che ha avuto luogo il 30 ottobre scorso. Da questa celebrazione infatti si irradiano tutte le iniziative nei capoluoghi di regione e, in particolare, le celebrazioni di Torino, di Firenze, di Palermo e di Napoli che sono i centri – per ovvie ragioni – più rappresentativi della Corte, in quanto, rispettivamente, capitali del Regno d'Italia e sedi della Gran Corte delle Due Sicilie.

La circostanza del contestuale svilupparsi di celebrazioni, nazionali e regionali, rende quasi palpabile la unitarietà del nostro istituto. Questo dell'unitarietà è stato un concetto fortemente riaffermato dal presidente della Corte e ne ho fatto oggetto anche di un messaggio a tutti i presidenti regionali della giurisdizione, del controllo e ai procuratori regionali. La Corte invero è sempre se stessa, a Roma come a Palermo, come a Torino, come a Napoli, come in qualunque capoluogo di regione dove opera, sempre, a ga-

ranza e a tutela delle risorse pubbliche, del loro corretto impiego sia a livello centrale che nella rete territoriale in cui si articola la nostra Repubblica. Tutto ciò sia in relazione all'attività di controllo che a quella della giurisdizione. È significativo, in proposito, che le medaglie commemorative dell'evento dei 150 anni rechino sul verso la Costituzione aperta con l'indicazione degli articoli 100 e 103 e il corredo di sole due parole: controllo e giurisdizione. Noi magistrati della Corte siamo infatti fieri di appartenere ad una magistratura che esercita le due funzioni con pari dignità e identico prestigio, stante la natura di sicura magistraturalità della funzione di controllo.

Altro aspetto significativo è quello della proficua collaborazione tra tutti i titolari degli uffici; non è un caso che il comitato organizzatore delle due giornate di celebrazioni – particolarmente rilevante quella dedicata all'inaugurazione di due mostre storico-documentarie: una nella sede della Sezione di controllo e l'altra a cura dell'Archivio di Stato – sia costituito da Luciano Pagliaro, da Rita Arrigoni, da Salvatore Cilia, da Giovanni Coppola, da Guido Carlino e da Maurizio Graffeo, che è il magistrato referente presso il comitato centrale.

È da un anno che lavoriamo a queste celebrazioni e credo sia stato raggiunto un buon risultato; proprio ieri c'è stato anche un momento particolarmente significativo da un punto di vista etico e spirituale, perché circa 500 dipendenti della Corte con i familiari hanno partecipato all'udienza generale del Santo Padre nell'Aula Nervi, al termine della quale Benedetto XVI ha fatto un riferimento specifico all'evento dei 150 anni della Corte.

Forse l'incontro di oggi, che ci vede tutti riuniti a Palermo, ci trasmette una forza particolare nella piena consapevolezza anche della grandezza della nostra istituzione. C'è molto bisogno di avere un sano orgoglio della funzione che si svolge. Anche prossime previsioni legislative ci invitano a riflettere sulla crescita dei nostri compiti ma, allo stesso tempo, ci impongono (come recita un detto un po' semplice) di “rimboccarsi le maniche”. Dobbiamo cioè corroborare, da domani, il nostro impegno al servizio del Paese.

Il presente convegno di studi sul tema “Storia e attualità della Corte dei conti” si propone di sviluppare una riflessione articolata,

in parte, sugli aspetti storici dell'istituto e, in parte, sui profili di ordine più strettamente giuridico, approcci che sono stati efficacemente perseguiti da studiosi di entrambi i settori.

Una nota finale, prima di dare avvio ai lavori: tutti noi che abbiamo fatto studi giuridici non dovremmo, davvero, lasciare impolverare i nostri “antichi” libri di storia del diritto.

Maurizio Meloni

Presidente del Comitato centrale delle celebrazioni  
per il 150° anniversario della istituzione della Corte dei conti





Beatrice Pasciuta

CONTROLLARE E GIUDICARE:  
ALLE ORIGINI DEL CONCETTO DI PATRIMONIO PUBBLICO  
NEL PENSIERO GIURIDICO MEDIEVALE

Controllo sui conti pubblici-potere di giurisdizione è un binomio che continua ancora oggi a rappresentare una delle caratteristiche del nostro e di altri ordinamenti europei, e insieme uno dei punti che maggiormente sembrano in contrasto con l'ordinamento stesso. L'unione di funzioni di controllo contabile e di giurisdizione in capo ad un medesimo organo è un qualcosa che sfugge alla ordinaria divisione delle funzioni, un'aporia, uno iato che continuamente pone in evidenza l'anomalia di un organo dello stato che solo assomma in sé competenze in apparenza appartenenti a due distinte sfere dell'ordinamento.

Questa particolarità merita una spiegazione, che, a mio avviso, va data non soltanto ripercorrendo a ritroso la storia istituzionale e politica, ma muovendosi anche sul piano teorico e cioè andando a cercare le ragioni che inducono il diritto a motivare pienamente il binomio controllo-giurisdizione.

Perché le due funzioni di controllo e di giurisdizione sono unite e sono prerogativa per eccellenza del potere pubblico? E ancora, come si forma nel pensiero giuridico il binomio controllo contabile-amministrazione della giustizia?

La storia delle istituzioni pubbliche europee e segnatamente di quelle del Regno di Sicilia ci dice che quella delle magistrature con funzioni di controllo sui conti pubblici e sul patrimonio del regno e di giurisdizione sui reati collegati, è una storia antica; ma ci dice anche che questa storia si fonda su alcuni presupposti teorici che saranno oggetto del mio intervento.

Il nodo centrale a mio avviso va ricercato nell'idea stessa di patrimonio pubblico. Un concetto al quale siamo abituati e che fa

parte del nostro bagaglio conoscitivo. Ma da qui dobbiamo partire, perché proprio nell'idea di patrimonio pubblico risiede la giustificazione dell'esistenza del binomio controllo-giurisdizione.

Alla fine del XII secolo si comincia a delineare nella trattatistica giuridica, ma anche nel pensiero politico e teologico, l'idea che la Corona sia cosa distinta dal sovrano<sup>1</sup>. Ma qual era il ruolo del sovrano e il suo rapporto con la legge e la giustizia?

Nel *Liber Augustalis*, Federico II si proclama padre e figlio della giustizia, suo signore e ministro<sup>2</sup>, in una contrapposizione fortissima e ampiamente utilizzata nel vocabolario giuridico ma anche in quello teologico, rimandando ad esempio al distico *Nata Nati, Mater Patris*, la Vergine-Madre, Figlia del suo Figlio, consacrato dalla Commedia dantesca<sup>3</sup>. L'antifrasi, lungi dall'essere un mero espediente retorico, poneva quesiti giuridici fondamentali. Il sovrano era insieme padre della giustizia, poiché era legislatore, e fi-

<sup>1</sup> Ci sono opere che, ancorché notissime, si rivelano sempre fonte inesauribile di nuove suggestioni e non perdono mai la capacità di insegnare e di suggerire nuovi itinerari di riflessione e conoscenza. *The King's Two Bodies* di Ernst H. Kantorowicz è fra queste. Apparso nel 1957, il testo del grande studioso tedesco segnava un punto di svolta fondamentale nelle ricerche sulla sovranità e sul fondamento del potere pubblico nel pieno Medioevo. Il mio intervento è in gran parte basato su una rilettura di Kantorowicz e ne utilizza fonti e idee, nella convinzione che la sua opera abbia segnato un punto di svolta insuperabile e che sia ancora oggi insuperata e imprescindibile per qualsiasi riflessione si intenda fare sui concetti di 'pubblico' e di 'stato' nel Medioevo. Su E. H. Kantorowicz si rinvia a A. Boureau, *Histoires d'un historien. Kantorowicz*, Gallimard, Paris, 1990 e E. Conte, voce *Ernst Hartwig Kantorowicz*, in O. Cayla, J. L. Halpérin (dir.), *Dictionnaire des grands oeuvres juridiques*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 313-320. Per il presente saggio ho utilizzato la traduzione italiana *I due corpi del re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Einaudi, Torino, 1989.

<sup>2</sup> «Oportet igitur Cesarem fore iustitie patrem et filium, dominum et ministrum, patrem et dominum in edendo iustitiam et editam conservando; sic et iustitiam venerando sit filius et ipsius copiam ministrando minister», *Liber Augustalis* (d'ora in avanti LA) const. I.31 *Non Sine*, in W. Stürner (ed.), *Die Konstitutionen Friedrichs II. für das Königreich Sizilien (Monumenta Germaniae Historica. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, tomus II, supplementum)*, Hannover, 1996, p. 185.

<sup>3</sup> *Paradiso* XXXIII, 1. Per le origini del distico e per la sua presunta derivazione dai sermoni di Bernardo di Chiaravalle cfr. A. Masseron, *Dante et Saint Bernard*, Albin-Michel, Paris, 1953 e da ultimo la complessa reinterpretazione del ruolo e dell'influenza di Bernardo su Dante in S. Botterill, *Dante and the Mystical Tradition: Bernard of Clairvaux in the Commedia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, u. e. 2005, pp. 148-193.

glio ossia suddito, in quanto secondo il diritto romano era giusto che egli si sottoponesse alle medesime leggi che imponeva ai suoi sudditi<sup>4</sup>.

Alcuni decenni più avanti sarebbe spettato alla teologia politica fornire la definizione più efficace del rapporto fra sovrano e giustizia: «Il re o principe è una sorta di legge e la legge è una sorta di re o principe. La legge infatti è una sorta di principe inanimato mentre il principe è una sorta di legge animata. E nella misura in cui l'animato supera l'inanimato, il re o principe supera la legge». Così scriveva, intorno al 1280, Egidio Romano, allievo di san Tommaso, nel suo trattato *De regimine principum*<sup>5</sup>; e ancora precisava che «la legge positiva è sottoposta al sovrano proprio come quella naturale è a lui superiore»<sup>6</sup>.

Il sovrano dunque è un mediatore nel quale si fondono i principi di un diritto naturale – sovrumano, divino e immanente – e di un diritto positivo – umano, mutevole e frutto dell'azione poieutica del nomoteta –. In questo ruolo di mediatore si esplica anche la funzione dualistica e in qualche modo antinomica del ruolo del *princeps* nei riguardi della giustizia: figlio e padre, ma in sostanza artefice di una giustizia umana che necessita del supporto tecnico dei giuristi e non più soltanto o tanto di quello teorico dei teologi.

---

<sup>4</sup> La celeberrima costituzione *Digna vox* (C 1.14.4) diventa la *sedes materiae* per l'elaborazione delle teorie sul rapporto principe-legge. Su questa *lex* e sulle sue molteplici interpretazioni cfr. per tutti K. Pennington, *The Prince and the Law, 1200-1600: sovereignty and rights in the western legal tradition*, University of California Press, Berkeley, 1993, pp. 78-79, 126-129; D. Quagliani, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 21-32.

<sup>5</sup> «Est enim rex sive princeps quaedam lex; et lex est quedam rex sive princeps. Nam lex est quidam inanimatus princeps. Princeps vero est quaedam animata lex. Quamvis ergo animatum superat, tantum rex sive princeps debet superare legem», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 170. Sulla dottrina politica di Egidio Romano e sul trattato *De regimine principum* cfr. per tutti C. F. Briggs, *Giles of Rome's De Regimine Principum. Reading and Writing Politics at Court and University, c.1275-c.1525*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; per un elenco aggiornato delle edizioni del trattato cfr. inoltre N.-L. Perret, *Les traductions françaises du De regimine principum de Gilles de Rome. Parcours matériel, culturel et intellectuel d'un discours sur l'éducation*, Brill, Leiden-Boston, 2011, pp. 433-434.

<sup>6</sup> «Sciendum est regem et quemlibet principantem esse medium inter legem naturalem et positivam [...] Quare positiva lex est infra principantem sicut lex naturalis est supra», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 116n.

Alla fine del Trecento il grande giurista Baldo degli Ubaldi avrebbe affermato che «la persona che giudica può errare ma la giustizia non erra mai» e tuttavia «senza una persona, la ragione e la giustizia nulla possono e mancando il magistrato la giustizia è sepolta»<sup>7</sup>.

Il *princeps* è giustizia animata ma appunto poiché dotato di un corpo mortale egli non può essere fisicamente presente in ogni luogo: i suoi magistrati lo rappresentano, attuando così la sua potenziale ubiquità. Dirà Federico II in una sua costituzione: «Et sic non etiam qui prohibente individuitate personae ubique presentia-liter esse non possumus, ubique potentialiter adesse credamur»<sup>8</sup>. La *fictio* costruita dal linguaggio normativo e politico fra XIII e XIV secolo costruisce l'idea che il sovrano-giudice, attraverso gli strumenti del diritto, possa godere della prerogativa divina e sia dunque un essere ubiquo.

La giustizia, in altre parole, entra a far parte delle prerogative del potere pubblico, e dunque della figura del sovrano, in quanto ammantata di un'aurea di sacertà che in parte era mutuata dalla teologia e in parte dal diritto romano, per il quale, secondo la celeberrima definizione contenuta nel Digesto, i giuristi erano i sacerdoti del diritto<sup>9</sup>.

Il diritto romano, occorre rammentarlo, era al centro di una rinnovata fortuna; agli inizi del XII secolo, grazie alla riscoperta della compilazione giustiniana, a partire da Bologna e poi in tutta Europa, i *doctores iuris* erano impegnati nel commento del diritto romano, ossia nell'adeguamento di quelle fonti – ancora autorevoli ma ormai difficilmente utilizzabili – alla realtà loro contemporanea.

In particolare quell'enorme sforzo di conciliare il dualismo fra diritto naturale e diritto umano era necessario per collocare la dottrina giurisprudenziale in un quadro legittimante: riformulando le prerogative del sovrano-legislatore, la nuova scienza del diritto gua-

<sup>7</sup> «Ius enim reddens quandoque errat, sed iustitia numquam errat [...] Item certum est quod ratio et iustitia sine persona nihil agit [...] Unde sine magistratu iustitia in controversiam posita sepulta est», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 122.

<sup>8</sup> Const. *Fidelium nostrorum*, LA 1.17, p. 168.

<sup>9</sup> D 1.1.1; sul frammento ulpiano che apre il Digesto di Giustiniano cfr. G. Falcone, *La 'vera philosophia' dei 'sacerdotes iuris'. Sulla raffigurazione ulpiana dei giuristi (D.1.1.1.1)*, «Annali del Seminario giuridico della Università di Palermo», n. 49 (2004), pp. 41-147.

dagnava autonomia tecnica, accreditandosi come detentrica del potere di interpretazione<sup>10</sup>. Questo spiega come proprio sulla spinta del diritto romano, nel connubio inscindibile con il diritto prodotto dalla Chiesa, maturasse l'idea che la Corona fosse qualcosa di distinto dal re.

Nel commento alla const. *Quanto ceteris*<sup>11</sup>, Matteo D'Afflito, riportando alla lettera un passo di Baldo, affermava che in capo all'imperatore stanno due corone, una materiale ornata di pietre preziose e una immateriale, invisibile imposta da Dio<sup>12</sup>. Ma in cosa consiste questa Corona immateriale? E quali sono le sue prerogative?

Nel pensiero giuspolitico medievale la Corona è un'idea che richiama «tutto ciò che si riferisce alla sfera pubblica e all'utilità comune»; essa – come ha dimostrato Kantorowicz – «comprende tutti i diritti e i privilegi indispensabili al governo del corpo politico»<sup>13</sup>. La Corona non muore, ed è perpetua: attraverso il meccanismo di trasmissione dinastica, da padre in figlio, il diritto riesce ad attribuirle un'altra delle prerogative di Dio, l'eternità. La Corona è qualcosa di diverso e di superiore al re – al re 'fisico' – in quanto non è soggetta alle leggi del tempo né a quelle dello spazio: è eterna e imperitura ed esiste a prescindere dall'estensione contingente del regno.

Questa idea metafisica comincia a manifestarsi nel pensiero politico e giuridico già a partire dalla metà del XII secolo, di pari passo con la definizione, assai più concreta, di Corona in senso fiscale. Intorno alla metà del XII secolo quasi contemporaneamente in Francia, in Inghilterra e nel Regno di Sicilia – nell'ambito cioè delle tre grandi monarchie medievali – comincia a delinearsi il concetto di 'Corona fiscale', ossia di quel patrimonio di beni e redditi che appartengono non al privato dominio del re ma appunto all'entità immateriale che le fonti – giuridiche e teologiche – avevano cominciato a definire 'Corona'.

---

<sup>10</sup> Sul Rinascimento giuridico e sulla Scuola dei glossatori – temi centrali della storiografia giuridica italiana ed europea degli ultimi due secoli – si rinvia per tutti a E. Cortese, *Il rinascimento giuridico medievale*, Roma, 1996 e da ultimo A. Errera, *Lineamenti di epistemologia giuridica medievale: storia di una rivoluzione scientifica*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>11</sup> Const. *Quanto ceteris*, LA 1.7, p. 157.

<sup>12</sup> Cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 289.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Sul piano sostanziale la differenza non era molto rilevante: il re avrebbe comunque goduto dei proventi di beni che a lui spettavano in quanto signore 'feudale' insieme ai proventi che gli spettavano in quanto *rex*, ma è evidente che sul piano teorico la situazione era ben diversa. E dunque proprio a partire dalla seconda metà del XII secolo il termine *fiscus* fa la sua apparizione nelle fonti ad indicare l'insieme dei beni del demanio regio, un complesso autonomo, una entità amministrativa separata che deve essere gestita attraverso appositi poteri.

Nelle fonti inglesi, francesi e siciliane il termine 'Corona' individua il patrimonio demaniale. Una distinzione che coinvolge il patrimonio personale del re e che verso la fine del secolo, sulla spinta del diritto, comincia ad essere posta su basi giuridiche salde e in qualche modo fondative e non più abbandonate. I giuristi si sforzano di individuare con chiarezza i limiti e le prerogative di un patrimonio pubblico indisponibile e distinto da tutti i patrimoni privati, anche da quello del detentore dei massimi poteri pubblici. Il patrimonio della Corona è cosa pubblica che esiste per servire la comunità del regno ed è competenza della Corona, così come la pace e la giustizia.

Nel 1140 Ruggero II primo re del *regnum Siciliae* emanava un *corpus* di norme destinate a disciplinare alcuni aspetti cruciali della vita del nuovo regno. Fra queste norme la nota assisa 'Scire volumus' con la quale il sovrano sanciva il divieto di «alienare donare vel vendere, vel in totum vel in partem diminuerè» tutto ciò che riguardava i *regalia*, ossia i diritti e i beni che spettavano al demanio. Nel commento alla norma, confluita nel *Liber Augustalis*<sup>14</sup>, Andrea da Isernia precisava che *regalia* è *nomen generale*, sotto il quale si comprendono *fiscalia et patrimonialia*, ossia beni e diritti che appartengono al *fiscus* e beni e diritti che fanno parte del patrimonio personale del re<sup>15</sup>.

Ed ecco il punto.

I giuristi medievali cominciano a distinguere le *res* fiscali differenziandole dalle *res* feudali: queste ultime interessano solo chi le

<sup>14</sup> Const. *Scire volumus*, LA 3.1, p. 364.

<sup>15</sup> «Quae sunt regalia dicitur in titulo quae sunt regalia: nam est nomen generale, fiscalia et patrimonialia comprehendens, quae omnia regis dicuntur»; Andrea de Isernia, *Peregrina lectura super constitutionibus et glossis Regni Siciliae*, Neapoli, 1773 (rist. an. a cura di A. Romano, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999), p. 291.

possiede – dunque anche il sovrano, ma non soltanto – e possono essere cedute a piacimento da parte di chi ne è *dominus*; le *res fiscales* invece, interessando tutti, non possono essere cedute e anzi vengono equiparate a *res quasi sacre*.

Le *res quasi sacre*, al pari delle *res sacre* – ossia i beni di proprietà della Chiesa – sono inalienabili e appartengono alla Corona in base non ad un diritto positivo ma allo *ius gentium*, ossia al diritto naturale. Dirà Bracton, giurista inglese attivo nel XIII secolo (c. 1210-c. 1268) e autore fra l'altro di un'opera fondamentale per il diritto pubblico britannico, il *De legibus et consuetudinibus Angliae*: «Una cosa quasi sacra è una cosa fiscale, che non può essere ceduta, venduta o trasferita ad altra persona dal principe o dal regnante; e queste cose fanno della Corona ciò che essa è, riguardando esse l'utilità comune come la pace e la giustizia»<sup>16</sup>.

Altro elemento che fa del patrimonio demaniale un qualcosa di giuridicamente differente rispetto ad ogni altra forma patrimoniale è il regime della prescrizione. La massima *nullum tempus currit contra regem* sancisce icasticamente come nei confronti delle *res fiscales* non potesse applicarsi il principio della prescrizione. I diritti della Corona sui beni pubblici sono svincolati dal tempo, sono al di sopra del tempo, non decadono se non esercitati, in quanto applicati a *res* che appunto sono assimilate alle *res sacre*.

*Res sacre* o *res Christi* e *res quasi sacrae* o *res fiscali*: nel pensiero giuridico della fine del XII secolo le *res Christi* e le *res fiscali* vengono assimilate tra loro. Grazie all'uso dell'analogia, strumento ermeneutico comune a teologi e giuristi, la dottrina politica medievale fonda l'idea di patrimonio pubblico sul binomio – oggi pressoché incomprensibile – *Christus-fiscus*<sup>17</sup>.

Nel *Decretum* di Graziano (1130 c.), pietra d'angolo della grandiosa costruzione giuridica del diritto canonico, *Christus-fiscus* veniva riportato come chiusura di una breve trattazione sui tributi

---

<sup>16</sup> Cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 148. Sulla concezione della regalità per Bracton cfr. il classico ma insuperato saggio di G. Post, *Bracton on Kingship*, «Tulane Law Review», 42 (1967-68), pp. 519-554; per ulteriori indicazioni bibliografiche rinvio a M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, il Mulino, Bologna 1994, p. 318n.

<sup>17</sup> Il saggio di E. H. Kantorowicz, *Christus-fiscus*, in E. Salin (a cura di), *Synopsis. Festgabe für Alfred Weber*, Heidelberg, 1948, pp. 223-235 e il rimaneggiamento nell'omonimo capitolo de *I due corpi del re* (pp. 141-164) costituiscono a tutt'oggi il fondamento delle riflessioni sul tema.

dovuti a Dio e su quelli dovuti a Cesare: «Hoc tollit Christus quod non accipit Fiscus». L'accostamento fra *Christus* e *fiscus*, di derivazione ben più antica – la si ritrova già in Agostino<sup>18</sup> –, era per i giuristi medievali il denominatore comune del regime specialissimo dei rispettivi patrimoni, la chiave di interpretazione della natura inalienabile e imprescrittibile del patrimonio pubblico, fosse esso della Chiesa o laico.

A partire da questa assimilazione, i giuristi medievali si sforzano di dare al termine di *fiscus* – mutuato dal diritto romano e poi passato in epoca carolingia a designare semplicemente il patrimonio del re – una definizione più impersonale, svincolandolo dalla persona fisica del sovrano.

Muovendo dall'universo teologico, la *scientia iuris* del XII e poi più compiutamente del XIII secolo fino alla grande stagione trecentesca di Bartolo e Baldo, teorizza per approssimazione progressiva una nuova idea di *fiscus*, una *fictio iuris* dietro la quale si costruisce la grandiosa impalcatura del potere.

E se a metà del '200 la Glossa ordinaria al *Corpus iuris* aveva chiarito la distinzione fra il patrimonio pubblico e quello privato dell'Imperatore – «fiscus dicitur ipsa imperialis vel imperii camera, non dico patrimonii imperatoris»<sup>19</sup> –, nel secolo seguente i commentatori avrebbero conferito a quel concetto i connotati tecnico-giuridici necessari ad assimilare il *fiscus* al concetto stesso di *imperium*: «Fiscus est camera imperii: ubi ergo est fiscus ibi est imperium»<sup>20</sup>.

Entità ubiqua, eterna, il fisco è simile a Dio e come lui è onnipotente: «quod Fiscus est ubique et sic in hoc Deo est similis. Et ideo Fiscus non potest allegare absentiam»<sup>21</sup>. Il fisco inoltre è entità immateriale e 'corpo inanimato' – *anima rei publice et sustentamentum*<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Secondo la testimonianza del canone riportato da Burcardo di Worms, *Decretum*, 3.133, su cui cfr. G. Picasso, *Campagna e contadini nella legislazione della Chiesa fino a Graziano*, in Id., *Sacri canones et monastica regula. Disciplina canonica e vita monastica nella società medievale*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 351.

<sup>19</sup> Gl. *In sacris* a D 1.1.1.2, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 155, n. 276.

<sup>20</sup> Baldus de Ubaldis, *In Digestum vetus, Infortiatum, Digestum novum, Libros Codicis Commentaria*, Venetiis, 1586, *comm. ad C 10.1.§13*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 155, n. 276.

<sup>21</sup> Baldus de Ubaldis, *In Digestum vetus* cit., *comm. ad C 7.37.1 §2*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 158, n. 291.

<sup>22</sup> Baldus de Ubaldis, *Consilia*, Venetiis, 1575, *cons. I, 271 n. 2*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 158, n. 291.



– e in quanto tale, può essere equiparato alla Chiesa ed associato a Cristo, e diventare così *sacratissimus* o *sanctissimus*. Kantorowicz con una certa ironia si affretta a precisare che queste metafore fanno parte di un linguaggio evocativo che nella realtà si traduceva in ben più terreni problemi: «*sanctus Fiscus* – egli dice – was never included in the official catalogue of saints!»<sup>23</sup>

E tuttavia questa sacralizzazione del concetto di patrimonio pubblico è un'idea diffusa nella teologia politica medioevale ed è funzionale alla desacralizzazione della figura del re o, più precisamente, alla teorizzazione della sua duplice natura. Il re è innanzitutto corpo mortale, *corpus naturale*, uomo fra gli uomini; tuttavia, a differenza degli altri uomini e ad imitazione di Cristo, egli è dotato della specialissima prerogativa di possedere un corpo mistico, immortale, incorruttibile e ubiquo. Questo corpo mistico – o *corpus iuridicum* – che per Cristo viene identificato con la Chiesa diventa, nei regimi laici, il fisco.

Le conseguenze giuridiche e in qualche misura costituzionali di questo assunto riguardano innanzitutto il regime patrimoniale del demanio. Le *res* della Corona, sono, come detto, *res quasi sacrae* e, come sosterrà Bracton nel *De legibus*, sono *bona nullius*, ossia non appartengono a nessuno, ma sono beni di Dio e del fisco: «Huiusmodi vero *res sacrae* a nullo dari possunt nec possideri, qua in nullius boni sunt, id est, in bonis alicuius singularis personae, sed tanquam in bonis Dei vel boni fisci»<sup>24</sup>. La condizione di *res nullius* è l'elemento giuridicamente rilevante per l'inalienabilità del patrimonio pubblico: i beni sacri infatti non appartengono a nessuna persona fisica e pertanto nessuna persona fisica ha il potere – ossia il diritto – di alienarle.

Il concetto di inalienabilità del patrimonio demaniale – e quindi della distinzione fra 'Corona' e re – deriva direttamente dal diritto canonico; la *sedes materiae* dove il concetto di inalienabilità veniva ribadito con tutta evidenza era la decretale *Intellecto* di Onorio III del 1200, inserita poi nel *Liber Extra* e dunque confluita nel *corpus* ufficiale del diritto della Chiesa<sup>25</sup>. Rivolgendosi al metropolita del-

<sup>23</sup> E. H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies* cit., p. 185

<sup>24</sup> Henry of Bracton, *De legibus et consuetudinibus Angliae*, ed. G.E. Woodbine, New Haven, 1915-42, cit. in Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 160.

<sup>25</sup> Decr. *Intellecto* (X 2.24.33) in *Corpus Iuris Canonici, Pars Secunda: Decretalium Collectiones. Decretales Gregorii p. IX*, Emil Ludwig Richter und Emil Friedberg, Leipzig, 1881, p. 373.

l'Ungheria meridionale, il pontefice ribadiva che il re d'Ungheria non poteva autorizzare – come invece pare avesse fatto – vendite di beni appartenenti alla Chiesa – ossia al demanio – in quanto «al momento dell'incoronazione aveva giurato di mantenere intatti i diritti del proprio regno e l'onore della corona». Questa decretale diventava il luogo su cui la scienza giuridica, almeno fino a Baldo – cioè fino alle soglie del XV secolo – avrebbe costruito la teoria della inalienabilità dei beni del demanio.

Ai sudditi spettava il diritto-dovere di difendere la Corona e il suo patrimonio e di proteggerli anche dal re stesso se questi, nel suo essere fisico, proverà ad attentarne l'integrità: il diritto di resistenza poteva essere applicato nell'eventualità che il re avesse provato ad alienare i patrimoni della Corona. Poiché aveva cessato di svolgere la sua funzione sacrale – che consisteva appunto nel rispettare la santità del *fiscus* – il re avrebbe potuto essere deposto, ossia privato del suo corpo mistico e ricondotto a semplice essere umano<sup>26</sup>.

Diverso, evidentemente, è il regime della protezione ordinaria del patrimonio pubblico e del controllo riguardo a possibili attacchi da terzi. Qui è la Corona che deve esercitare il diritto-dovere di tutela, tenendo conto che, per ciò che riguarda la cosa pubblica, si deve applicare il regime riservato alle *res quasi sacrae*. Ciò comporta che la Corona venga posta al di sopra della legge positiva, in un ambito che appartiene al *ius* naturale, divino per definizione; e dunque nessuno, al di fuori della Corona stessa, potrà giudicare i presunti colpevoli. In altri termini, il possesso del patrimonio pubblico conferisce alla Corona il diritto di tutelarla, e la natura giuridica di questo patrimonio le attribuisce il potere di giurisdizione.

La conseguenza di questo assunto teorico è declinata in chiave giuridica e riguarda sia il recupero di beni e diritti del demanio usurpati dai privati o ceduti illecitamente, sia i reati contro il patrimonio amministrato dalle istituzioni pubbliche.

Nel primo caso, il sovrano, forte della impossibilità che i beni della Corona cadano sotto il regime della prescrizione, può riven-

---

<sup>26</sup> Per un orientamento generale sul diritto di resistenza cfr. i saggi raccolti in J. C. Zancarini (a cura di), *Le Droit de résistance. XIIe-Xxe siècle*, Fontenay-Saint Cloud, 1999; in particolare, per la prospettiva storico-giuridica di epoca medievale D. Quagliani, "Rebellare idem est quam resistere". *Obéissance et résistance dans les gloses de Bartole à la constitution "Quoniam nuper" d'Henri VII (1355)*, ivi, pp. 35-45.

dicarli in virtù non di un diritto acquisito nel tempo bensì in forza della natura stessa di quei beni o diritti, ossia *ex essentia coronae*: in questa azione egli agirà non per suo conto ma per pubblica utilità.

Nel secondo caso, ossia nelle cause relative al patrimonio demaniale, il re diventerà *iudex in causa propria*; la causa fiscale, infatti, è considerata *causa publica*<sup>27</sup> e la denominazione, come sempre nel vocabolario giuridico, è di particolare rilevanza, discendendo 'a cascata' dalle riflessioni sul concetto stesso di Corona.

La *causa publica* per antonomasia, ossia la causa che deve essere giudicata in via esclusiva dal re o dal suo personale tribunale – quindi da organi di giurisdizione apicali e di ultima istanza – è quella relativa al reato di lesa maestà, ossia al più grave dei crimini, e nel quale sono ricompresi anche i reati legati all'eresia<sup>28</sup>.

L'assimilazione fra il corpo fisico del re e il suo corpo mistico conduce la dottrina – da Bracton a Cino da Pistoia ai glossatori del *Liber Augustalis* – ad affermare unanimemente che le cause che riguardano le *res quasi sacrae*, ossia i beni del demanio, siano anch'esse cause pubbliche, ossia cause che riguardano la pubblica utilità, e che in quanto tali possono configurare una specialissima ipotesi di lesa maestà. La lesione del patrimonio pubblico è un attentato al corpo mistico del re, e dunque non è meno grave di un attentato al suo corpo fisico: in questo caso – e soltanto in questo – il re avrà il potere di agire e di giudicare nella medesima causa.

La dottrina processualistica aveva posto l'accento sul fatto che il processo fosse un *actus trium personarum*, definito dalla compresenza di tre soggetti distinti: giudice, attore e convenuto. E questo principio valeva anche per il sovrano. Dirà Cino da Pistoia: «*imperator causas suas non ipse cognoscit sed iudices alios facit. Licet quando velit et ipse possit in re sua iudex esse*»<sup>29</sup>. Solo nel caso gra-

<sup>27</sup> E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 145.

<sup>28</sup> Sul *crimen lese maiestatis* rimane insuperato e imprescindibile punto di partenza il lavoro di M. Sbriccoli, *Crimen lese maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974; sull'assimilazione fra *crimen lese maiestatis* ed eresia cfr. inoltre B. Pasciuta, "Ratio aequitatis": modelli procedurali e sistemi giudiziari nel "Liber Augustalis", in G. Dilcher, D. Quaglioni (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico europeo. 2, Da Federico I a Federico II / Die Anfänge des öffentlichen Rechts. 2, Von Friedrich I. zu Friedrich II.*, il Mulino, Bologna, Duncker & Humblot, Berlin, 2008, pp. 67-86.

<sup>29</sup> Cynus Pistoriensis, *Commentarium in Codicem et Digestum vetus*, Frankfurt, 1578, *comm. ad C 7.37.3*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit. p. 145, n. 240.

vissimo delle cause pubbliche, giudice e attore finivano inevitabilmente con il coincidere e il re stava in giudizio come giudice naturale – trattandosi di causa di esclusiva competenza della giustizia ‘apicale’ – sia come attore, essendo il naturale rappresentante della Corona. Il concetto veniva ribadito da Luca da Penna il quale esplicitamente affermava che il *princeps* è *iudex in causa sua* nella cause del fisco e in generale quando revoca a sé beni alienati *in preiudicium dignitatis et coronae*<sup>30</sup>.

E questa considerazione mi riporta, in conclusione, a tornare in Sicilia e alle costituzioni federiciane che fondano, recependo e innovando, una ossatura istituzionale in linea con il binomio controllo-giurisdizione così come delineato nel pensiero gius-teologico, fra XII e inizi del XIII secolo.

Nel disegno istituzionale che si traccia dal 1231 al 1246 e che è in parte ricostruibile dalla lettura incrociata delle norme del *Liber Augustalis* e dei pochissimi frammenti della Cancelleria fridericiana, appare con tutta evidenza che quanto affermato in dottrina, e in teoria, trovava un riscontro anche nella pratica di governo.

Il sovrano delegava ad ufficiali di sua diretta nomina il compito di controllare le entrate del demanio, ossia del *fiscus* e di amministrare le rendite statali, ad eccezione di quelle feudali, distinzione questa che ricalca quella già sopra accennata in relazione a Corona e patrimonio personale del sovrano.

Intrinsecamente collegata alla funzione di amministrare le rendite pubbliche, era la funzione giurisdizionale. Maestri camerari, camerari, secreti e tutti gli altri ufficiali che si alternano, con modalità e competenze non sempre chiare ed univoche, nella gestione del patrimonio fiscale del Regno di Sicilia, mantengono sempre l’attribuzione della funzione di cognizione e giudizio sulle cause relative al fisco<sup>31</sup>. Secondo il mandato di Federico, essi do-

<sup>30</sup> Lucas da Penna, *Commentaria in Tres Libros Codicis*, Lyon, 1597, *comm. ad C 11.58.7*, cit. *ivi*.

<sup>31</sup> L’organizzazione dell’amministrazione finanziaria del Regno di Sicilia è stata oggetto di vivo interesse, da parte della storiografia giuridica, intorno agli anni ‘60 del secolo scorso. I contributi principali di quella stagione storiografica, ancora per molti aspetti insuperati, si devono a E. Mazzaresse Fardella, *Aspetti dell’organizzazione amministrativa nello stato normanno e svevo*, Giuffrè, Milano, 1966; P. Colliva, “Magistri Camerarii” e “Camerarii” nel regno di Sicilia nell’età di Federico II. *Disciplina legislativa e prassi amministrativa*, «Rivista di storia del diritto italiano», n. 34 (1963), pp. 51-126; *Id.*, *Ricerche sul principio di legalità nell’amministrazione del regno di*

vevano «iura conquerentibus reddere et rationes curie nostre [...] indagare»<sup>32</sup>.

Il binomio controllo-giurisdizione stava in qualche modo intrinsecamente nella funzione pubblica di amministrazione del demanio, materializzando senza particolari difficoltà quell'idea di *Corona fiscalis* che avrebbe condotto qualche decennio più in là a considerare il sovrano come *legitimus administrator* e *vicarius fisci*<sup>33</sup>: amministratore e vicario del fisco, guardiano della proprietà pubblica, tutore di una persona rappresentata, *ficta*, che è appunto il patrimonio pubblico, quella costruzione giuridica che, in nome della specialissima capacità di controllare e giudicare, aveva reso possibile l'iperbolica assimilazione fra *Christus* e *fiscus*.

---

*Sicilia al tempo di Federico II*, vol. I, *Gli organi centrali e regionali*, Giuffrè, Milano, 1963 e N. Kamp, *Von Kämmerer zum Sekreten. Wirtschaftsreformen und Finanzverwaltung im staufischen Königreich Sizilien*, Sigmaringen, 1974. Per una sintesi aggiornata delle complesse problematiche legate all'apparato amministrativo del *Regnum Siciliae* in età federiciana si veda E. Mazzaresse Fardella, *Sicilia (regno di). Amministrazione finanziaria*, in *Federico II. Enciclopedia Fridericiana*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana G. Treccani, Roma, 2005, *ad vocem*. A questo saggio rinviamo anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Per le attribuzioni delle singole magistrature interessate all'amministrazione mi sia consentito di rinviare a B. Pasciuta, voci *Magister Camerarius*, *Camerarius*, *Camera Regis*, *Custodes Erarii Sancti Salvatoris ad mare*, *Dohana de Secretis*, *Magister Procurator* in *Enciclopedia Fridericiana* cit., *ad voces*.

<sup>32</sup> C. Carbonetti Vendittelli (a cura di), *Il registro della cancelleria di Federico II del 1239-1240*, Istituto storico italiano per il Medio Evo, Roma, 2002, p. 736.

<sup>33</sup> Baldus de Ubaldis, *Consilia* cit., 1.271 §2-3, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 163, n. 310.



Pietro Corrao

I MAESTRI RAZIONALI E LE ORIGINI  
DELLA MAGISTRATURA CONTABILE (SECC. XIII-XV)

Nel campo della storia delle istituzioni, o meglio di quella che a buon diritto può definirsi la storia politica per eccellenza<sup>1</sup>, la ricerca delle origini di un istituto è spesso solamente esercizio accademico e fine a se stesso, quando non fuorviante. L'ansia di retrodatare oggetti e fenomeni della storia non appartiene allo storico, che invece indaga sulle diversità. Diversità nello svolgimento di funzioni ineludibili quando una società o un apparato istituzionale raggiunge un elevato grado di complessità.

L'idea che le strutture istituzionali del regno di Sicilia abbiano conservato una sostanziale stabilità, a partire da una nascita molto precoce, generalmente collocata con la nascita del regno stesso nel XII secolo, fino alla grande trasformazione modernizzante avvenuta nel primo Ottocento ha mostrato, alla luce della ricerca recente e attuale, tutti i suoi limiti e le sue contraddizioni. I modelli di monarchia che si avvicendano da quell'epoca remota a tutto l'Ancien Régime appaiono sempre più diversi man mano che le prospettive di studio si orientano a considerare le funzioni ineludibili di apparati istituzionali complessi, piuttosto che la loro astratta architettura e l'analogia di denominazione dei diversi uffici che la organizzano<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per questa definizione, cfr. le fondamentali argomentazioni di B. Guenée, *La storia dello Stato in Francia alla fine del Medioevo vista dagli storici francesi degli ultimi cento anni*, in E. Rotelli, P. Schiera (a cura di), *Lo stato moderno*, il Mulino, Bologna, 1971, pp. 144-145.

<sup>2</sup> P. Corrao, *Da Federico a Federico. Trasformazione degli assetti istituzionali del Regno di Sicilia fra XIII e XIV secolo*, in G. Dilcher, D. Quaglioni (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico. Da Federico I a Federico II*, il Mulino, Bologna 2009, pp. 387-403.

Nelle monarchie del pieno e del tardo medioevo, quando gli apparati di governo crescono impetuosamente e si pone come problema centrale quello della qualità dell'amministrazione, sia per il conseguimento del consenso, sia per la valorizzazione delle risorse della monarchia, emergono in quasi tutti i sistemi istituzionali delle monarchie uffici deputati al controllo dei conti<sup>3</sup>. *Mestre Racional* nella Corona d'Aragona, *Chambre des Comptes* nel regno capetingio di Francia, uffici analoghi anche negli stati regionali italiani derivati dalle egemonie di città dominanti. Non è tanto importante definire primogeniture, identificare derivazioni, prestiti e imitazioni, quanto verificare che l'ampiezza delle competenze e il rilievo politico generale di tali uffici è molto variabile: organi tecnici in alcuni casi, in altri assumono pienamente un ruolo politico di governo. In questo quadro e con queste premesse, considereremo il caso del regno siciliano in linea con quelli delle altre monarchie che si consolidavano e si strutturavano in termini analoghi proprio a partire dal XIII secolo.

In relazione anche a ciò che si accennava prima, quanto al rifiuto di una prospettiva meccanicamente genetica nel campo della storia delle istituzioni politiche, prenderemo le mosse da un momento in cui la vicenda siciliana può essere seguita come un caso specifico di un fenomeno più generale di formazione di strutture istituzionali e di comunità politiche complesse e stabili, nelle

---

<sup>3</sup> Per la Corona d'Aragona, nella quale l'istituto mostra una chiara origine d'importazione siciliana, pur assumendo caratteristiche diverse (organo monocratico, moltiplicazione dell'ufficio in ciascun regno della compagine aragonese), cfr. T. de Montagut i Estragués, *El Mestre Racional a la Corona d'Aragó (1283-1419)*, 2 voll., Fundació Noguera, Barcelona, 1987; E. Cruselles, *El Maestre Racional de Valencia. Función política y desarrollo administrativo del oficio público en el siglo XV*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1989. Per il fondamentale confronto con la realtà francese, si vedano Ph. Contamine, O. Mattéoni (dir.), *La France des principautés. Les Chambres des comptes, XIVe et XVe siècles. Actes du Colloque tenu aux Archives départementales de l'Allier, Moulins-Yzeure, avril 1995*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1996; Idd. (a cura di), *Les Chambres des comptes en France aux XIVe et XVe siècles. Textes et documents*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1998; di particolare interesse, in quanto riferito a uno stato principesco, il recentissimo S. Bepoix, F. Couvel, *Rendre bon compte en Bourgogne à la fin du Moyen Âge: le dire au travers des ordonnances et le faire selon les mots des receveurs*, «Comptabilités», 4 (2012), online sul sito <http://comptabilites.revues.org/1195>. Un inquadramento generale imprescindibile, anche dal punto di vista della bibliografia (benché ferma all'ultima edizione), è B. Guenée, *L'Occident aux XIVe et XVe siècles. Les Etats*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.



quali gli apparati di governo raggiungono livelli di notevole complessità e di relativa definizione. Ometteremo allora di considerare i cosiddetti “precedenti” normanni e svevi delle magistrature contabili del regno<sup>4</sup>.

La storia della funzione del controllo dei conti pubblici nel regno siciliano in epoca medievale si identifica infatti con quella di un organo collegiale che troviamo delineato con sufficiente chiarezza a partire dall'epoca angioina (seconda metà del XIII secolo) con la denominazione di Maestri Razionali<sup>5</sup>.

Denominazione che si allinea con quella propria delle magistrature centrali della monarchia, che vedono il titolo di Maestro associato a una specificazione della funzione dell'ufficiale, a indicare la sua appartenenza a un livello superiore, supremo, dell'amministrazione. Ma mentre il Maestro Portulano e il Maestro Secreto, rispettivamente responsabile delle imposte sull'esportazione del frumento e responsabile della riscossione delle imposte indirette, sono i vertici di un apparato che ha terminali nelle realtà periferiche, nei centri che fanno capo al demanio regio, il collegio dei Razionali è organo solo centrale<sup>6</sup>.

Non potrebbe essere altrimenti: la funzione che i tre, poi cinque Maestri Razionali svolgono è la supervisione della gestione delle finanze e segnatamente la revisione della contabilità degli uffici finanziari della monarchia. Un controllo che avviene centralmente, nell'ambito della Corte regia, e che fa dunque del ristretto numero dei titolari di quell'ufficio il perno dell'intero sistema del *fiscus regio*.

Con tale termine, sinonimo di demanio, va inteso il complesso delle entrate provenienti dall'imposizione indiretta (le gabelle), e diretta, il demanio immateriale, largamente prevalente, e il patrimo-

---

<sup>4</sup> Per i “precedenti” dell'amministrazione finanziaria nella monarchia normanna federiciana, cfr. E. Mazzaresse Fardella, *Aspetti dell'organizzazione amministrativa dello stato normanno e svevo*, Giuffrè, Milano, 1966; M. Caravale, *Il regno normanno di Sicilia*, Giuffrè, Milano, 1966; J. Johns, *Arabic Administration and Norman Kingship in Sicily. The Royal Diwan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, e soprattutto A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio e gli organi finanziari del regno di Sicilia nel sec. XV (Contributo alla storia delle magistrature siciliane)*, «Il Circolo giuridico», Palermo, 1958, ora in Ead., *Scritti minori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, pp. 1-107, specie pp. 75 sgg., che continua a costituire la più completa illustrazione dell'amministrazione finanziaria del regno medievale siciliano.

<sup>5</sup> A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio cit.*, pp. 81 sgg.

<sup>6</sup> Ivi, *passim*.

nio costituito dalle terre pubbliche, concesse o meno in uso a privati<sup>7</sup>. Caratteristica originaria del regno siciliano è la particolare ampiezza di tale complesso, organizzato attorno a una rete di una quarantina di centri urbani e a un esteso sistema impositivo di natura indiretta. Da tale caratteristica deriva lo sviluppo di un articolato sistema di uffici e di funzionari gerarchicamente ordinati dal livello periferico a quello centrale.

Altra caratteristica, rilevabile in prima istanza nei provvedimenti del sovrano angioino, è la cura costante della documentazione dell'attività amministrativa. A tutti i funzionari è fatto obbligo della registrazione degli atti d'ufficio e della tenuta dei conti, che, per via gerarchica, giungono fino al centro e qui sono sottoposti a controllo<sup>8</sup>.

Il mandato regio che impone a tutti gli ufficiali tale obbligo di presentazione dei conti fa riferimento alle scritture "que pondus important", a tutti gli atti cioè che configurano un rilievo finanziario a carico o a vantaggio della Corona. Sostanzialmente tuttavia, ogni atto dell'amministrazione coinvolgeva l'aspetto finanziario e dunque l'ufficio di controllo riceveva periodicamente tutta la documentazione prodotta dagli ufficiali centrali e periferici: non solo i Secreti e i Portulani locali, il Maestro Secreto e il Maestro Portulano erano tenuti a presentare a Corte i libri contabili, ma l'obbligo riguardava anche i funzionari preposti all'amministrazione dei castelli regi (il Provveditore ai castelli) che presentavano inventari dei beni in dotazione alle fortificazioni; quelli responsabili del governo del territorio (i Giustizieri) che, oltre a informare trimestralmente degli introiti e degli esiti dell'ufficio, inviavano per controllo anche i *quaterni* della ripartizione dell'imposta diretta (la colletta) e perfino le liste di *banniti* della loro giurisdizione. Anche gli uffici centrali, come la Cancelleria, dal momento che riscuoteva il diritto di sigillo sugli atti prodotti, erano sottoposti al controllo contabile dei Maestri Razionali. E non rimaneva fuori dalla giurisdizione dell'ufficio neanche

<sup>7</sup> La definizione comprensiva delle risorse demaniali come *fiscus* appare comunemente nel lessico documentario degli uffici siciliani del XIV-XV secolo. Sui cespiti demaniali, cfr. G.L. Barberi, *Liber de Secretiis*, a cura di E. Mazzaresse Fardella, Giuffrè, Milano, 1966; sul demanio territoriale cfr. G. Stalteri Ragusa, *Introduzione*, in G.L. Barberi, *Il "Magnum Capibrevium" dei feudi maggiori*, Società Siciliana per la Storia Patria, Palermo, 1993, pp. I-LXIII.

<sup>8</sup> A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio* cit., pp. 81 sgg.

l'apparato della *domus regia*, il potente apparato dei funzionari domestici *familiares* del sovrano. Il Camerlengo, l'ufficiale più alto in grado della *domus* era pure tenuto alla presentazione dei conti<sup>9</sup>.

L'estensione del controllo contabile anche alle scritture degli ufficiali locali dei centri demaniali, infine, configurava l'ufficio come il terminale superiore di una pluralità di apparati di governo che si estendeva dalla Corte alle città.

Esito del controllo era alternativamente una quietanza e una liberatoria del sovrano nei confronti dell'ufficiale, o un'inchiesta su presunti ammanchi o manipolazioni, o ancora la dichiarazione di uno stato debitorio del funzionario nei confronti del fisco regio.

In conseguenza di ciò era facoltà del collegio dei Razionali imporre pagamenti forzosi, comminare sanzioni pecuniarie, o rimuovere l'ufficiale debitore dalla carica.

La funzione di controllo dunque sfociava in un atto di giurisdizione, facoltà che era pure formalmente fra le prerogative del collegio anche nel campo del contenzioso fra fisco e privati: debiti e crediti della Corona, controversie su imposte e acque pubbliche, gabelle e diritti doganali. Solo a partire dal XV secolo però, disponiamo di documentazione di sentenze esecutive emanate dai Maestri Razionali, mentre precedentemente tali decisioni erano formalmente atti del sovrano in cui si citavano però le conclusioni raggiunte dal collegio a seguito della causa.

L'ampiezza della giurisdizione dei Razionali, variabile nel tempo e spesso causa di conflitto con altre corti giudicanti, appare significativa di una concezione molto estesa del demanio regio, che tali ufficiali avevano il compito generale di controllare in ogni suo aspetto. I Razionali "pro tribunali sedentibus", oltre ad essere come tutti gli uffici regi foro privilegiato per qualsiasi causa riguardante i propri dipendenti, giudicavano sulle cause tra gli ufficiali regi e in appello sulle sentenze dei consoli delle *nationes* dei mercanti stranieri<sup>10</sup>.

Tra le funzioni dell'ufficio, la competenza dei Razionali – fino al XV secolo inoltrato – sulla ripartizione delle collette (l'imposta diretta regia gravante sui cittadini dei centri demaniali) delinea un'at-

<sup>9</sup> Sulle relazioni e commistioni fra *domus regia* e amministrazione del regno, cfr. P. Corrao, *Governare un regno. Potere, società e istituzioni in Sicilia fra Trecento e Quattrocento*, Liguori, Napoli, 1991, pp. 307 sgg.

<sup>10</sup> Il quadro delle attribuzioni dei Maestri Razionali è delineato in dettaglio da A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio* cit., pp. 84 sgg.

tività che va molto oltre quella di controllo *a posteriori* dei conti degli uffici regi. La norma – di epoca angioina – secondo cui le scritture “*que pondus important*” (stessa formula già citata a proposito delle scritture contabili) dovevano essere registrate e archiviate dalla *Curia Rationum* estendeva il controllo di questa sull'intera attività dell'amministrazione della monarchia. Dovendo mandati, esecutorie, cautele, ma soprattutto privilegi, passare al vaglio dell'ufficio *rationum*, questo si configura come una chiave dell'intera attività di governo. Il controllo a posteriori cioè è affiancato da un controllo a priori della quasi totalità degli atti che riguardano il patrimonio regio e cioè tutti gli interessi della monarchia e l'intero orizzonte dell'attività politica.

E infatti i membri del collegio dei Razionali figurano, almeno dalla fine del secolo XIV, non solo come *consiliarii regii*, titolo che esprimeva genericamente il diritto-dovere di intervenire negli affari della Corte, sostanzialmente una sanzione dell'eminenza politica, ma come effettivi membri del Consiglio regio. Amplissime testimonianze riguardano la funzione di *promotores* in quella sede, di relatori per gli affari finanziari o anche per questioni politiche di rilievo. La ricorrente presenza di nomi di Maestri Razionali nelle *iussiones*, le sottoscrizioni degli atti emanati dal sovrano *in consilio* certificano una presenza non solo formale di questi nelle sedi della volontà politica della monarchia<sup>11</sup>.

L'immensa mole di lavoro richiesto da tale ruolo eminente si concentrava su pochissimi funzionari: i tre (poi quattro, poi fino a cinque) Maestri, il Giudice – un *legum doctor* che curava l'aspetto giurisdizionale dell'attività dell'ufficio – e un manipolo di notai e scrivani, diretti – come in tutti i grandi uffici della monarchia – da un Maestro Notaio. Quest'ultimo funzionario riveste una grande importanza, che spesso non è stata adeguatamente considerata. Dallo studio in profondità di un'epoca specifica emerge con chiarezza che tale carica era appannaggio di esponenti di quel ceto amministrativo dotato di cultura giuridica, di competenze tecniche, di statura e abilità politica, di patrimoni significativi, di posizioni di rilievo nelle realtà locali di provenienza, che circolando con sicurezza e disinvoltura fra gli uffici centrali della Corona, rappresenta il nerbo dell'amministrazione regia e al tempo stesso il vivaio dei titolari

<sup>11</sup> Sul Consiglio regio e sul rilievo dei singoli ufficiali segnalato dalla presenza nella registrazione delle *iussiones* cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 277 sgg.

delle massime cariche. Ufficiali che seguono un *cursus honorum* preciso, dalle cariche nelle amministrazioni cittadine alle *scribanie* degli uffici centrali, fino alla luogotenenza di questi. Gli stessi nomi ricorrono fra i Maestri Notai dei Razionali, del Cancelliere, del Protonotaro, della Gran Corte: professionisti del governo e della politica, pratici del diritto e della normativa regia, raramente accedono alle massime cariche, ma hanno nei fatti un'influenza grandissima sull'attività di questi, grazie alla continuità con cui ricoprono la carica, all'esperienza accumulata, alle relazioni tessute nei diversi settori dell'amministrazione in cui prestano via via la loro opera<sup>12</sup>.

Si è fatto finora ricorso, per illustrare competenze, ruolo e rilievo dell'ufficio dei Razionali, a fonti normative collocate fra la seconda metà del XIV secolo e quella del XV. Sia la normativa, sia la documentazione della pratica dell'ufficio converge nel disegnare una sostanziale continuità e omogeneità del quadro di riferimento normativo e delle pratiche amministrative dell'ufficio a partire da tale momento.

Va tuttavia ripreso quanto si diceva in apertura sull'opportunità di evidenziare come tale continuità sia solo parziale e soprattutto come in questa si possano osservare momenti di crisi e di conflitto che modificano profondamente il peso, il ruolo e l'azione dell'ufficio in relazione sia a particolari svolte della politica generale del regno, sia a più profondi mutamenti sociali e strutturali che si riflettono sull'apparato di governo di questo.

È noto che il regno siciliano, dall'originaria configurazione unitaria dell'isola e del Mezzogiorno continentale derivata dal dominio normanno, si spezzava in due tronconi con la rivolta siciliana dei Vespri nel 1282. L'isola offriva la corona al re d'Aragona, legato da vincoli matrimoniali alla dinastia sveva, ma dopo pochi anni la situazione politica internazionale provocava una nuova iniziativa siciliana che sfociava nella formazione di un regno isolano autonomo. Dopo un lungo periodo di costruzione e di funzionamento relativamente ordinato del governo regio, nella seconda metà del Trecento la rivalità delle fazioni aristocratiche e la loro capacità egemonica si traduceva in uno scompaginamento delle strutture del potere e nella divisione di fatto dell'isola in sfere territoriali di influenza. In questo quadro il funzionamento degli uffici centrali si affievoliva

---

<sup>12</sup> Per il ruolo dei Maestri Notai negli uffici della monarchia siciliana, cfr. *ivi*, pp. 381 sgg.

fino all'inattività o questi subivano una frammentazione e una moltiplicazione in dipendenza dei potentati che si andavano a costituire. Solo negli ultimi decenni del Trecento la restaurazione del potere regio con l'intervento dell'erede alla Corona d'Aragona avviava la ricostruzione delle strutture monarchiche. L'esito delle vicende politiche era nel 1412 l'immissione del regno isolano nella compagine dei domini del re d'Aragona, una monarchia plurale che manteneva strutture specifiche nei diversi regni che via via aveva aggregato. Per tramite dei loro Viceré i sovrani della casa d'Aragona continuavano l'opera di ricostruzione delle strutture della monarchia, e in essa parte fondamentale aveva la questione del patrimonio regio, delle entrate fiscali e della gestione delle finanze. Ancora una volta i massimi uffici finanziari divenivano il fulcro dell'intera attività politica del regno<sup>13</sup>.

La magistratura di controllo contabile, con l'ampiezza di giurisdizione che s'è prima delineata, tornava di conseguenza ad essere protagonista, ma i diversi orientamenti di settori della Corte regia e dell'entourage viceregio non erano concordi nell'attribuirle il ruolo di unico centro di gestione delle finanze del regno<sup>14</sup>.

Ciò anche perché i Maestri Razionali rappresentavano di fatto interessi legati alle élites locali, gelose dei privilegi e delle prerogative accumulate nel tempo e indirizzate a gestire in proprio l'immenso bacino della fiscalità e delle finanze pubbliche. In alternativa, il gruppo di funzionari iberici fedelissimi della monarchia che si era sedimentato a partire dall'ultimo decennio del Tre-

<sup>13</sup> Sulle vicende del regno dal Vespro del 1282 all'età alfoncina cfr. V. D'Alessandro, *La Sicilia dal Vespro a Ferdinando il Cattolico*, in V. D'Alessandro, G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro all'Unità d'Italia*, Utet, Torino, 1989, pp. 2-95; H. Bresc, *Un monde méditerranéen. Économie et société en Sicile. 1300-1450*, 2 voll., Palermo, 1986; P. Corrao, *Governare un regno* cit.

<sup>14</sup> Ciò emerge con estrema chiarezza dalla preziosa documentazione delle *Cartas Reales* conservate nell'Archivo de la Corona de Aragón di Barcellona (ACA): nell'epoca della travagliata immissione del regno isolano nel complesso dei domini dei re d'Aragona la quantità di lettere provenienti dalla Sicilia e dirette alla corte di Barcellona si incrementa enormemente. Fra queste sono di estremo rilievo anche ai fini di questo studio quelle che contengono le relazioni dei maggiori ufficiali sullo stato del regno e sulla sua amministrazione: cfr. P. Corrao, *Costruzione di un corpo di fonti per la storia politica siciliana del tardo medioevo: le Cartas Reales dell'Archivo della Corona d'Aragona*, «Bullettino dell'Istituto Storico Italiano per il Medio Evo», 105 (2003), pp. 267-303; Id., *Governare un regno* cit., *passim* (sulle questioni relative ai Maestri Razionali e in generale all'amministrazione finanziaria, si vedano soprattutto le pp. 341 sgg.).

cento negli apparati di governo incarnava invece il rigore acquisitivo della Corona<sup>15</sup>.

Questo il quadro in cui si sviluppava la vicenda che ci riguarda qui più da vicino: la sovrapposizione concorrente di diversi settori dell'amministrazione finanziaria al terreno d'azione tradizionale dei Maestri Razionali.

Nei difficili frangenti del passaggio fra regno autonomo e immisione nella compagine aragonesa nel 1412, era opinione comune degli osservatori e dei politici più esperti al servizio della monarchia che le finanze regie fossero gravemente danneggiate dalla molteplicità dei recettori: l'apparato dei Secreti e dei Portulani periferici stentava ad essere effettivamente ricompreso dagli uffici centrali corrispondenti, le altre diverse cariche finanziarie si esercitavano su porzioni limitate delle risorse del demanio fiscale senza un effettivo coordinamento. Interessi di gruppi, di centri privilegiati, di potenti soggetti dell'aristocrazia avevano buon gioco in tale situazione nel logorare il flusso delle finanze pubbliche.

La disponibilità, per quest'epoca, di cospicue fonti epistolari che trattano di materia politica – lettere di funzionari, di esponenti delle élites urbane, di consiglieri del sovrano, del sovrano stesso o dei Viceré – illustra una realtà che nel momento della crisi rivela le debolezze strutturali del sistema e le linee perseguite per condurlo a una situazione di efficienza, cioè alla capacità di sopperire alle necessità della monarchia e al contempo di assicurare la disponibilità di risorse da ridistribuire per mantenere e consolidare il consenso politico<sup>16</sup>.

Gli interventi del re Martino sull'apparato amministrativo delle finanze già all'inizio del Quattrocento si erano indirizzati innanzitutto sulla necessità di concentrare la gestione del prelievo fiscale attorno a un solo ufficio, abilitato a controllare l'intero bilancio della monarchia. Ciò veniva realizzato attraverso l'utilizzazione di strutture già esistenti, alle quali venivano attribuiti nuovi compiti: la Tesoreria regia usciva dall'ambito degli uffici della *domus regia* e diveniva il luogo di convergenza di una serie di esperti funzionari che si irradiavano in altri ambiti dell'amministrazione finanziaria, esercitandovi compiti di supplenza. Negli ultimi anni di regno del sovrano giungeva un espertissimo funzionario iberico che diveniva

<sup>15</sup> Cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 400 sgg.

<sup>16</sup> Cfr. *supra*, nota 14.

prima reggente poi titolare della Tesoreria; a questi venivano affidati formalmente compiti fino ad allora estranei all'ufficio, quale l'apposizione del *vidit* del Tesoriere, che, da ufficiale della casa reale, assumeva il volto di un vero e proprio organo di stato, avviandosi a diventare sia il vero centro di raccolta dei proventi fiscali sia quello dell'erogazione della spesa<sup>17</sup>.

Parallelamente, si introduceva il principio della programmazione della spesa pubblica e l'organo che risultava naturalmente destinato a questa funzione non poteva che essere il collegio dei Maestri Razionali, che come s'è visto esercitava già alcune forme di controllo preventivo sulle erogazioni di risorse pubbliche. Tuttavia, in un quadro di sperimentazione, veniva importato dalla tradizione iberica un ufficio incaricato della revisione dei conti degli ufficiali regi, l'*Auditor compotorum* (*Oydor de Comptes*), che sovrapponeva le sue funzioni a quelle di revisione contabile a posteriori proprie dei Maestri Razionali.

La relativa diminuzione del ruolo del collegio di controllo finanziario era tuttavia solo apparente: attorno al 1402 veniva ribadito che i Maestri Razionali dovessero *spatxar* tutte le lettere patrimoniali, controllando così il flusso delle remunerazioni e dei favori che la liberalità del sovrano indirizzava sui sudditi, assumendo il carattere di organo preposto a controllare l'adeguatezza delle misure di spesa. L'ufficio esercitava sulle finanze un controllo politico totale, dal momento che gli ufficiali pecuniari dovevano informare ogni quattro mesi i Maestri Razionali della propria contabilità e questi riferire in Consiglio sull'intera materia fiscale. L'eco della nuova organizzazione del controllo delle finanze si avverte nella fortissima presenza del Tesoriere e dei Maestri Razionali, collettivamente o individualmente, nelle *iussiones* dei documenti regi che implicavano uscite finanziarie per la Corte<sup>18</sup>.

Testimonianza dell'attività incessante dei Maestri Razionali e della vastità delle loro competenze è ad esempio il caso in cui si rilevava che l'inefficienza del sistema degli appalti delle gabelle provocava una continua emorragia nelle finanze del regno: era il

<sup>17</sup> Cfr. la corrispondenza fra il sovrano siciliano e il padre-tutore politico re d'Aragona, pure conservata fra le *Cartas Reales* dell'ACA, edita da R. Moscati, *Per una storia della Sicilia nell'età dei Martini (Appunti e documenti: 1396-1408)*, Università degli studi, Messina, 1954, in particolare pp. 145-46. Una disamina della politica finanziaria di re Martino in P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 341 sgg.

<sup>18</sup> Ivi, pp. 352 sgg.



Maestro Razionale Nicola Castagna ad essere incaricato, nel 1410, di un'inchiesta generalizzata sulle Secrezie locali, al fine di procurare il necessario per il pagamento delle genti d'arme<sup>19</sup>.

L'equilibrio fra i diversi uffici, tuttavia, era destinato a non durare nella nuova stagione politica apertasi con il regime viceregio nel 1413: nell'entourage dei nuovi governanti si faceva strada un atteggiamento contrario al ruolo primario dei Maestri Razionali nel governo delle finanze. Lo schieramento iberico vedeva nel collegio un baluardo dei privilegi delle élites siciliane, a danno della monarchia. Si denunciava l'eccessivo numero dei Razionali e si ipotizzava un ancora maggiore ruolo del Tesoriere e dell'*Auditor Computorum*<sup>20</sup>.

Non giungeva dunque inatteso il provvedimento di re Ferdinando, nel 1414, che istituiva l'ufficio di Conservatore, modellato su quello del *Contador Mayor* del regno di Castiglia. Secondo il documento che lo istituiva, l'ufficio aveva il compito essenziale di far sì che il sovrano fosse «informats e certificats... distinctament quant valen e renden e poden render e valer... cascun any... les rendes»; in secondo luogo, il Conservatore avrebbe dovuto vigilare sulla erogazione delle spese, verificandone legittimità e copertura. Entrambe le funzioni corrispondevano a una concezione molto avanzata delle finanze pubbliche, dal momento che implicavano un censimento delle risorse demaniali, un'attività previsionale, e un controllo sui trasferimenti che non si limitava alla verifica di legittimità, ma misurava la compatibilità in termini economici con lo stato delle finanze regie<sup>21</sup>.

Si trattava, per il regno di Sicilia, di una vera e propria frattura istituzionale: impermeabile alla penetrazione siciliana – le scritture dell'ufficio mantengono per tutto il primo periodo di esistenza l'uso di una splendida *littera cortesana* e della lingua castigliana, oltre all'impostazione contabile propria dell'*Hacienda* – la Conservatoria

<sup>19</sup> Sul Tesoriere Castagna, figura di primissimo piano della politica e dell'amministrazione finanziaria del regno nei decenni chiave fra Tre e Quattrocento e sulle numerose controversie che lo coinvolsero, fino all'inchiesta che ha consentito la conservazione dei registri del Tesoriere, cfr. S. Fodale, *Castagna Nicolò*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, ad vocem; P. Corrao, *Un protagonista della politica siciliana fra Trecento e Quattrocento: Nicola Castagna di Messina*, «Messana. Rassegna di Studi Filologici, Linguistici e Storici», n.s., 9 (1991), pp. 5-54 (con lettere inedite del Tesoriere alla Corte); P. Corrao, *Governare un regno cit.*, passim.

<sup>20</sup> P. Corrao, *Governare un regno cit.*, pp. 371 sgg.

<sup>21</sup> A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio cit.*, passim; P. Corrao, *Governare un regno cit.*, pp. 365 sgg.

si sovrapponeva in diversi ambiti di competenza alle attribuzioni dei Maestri Razionali, e il suo funzionamento non mancava di provocare il risentimento di molti<sup>22</sup>.

L'attività iniziale del Conservatore coinvolgeva il problema chiave della politica finanziaria e della politica *tout court*: il rapporto fra le entrate regie e la redistribuzione del reddito operata dalla Corte ai privati. Vigilava così anche sul Tesoriere affinché non erogasse somme superiori alle entrate. Nei registri dell'ufficio venivano annotate tutte le concessioni regie sul patrimonio reale, e quelli facevano fede per la riscossione dei crediti e delle rendite; al Conservatore, inoltre, il Tesoriere, i Secreti, i Vicesecreti, i Viceportulani dovevano mensilmente riferire sulle entrate<sup>23</sup>.

La sperimentazione non si fermava tuttavia a questo provvedimento, ancora nell'ambito tradizionale dei Maestri Razionali si collocavano nuovi compiti assegnati pochi anni dopo al Tesoriere, che acquisiva anche le funzioni di Mestro Portulano e di Maestro Secreto e lo stesso Conservatore, che aveva ricevuto incarico di raccogliere tutti i conti degli ufficiali pecuniari, veniva sollevato da tale responsabilità, che passava direttamente alla Tesoreria<sup>24</sup>.

Si completava così un percorso in cui l'amministrazione delle finanze siciliane, organizzata attorno agli uffici del Tesoriere e del Conservatore, si indirizzava sulla medesima strada che, nella stessa epoca, avevano percorso altre grandi monarchie europee per rispondere alle nuove esigenze di centralizzazione e di controllo del prelievo fiscale e della redistribuzione. Analogamente a quanto avveniva in Francia o in Inghilterra, l'ufficio di Tesoreria derivava direttamente dalla *domus regia*, e conservava la caratteristica di uno strumento diretto del sovrano, abilitato a unificare e a esercitare controllo sulla globalità delle finanze regie; insieme all'ufficio, tutti i settori dell'amministrazione finanziaria che facessero capo alla *domus regia* o alle strutture pubbliche della monarchia venivano sottoposti al medesimo bilancio.

<sup>22</sup> Archivio di Stato di Palermo, Conservatoria del Real Patrimonio. Si veda la descrizione del fondo in A. Baviera Albanese, *Diritto pubblico e istituzioni amministrative in Sicilia*, «Archivio Storico Siciliano», s. III, 19 (1969), pp. 391-563 e nella *Guida generale degli Archivi di Stato Italiani* (Archivio di Stato di Palermo), ora online sul sito [www.maas.ccr.it/PDF/Palermo.pdf](http://www.maas.ccr.it/PDF/Palermo.pdf)

<sup>23</sup> A. Baviera Albanese, *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio* cit., pp. 3 sgg.

<sup>24</sup> Cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 352 sgg.

Dalle riforme del settore finanziario prendeva corpo un'amministrazione apparentemente razionale ed efficiente, che centralizzava le entrate e pianificava le uscite, e in cui la collaborazione fra Tesoriere e Conservatore nella concreta amministrazione delle finanze doveva garantire sia il rispetto delle compatibilità, sia la rapida raccolta delle entrate.

In realtà la centralizzazione era solo formale e si risolveva nell'acquisizione da parte del Tesoriere delle competenze dei due ufficiali finanziari senza che venisse reso efficiente il meccanismo di gestione delle entrate delle Secrezie. I bilanci di queste, infatti, restavano in mano ai Vicesecreti periferici, mentre completamente al di fuori della giurisdizione del Tesoriere – come lo erano state da quella del Maestro Secreto – rimanevano le maggiori Secrezie del regno, quelle di Catania, Messina, Palermo e Siracusa. Come avrebbe osservato in seguito il Tesoriere Andrea Speciale, la procedura di trasmissione dei conti e del denaro dagli uffici periferici rimaneva lentissima e continuava a soffrire di tutte le carenze del passato<sup>25</sup>.

Le innovazioni nel campo dell'amministrazione finanziaria, in sostanza, non si erano sviluppate secondo un progetto definito e radicalmente innovatore, ma si erano giustapposte fra loro e a realtà istituzionali già esistenti: i primi anni di sperimentazione del nuovo sistema mostravano così una continua oscillazione fra una preponderanza di uno o dell'altro ufficio, in un intrico di competenze che accendeva un vivace dibattito all'interno stesso della compagine di governo del regno<sup>26</sup>.

E, soprattutto, nel nuovo disegno istituzionale veniva sacrificata l'antica magistratura dei Maestri Razionali, i cui compiti venivano

---

<sup>25</sup> Cfr. *ivi*, pp. 376 sgg. Nel fondo della Conservatoria, sezione *Computa*, per tutto il primo periodo della sua esistenza, i conti dei Portulani e Viceportulani locali, come quelli degli altri ufficiali periferici, appaiono fortemente frammentari e incompleti.

<sup>26</sup> Cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 371 sgg. Le opinioni, spesso divergenti e in contrasto con quelle dei Viceré e dello stesso sovrano, di due funzionari di altissimo livello e di grande intelligenza politica, il Segretario dell'Infante Juan Tudela e il Tesoriere Andreu Guardiola, sono ampiamente testimoniate dalle lettere di questi al sovrano: cfr. P. Corrao *“De la vostra gran senyoria humil e affectuos servidor”*. *Corrispondenza fra due funzionari iberici in Sicilia e la Corte d'Aragona (1415-1417)*, in A. Romano (a cura di), *Cultura e istituzioni nella Sicilia medievale e moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, pp. 111-163; P. Corrao, *“Esta tierra quiere que el regidor haya potencia”*. *Il regno di Sicilia nelle relazioni dei primi Viceré iberici (1416-1419)*, «La Memoria. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Palermo», 7 (1993), pp. 25-42, che riporta la trascrizione di numerose di tali lettere.

largamente erosi dal binomio Tesoriere-Conservatore. Il collegio, dicevano i suoi detrattori, era spesso composto da membri poco qualificati, immessi nella carica per motivi di opportunità politica a conclusione di lunghe carriere nell'apparato di governo, e non faceva che danneggiare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria. Si proponeva addirittura di sospendere la nomina di nuovi Maestri Razionali finché non ne fosse rimasto solamente uno in carica, come avveniva alla Corte d'Aragona<sup>27</sup>.

Ciò era impossibile, dal momento che il collegio, al di là dei propri compiti istituzionali, era, dal punto di vista politico, una delle garanzie del controllo da parte dei ceti dirigenti del regno sugli strumenti della distribuzione del privilegio. Così come per il Giudice della Sacra Regia Coscienza e per la Gran Corte, le città pretendevano una rappresentanza fra i Maestri Razionali, cosce che la difesa degli interessi delle oligarchie e dei corpi delle *universitates* dipendevano in larga misura dalla presenza nell'organo che controllava le questioni relative all'imposizione fiscale e all'appalto delle gabelle regie cittadine, centro attorno al quale ruotavano gran parte degli interessi dell'oligarchia<sup>28</sup>.

Ancora più grave appariva la rivalità tra gli uffici sulla delicata questione del controllo dei conti della Tesoreria: coerentemente con le tradizionali attribuzioni dei Maestri Razionali, Guardiola riceveva ordine di presentare i propri conti all'esame del collegio, ma, contemporaneamente, gli veniva pure imposto di sottoporre al Conservatore la contabilità dell'amministrazione della Camera Apostolica e la documentazione delle passate amministrazioni dell'ufficio<sup>29</sup>. Si sottolineava però, da parte degli stessi Viceré, che il nuovo ufficio del Conservatore aveva attribuzioni apparentemente comprese nei tradizionali compiti del collegio di controllo dei conti. Coscienti dell'importanza politica dell'esistenza di un ufficio in cui i massimi esponenti siciliani dell'amministrazione potevano partecipare al governo del regno, proponevano l'abolizione del Conservatore, considerato incompatibile con i Razionali stessi<sup>30</sup>. La salomonica risoluzione del sovrano era che entrambi gli uffici sarebbero stati mantenuti poiché era compito comune di Razionali e Conservatore

<sup>27</sup> Cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 379 sgg.

<sup>28</sup> Ivi, p. 370 e documentazione delle *Cartas Reales* citata alla nota 178.

<sup>29</sup> Cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., p. 370, nota 177.

<sup>30</sup> Ivi, p. 371, nota 180.

“defensar les regalies”. Si configurava nei fatti una situazione in cui la sovrapposizione di competenze consentiva al sovrano di disporre di due strumenti paralleli, uno improntato al rigore e allo zelo nella difesa degli interessi della monarchia, l'altro caratterizzato dal coinvolgimento nelle scelte finanziarie e fiscali di vasti settori del ceto dirigente siciliano<sup>31</sup>.

Per verificare gli effetti di un tale sistema e i suoi background politici può essere utile citare la vicenda del Maestro Portulano Ramon Campredon, figlio del mercante perpignanese Guillem, grande finanziatore di Alfonso. Questi aveva ottenuto l'ufficio con un atto che appare fin nella forma un contratto di diritto privato con il sovrano; nel testo si usava il termine *mercantivolment* per indicare la maniera in cui sarebbe stato impostato il rapporto fra sovrano e ufficiale. Al primo controllo dei conti però, la corte dei Razionali obiettava su quasi tutte le partite registrate. Il rigore del Maestro Razionale Adam Asmundo, incaricato dell'esame e autore della cassazione delle partite illegittime – se ne conserva memoria nel registro glossato in margine dal funzionario con le motivazioni di ogni taglio – mostra da un lato la competenza e lo scrupolo nell'agire di quei professionisti dell'amministrazione di cui s'è detto, dall'altro l'attenzione delle élites siciliane nell'arginare i vantaggi poco leciti che potevano derivare da una situazione di costante necessità di risorse da parte della Corona<sup>32</sup>.

Negli anni '20 del Quattrocento, la sconfitta politica dell'ala più rigorista del governo del regno e la riduzione del ruolo del Tesoriere consolidava la situazione di dualismo e apriva una stagione in cui le diverse attribuzioni in materia finanziaria – controllo a priori della spesa e dei gravami sul demanio, approvazione dei conti degli ufficiali, registrazione degli atti finanziari, responsabilità sulla ripartizione del carico fiscale – si ripartivano fra uffici diversi, ma con continui “sconfinamenti” e “ingerenze” che finivano per neutralizzare qualsiasi possibilità di egemonia di un centro di potere su un altro.

---

<sup>31</sup> Sulla politica finanziaria di Alfonso, cfr. P. Corrao, *Governare un regno cit.*, pp. 370 sgg.; Id., *Amministrazione ed equilibri politici nel regno di Sicilia (1416-1443)*, in G. D'Agostino e G. Buffardi (a cura di), *La Corona d'Aragona ai tempi di Alfonso il Magnanimo. I modelli politico-istituzionali. La circolazione degli uomini, delle idee, delle merci. Gli influssi della società sul costume*. Atti del XVI Congresso internazionale di storia della Corona d'Aragona, Paparo, Napoli, 2000, vol. I, pp. 179-198.

<sup>32</sup> Sulla vicenda, cfr. C. Trasselli, *Sul debito pubblico in Sicilia sotto Alfonso V d'Aragona*, «Estudios de Historia Moderna», 6 (1956), pp. 10 sgg.

Sul medio periodo, la costituzione del collegio dei Maestri Razionali in Tribunale del Real Patrimonio e la circoscrizione del ruolo del Conservatore a ufficio di registrazione degli atti finanziari e contabili avrebbe tuttavia stabilito una chiara prevalenza di un sistema al fondamento del quale stava un patto fra regno e sovrano basato sullo scambio fra fedeltà e solvibilità fiscale e consenso e legittimazione della monarchia<sup>33</sup>. D'altronde, passava pure in altre mani, ancora più direttamente legate alla rappresentanza degli interessi delle oligarchie del regno che passava l'antico e fondamentale compito dei Maestri Razionali di ripartire le quote della fiscalità diretta. L'istituzione della Deputazione del Regno, espressione del Parlamento isolano, a metà del XV secolo, arricchiva il panorama del governo delle finanze di un nuovo soggetto. Il sistema di equilibri e di distribuzione delle prerogative che faceva di uffici un tempo arbitri dell'intero sistema, degli organi dalle competenze delineate e limitate a settori specifici, sia pure rilevanti. Era la strada verso quella monarchia burocratica che metteva in campo garanzie reciproche e affidava al continuo contrattare dei diversi soggetti istituzionali gli equilibri che altri, successivi sistemi avrebbero formalizzato in futuro in un attento bilanciamento dei poteri previsto dalle leggi fondamentali degli stati.

---

<sup>33</sup> Sul sistema pattizio instaurato da Alfonso e il suo consolidamento attraverso l'istituto parlamentare, cfr. P. Corrao, *Governare un regno* cit., pp. 189 sgg. e soprattutto B. Pasciuta, *Placet regie maiestati. Itinerari della normazione nel tardo medioevo siciliano*, Giappichelli, Torino, 2005.

Rossella Cancila

LA REVISIONE DEI CONTI IN SICILIA NELL'ETÀ MODERNA  
(SECC. XVI-XVIII)

1. *Il controllo ordinario: i maestri razionali del Tribunale del Real Patrimonio*

Il controllo della spesa pubblica, la vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate, la revisione dei conti rappresentano alcuni dei fattori a partire dai quali si può seguire il plurisecolare percorso dello stato moderno nello sforzo di razionalizzare per meglio controllarlo il sistema finanziario e fiscale del Regno di Sicilia. Sin dall'età di Ferdinando I (che istituisce l'ufficio del conservatore del Real Patrimonio nel 1414) e poi ancor più nel contesto delle riforme di Filippo II (1569) risulta evidente l'impegno normativo in questa direzione, anche se nella complessità della realtà storica interazioni sovrapposizioni contrapposizioni disegnano uno spazio politico-sociale in cui quella progettualità risulta fortemente condizionata. È possibile provare a leggere il tema cruciale della revisione contabile come uno degli aspetti in cui si articolava lo stato giurisdizionale, tanto più se proiettiamo la nostra analisi sulla lunga durata con particolare riferimento alla realtà tardo settecentesca caratterizzata da una forte affermazione, almeno a livello di principio, della giurisdizione regia sulle altre, in particolare quella feudale, che esercitava la sua azione sulle stesse materie. Nell'ottica della revisione dei conti emerge insomma ancora una volta quel pluralismo giurisdizionale che caratterizzava gran parte dell'antico regime europeo.

---

\_\_\_\_\_  
Sigle adoperate: Ags, Archivo General di Simancas; Ahnm, Archivo Histórico Nacional di Madrid; Asp, Archivio di Stato di Palermo; Bcp, Biblioteca Comunale di Palermo; Bnm, Biblioteca Nacional di Madrid; LD, Lettere viceregie e Dispacci patrimoniali.

Anche se il governo centrale si attribuiva consistenti funzioni d'*imperium*, non poteva fare a meno di coinvolgere soggetti che non appaiono tanto condizionati da un vincolo unico ed esclusivo sul piano dell'obbligazione politica e del diritto, ma che piuttosto agivano ancora prevalentemente in termini di solidarietà, di ceto e di luogo. Né può parlarsi di una funzione amministrativa distinta e autonoma rispetto a quella giurisdizionale, che ancora sino alla fine del Settecento mantiene tenacemente il suo primato. L'attività di amministrazione continuò ad essere svolta da magistrati dotati di giurisdizione col compito di accertare illeciti e applicare sanzioni nel quadro di un governo per magistrature, volto al rispetto di privilegi e autonomie. Solamente con l'esperienza napoleonica, che transita in Sicilia attraverso Napoli, l'attività amministrativa si separa da quella giudiziaria e comincia ad imporsi il modello di stato amministrativo fondato sull'unicità del diritto.

La funzione suprema di revisione della contabilità spettava infatti al sovrano, che la esercitava avvalendosi di canali giurisdizionali. Organi di controllo, di registrazione e di giurisdizione nel Regno di Sicilia erano *ab antiquo* i maestri razionali a cui tutti gli ufficiali pecuniari dovevano presentare i loro conti, così come tutti gli organi che maneggiassero fondi della Regia Corte o amministrassero beni demaniali: a essi dunque spettava la funzione suprema di revisione della contabilità<sup>1</sup>. Nel 1414 però re Ferdinando I istituì l'ufficio di conservatore del Real Patrimonio col compito di valutare la legittimità degli atti amministrativi sotto il profilo giuridico, ma anche sotto l'aspetto economico e della buona amministrazione, accertando tra l'altro la regolarità della condotta degli ufficiali pecuniari<sup>2</sup>. Tutti i provvedimenti finanziari in entrata e in uscita dovevano essere visti e firmati dal conservatore, al quale gli ufficiali pecuniari dovevano fornire informazioni dettagliate sui movimenti finanziari della Regia Corte che avvenivano attraverso i banchi privati (più tardi attraverso

<sup>1</sup> Per gli altri compiti attribuiti ai maestri razionali più in dettaglio, cfr. A. Baviera Albanese, *Diritto pubblico e istituzioni amministrative in Sicilia. Le fonti*, Roma, 1981, pp. 79-80; Ead., *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio e gli organi finanziari del Regno di Sicilia nel sec. XV*, «Il Circolo giuridico», Palermo, 1958, pp. 110-141. Gli ufficiali che maneggiavano denaro pubblico erano il tesoriere, il maestro portulano, il maestro secreto, i secreti di Palermo, Messina, Catania e Termini, il maestro secreto della Camera reginale, il collettore di decima e tari, il luogotenente del tesoriere, i deputati dei donativi ordinari e straordinari.

<sup>2</sup> Ead., *L'istituzione dell'ufficio di Conservatore del Real Patrimonio* cit., p. 18.



la Tavola di Palermo e di Messina), mentre a loro volta anche i banchieri dovevano informarlo di ogni partita ricevuta o erogata per conto della Regia Corte. Di fatto il conservatore veniva messo in condizione di effettuare il riesame dei conti di ogni ufficiale pecuniario, preliminare al controllo contabile dei maestri razionali, accertando la rispondenza delle singole spese autorizzate e verificando eventuali distrazioni in entrata o apposizioni in uscita non conformi al vero. Nel 1481 il sovrano gli attribuì espressamente la facoltà di «revisor computorum», con competenze di carattere giurisdizionale, consentendo agli ufficiali il ricorso alla sua supervisione in caso di contestazione dei maestri razionali, e ponendolo in tal modo nella condizione di controllare l'operato degli stessi maestri razionali. Rispetto invece alle risoluzioni assunte dal conservatore, era possibile solamente il ricorso al sovrano.

È evidente il tentativo da parte del sovrano di creare un organo supremo di vigilanza da lui strettamente dipendente, e certo non a caso il conservatore era generalmente un castigliano, che avrebbe dovuto garantire l'interesse della Corona di cui era un interlocutore privilegiato, esercitando appunto la sua funzione di controllo. La sua istituzione consentì al sovrano di sovrapporre agli organi già esistenti, i maestri razionali, un nuovo istituto senza modificare almeno in apparenza la compagine preesistente. Si trattò insomma di una carica che sin dalla sua istituzione si connotò per il carattere politico che la caratterizzava e non senza ragione i maestri razionali cercarono di ostacolarne il corso. Pur con delle difficoltà determinate dalla mancanza di più precisi riferimenti, sembrerebbe però che nel corso del Cinquecento il processo di immedesimazione tra i due organi si fosse compiuto e pur mantenendosi ancora distinte alcune specifiche attribuzioni di fatto però già nella prammatica del 1524 i due uffici sembrano essere considerati come due sezioni di uno stesso organismo<sup>3</sup>.

Nel 1569, con la riforma dei Tribunali voluta da Filippo II, l'organo supremo dell'amministrazione finanziaria, di controllo e di giurisdizione amministrativa divenne il Tribunale del Real Patrimonio, cui spettava di «trattarse en él todos los negocios graves tocantes a estado, guerra y hazienda»<sup>4</sup>. Di esso facevano parte i maestri

<sup>3</sup> *Pragmaticarum Regni Siciliae novissima collectio*, Panormi, 1637, II, tit. II, prag. X, pp. 13-23 (1524) (*De officio magistrorum razionalium*).

<sup>4</sup> P. Celestre, *Idea del governo del Reyno de Sicilia*, in V. Sciuti Russi, *Il governo della Sicilia in due relazioni del primo Seicento*, Jovene editore, Napoli, 1984, p. 24.

razionali, che erano intanto passati da quattro a sei, di cui in una prima fase quattro nobili e due giurisperiti. Successivamente, a seguito di una proposta del presidente del Patrimonio, Modesto Gambacorta, il Consiglio d'Italia nel 1581 decretò la divisione in tre nobili o di cappa corta, e tre giurisperiti o di cappa lunga, con compiti diversi<sup>5</sup>. Ai primi spettavano funzioni di carattere più preminentemente amministrativo, mentre i secondi avevano competenze giurisdizionali. Ogni anno il viceré, sentito il presidente, designava in ciascun valle un maestro razionale giurista (*letrado*) e uno «liego» (laico, non togato), cui affidava le diverse pratiche: di fatto «los negocios deste tribunal están a cargo de los maestros racionales». Compiti precipui dei maestri razionali laici erano l'esame e il controllo dei conti degli ufficiali pecuniari, l'emissione degli ordini di pagamento, la cura e la conservazione della Reale Azienda.

A occuparsi in modo diretto della liquidazione dei conti dei ministri pecuniari erano però di fatto già dal 1581 i razionali assistiti dai coadiutori<sup>6</sup>: i maestri razionali sempre più col tempo si dedicarono infatti in modo preminente agli affari dell'azienda reale (vendite, arrendamenti, prestiti) da cui traevano «auctoridad y provecho y utilidad»<sup>7</sup>. I razionali, scelti dal sovrano e nominati dal viceré, rispondevano direttamente ai maestri razionali di cappa corta, che soprintendevano al loro lavoro<sup>8</sup>. Loro compiti erano «esaminare, comprobar, verificar e liquidare, et etiam summare e bilanciare le partite tanto d'introito come d'esito delli conti degli ufficiali pecuniari» avvalendosi della collaborazione dei coadiutori. Essi non potevano votare, a differenza di quanto non accadesse a Napoli, dove il loro ruolo godeva evidentemente di un riconoscimento maggiore: «non s'è osservato mai questi rationali pervenir nel grado di maestro razionale di cappa corta, ma vi sono promossi cavalieri reputati habili, et che sono virtuosi et degni di questo carrico», con-

<sup>5</sup> V. Sciuti Russi, *Astrea in Sicilia. Il ministero togato nella società siciliana dei secoli XVI e XVII*, Jovene editore, Napoli, 1983, p. 121. Nel corso del Seicento essi erano nove, sei di cappa e spada e tre giuristi, come si evince dalla relazione del 1655 di Josefina Mateu Ibars al viceré (*Noticias del Reyno de Sicilia y gobierno para los virreyes*, «Boletín de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona», XXX (1963-1964), p. 202).

<sup>6</sup> *Pragmaticarum Regni Siciliae* cit., II, tit. II, prag. XVII, pp. 26-34 (1582) (*De officio magistrorum razionalium*).

<sup>7</sup> Cfr. V. Sciuti Russi, *Astrea in Sicilia* cit., p. 121.

<sup>8</sup> *Pragmaticarum Regni Siciliae* cit., II, tit. II, prag. XVIII, pp. 35-42 (1597) (*De officio magistrorum razionalium*).

siderava Alfonso Crivella, giunto in Sicilia nel 1593 al seguito di Aurelio Campanile, presidente della Regia Camera della Sommaria di Napoli, incaricato dal sovrano di effettuare una revisione straordinaria dei conti<sup>9</sup>. Anche il Campanile – come si vedrà – attribuì nella sua relazione un ruolo di fondamentale importanza alla loro attività, auspicando che come a Napoli essi potessero in futuro esprimere il proprio voto sui conti loro affidati, e non solamente un parere. Proprio a seguito delle osservazioni del Campanile, Filippo II nel 1597 ritenne opportuno emanare una nuova prammatica per definire meglio compiti e procedure cui dovevano attenersi, portando tra l'altro il loro numero da quattro a sette e specificando che essi «tengan experiencia, ynteligencia y suficiencia, sepan latin, y cuentas, y tengan las buenas partes que se requieren, paraque tanto mejor puedan servir y complir con sus obligaciones»<sup>10</sup>.

Ancora una volta emerge il sovrapporsi di figure e di compiti, e non è sempre facile per lo storico delimitare con chiarezza le funzioni svolte da ciascun ufficio. E non pochi furono comunque i conflitti giurisdizionali tra i diversi Tribunali, segnatamente con la Gran Corte. Inoltre le disposizioni legislative risultavano carenti e lacunose e lasciavano ampi margini di discrezionalità affidati all'esperienza e all'interesse personale. Con la riforma di Filippo II anche il conservatore divenne un componente del Tribunale e l'ufficio sembra comunque perdere il suo ruolo politico di preminenza a vantaggio dei maestri razionali, caratterizzandosi sempre più come organo di registrazione, anche se va segnalato che nessuna entrata o uscita del patrimonio regio poteva essere effettuata senza la sua firma.

Tra gli uffici sottoposti a controllo contabile particolarmente importante era quello della Regia Tesoreria, il principale organo finanziario in Sicilia, che fungeva da elemento di raccordo con gli altri uffici finanziari centrali del Regno. Tutti i ministri pecuniari dovevano infatti versare i propri fondi integralmente al tesoriere del Regno in conti accesi presso banche private a nome della Regia Corte e più tardi anche nei due banche pubblici dell'isola, la Tavola di Palermo fondata nel 1552 e quella di Messina nel 1587<sup>11</sup>: ogni sposta-

<sup>9</sup> A. Crivella, *Trattato di Sicilia (1593)*, a cura di A. Baviera Albanese, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma, 1970, p. 36.

<sup>10</sup> *Pragmaticarum Regni Siciliae* cit., II, tit. II, prag. XVIII, p. 39.

<sup>11</sup> Si tratta dei fondi provenienti dai donativi, dal gettito delle sequezie e dal maestro portulano, ma anche da altri cespiti straordinari, come prestiti sul mercato finanziario, mutui, beni confiscati, vendite di uffici, spoglie ecclesiastiche, decima e tari, ecc.

mento di denaro veniva effettuato senza movimento di contante, utilizzando il sistema della partita doppia sul modello mercantile. I conti del tesoriere consentono pertanto di monitorare i flussi finanziari del Regno, offrendo preziosi indicatori delle linee di tendenza dell'economia siciliana, e di conoscere l'entità delle entrate e il rispettivo peso di ogni voce, ma anche la struttura della spesa, che per il periodo oggetto di questo studio si rivela essenzialmente legata alle necessità militari. Il Tribunale del Real Patrimonio effettuava sui conti del tesoriere contemporaneamente un controllo di legittimità, accertando se le spese effettuate fossero conformi alle disposizioni impartite dal viceré; e un controllo contabile, bilanciando le spese con le entrate e segnalando eventuali avanzi e disavanzi. Particolarmente importante si rilevava il riscontro con i conti di corte sui libri dei banchieri siciliani, nei quali ogni partita era portata a credito della regia Corte e a debito di chi effettuava il pagamento<sup>12</sup>.

Indubbiamente tra Cinque e Seicento il Tribunale del Real Patrimonio crebbe in termini di prestigio e peso politico: i suoi ministri venivano tutti nominati dal sovrano al quale rispondevano, mentre al viceré era proibito qualsiasi intervento diretto su questioni inerenti alle competenze del Tribunale. Inoltre essi erano perpetui, ciò che conferiva loro, rispetto per esempio ai giudici biennali della Gran Corte e del Concistoro, un elevato prestigio politico. Va anche considerato che a partire dall'età di Filippo II si registra una crescita notevole della finanza pubblica e dunque risulta maggiore lo sforzo da parte del governo centrale di riorganizzare per farlo meglio funzionare il sistema che governava la Real Hacienda, riservando al Tribunale del Real Patrimonio quel ruolo di preminenza che spettava alla gestione finanziaria sia a livello centrale sia a livello periferico, sicché esso veniva considerato «el más autorizado del Reyno» proprio per la perpetuità dei suoi ministri e per la qualità delle competenze<sup>13</sup>.

L'ufficio di maestro razionale rappresentò dunque uno snodo importante nell'intreccio tra politica e affari che caratterizza l'età moderna, spesso un trampolino di lancio per la costruzione di fortune

---

<sup>12</sup> Il processo è ben descritto da A. Giuffrida, *La finanza pubblica nella Sicilia del '500*, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma, 1999, pp. 37-50, che delinea i caratteri di un modello operativo contabile che nel corso del Cinquecento si riorganizza più efficacemente (ivi, pp. 195-213).

<sup>13</sup> P. Celestre, *Idea del governo del Reyno de Sicilia* cit., p. 24.

personali e ascesa sociale. I titolari degli uffici con funzioni di controllo entravano infatti essi stessi nel gioco degli interessi locali, consolidando le proprie posizioni personali e connettendosi a reti di relazione più ampie e articolate da cui traevano prestigio e vantaggi; e diversi e documentati sono i casi di scambio di favori e conflitto di interessi. In occasione dell'ispezione del primo visitatore del Regno Diego de Cordova nel 1545, emerse che i maestri razionali, il conservatore e il tesoriere «intra de ipsi a li volti se intendino et uno dissimula cum l'altro in cosi preiudiciali a lo patrimonio», trovando poi immediatamente l'accordo quando si trattava di questioni personali<sup>14</sup>. Inoltre, essi «accaptano» a poco prezzo pezzi del patrimonio della Corona che si sarebbero potuti vendere o pignorare per somme più elevate. Né mancarono casi di maestri razionali oggetto dell'indagine dei visitatori, come Traiano Abbate, che fu ritenuto colpevole di negligenze nella liquidazione dei conti degli ufficiali pecuniari. Successivamente anche il maestro razionale Agostino Giusulfo fu incarcerato e condannato a pagare una pena pecuniaria enorme di 15 mila onze al tempo dell'indagine del visitatore Marcello Pignone, marchese di Oriolo (1562). In verità, l'azione energica dell'Oriolo, che portò a processo personaggi di primo piano, si scontrò con l'aperta ostilità dei gruppi di potere locale, che non tardarono a mettere in cattiva luce l'attività del visitatore, accusandolo di emettere sentenze oscure e facendogli piovere addosso una raffica di ricorsi, che ebbero l'effetto di sottoporre a riesame il suo operato, provocandone di fatto l'esautoramento. Ancora nel corso del Cinquecento i maestri razionali Mario Gambacorta e Mario Ferrer furono condannati per frodi commesse nella vendita degli uffici.

La situazione si aggravò nel Seicento, in un contesto generale non solo di malcostume amministrativo, ma di disgregazione e di degenerazione del sistema politico che non aveva precedenti, e in cui l'accumulo della ricchezza, spesso a spese dello Stato, sempre più utilizzato come fonte inesauribile di guadagno, sembrava rappresentare l'occupazione principale dei quadri ministeriali, la cui designazione sempre meno rispondeva a requisiti di rettitudine e qualità<sup>15</sup>. Molti uffici erano ormai vendibili e spesso, malgrado la

<sup>14</sup> P. Burgarella, G. Fallico (a cura di), *L'archivio dei visitatori generali di Sicilia*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Roma, 1977, p. 29.

<sup>15</sup> Cfr. anche la denuncia del visitatore Flores di Valdés nel 1652 (V. Sciuti Russi, *Astrea in Sicilia* cit., p. 256).

legislazione regia lo vietasse espressamente, la Regia Corte finiva coll'alienare anche gli uffici giurisdizionali attraverso transazioni segrete spesso difficilmente documentabili<sup>16</sup>. Nel Seicento il processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche si fece sempre più spinto: molte le vendite *in perpetuum* (uffici infeudati), più frequenti le vitalizie, numerose anche le vendite di «ampliamenti» e di «future»<sup>17</sup>. E ormai, dal 1609, si preferiva l'offerta maggiore a dispetto delle aspirazioni dei più degni<sup>18</sup>. Sempre più l'ufficio veniva concepito come una forma di investimento di capitale e come fonte di lucro piuttosto che come servizio da rendere al sovrano, accentuando il rafforzamento della concezione patrimoniale dell'ufficio stesso; ma anche come fonte di prestigio e di potere, dal momento che consentiva «contatti» personali con altri ordini della società e ampie possibilità di ascesa sociale<sup>19</sup>. Particolarmente ambite erano le toghe biennali del Concistoro e della Gran Corte, che ponevano a diretto contatto con la corte e le istituzioni e consentivano ai giudici-avvocati di ampliare le proprie clientele; mentre la carica di maestro razionale del Patrimonio, peraltro perpetua, favoriva la frequentazione con esponenti dell'alta finanza, offrendo la possibilità di operare, spesso sotto prestanome, investimenti altamente redditizi e di raggiungere livelli di ricchezza notevolmente elevati<sup>20</sup>. «Un ministro di Patrimonio Reale in pochi anni si fa ricco e diviene tito-

<sup>16</sup> V. Sciuti Russi, *Aspetti della venalità degli uffici in Sicilia (secoli XVII-XVIII)*, in S. Di Bella (a cura di), *La rivolta di Messina (1674-1678) e il mondo mediterraneo nella seconda metà del Seicento*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2001, p. 138. Erano vendibili gli uffici non giurisdizionali come quello di maestro portulano, maestro secreto, collettore, percettore, maestro giurato, ecc.

<sup>17</sup> L'«ampliamento» consentiva di trasmettere a un erede designato l'ufficio; la «future» consentiva invece a un terzo di assicurarsi l'ufficio alla morte del titolare (ivi, p. 139).

<sup>18</sup> V. Sciuti Russi, *Il governo della Sicilia in due relazioni del primo Seicento* cit., p. XXXIX.

<sup>19</sup> Gli uffici consentivano di godere di due forme di retribuzione: una, sotto forma di salario, era corrisposta dal Real Patrimonio; l'altra era il frutto degli emolumenti pagati dai privati nel momento in cui usufruivano di un pubblico servizio. Molto spesso i lucri degli uffici non venivano dichiarati dai titolari, al fine di eludere il pagamento della «mezza annata», una imposta da versare una tantum al momento dell'ingresso nell'ufficio fissata nel 1631 a carico di tutti i titolari di uffici, grazie, mercedi, titoli nobiliari, rendite (cfr. Id., *Aspetti della venalità degli uffici in Sicilia* cit., pp. 137, 145). Sull'argomento, cfr. anche P. Burgarella, *Le carte della «commissaria di mezz'annata» nell'Archivio di Stato di Palermo*, «Rassegna degli Archivi di Stato», n. 2-3 (1973), pp. 331-358.

<sup>20</sup> Cfr. V. Sciuti Russi, *Astrea in Sicilia* cit., pp. 108-111.

lato», come ebbe a scrivere l'anonimo autore di una Relazione del governo della città di Palermo<sup>21</sup>.

Sono anni in cui rigore finanziario e interesse nelle speculazioni entrarono in una fase di aspra conflittualità, se persino i maestri razionali del Regno, che avrebbero dovuto vigilare, erano invece implicati in affari con mercanti e faccendieri, spesso genovesi, i quali da un lato emettevano le lettere di cambio a favore della Regia Corte, dall'altro si trovavano poi in prima fila come acquirenti di tratte e gabelle. Tutti, a partire dai presidenti dei tre supremi Tribunali, allegramente in prima fila come titolari di rendite a carico della Regia Corte per prestiti ad interessi variabili dal sette al dieci per cento, garantiti su proventi delle sequestrazioni del Regno; ma anche tra gli acquirenti di uffici vendibili, effetti del real patrimonio, terre e titoli nobiliari<sup>22</sup>.

Togati, dunque, che entravano in affari con *hombres de negocios*, con cui stringevano pure relazioni parentali, e *hombres de negocios*, spesso genovesi, che scalavano le vette delle più importanti magistrature siciliane. Maestri razionali furono così personaggi come il finanziere fiorentino Orazio Strozzi (naturalizzato *per ductionem uxoris*), assolutamente consapevole del peso politico assunto dal Tribunale «aunque venga en segundo lugar, es todavia el mas autorizado del Regno» e per la perpetuità dei suoi ministri e per «tratar los negocios graves tocantes a Estado, guerra e hazienda»<sup>23</sup>. Maestro razionale fu anche nominato il mercante genovese Barnaba Giacinto Merelli, ricompensato così per le informazioni fornite in merito alla congiura nobiliare del conte di Mazzarino del 1649 e as-surto alla dignità di marchese di Mompilieri nel 1650<sup>24</sup>.

Emblematica risulta ancora la nomina di Lancellotto Castelli, già marchese di Capizzi<sup>25</sup>, figlio del genovese Gregorio, il più importante *asentista* dell'epoca<sup>26</sup>, e conte di Gagliano, al cui ricatto Filippo IV dovette piegarsi accettando la designazione del figlio nel 1638 a mae-

<sup>21</sup> Cit. in *ivi*, p. 111.

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 231-232.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 102.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 245.

<sup>25</sup> Lancellotto Castelli divenne marchese di Capizzi nel 1633 e fu pretore di Palermo nel 1649. Ottenne il titolo di principe di Castelferrato nel 1659 (già baronia di Dorilli).

<sup>26</sup> Sull'attività finanziaria di Gregorio Castelli, cfr. M. Aymard, *Il bilancio di una lunga crisi finanziaria*, «Rivista Storica Italiana», 84 (1972), pp. 988-991.

stro razionale nobile sopranumerario in cambio della possibilità di ottenere quelle assistenze finanziarie che la monarchia affannosamente sollecitava in questa così critica congiuntura seicentesca, e che tra l'altro in assenza di precise garanzie politiche e fiscali erano state dallo stesso Castelli precedentemente negate nel 1635 proprio al duca di Montalto, Luigi Moncada, che aveva comunicato a sua volta a Madrid la minaccia ricevuta dal Castelli di non concedere ulteriori *asientos*, qualora il sovrano «non le haçia merced para su hijo de plaza de maestro racional»<sup>27</sup>. A nulla erano valse le indicazioni in senso contrario espresse dallo stesso tribunale, che evidenziava la «cupidità e attenzione alli guadagni» del padre, che in pochi anni si era arricchito a spese del patrimonio regio, e la totale inesperienza del figlio, ritenuto «di cossi ordinario nascimento, giovane cossi inesperto, dotato di cossi corto talento e poca capacità»<sup>28</sup>.

## 2. Il controllo delle finanze locali

Il ruolo svolto dalla finanza locale assume nell'età moderna un'importanza fondamentale. Dalle finanze comunali arrivavano infatti alla Regia Corte i corrispettivi dei donativi, i contributi fiscali erogati dal Regno: l'accumularsi dei residui insoluti finiva ovviamente con l'aver ripercussioni anche sulla capacità di spesa dello Stato, che proprio su quel denaro contava per effettuare i pagamenti cui il donativo, spesso già impegnato prima ancora di essere riscosso, era destinato. D'altra parte la somma che le università siciliane destinavano obbligatoriamente al pagamento dei donativi alla Regia Corte e alla Deputazione del Regno, come a quello delle soggiogazioni, spesso contratte proprio per far fronte agli obblighi con la Regia Corte, incidiva pesantemente sui loro bilanci. La prima e più importante voce di spesa era infatti proprio quella fiscale. Nella seconda metà del Cinquecento, la situazione finanziaria delle università siciliane peggiorò notevolmente; Palermo era al collasso, soprattutto a causa dei debiti che gravavano sulla città e che la «seppellivano»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. V. Sciuti Russi, *Mario Cutelli. Una utopia di governo*, Bonanno editore, Catania, 1994, pp. 35-36.

<sup>28</sup> Id., *Astrea in Sicilia* cit., p. 235.

<sup>29</sup> R. Cancila, *Fisco ricchezza comunità nella Sicilia del Cinquecento*, Istituto Storico per l'Età moderna e contemporanea, Roma, 2001, pp. 349-352.



La revisione dei conti delle amministrazioni cittadine demaniali cadeva anch'essa sotto la competenza del Tribunale del Real Patrimonio, che inviava in loco i maestri giurati, uno per valle, nominati direttamente dal sovrano. I conti di Messina – alla quale per privilegio spettavano un maestro razionale togato e uno nobile – potevano essere visionati solamente da un maestro razionale alla presenza del viceré, mentre Palermo era dotata di un suo maestro razionale che agiva in totale autonomia<sup>30</sup>. Diverso il caso di Catania e delle terre baronali dove il Patrimonio poteva inviare dei delegati «quando se ofrece alguna queja de suma de dinero mal gastado».

La funzione di revisione dei libri contabili anche a livello cittadino era particolarmente delicata, soprattutto per le città più importanti in cui la registrazione degli introiti e degli esiti del patrimonio civico era di una certa entità. Rilevante era per le amministrazioni cittadine avere a disposizione immediatamente le informazioni relative alle gabelle civiche, con l'indicazione dei debitori per le gabelle di cui non era stato interamente versato il canone di appalto, ma anche dei creditori nei confronti dei quali l'amministrazione aveva accesso delle soggiogazioni, ossia delle rendite passive. L'appalto delle gabelle era infatti un'operazione di grande rilievo finanziario attorno alla quale si muovevano interessi locali di notevole entità.

La corretta tenuta dei conti, vero punto dolente delle amministrazioni civiche, avrebbe consentito perciò di disporre di un quadro completo del patrimonio e dei debiti di ogni città, favorendo in tal modo il recupero dei crediti dell'amministrazione. A Palermo in particolare proprio negli ultimi decenni del Cinquecento si affinano le tecniche contabili mutuata dalla pratica mercantile, come la partita doppia, nel contesto del coevo affinamento della scienza della computisteria<sup>31</sup>. Si procede inoltre all'introduzione di nuovi libri e si definiscono meglio i compiti del razionale, del maestro razionale e del

---

<sup>30</sup> Il caso di Palermo è stato analizzato da G. Macri, *I conti della città. Le carte dei razionali dell'università di Palermo (secoli XVI-XIX)*, Associazione Mediterranea, Palermo, 2007, online sul sito [www.mediterranearichestoriche.it](http://www.mediterranearichestoriche.it).

<sup>31</sup> Si veda, ad esempio, l'introduzione del «libro bilanciato» varata dal consiglio civico di Palermo nel 1573 e il *Trattato del modo di tenere il libro doppio domestico col suo esemplare* pubblicato da padre Ludovico Flori nel 1636, considerata la prima grande opera di ragioneria dell'età moderna in ambito siciliano (cfr. G. Macri, *I conti della città cit.*, pp. 82-86).

tesoriere della città, segno dell'importanza delle funzioni attribuite a queste figure<sup>32</sup>.

È certo significativo che però in occasione dei processi posti in essere dai visitatori generali le mansioni degli uni e degli altri, e di conseguenza le responsabilità, vengano dagli interessati minimizzate nel tentativo di esibire le proprie competenze sotto una luce diversa. In particolare ai due maestri razionali di Palermo Gerardo d'Afflito (1599-1601) e Giuseppe Imperatore (1605-1607), cui spettava la supervisione della contabilità del razionale, venne contestato di non avere esaminato durante il loro mandato nessuno dei conti loro presentati e pertanto erano da considerare colpevoli della cattiva gestione del denaro pubblico: ma essi scaricarono sul razionale e sui suoi contabili ogni responsabilità, obiettando alle accuse del visitatore Ochoa de Luyando che essi operavano come soprintendenti, «e non come operarii», né erano tenuti a visionare personalmente la contabilità, ma soltanto a sorvegliare i contabili, dal momento che «per essere cavalieri, e non essere professione loro di riconoscere libri e cunti, non vidiano libri e cunti di Città, ma stavano a quello che diciano li coggiatori ordinarii in decto officio», questi sì esperti di ragioneria contabile<sup>33</sup>. Con tutta evidenza l'ufficio dei maestri razionali, detenuto da cavalieri, assumeva una funzione preminentemente politica, che poneva chi lo deteneva in stretto rapporto con il Senato cittadino e il consiglio civico da una parte e con il viceré dall'altra. Palermo naturalmente rappresenta un caso particolare, anche per la complessità dei suoi organismi amministrativi e delle voci che compongono il patrimonio cittadino, oltre che per il suo ruolo di importante piazza mercantile e finanziaria legata soprattutto alla negoziazione frumentaria.

Anche nelle altre città demaniali del Regno esistevano in loco organismi di registrazione e controllo contabile, ma spettava ai maestri giurati – come si è detto – il compito di rivedere annualmente i conti delle università demaniali. Tale mansione era stata loro affidata da re Alfonso<sup>34</sup>, e il viceré Maqueda così la ribadiva nelle istruzioni al maestro giurato del Val di Mazara (febbraio 1600): esaminare «tutti li conti dell'università così di giurati come di tesoreri, depositarij, collettori, gabelloti, magazenerij e qualsivoglia altre persone in potere

<sup>32</sup> Ivi, pp. 64-65.

<sup>33</sup> Ivi, pp. 70-73.

<sup>34</sup> F. Testa (a cura di), *Capitula Regni Siciliae*, voll. 2, Palermo 1741-1743, capp. LX sgg., I, pp. 226 sgg.

delle quali saranno pervenuti denari dell'università le quali avranno comprato venduto custodito o distribuito vettovaglie e munitionij di qualunque sorte e modo, e per qualunque causa». Nell'occasione si fissarono nuovi compensi in ragione dell'importanza dell'università e inoltre si consentì loro di utilizzare un «portero» con un compenso, a carico dell'università, di sei tari al giorno, «nonostante siano stabilite tari tre, perciò che non parendo che tale tascia di tari tre del portiero potesse bastare considerata la sterilità dei tempi, è stata aumentata alli sudetti tari sei»<sup>35</sup>. Nella realtà il maestro giurato operava per mezzo di sostituti e oltre al «portero» aveva alle sue dipendenze un maestro notaro anch'egli a carico delle università visitate.

Per far fronte al disordine amministrativo contabile l'amministrazione centrale già alla fine del Cinquecento aveva comunque avviato delle inchieste sulle finanze delle comunità dell'isola. Per l'inizio del Seicento, disponiamo delle relazioni redatte dai giurati di trenta città demaniali in risposta a un questionario predisposto nel 1607 dal visitatore del Regno Ochoa de Luyando<sup>36</sup>.

Ma soltanto a metà Settecento il viceré Laviefeuille (1747-1754) promosse una più organica azione di riordinamento amministrativo a partire proprio dalle periferie e dalle magistrature locali, allo scopo di rinnovare il governo delle università, richiamando tutti al rispetto della normativa in vigore, e accordando un'attenzione particolare alle questioni erariali.

L'attenzione verso il territorio, le istituzioni locali, l'amministrazione della giustizia nelle periferie rappresenta in questo senso, pur tra alti e bassi, spinte in avanti e involuzioni, una costante importante anche dell'azione di governo negli anni successivi, di cui il Tanucci – dal 1755 primo segretario di Stato, fino alla rimozione dal suo incarico nel 1776 –, fu il principale artefice e che percorre, fallito ogni tentativo di riforme dall'alto, la via della ristrutturazione delle magistrature locali in direzione del «decentramento delle funzioni giurisdizionali e dell'amministrazione in generale»<sup>37</sup>, nel tentativo di restituire «vitalità alla giustizia inferiore»<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Asp, Tribunale del Real Patrimonio, LD, vol. 954, c. 93r.

<sup>36</sup> Ags, Visitas de Italia, legg. 254 e 256.3.

<sup>37</sup> R. Ajello, *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, vol. I, *La vita giudiziaria*, Jovene editore, Napoli, 1961, p. 216.

<sup>38</sup> G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in V. D'Alessandro, G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro all'Unità d'Italia*, Utet, Torino, 1989, p. 429.

In particolare si invitarono le università a produrre delle relazioni sui depositi<sup>39</sup>, e a giustificare le spese straordinarie che non potevano più essere erogate senza il permesso del Tribunale del Real Patrimonio<sup>40</sup>, che predispose specifiche istruzioni per i maestri giurati del Regno al fine di tenere sotto controllo i conti delle università demaniali (20 aprile 1758)<sup>41</sup>.

La tenuta in ordine dei conti dell'università e le frodi compiute dalle amministrazioni locali erano però problemi annosi, che di volta in volta si era cercato di risolvere con provvedimenti che spesso rimanevano lettera morta: ancora nel 1764, malgrado i reiterati richiami, emergeva il disordine finanziario maturato in parecchie amministrazioni locali per il fatto che non tutti i giurati e il sindaco firmavano i mandati di spesa, «con averli pure liberamente pagato il tesoriere», «potendo così alcuni giurati spendere a loro bell'agio qualunque somma, senz'altro se ne abbia dagli'altri e dal sindaco la dovuta notizia»<sup>42</sup>.

Malgrado i tentativi di correggere gli abusi in realtà le cose non cambiarono di molto, se ancora nel gennaio del 1787 il razionale interino Girolamo Pugliese da poco subentrato nell'ufficio dovette far presente al viceré Caramanico che i conti di molte università del Valdemone del 1784-1785, che pure erano state oggetto della visita del maestro giurato, si trovavano in «un generale disordine ed irregolarità tanto riguardo al modo che alla sostanza», che ne rendevano «difficilissimo l'esame», tanto più che il maestro giurato aveva trascurato di verificare se le gabelle erano state date al giusto prezzo «e colle dovute solennità»<sup>43</sup>. Evidentemente il sistema non reggeva più, ma solo nel 1795 nelle università demaniali furono abolite le visite dei maestri giurati sostituiti da tre deputati alla revisione dei conti<sup>44</sup>.

Diversa invece la situazione delle università baronali, che non erano sottoposte alla visita dei maestri giurati e dove la revisione dei conti spettava agli stessi feudatari. In effetti occorrerebbe, almeno a

<sup>39</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H9, cc. 238r-239r, 25 febbraio 1757.

<sup>40</sup> Ivi, cc. 260r-v, 14 luglio 1757.

<sup>41</sup> Ivi, cc. 281r-286v, 20 aprile 1758.

<sup>42</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H10, doc. n. 112, 307r-308r, 7 febbraio 1764.

<sup>43</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H12, doc. n. 26, 2 aprile 1787.

<sup>44</sup> Ivi, doc. n. 144, 31 luglio 1795, *Perché debbano ogn'anno nel fine dell'Amministrazione rimettere alli Razionali del Patrimonio Reale li Conti del Civico Patrimonio ben legalizzati, senza più attendere la visita delli Maestri Giurati per essere stati aboliti tali Uffici giusta il preinserto Real Ordine.*

livello di principio, distinguere tra il patrimonio del feudatario, la cui gestione era di pertinenza della secrezia baronale, e quello dell'università, che invece spettava alla corte giuratoria, ma di fatto la funzione preminente era esercitata dal governatore (o secreto), il rappresentante in loco del signore feudale, cui le varie figure dell'amministrazione civica rispondevano del loro operato. Generalmente l'organico comunale prevedeva la presenza di un tesoriere e di un detentore dei libri, una sorta di ragioniere che teneva in ordine i conti, che poi – sottoscritti dal governatore, dai giurati, dal sindaco e dal tesoriere – dovevano essere trasmessi periodicamente al feudatario.

L'amministrazione centrale era ampiamente a conoscenza degli illeciti commessi dai baroni, dai giurati e dagli altri ufficiali di numerose università baronali, che risultavano debtrici di grosse somme verso la Regia Corte e la Deputazione del Regno, perché male amministravano il denaro riscosso per il pagamento dei donativi e il patrimonio dell'università, destinandolo invece assai spesso alle richieste dei «padroni d'esse terre», «baroni o loro moglie, figli o persone supposite sotto colore di Strina, Pasqua, Natale, Fera, Faxe, Figlianda, Maritaggio, per ragioni di venuta, e sotto altri nomi e cause»<sup>45</sup>. Così nel 1646 il viceré marchese de los Veles ordinò ai giurati e ai detentori dei libri delle università baronali di dare conto di tutte le spese sostenute negli ultimi dieci anni a favore dei padroni dei feudi, di tutti i pagamenti effettuati a vario titolo allo scopo «di riconoscersi se sono state pagate per l'effetti destinati», di presentare la lista dei debitori della città, e intimò al tempo stesso ai feudatari di non utilizzare il patrimonio dell'università per scopi privati.

Ci volle però la caparbieta del viceré Caracciolo perché anche i giurati delle università baronali fossero costretti a rimettere i conti, disposti in forma chiara e intellegibile, «partita per partita», al Tribunale del Real Patrimonio, «non convenendo di rendersi li conti degli amministratori delle università baronali alli proprii baroni o alli loro ufficiali, esercitando le funzioni di maestri giurati delle stesse università, quando non ne abbiano special concessione o privilegio» (22 dicembre 1785)<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H8a, doc. n. 38, 3 settembre 1646.

<sup>46</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H11, doc. n. 139, 22 dicembre 1785, in cui «s'incarica a tutti i giurati delle università baronali del Regno di astenersi affatto da indi innanzi di rendere al proprio barone o a qualunque suo ufficiale li conti dell'amministrazione del patrimonio dell'università, e che tali conti dar si dovessero al Tribunale». Si veda anche l'ordine del 7 gennaio 1786 (Bcp, Dispacci, t. LX H12, doc. 2).

Tale provvedimento seguiva il divieto fatto ai baroni di intromettersi nell'elezione degli amministratori comunali nel tentativo di restituire alle università feudali la «municipalità», sottraendole al giogo baronale. Se infatti quella degli ufficiali di giustizia poteva dipendere dal mero e misto imperio, giammai poteva esserlo quella di coloro che amministravano il peculio dell'università: l'abitudine baronale di procedere autonomamente all'elezione doveva pertanto considerarsi «abusiva» perché contraria alle leggi, ma persino «alla ragione, giacché gl'interessi dell'università sono opposti agl'interessi del barone, il quale perciò non deve eleggere coloro, che ne sono gli amministratori». Caracciolo insomma non tollerava che i baroni con l'elezione dei giurati «ad arbitrio loro divenivano li padroni delle rendite pubbliche, e ne disponevano a modo loro, ed imponevano gabelle e tasse sotto l'ombra del nome dell'università», approfittando del residuo, «o sia degli avanzi dell'entrate, estratte dal sangue dei poveri»<sup>47</sup>.

Naturalmente si trattò di decisioni duramente osteggiate dai baroni, che contestarono la legittimità dei provvedimenti, considerandoli contrari alle leggi del Regno<sup>48</sup>. Successivamente, nel settembre del 1786, il Caramanico dettò le istruzioni cui i giurati delle università baronali dovevano attenersi per la presentazione dei conti<sup>49</sup>, poi estese nel 1796 anche alle università demaniali, dove intanto erano state abolite le visite dei maestri giurati<sup>50</sup>.

### 3. I revisori stranieri

Agli organi di controllo ordinario si affiancava l'attività di ispettori inviati direttamente da Madrid col compito di attuare controlli contabili straordinari, allo scopo di recuperare quelle somme che

<sup>47</sup> E. Pontieri, *Lettere del marchese Caracciolo, vicerè di Sicilia, al ministro Acton (1782-1786)*, «Archivio Storico per le province napoletane», N.S., A. XVI (1930), p. 283, lettera del 14 febbraio 1784 (ora consultabile online sul sito [www.mediterranearichestoriche.it](http://www.mediterranearichestoriche.it)).

<sup>48</sup> Rinvio a R. Cancila, *Aspetti del dibattito sulle giurisdizioni feudali in Sicilia (1784-1789)*, e-Book Mediterranea - ricerche storiche, p. 3, Palermo, 2013, [www.mediterranearichestoriche.it](http://www.mediterranearichestoriche.it).

<sup>49</sup> Bcp, Dispacci, t. LX H12, doc. n. 15, cc. 86-89, 11 settembre 1786.

<sup>50</sup> Ivi, doc. n. 153, 26 giugno 1796, *Perché nella formazione dei conti delle università demaniali, e baronali debbano regolarsi a tenore dell'acchiusa formola, e si prescrivono le istruzioni da osservarsi dai deputati, che debbono giusta l'inserito Real Ordine rivedere li cennati conti*.

per cattiva amministrazione o per frode la Regia Corte aveva in qualche modo perduto: erano i revisori dei conti, dotati di poteri piuttosto ampi e perciò spesso osteggiati nella conduzione delle loro inchieste che mettevano di fatto sul banco degli imputati la classe dirigente locale in Sicilia come a Milano e a Napoli<sup>51</sup>. Scarsi spesso i risultati da essi ottenuti, ma significativamente importante la loro azione attraverso la quale è possibile meglio penetrare, seppur in punta di piedi, all'interno di un sistema finanziario complesso, quale quello siciliano, in cui dietro il disordine amministrativo diffuso si celavano vizi disfunzioni carenze.

Il revisore straordinario dei conti – la cui attività si svolgeva indipendentemente da quella dei visitatori generali del Regno, tra i cui compiti non rientrava propriamente quello del controllo contabile, salvo diversa disposizione<sup>52</sup> – godeva di poteri piuttosto ampi: poteva infatti organizzare un vero e proprio tribunale e mettere sotto inchiesta quegli ufficiali accusati di aver compiuto frodi nell'esercizio delle proprie funzioni, per accertarne le responsabilità sotto il profilo finanziario, emettendo anche delle sentenze a loro carico; come delegato del sovrano, poteva inoltre intervenire in tutti i tribunali e nei consigli e provvedere al recupero dei crediti accertati con la sua inchiesta<sup>53</sup>. Poteri tali da destare la preoccupazione del Regno, che attraverso il Parlamento denunciava sistematicamente il rigore delle indagini.

Così era accaduto ad esempio al tempo della prima inchiesta, quella di Francesco Peyrò, voluta da Ferdinando il Cattolico, iniziata nel 1514 e successivamente ripresa nel 1517: a lui il sovrano

---

<sup>51</sup> Cfr. A. Baviera Albanese, *Introduzione a A. Crivella, Trattato di Sicilia (1593) cit.*, pp. XVIII-XIX; Ead., *Una inchiesta sull'amministrazione finanziaria nella Sicilia dell'ultimo Cinquecento*, «Archivio Storico Siciliano», serie IV, vol. V (1979), p. 64.

<sup>52</sup> Due erano i sistemi utilizzati da parte dell'amministrazione spagnola per tenere sotto controllo uomini e cose in Sicilia attraverso periodiche ispezioni di funzionari stranieri nel Regno, quello delle visite generali e quello della revisione dei conti, l'uno indipendente dall'altro e solo occasionalmente congiunti (A. Baviera Albanese, *Introduzione cit.*, p. XVI; P. Burgarella, G. Fallico (a cura di), *L'archivio dei visitatori generali di Sicilia cit.*, pp. 24, 35-36). Per una panoramica storiografica sull'istituto della *visitas* rinvio a G. Macrì, *Visitas generales e sistemi di controllo regio nel sistema imperiale spagnolo: un bilancio storiografico*, «Mediterranea - ricerche storiche», n. 13 (2008), pp. 385-400, online sul sito [www.mediterranearicerchestoriche.it](http://www.mediterranearicerchestoriche.it).

<sup>53</sup> Cfr. A. Baviera Albanese, *Introduzione cit.*, pp. XVIII-XIX; Ead., *Una inchiesta sull'amministrazione finanziaria cit.*, p. 64. Sulla revisione dei conti nel Regno di Napoli, cfr. A. Muto, *Le finanze pubbliche napoletane tra riforme e restaurazione (1520-1634)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1980, pp. 53-55.

concesse poteri amplissimi «para reveer las dichas cuentas, inquirir y sindacar a los dichos oficiales pecuniarios y a sus ministros y todo lo mas que cumpla al bien de la fazienda»<sup>54</sup>. Non mancarono le contestazioni motivate dal fatto che in base ai capitoli del Regno tutte le cariche dello Stato dovessero essere ricoperte solamente da regnicoli e che perciò l'azione di uno straniero veniva considerata un abuso che ledeva i privilegi del Regno. Tanto più che il Peyrò non si era limitato a indagare i conti di qualche ufficiale minore, ma era entrato nel cuore dell'amministrazione finanziaria, colpendo interessi diversi e scardinando posizioni personali ormai consolidate nel tempo. Per questo di fronte alle evidenti minacce e ai plateali atteggiamenti di sfida nei suoi confronti, Ferdinando ritenne opportuno alzare una cortina di protezione attorno al revisore, intimando perentoriamente al viceré che chiunque avesse in maniera diretta o indiretta attentato alla sua persona o ostacolato le sue funzioni «lo ha de pagar con la vida y con le bienes»<sup>55</sup>.

Nella sua prima fase, l'inchiesta aveva infatti interessato alcuni dei più alti uffici del Regno, tra cui in particolare quello del maestro portulano, detenuto da almeno due generazioni dalla potente famiglia Abbatellis, conti di Cammarata, e in mano al momento dell'inchiesta a Federico Abbatellis; e l'altro del tesoriere del Regno nella persona di Nicolò Vincenzo Leofante, la cui famiglia ne era in possesso da circa mezzo secolo. In situazioni del genere, la confusione tra il pubblico e il privato era la norma: l'ufficio diventava patrimonio personale e fonte di arricchimento. Nel caso specifico quello del maestro portulano poteva essere considerato l'ufficio pecuniario più importante del Regno, dal momento che attraverso esso passava il controllo del commercio del grano siciliano. Si capisce così l'atteggiamento piuttosto accondiscendente nei suoi confronti dei maestri razionali, che avevano cercato di giustificarlo, tanto da suscitare il disappunto del sovrano in relazione all'operato del loro ufficio («que pues Nos le pagamos los salarios a Nos han de servir y no al Maestre Portulano»).

La revisione dei conti accertò frodi per 2500 onze nel caso dell'Abbatellis e di 6000 onze nel caso del Leofante e mostrò che mal-

<sup>54</sup> Cit. in S. Giurato, *La Sicilia di Ferdinando il Cattolico. Tradizioni politiche e conflitto tra Quattrocento e Cinquecento (1468-1523)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 258.

<sup>55</sup> Ivi, p. 253.



grado il denaro fosse stato effettivamente versato, come emergeva dalle verifiche nei banchi, non veniva registrato all'introito, col risultato di cospicui ammanchi che dovevano essere coperti proprio dai detentori degli uffici, per i quali venne disposta la privazione dell'ufficio stesso (nel caso dell'Abbatellis poi revocata) e la confisca dei beni personali<sup>56</sup>. Non sorprende che questi due personaggi abbiano svolto un ruolo importante nelle tumultuose vicende politiche degli anni immediatamente successivi, coagulando attorno a sé l'opposizione ferdinandea<sup>57</sup>. Il povero Peyrò, invece, finì assassinato nel 1519 da un sicario del conte di Cammarata Federico Abbatellis, che non ebbe più tardi difficoltà a confessare il delitto<sup>58</sup>.

All'inchiesta di revisione contabile del Peyrò seguirono quelle di Matteo Regalbuto (1531) e dei visitatori Antonio Agustín, vescovo di Alife, e Juan Rodríguez Mausino (1559), che ai poteri normalmente conferiti ai visitatori aggiungevano anche quelli propri dei revisori dei conti<sup>59</sup>. Il 1559 segnava un periodo di calma relativa in Europa: la pace di Cateau-Cambrésis era stata firmata ad aprile e ancora Filippo II non aveva scatenato la guerra nel Mediterraneo con l'impresa di Tripoli, sicché il sovrano riteneva possibile mettere ordine nell'amministrazione finanziaria dei suoi domini, abbastanza provata dai lunghi conflitti appena conclusi. Già a Milano nel 1554 era stato inviato un visitatore generale, Andrés de la Cueva, e anche a Napoli nel 1559 Gaspar de Quiroga iniziava la sua inchiesta sul funzionamento della giustizia, dell'amministrazione e delle finanze. Inchieste tutte sicuramente importanti, perché consentirono di porre sotto processo, tanto a Milano quanto a Napoli e in Sicilia, la classe dirigente, spesso colpevole di abusi e di corruzioni, di affarismi e di malversazioni, aspetti che le visite ebbero il merito di met-

<sup>56</sup> Per i particolari dell'inchiesta si rinvia a C. Trasselli, *Da Ferdinando il Cattolico a Carlo V*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1982, pp. 557-566; e al più recente S. Giurato, *La Sicilia di Ferdinando il Cattolico* cit., pp. 252-267.

<sup>57</sup> Sul coinvolgimento dell'Abbatellis e del Leofante nelle rivolte degli anni 1516-23, cfr. A. Baviera Albanese, *La Sicilia tra regime pattizio e assolutismo monarchico agli inizi del secolo XVI*, «Studi senesi», XCII (III Serie, XXIX), fasc. 2 (1980), *passim*.

<sup>58</sup> C. Trasselli, *Da Ferdinando il Cattolico a Carlo V* cit., p. 727.

<sup>59</sup> Sulla visita di Antonio Agustín e Juan Rodríguez Mausino e i poteri loro conferiti, cfr. P. Burgarella, G. Fallico (a cura di), *L'archivio dei visitatori generali di Sicilia* cit., pp. 35-37. La documentazione prodotta dai visitatori è stata utilizzata da A. Giuffrida per le accuse a carico del maestro razionale Giovanni Sollima e di Nicolò (don Cola) Bologna, secreto di Palermo (A. Giuffrida, *La finanza pubblica nella Sicilia del '500* cit., pp. 452 sgg.).

tere in evidenza. Non di rado esse interessarono anche uomini particolarmente vicini al viceré – che direttamente non poteva essere sottoposto a ispezione – coll'intento di ridimensionarne il potere politico: così fu ad esempio per la visita di Diego de Cordova, primo visitatore generale nel Regno, giunto in Sicilia nel 1545, nella quale lo stesso viceré Ferrante Gonzaga vide un tentativo di limitazione della sua autorità e del suo prestigio. Forti furono per l'occasione le limitazioni imposte dalle forze locali al potere centrale e spesso i processi vennero completati solo dopo molti anni, quando non furono addirittura insabbiati con buona pace di tutti, e le pene comminate raramente furono esemplari: non si poteva colpire l'élite locale senza alterare posizioni di potere ormai consolidate, cosicché si cercava semmai la soluzione di compromesso, il punto di equilibrio tra l'esigenza del centro a conoscere per correggere e punire e l'interesse delle forze locali che controllavano e gestivano il sistema amministrativo statale<sup>60</sup>.

#### 4. *Un'inchiesta nel Cinquecento: Aurelio Campanile e le disfunzioni del sistema*

Le minuziose prescrizioni che regolavano il sistema finanziario siciliano e i controlli periodici cui esso era sottoposto non bastavano comunque a evitare il disordine amministrativo e la distrazione di cospicue somme, che – anche se accertate – diventavano spesso irrecuperabili per il fallimento o la fuga dei debitori. Invano numerose prammatiche sugli obblighi degli ufficiali pecuniari ribadivano la necessità che i conti fossero tenuti in ordine, che ci fosse una corrispondenza tra quanto registrato in entrata e in uscita relativamente alle diverse partite e che venissero presentati bilanci consuntivi annuali, sottoposti al vaglio di organi di controllo ordinari, quali il Tribunale del Real Patrimonio e l'ufficio del conservatore. I ministri pecuniari trovavano spesso il modo per non definire i conti e per rimanere a lungo debitori di grosse somme di cui talora finivano anche con l'appropriarsi. E

---

<sup>60</sup> Sull'argomento cfr. M. Rizzo, *Finanza pubblica, impero e amministrazione nella Lombardia spagnola: le «visitas generales»*, in P. Pissavino, G. Signorotto (a cura di), *Lombardia borromaica, Lombardia spagnola. 1554-1659*, Bulzoni, Roma, 1995, pp. 326-339.

quando poi dopo anni i conti venivano definiti e gli ammanchi accertati e quantificati, difficilmente la Regia Corte riusciva alla fine a recuperare il debito.

Seppure individuati, i mali così non venivano estirpati, come confermava la revisione dei conti eseguita nel 1591-96 dal presidente della Regia Camera della Sommaria di Napoli, Aurelio Campanile, che interessava il periodo tra il 1559 e il 1579 e si riallacciava perciò direttamente a quelle dell'Agustín e del Mausino, ma anche a quella del visitatore Marcello Pignone, marchese di Oriolo, in Sicilia nel 1562 con compiti anche di revisore dei conti. Al di là dei risultati concreti conseguiti dall'inchiesta, contro la quale peraltro protestò vivamente il Parlamento nel 1594, è molto interessante la relazione conclusiva del Campanile al sovrano (maggio 1597), per le considerazioni sul funzionamento dell'apparato finanziario siciliano, che ci aiutano a conoscere meglio e di cui si mettono in evidenza vizi e disfunzioni, con il suggerimento anche di rimedi e di soluzioni alternative sul modello napoletano, dal revisore ben conosciuto<sup>61</sup>.

Aurelio Campanile proponeva non tanto una riforma radicale, quanto il corretto funzionamento dell'esistente attraverso una maggiore «diligenza» nell'applicazione delle norme, a cominciare proprio dal comportamento di coloro che avevano il compito di controllare l'operato degli altri. Il problema fondamentale era costituito dalla liquidazione dei conti e dal conseguente recupero dei crediti della Regia Corte: occorreva innanzi tutto abbreviare i tempi per la revisione ordinaria dei conti degli ufficiali pecuniari del Regno a opera dei razionali del Tribunale del Real Patrimonio, consentendo a costoro, come già si faceva nel Regno di Napoli, di portarsi a casa i conti loro affidati per la revisione. Ciò in Sicilia era vietato dalle regie prammatiche, che disponevano invece che per la liquidazione dei conti i razionali dovessero utilizzare solamente i giorni feriali, col risultato che non arrivavano in tempo a espletare i loro compiti, «considerato il gran numero de le domeniche, feste comandate, feste di corte, et li giovedì<sup>62</sup> quando non

<sup>61</sup> Ahnm, Estado, Consejo de Italia, l. 516, cc. 137r-139v.

<sup>62</sup> Il Campanile stesso riferisce più oltre che agli ufficiali del Tribunale del Real Patrimonio era consentito di non lavorare il giovedì se durante la settimana non cadevano altre festività, cosa che faceva perdere molti giorni lavorativi e rallentava i tempi per la liquidazione dei conti.

sono feste, e così anco le ferie di Natività, de Pasca de resurrettione, con la licentia che se li sole concedere à tempo de li giorni caniculari de posser attendere a la vendemia, et altre cose proprie, ultra che ne li giorni non feriatati che se va nelli Tribunali, non hanno atteso con la diligenza che se conviene nella liquidazione di detti conti». Il Campanile proponeva perciò che i razionali lavorassero sui conti anche a casa loro col permesso del presidente del Tribunale del Real Patrimonio, a condizione di non trattenerli se non per la sola notte o per la durata delle festività e di lavorarci «de man propria»: i razionali erano del resto «persone confidente», fidate, «e quando havessero a fare alcuna cosa inconveniente, lo che non è credibile, lo potriano fare tanto nel Tribunale come in casa». Bisognava poi rispettare rigorosamente nello stesso tribunale «li giorni dedicati per intendere li rationali circa la liquidatione de li conti che li sono commessi», altrimenti «li conti si vanno invecchiando et moltiplicando in modo che poi non se basta remediare, non obstante che se ci mandano visitatori et revisori apposeti».

Il revisore riteneva che, all'interno del Tribunale del Real Patrimonio, si dovesse conferire ai razionali la facoltà di esprimere il proprio voto sui conti loro affidati, e non solamente un parere: voto «che si connumerati con li altri del Presidente et mastri rationali, come s'observa nel Tribunale della Regia Camera de la Sommaria del Regno di Napoli, e che s'exequa quello che la maggior parte haverà concluso». Contestava poi l'abitudine di pagare anticipatamente il salario agli ufficiali pecuniari, e particolarmente ai razionali, «atteso si è visto per esperienza che dopo ricevuto il detto salario poco cura li resta d'attendere al servitio» e che in caso di morte, malgrado venissero spedite agli eredi le significatorie per il recupero del credito, «non se ne procura mai l'exatione». Riteneva invece opportuno che i ministri pecuniari (maestro portulano, maestro secreto, secreti, ecc.) si servissero di procuratori, dotati di competenza specifica, che potessero collaborare nel Tribunale del Real Patrimonio con i razionali e facessero da tramite tanto per la trasmissione dei conti quanto per la risoluzione di questioni dubbie. Ciò avrebbe avvicinato al Tribunale diversi giovani «con la speranza di qualche lucro da li detti ministri pecuniari» e di acquisire così competenze specifiche preziose, che col tempo avrebbero loro permesso di subentrare ai razionali in caso di morte o altra necessità: era infatti opportuno che le operazioni di liquidazione dei conti, cui il Campanile con-

feriva un ruolo centrale nell'economia del suo discorso, fossero affidate a persone esperte, perché «se non vi è persona che per alcun tempo l'abbia trattato et maneggiato, non può reuscire con quella chiarezza che si deve per il suo real servitio, et si è visto molte volte per esperienza che in caso de morte di detti rationali con difficoltà s'ha possuto far elettione de persona habile a tal exercitio».

Non minore importanza aveva per il Campanile la cura nella conservazione dei libri contabili, che contribuiva a rendere più efficiente il lavoro di revisione. All'archivio del Tribunale del Real Patrimonio avrebbero dovuto depositarsi, nell'interesse della Regia Corte e delle parti in causa, anche i libri contabili dei banchi falliti o «dismessi», sino ad allora conservati a cura dei commissari liquidatori. Sottolineava pertanto la necessità che «l'arcivo delle scritte» fosse tenuto in ordine mediante la costituzione di un inventario e di «stipi con le loro serrature e chiave, dove se debbiano conservare li detti conti, libri de cauthele et scritte», suddivisi per valli e numerati. Invece al suo arrivo a Palermo aveva constatato che i libri contabili «non solo non stanno ordinati al suo dovere, ma posti in tanta confusione, buttate per terra et malissime trattate, in modo che con difficoltà grande nel bisogno se possono trovare».

Era indispensabile che il tesoriere generale e gli altri ministri pecuniari del Regno tenessero i conti in modo corretto, indicando con chiarezza per le partite di introito «in che di se fanno li pagamenti, da chi, perché causa» e, se a saldo («a complimento»), indicando anche i pagamenti parziali precedenti, in modo tale che i razionali, al momento di liquidare il conto, potessero «verificare si è vero quello si è esposto, et haver raggione dal ministro di quello si resta ad exigere». Il tesoriere generale aveva l'obbligo di presentare ogni quattro mesi presso il Tribunale del Real Patrimonio le informazioni «nelle quali si dà raggione de quello deveno li particolari in virtù de significatorie expedite per lo detto tribunale». Ma ciò spesso non avveniva; e se avveniva, raramente se ne liquidavano poi i conti, con il risultato che «li debbitori non pagano quello deveno a li tempi stabiliti, e quelli che non pagano a tempo non sono condannati al interesse per causa del retardato pagamento». Quando finalmente i controlli venivano effettuati dai razionali, spesso si scopriva che il debitore o era fallito o era morto, cosicché la Regia Corte finiva col perdere il suo denaro. Il Campanile sottolineava perciò la necessità che i tempi di presen-

tazione delle informazioni da parte dei tesoriери fossero rispettati, in modo tale che i razionali, al più tardi entro due mesi dalla ricezione, potessero procedere alla liquidazione, «acciò tanto quelli che restano a dare, quanto quelli che non hanno pagato il denaro a tempo debito siano constretti de pagarli una con l'interesse a la medesima raggione che l'ha patito et pate la Regia Corte». Particolare attenzione i razionali dovevano prestare ai residui, affinché «il residuo non vada invecchiando et che li debbitori siano costretti de pagare». A sua volta, il tesoriere doveva essere obbligato a «dar conto [mensilmente] al vicerré ... de le diligenze haveri usate nel exigenza de le dette signicatorie», in modo da consentire ai razionali di «fare relatione de quanto importano tutte le signicatorie expedite, quanto importa il denaro exatto e quanto il deddutto seu modificato, e de quello se resta ad exigere. Et trovandose per colpa o negligenza di esso thesoriero che ha remasto ad exigere alcuna quantità o che non sia stata exatta al tempo debito, condannarlo al interesse a la medesima raggione che l'haverà patito la Regia Corte, con reservare le raggioni al detto Thesoriero generale contra li debbitori quatenus de iure li competesse»: era così sottolineato il principio della responsabilità di colui che aveva l'obbligo di riscuotere i crediti, chiamato a risponderne personalmente.

Oggetto della riflessione di Campanile era anche il meccanismo di trasmissione del denaro dal centro alla periferia, reso piuttosto complicato dal fatto che esso passasse attraverso troppe mani «e tutto con interesse de sua Regia Corte, perché ogn'uno se li vogliono godere un poco». In particolare, egli puntava l'attenzione sulle modalità che regolavano i pagamenti per conto della Regia Corte aventi per oggetto «fanteria, cavalleria, castelle, compera di monitioni et altre cose» in diversi luoghi del Regno. Per ogni circostanza si nominava un depositario, il quale riceveva le somme necessarie per i pagamenti in loco dal tesoriere generale, tramite un «alguazile» appositamente inviato, oppure dal secreto del luogo. Il depositario non era un ufficiale regio né aveva diritto ad alcun compenso per il suo servizio, e perciò si rifaceva del suo impegno ritardando il più possibile la resa dei conti, con l'intento di lucrare interessi sul denaro rimasto a sua disposizione. Accadeva così che, «per non esserse visto li conti excetto molti anni dopo, si è trovato che li ditti alguazili non hanno pagato integramente tutta la quantità consignatali a li detti depositarii; et de più si è visto che molti de detti depositarii non hanno dato conto a la Regia Corte del detto

denaro ricevuto». Il tesoriere infatti spesso inviava al depositario denaro in quantità superiore al necessario, che non veniva più restituito, col risultato «che è invecchiato il debito, et si son persi li denari avanzati». Quando poi a distanza di molti anni venivano trovate, controllando i conti dei Tesorieri, le somme all'uscita e i maestri razionali «si sono advisti doverse havere ragione de li detti depositarii de le dette quantità, si è trovato o li depositarii esserno morti o falliti». Campanile proponeva allora di eliminare del tutto la figura di tali depositari e di obbligare il tesoriere generale a servirsi per i pagamenti di persone di sua fiducia «a suo risico et periculo». A costoro egli non avrebbe dovuto consegnare quantitativi di denaro superiori alla spesa preventivata dal conservatore, dopo aver tenuto anche conto del denaro della Regia Corte in mano al secreto del luogo, al quale con il consenso dello stesso conservatore poteva ordinare di versare l'importo in suo potere al predetto «pagatore». Il ricorso al secreto, ufficiale regio con salario a carico della Regia Corte, si riteneva indispensabile nel caso in cui il tesoriere avesse dovuto pagare «soggiogationi et altri pesi ordinarij» in un determinato luogo, «senza l'obbligo de dover pagare in potere del percettore e poi dal Percettore a la Tavola». Per la secrezia concessa in appalto, i pagamenti di «tutte le assegnationi et soggiogationi ordinarie» che vi gravavano dovevano effettuarsi a cura dell'appaltatore: il loro importo gli sarebbe stato poi fatto buono dal tesoriere. Solo così si sarebbe evitata innanzi tutto la tenuta e la liquidazione di tanti conti, la Regia Corte avrebbe avuto cognizione migliore dei pagamenti effettuati, ma soprattutto il denaro non avrebbe sostato nelle mani del depositario o di chiunque altro e non sarebbe rimasto «otioso» «mesi et anno in detti banchi e Tavola», come era accaduto in passato.

Campanile lamentava inoltre che quando la Regia Corte rimaneva creditrice nei confronti di privati – spesso perché il denaro anticipato per effettuare dei pagamenti a suo nome eccedeva le reali necessità – era poi assai difficile recuperare le somme non spese, tanto più che i conti venivano visionati a distanza di anni e chi doveva rendere conto «la maggior parte d'essi essennosi trovati morti o non esseno in Regno, altri incogniti, et altri havenno repudiati l'heredità del padre, et la maggior parte d'essi le robbe essennose ritrovate vincolate o aggiudicate a le mogli per conto de lor dote, seu esserne stata fatta donatione avante che la Regia Corte fosse creditrice». Era necessario perciò nominare un razionale particolarmente abile e fidato che sapesse tener «conto bilanciato de dar et havere»

di tutto il denaro pagato dalla Regia Corte e soprattutto occorre far pagare ai debitori non solo il capitale dovuto, ma anche l'interesse per il ritardo accumulato. Effettivamente nel recupero dei crediti da lui predisposto, Campanile calcolò quasi sempre gli interessi, tanto più che la Regia Corte li aveva sempre pagati a caro prezzo per il denaro che le era stato prestato. Una cura particolare doveva essere usata anche nella verifica dei conti che la Regia Corte teneva tanto con le Tavole di Palermo e di Messina, quanto con altri banchi privati; «per vedere se effettivamente dette Tavole e Banchi, e particolarmente li falliti e dismessi, hanno saldato et soddisfatto la Regia Corte ch'in essi sono pervenuti per conto del detta Regia Corte, e per quello che se trovaranno restarno debbitori, se debbiano costringere a farli pagare nella Tesoreria Generale».

Nella sua relazione il revisore toccava altri punti particolarmente delicati, quali quelli relativi all'arrendamento delle secrezie, denunciando comportamenti scorretti e irregolari dei segreti, soprattutto di Palermo e Messina – che del resto erano stati nel passato più volte oggetto di inchiesta da parte dei visitatori del Regno – i quali estorcevano all'arrendatario, facendosela pagare addirittura anticipatamente, una somma pari a grani quattro per onza (0,67%) dell'ammontare dell'intero canone (*estaglio*) per il periodo (cinque anni) dell'appalto<sup>63</sup>. Tale operazione era da considerarsi un abuso dei segreti, dal momento che «ne li loro privilegi non se ne fa mentione». In ogni caso, il pagamento di un eventuale diritto si sarebbe dovuto effettuare solo di anno in anno, giammai in anticipo. Anche perché era accaduto che alla morte del secreto, il suo successore costringesse l'arrendatario a pagare «un'altra volta il complimento de le cinque annate dal di che esso è subentrato nel administratione». Lamentava inoltre che la concessione dell'appalto di una secrezia non veniva preceduta da una indagine retrospettiva degli introiti degli anni precedenti sui libri dei «credenzieri» allo scopo di fissare un piede d'asta più vantaggioso per la Regia Corte<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Al momento dell'inchiesta del Campanile, le due secrezie di Palermo e di Messina risultavano concesse in appalto per circa onze 34.000 l'anno, pari a onze 170.000 in cinque anni, sulle quali i due segreti esigevano una 'tangente' dello 0,666%, pari a onze 1133.

<sup>64</sup> Il revisore non era pregiudizialmente contrario all'arrendamento di cespiti fiscali, «atteso [che] s'è visto per esperienza che quando l'intrate de V. M. stanno in demanio [ossia si riscuotevano in economia] generalmente sogliono rendere poco perché non se ci usa la diligenza che si conviene».



Campanile entrava pure nel merito del sistema di concessione delle licenze di esportazione del grano (*tratte*), denunciando le disfunzioni proprie dell'ufficio del maestro portulano, il disordine nella tenuta delle registrazioni con conseguente difficoltà nella verifica dei conti, gli abusi dei magazzinieri a danno dei padroni dei grani depositati nei caricatori. Condivideva le norme che regolavano il rapporto tra la Regia Corte e i tre percettori, in particolare quella che imponeva loro di considerarsi debitori dell'intera tonda già al momento della emissione dei ruoli<sup>65</sup>. Ai percettori non dedicava però molto spazio e ciò fa pensare che in fondo l'istituto non presentasse più grosse disfunzioni, anche se egli aveva trovato parecchi percettori tra i debitori dell'erario (le grosse somme le dovevano i percettori degli anni Settanta) e non accettava che essi potessero esercitare il commercio. Allo stesso modo riteneva che neppure i razionali «possano né debbiano attendere a negotii de parte, essendose visto per esperienza che per attendere a quelli interlassano la liquidatione de li conti». Rilevava inoltre la necessità che nessun ufficio pecuniario venisse concesso senza che il beneficiario avesse prima dato «idonea et sufficiente pleggaria a satisfatione del detto Tribunale de dover administrare bene e fidelmente, e di presentare li conti con le debbite cauthele nelli tempi stabiliti», lasciando velatamente trasparire come in realtà ciò non avvenisse. Particolarmente severo era poi il suo giudizio nei confronti dei «monitionieri tanto ordinarii, come de castelle e galere», che «conservano le monitioni, vittuaglie et bastimenti de la Regia Corte in dette castelle de terre de presidio», i quali non disponevano di un inventario dei beni in loro possesso né di un libro di carico e scarico. Inoltre essi erano soliti «prevalere con dette monitioni et bastimenti con venderle», servendosi poi del denaro per usi privati, col rischio non solo della perdita del denaro in caso di morte dell'ufficiale, ma anche di gravi danni «a tempo de invasione, che non piaccia a Dio, in non trovannose le dette fortezze proviste del bisogno».

Connivenze e complicità erano assai diffuse e lo stesso revisore denunciava al sovrano alcuni casi limite, come quello di Pietro del Pozzo, mastro di Zecca a Messina, che aveva accumulato con la Regia Corte un debito di oltre 2931 onze «tanto per l'interesse

---

<sup>65</sup> Sul ruolo dei percettori nel Cinquecento, rinvio a R. Cancila, *Fisco ricchezza comunità nella Sicilia del Cinquecento* cit., pp. 318-337.

del denaro che s'ha goduto da tempo in tempo che non l'ha pagato in Thesoreria generale», quanto per 858 onze segnate in uscita nei suoi conti del 1573 e pagate effettivamente solo nel 1590: malgrado l'ingiunzione di pagamento fosse stata spedita nel settembre 1593, «per la gran amistà che [del Pozzo] tiene con alcuni ufficiali di quel Regno non fu mai exequita», né lo era ancora al momento della partenza del Campanile da Palermo, nel 1596. E ricordava ancora il caso di Agostino Rivarola, mercante di origine genovese, tesoriere dell'armata della Lega Santa che in pochi anni (1571-75) aveva accumulato un debito straordinario di 137.686 onze, a carico ormai dei suoi eredi, dovuto soprattutto al fatto che la Regia Corte gli aveva pagato acquisti che in realtà non erano mai stati effettuati. Ma persino i viceré solevano farsi anticipare dal tesoriere generale il donativo offerto dal Regno a loro favore pari a cinquemila fiorini, che invece avrebbe dovuto essere corrisposto solo dopo il pagamento delle relative tande da parte delle università.

Con coraggio Campanile denunciava, seppur tra le righe, anche il clientelismo dei viceré che usavano «incomendare», cioè concedere interinalmente e gratuitamente, molti uffici del Regno («se li hanno goduto e godono senza pagamento alcuno»), dalla vendita dei quali «se ne poteria cavare bona quantità de denari»: il suo suggerimento al sovrano era che «comandasse al detto vicerré che dessi ordine al Tribunale del detto Patrimonio, e particolarmente al avvocato fiscale di esso, che debbia reconoscere tutti li privilegi in virtù de li quali li particolari esercitano li detti officii, e per quelli che se retroveranno esserno stati concessi per via d'incomenda debbia fare pubblicare banni per la vendita d'essi, e quelli a la candela farli liberare al più offerente, poiché sono officii vendibili». Non una condanna nei confronti della venalità degli uffici, per altro assai diffusa ovunque in Europa, ma il richiamo a una maggiore trasparenza nelle procedure di vendita, «essendose visto che per lo passato sono stati venduti alcuni officii per molto meno prezzo de quello che vagliano». E invece, ricevuta l'offerta, attraverso nuovi bandi doveva stabilirsi «la giornata nella quale s'averà d'allummare la candela, et che questa accentione et extinczione de candela et liberatione d'officii se debbiano fare dentro il Tribunale del Patrimonio, e liberarse poi a chi se troverà haver fatto miglior la conditione alla Regia Corte». Il primo ufficio in vendita era quello del maestro portulano, liberatosi per la morte di Vincenzo Spinola, ritenuto da Campanile «quasi il più prehem-

nente et importante officio» del Regno. Quanto, comunque, la ricerca di mercedi e di favori nell'Europa del tempo fosse affannosa e abituale, sino a rendere confuso al limite dell'indeterminatezza il confine tra il lecito e l'illecito, il pubblico e il privato, lo testimonia la stessa richiesta del Campanile, che a conclusione della sua missione de «lunghi et fideli servitii» prestati a Sua Maestà, non esitava a pregare il sovrano di concedergli «alcuna remunerazione conveniente ... in persona de Camilla Campanile, mia nepote, sua vita durante, essendo io già in età decrepita».

Ma a documentare la gravità delle carenze dell'amministrazione finanziaria siciliana, più che le considerazioni del Campanile, valgono certamente meglio alcuni dati che si ricavano dai suoi ristretti. Per il periodo dal 1559 al 1579, egli negli anni Novanta accertò che i vari ministri pecuniari dovevano ancora alla Regia Corte – a distanza talora di quasi un quarantennio – onze 199.040 e si preoccupò di emettere le relative «significatorie» (ingiunzioni di pagamento). Durante la sua permanenza in Sicilia nel 1591-96, tra pagamenti e deduzioni (per effetto della presentazione di documenti attestanti l'avvenuto pagamento e quindi l'erronea iscrizione a ruolo) riuscì appena a recuperare onze 24.008, cosicché rimanevano ancora da esigere ben 175.032 onze<sup>66</sup>. Ma non è tutto. Campanile indagò anche sulle «significatorie» già emesse dagli uffici anteriormente alla sua venuta in Sicilia, a cominciare dalla visita del marchese d'Oriolo all'inizio degli anni Sessanta. Interessavano crediti per ben 1.483.512 onze, che talora risalivano addirittura agli anni Trenta e che, tra pagamenti e deduzioni, si erano ridotti di appena 467.510 onze. Restavano ancora da recuperare onze 1.016.002, su cui egli calcolò interessi di mora per altre 149.231 onze, per un totale complessivo di onze 1.165.232, che potevano aggiungersi alle 175.032 del conto precedente. La Regia Corte quindi doveva riscuotere (soprattutto dai suoi ministri pecuniari) oltre un milione e trecentoquarantamila onze (3.350.000 scudi), senza contare il valore di notevoli quantitativi di «monizioni, vittualgie e bastimenti», rigorosamente elencati dal Campanile e non ancora liquidati dall'ufficio del conservatore del Real Patrimonio. Una somma cioè incredibilmente elevata, se si considera che le entrate del Regno nel 1588-89 ammontavano a 388.572 onze (971.431

<sup>66</sup> Ahnm, Estado, l. 516, c. 41r.

scudi)<sup>67</sup> e che le entrate annuali della feudalità maggiore venivano calcolate negli stessi anni Novanta in 362.547 onze<sup>68</sup>. Una somma infine che da sola sarebbe valsa abbondantemente ad azzerare l'intero debito pubblico, che a fine secolo non raggiungeva ancora complessivamente i due milioni di scudi, e a risanare del tutto l'erario siciliano.

---

<sup>67</sup> Bnm, ms. 11004, *Sumario de el tanteo de los tres estados de Ytalia*, c. 319v.

<sup>68</sup> O. Cancila, *Baroni e popolo nella Sicilia del grano*, Palumbo, Palermo, 1983, pp. 117-118.

Antonino Giuffrida

LA GRAN CORTE DEI CONTI NE' DOMINI  
AL DI LÀ DEL FARO E IL NUOVO MODELLO  
DELLE PROCEDURE GIURISDIZIONALI  
DI CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE  
NELLA SICILIA DELL'800

1. *La realtà preunitaria*

La formazione dello Stato Moderno passa anche attraverso l'esercizio da parte di specifici organi giurisdizionali del controllo contabile, amministrativo e di legalità nei confronti dei pubblici ufficiali e di tutti coloro che a qualsiasi titolo gestiscono denaro pubblico. Gli stati di antico regime costruiscono un modello di giurisdizione destinato a questi tipi di controllo che presuppone per il suo funzionamento: l'estensione al settore pubblico dei meccanismi di contabilità sviluppatasi nel mondo dei mercanti<sup>1</sup>; la centralizzazione di tutti i flussi della finanza pubblica in un'unica struttura; la previsione di rigide procedure di verifica sia della correttezza dell'impegno delle spese, sia della liquidazione delle stesse. Un processo che va di pari passo con la costruzione di una giurisdizione per la risoluzione dei conflitti provocati dal contenzioso amministrativo.

I modelli giurisdizionali utilizzati negli stati di antico regime in Italia furono messi in crisi dalla diffusione del sistema di giustizia amministrativa francese adottato dagli stati formati grazie alle vittorie di Napoleone. Una realtà poco studiata nel suo impatto con la

---

Sigle adoperate: Asp. Archivio di Stato di Palermo; Gcc, Gran Corte dei conti.

<sup>1</sup> A. Giuffrida, "Teneri libro ordinario e bilanzato": *l'arte della contabilità nella Sicilia del '500*, «Mediterranea - ricerche storiche», n. 16 (2009), online sul sito [www.mediterranearicerchestoriche.it](http://www.mediterranearicerchestoriche.it).

quotidianità della sua attività e conosciuta solo per il tramite della normativa di riferimento, cioè con la lettura delle norme che hanno istituito i predetti organi e non già con l'analisi degli atti prodotti nel corso della loro attività. Carlo Ghisalberti, nella premessa al suo volume sui contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie, sottolinea la carenza di studi organici sugli ordinamenti amministrativi negli Stati di antico regime preunitari. Auspica, contestualmente, la necessità di affrontare l'analisi di questa realtà giacché «costituisce il presupposto necessario per impostare criticamente lo studio dei problemi amministrativi dello Stato unitario»<sup>2</sup>. Questo auspicio non ha avuto un concreto riscontro e pertanto l'unico lavoro di sintesi sulla strutturazione della giustizia amministrativa-contabile negli stati preunitari rimane ancora quello dello Schupfer dal quale emerge un quadro molto variegato<sup>3</sup>: la Toscana affida la risoluzione dei conflitti alla giurisdizione ordinaria; mentre il Lombardo-Veneto, dopo la parentesi dell'esperienza francese, costruisce «una giurisdizione unitaria che lasciò alle competenze dei funzionari del potere esecutivo la decisione delle controversie alle quali avessero dato origine con la loro amministrazione attiva»<sup>4</sup>. Gli unici stati che avviano la realizzazione di articolati modelli di giurisdizione amministrativa e di controllo contabile sono il Piemonte e il Regno delle Due Sicilie. Anche i recenti manuali di Diritto amministrativo evidenziano come l'attuale disciplina del processo amministrativo e anche delle procedure di controllo contabile, di legalità e di accertamento di eventuale responsabilità sono «il frutto della stratificazione della legislazione in materia, dall'unità ad oggi»<sup>5</sup>. Il modello della giustizia amministrativa francese, giunta in Italia al seguito delle truppe di Napoleone, influenzerà in modo decisivo la costruzione del concetto stesso di giustizia amministrativa prevedendo che il contenzioso amministrativo dovesse essere distinto dalla giurisdizione ordinaria<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, A. Giuffrè, Milano, 1963, pp. V-VI.

<sup>3</sup> C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V. E. Orlando, *Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, vol. I.

<sup>4</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, pp. 141-142.

<sup>5</sup> A. Sandulli, *La storia*, in S. Cassese (dir.), *Corso di diritto amministrativo*, vol. VII, *Diritto processuale amministrativo*, a cura di A. Sandulli, A. Giuffrè, Milano, 2007, p. 3.

<sup>6</sup> *Ibidem*. L'A. sottolinea come «soltanto la storia [sia] in grado di mostrare le ragioni per cui, in Italia, la tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche

Il punto di arrivo di questo processo di stratificazione storica si ha quando si costruisce il nuovo Regno unitario. L'istituzione di una Corte dei conti costituisce uno dei momenti determinanti per la realizzazione di quel modello di amministrazione centralizzata che, mutuando istituzioni piemontesi, si pone alla base del nuovo Regno d'Italia. La lettura del dibattito parlamentare in occasione della legge istitutiva della Corte dei conti evidenzia chiaramente che il legislatore ha fatto la scelta di non utilizzare l'esperienza maturata negli Stati italiani preunitari «neppure dai meridionali che avevano da un cinquantennio la "Gran Corte dei conti", erede della gloriosa Camera della Sommaria, ma diversa da quella piemontese mancando di un vero e proprio controllo preventivo»<sup>7</sup>. Le relazioni, che accompagnano l'iter parlamentare della legge 1862 con la quale s'istituisce la Corte dei conti, ignorano volutamente le scelte che i diversi stati preunitari hanno compiuto per affrontare il delicato tema della giurisdizione amministrativa. Il voto parlamentare non fa altro che sancire che la Corte dei conti del Regno d'Italia, «nelle linee essenziali, è la medesima del 1859 nella visione che Cavour ne aveva avuta sin dal 1852»<sup>8</sup>.

In realtà, le Corti dei conti preunitarie rappresentano i invitati di pietra in questo dibattito. La lettura degli articoli 51 e 52 della legge del 1862 è molto importante per comprendere che il legislatore è consapevole dell'importanza che le Corti dei conti di Napoli e Palermo hanno nella costruzione dell'edificio della giurisdizione amministrativa-contabile del nuovo Regno. Infatti, pur dichiarandone l'abolizione sente la necessità di individuare un regime transitorio che garantisca la funzionalità di tutto il sistema e che presieda al funzionamento del contenzioso amministrativo in quello che era stato il Regno delle Due Sicilie. L'art. 51 recita: «Le Corti dei conti, attualmente sedenti in Torino, in Firenze, in Napoli ed in Palermo sono abolite. Nulla è innovato in riguardo alle sezioni del contenzioso amministrativo in Napoli ed in Palermo, finché non sia prov-

---

amministrazioni sia assicurata attraverso un modello c.d. duale (com'è tradizione per i paesi dell'Europa continentale), in cui alla giurisdizione ordinaria si affianca quella amministrativa, anziché mediante un modello monistico (come nei paesi di tradizione anglosassone), in seno al quale anche nel caso in cui una delle parti sia una pubblica amministrazione, il giudizio è rimesso ad un giudice unico».

<sup>7</sup> *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, A. Giuffrè, Milano, 1963, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

veduto con legge generale in materia». L'altra preoccupazione che il governo si pone è quella di impedire che l'abolizione delle Corti dei conti preunitarie, e in particolare quelle di Napoli e di Palermo, possa portare al collasso l'intero sistema con il peso degli arretrati. L'art. 52, infatti, dispone un regime transitorio con il quale, sotto il nome di Commissioni temporanee, mantiene in vita le diverse esperienze preunitarie e in particolare quelle di Napoli e di Palermo. In particolare si dispone: «Commissioni temporanee nominate con decreti regi, a proposizione del ministro delle Finanze, condurranno a termine in Torino, in Firenze, in Napoli ed in Palermo la revisione dei conti che riguardano gli anni 1861 e i precedenti. Sarà nello stesso modo provveduto alla liquidazione e revisione dei conti arretrati che si riferiscono agli esercizi anteriori a quello del 1860, i quali erano di competenza della Camera dei conti sedente in Parma. Le deliberazioni delle suddette Commissioni saranno depositate negli archivi della Corte dei conti. La trattazione degli affari in corso presso la Corte dei conti di Torino, sarà senza interruzione e senza che occorran nuovi atti, ripresa e continuata dalla Corte dei conti del regno, con le forme stabilite dalla presente legge».

Una presa d'atto della difficoltà di conciliare la scelta della centralizzazione con l'obiettivo esigenza di garantire autonomia a un sistema giurisdizionale come quello del Regno delle Due Sicilie nel cui ambito si era consolidata una struttura giurisdizionale di controllo contabile e di contenzioso amministrativo molto articolata, supportata da un solido impianto dottrinale e giurisprudenziale, e con compiti molto ampi e pervasivi.

## 2. *La giurisdizione amministrativa-contabile nel regno delle due Sicilie*

Il Regno delle Due Sicilie è il primo stato italiano della restaurazione che affronta il problema di dare un assetto compiuto al sistema della giustizia amministrativa dopo l'implosione del sistema napoleonico dotandosi di specifici istituti<sup>9</sup>. Non si effettua una restaurazione degli organi giurisdizionali preesistenti quali la Regia Camera della Sommaria, ma si attiva un processo politico e culturale che attribuisce alla pubblica amministrazione del Regno delle Due Sicilie il ruolo di garante della tutela dell'interesse generale as-

<sup>9</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, p. 99.



sumendosi «un compito di profonda rilevanza costituzionale: orientare e bilanciare l'attività complessiva dei pubblici poteri». Raffaele Feola ha ben delineato questo processo attivato dal fondamentale ruolo assunto dal pensiero illuministico nel delegittimare le strutture politiche degli stati di antico regime. In particolare afferma che

distinguere le due funzioni, amministrativa e giurisdizionale, e collegarle in modo che si avvalorassero entrambe nel nuovo ordine costituzionale, diveniva uno sbocco obbligato. La creazione dello Stato amministrativo nel Mezzogiorno poteva così consolidarsi, testimoniando la vocazione riformatrice di una classe dirigente formata alla scuola dell'illuminismo, l'impegno volto a realizzare un ordinamento costruito sulla certezza dei rapporti giuridici, condizione indispensabile per fondare un sistema di libertà civili e politiche. Si affermava così, sia nella dottrina pubblicistica che nell'opera del legislatore, la tendenza se non alla formale separazione, almeno all'equilibrio dei poteri dello Stato, la necessità di porre limiti efficaci ad ogni forma di arbitrio ... Complementare alla centralità dell'esecutivo, ad una struttura amministrativa moderna e razionale si configurava la funzione giurisdizionale, la cui autonomia poteva essere tanto maggiore in quanto fondata sulla diretta ed immediata osservanza della legge. Tale programma di politica del diritto aveva una sua valida corrispondenza nell'ordinamento realizzato nel periodo 1806-1820; esso era stato per molti aspetti il frutto delle dottrine illuministiche; si era preoccupato di fissare i limiti del potere pubblico, la subordinazione del giudice al legislatore. I diritti soggettivi erano stati garantiti mediante norme codificate, che avevano tradotto l'esigenza di certezza ed il timore dell'arbitrio ministeriale in regole dettagliate ed assai precise, confini netti che, allo stesso tempo, il potere esecutivo non poteva oltrepassare<sup>10</sup>.

Feola attribuisce all'introduzione del contenzioso amministrativo realizzato dopo il 1806 un ruolo determinante in quanto rompeva il tradizionale monopolio giurisdizionale del ministero togato e mutava la concezione stessa dello Stato nel Mezzogiorno<sup>11</sup>.

Non a caso dunque la cultura giuridica progressista e la giurisprudenza napoletana mostrarono una specialissima attenzione a quelle che possiamo definire come le garanzie organiche dell'Amministrazione, interne all'esecutivo, ma fondate sulla separazione tra Amministrazione attiva e contenziosa. Per questa via il modello francese veniva sviluppato e modificato. Al giudice amministrativo è possibile bilanciare al-

<sup>10</sup> R. Feola, *La giurisdizione nel nuovo equilibrio dei poteri*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Dedalo, Bari, 1988, p. 437.

<sup>11</sup> R. Feola, *L'amministrazione contenziosa*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario* cit.

meno in parte il potere, restringere in buona misura la possibilità di arbitrio. I principi del nuovo Stato costruito nel Decennio postulavano non solo che i pubblici poteri avessero sempre la loro base potestativa in norme di legge, ma che la loro azione fosse controllabile dagli amministrati<sup>12</sup>.

I pilastri di questo modello di giustizia amministrativa sono costituiti essenzialmente dalle Gran Corti dei conti di Napoli e di Palermo, istituite rispettivamente il 29 maggio 1817 e il 7 gennaio 1818. Il Landi ne analizza con dovizia di particolari i compiti e l'organizzazione grazie ad una minuziosa disanima degli articoli di legge e dei relativi regolamenti di applicazione<sup>13</sup>. Il confronto normativo mette in risalto che le due realtà apparentemente sono simili, ma, in effetti, pur nella loro affinità si differenziano in diversi punti per quanto riguarda le competenze e le procedure. Una difformità dovuta al fatto che le due Corti dei conti nascono in contesti politici differenti e affondano le loro radici su un substrato storico differente: la Real Camera della Sommaria, la Real Camera di Santa Chiara e la Regia Corte dei conti murattiana per Napoli; Tribunale del Real Patrimonio e Tribunale dell'Erario e della Corona per Palermo. Altro elemento che il Landi evidenzia è che nei compiti affidati alle due Gran Corti dei conti emerge con chiarezza la tendenza a contestualizzare il contenzioso amministrativo e il contenzioso contabile in quanto «secondo la legislazione del tempo, la maggior parte delle materie di contenzioso amministrativo avevano contenuto economico (demanio, contribuzioni, contratti) talché era abbastanza razionale l'abbinamento con le materie di contabilità pubblica, alla giurisdizione del medesimo consesso affidate»<sup>14</sup>.

La lettura parallela e comparata del titolo II della legge organica della Gran Corte de' Conti de' Reali Domini al di qua del Faro del 29 maggio 1817, che porta il titolo «Attribuzioni della Gran Corte de' Conti e sua divisione in Camere», con il titolo II «Attribuzioni della Gran Corte de' conti e dei suoi componenti» della analoga legge per i domini al di là del Faro del 7 gennaio 1818 evidenzia queste differenze.

---

<sup>12</sup> Ivi, p. 494.

<sup>13</sup> G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, A. Giuffrè, Milano, 1977, vol. II, pp. 971-984.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 969-970.

L'art. 1 della legge organica della Gran Corte dei conti napoletana rompe il cordone ombelicale che la lega all'esperienza murattiana della Regia Corte dei conti «istituita in tempo dell'occupazione militare», dichiarandone l'abolizione. Tuttavia, non si trattò di un travaso della normativa murattiana nella nuova realtà legislativa bensì di una profonda rielaborazione dovuta a Luigi de' Medici cui si deve la determinazione «del discrimine tra le rispettive materie amministrative e giudiziarie» e la definizione della procedura del contenzioso<sup>15</sup>. L'art. 6 ne delinea i compiti: «1. Per discutere ed esaminare tutti i gravami in materia di contenzioso amministrativo secondo la nostra legge del '21 di marzo di quest'anno; per giudicare i conti annuali delle rendite o delle spese del Regio Erario, i conti delle Provincie e di quei Comuni che hanno uno stato discussi decretato da Noi a' termini della nostra legge de' 12 dicembre 1816; per giudicare in prima istanza le controversie che saranno enunciate nell'art. 14 della presente legge»<sup>16</sup>. La complessità operativa che deriva dalla sovrapposizione dell'esercizio della giurisdizione amministrativa con quello del controllo contabile è ben presente al legislatore. Un tentativo di ovviare a questi inconvenienti è di articolare la Gran Corte de' Conti in tre Camere «la prima assumerà il titolo di Camera del contenzioso amministrativo e le altre due di Camere dei conti» (art. 7). Alle due Camere dei conti riunite in seduta congiunta spetta il compito di esaminare i conti annuali della Tesoreria generale e dei banchi (art. 21).

La Corte dei conti di Palermo nasce nel 1818 da una matrice diversa rispetto a quella napoletana e si differenzia da quest'ultima su diversi punti costitutivi e procedurali. Il primo elemento che si ricava dalla lettura della normativa è che la Corte è creata

<sup>15</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, p. 106.

<sup>16</sup> *Repertorio amministrativo ossia Collezione di leggi, decreti, reali rescritti, ministeriali di massima, regolamenti ed istruzioni sull'amministrazione civile del Regno delle due Sicilie compilato dal barone Pompilio Petitti*, vol. I, Napoli, 1851. I testi della normativa raccolti dal Petitti sono aggiornati in nota con le modifiche legislative intervenute negli anni successivi alla loro emanazione. L'art. 14 citato attribuisce un ampio potere alla Gran Corte dei conti sul contenzioso amministrativo infatti recita: «La Camera enunciata di sopra giudicherà, in quanto si appartiene al contenzioso amministrativo, di tutte le controversie relative. Primo all'esecuzione de' contratti celebrati co' nostri Ministri di Stato. Secondo ai lavori o forniture eseguite per servizio de loro rispettivi Ministeri». Inoltre, ha competenza a dare il parere sulla liquidazione delle pensioni, oltre a giudicare «sulle ricuse prodotte avverso un intero Consiglio d'Intendenza».

in sostituzione del Tribunale dell'Erario e della Corona che contestualmente è abolito; il secondo che la Corte si articola su di una sola Camera nella quale confluiscono sia il contenzioso amministrativo, sia la verifica contabile. Ancora una volta giurisdizione amministrativa e controllo contabile convergono nel medesimo contenitore. Il legislatore prevede due livelli di giudizio: il primo per pronunciare in prima istanza «sulle controversie che verranno in appresso enunciate»; il secondo per discutere ed esaminare i ricorsi e i gravami in materia di contenzioso amministrativo (art. 7).

Questo è il quadro d'insieme che emerge dalla normativa istitutiva delle due Gran Corti dei conti del Regno delle Due Sicilie, tuttavia per dimensionare l'impatto che questi istituti hanno con la realtà amministrativa dei due Regni (Napoli e Sicilia) è necessario effettuare uno studio per verificare come funzionasse nel quotidiano il modello disegnato dal legislatore. La Gran Corte dei conti di Palermo e il suo archivio, quasi del tutto integro nelle sue più importanti serie, permettono di aprire un primo cantiere di lavoro nel quale definire un percorso d'indagine dove gli aspetti giurisdizionali si sovrappongono e si confrontano con i dati che emergono dalla lettura degli atti prodotti nel corso dell'esercizio delle funzioni istituzionali della Corte. In tal modo si può definire un modello di percorso di ricerca replicabile nelle altre realtà come quella di Napoli o di Torino.

### 3. 1812: il Tribunale del Regio Erario

La Costituzione del 1812 segna per la Sicilia un momento di rottura anche per il sistema di gestione della "finanza pubblica" di antico regime: si statuisce l'abolizione della Deputazione del Regno<sup>17</sup> e si affida il governo delle finanze al potere esecutivo. Una norma che provoca una vera e propria rivoluzione sintetizzabile in due punti: la sottrazione al Parlamento del potere di gestire la delicata

---

<sup>17</sup> Sulla storia della Deputazione e sul suo ruolo nel sistema del funzionamento del Parlamento di Sicilia cfr. *Ordinazioni e regolamenti della Deputazione del Regno di Sicilia raccolti e pubblicati per ordine della sacra real maestà di Ferdinando III*, ristampa anastatica dell'edizione di Palermo del 1782, a cura di A. Romano, con un'introduzione di V. Calabrò, Sicania, Messina, 2005.

materia dei donativi tradizionalmente affidata alla Deputazione, che curava anche la ripartizione del carico fiscale tra le comunità del Regno e la notifica dei ruoli impositivi ai percettori<sup>18</sup>; l'intestazione della gestione della finanza pubblica al potere esecutivo – al re –, che la eserciterà per il tramite di uno specifico ministro e di un ministero delle Finanze<sup>19</sup>. Parallelamente la Costituzione prevede una riforma dell'esercizio della giurisdizione con la quale si esercita il controllo contabile, decretando l'abolizione del Tribunale del Real Patrimonio e l'introduzione di un Tribunale dell'Erario a «tenore della Costituzione inglese»<sup>20</sup>. Il re e il Medici, suo principale collaboratore, sono consapevoli che la deliberazione del Parlamento non sarebbe potuta entrare in vigore immediatamente ma avrebbe avuto bisogno di un regime transitorio. Infatti, con il *placet* di approvazione si prevede che la soppressione della Deputazione e del Tribunale del Real Patrimonio sia postergata al 1813. Inoltre, manterranno le loro funzioni «per giudicare le cause dell'Erario gli attuali ministri togati con l'attuale Avvocato fiscale del Tribunale del Real Patrimonio, fintantoché non sarà stabilito e posto in pratica il nuovo piano della magistratura nel quale il Parlamento dovrà proporre il modo come stabilire un Tribunale per l'Erario a tenore della Costituzione inglese, onde assicurare il grande oggetto della percezione della pubblica rendita».

Il Tribunale dell'Erario comincia a funzionare sin dal 1813 senza attendere l'emanazione del «Regolamento per le magistrature di Sicilia», che sarà approvato dal Parlamento del 1815 ed entrerà in vigore

---

<sup>18</sup> Sul tema del rapporto tra politica fiscale e Parlamento nel Regno di Sicilia cfr. il capitolo II in A. Giuffrida, *La finanza pubblica nella Sicilia del '500*, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma, 1999.

<sup>19</sup> Id., *La Deputazione del Regno e la riforma della finanza pubblica siciliana del 1810*, in M. Andaloro, G. Tomasello (a cura di), *Sicilia 1812. Laboratorio costituzionale. La società la cultura le arti*, Ars, Palermo, 2012, p. 59. Il paragrafo 1 del capitolo III del titolo dedicato al potere esecutivo recita: «apparterrà a S. R. M. l'amministrazione della rendita nazionale e de' beni di ogni sorta per mezzo del ministro e del consiglio delle finanze». Il paragrafo 3 del predetto capitolo prevede che il consiglio delle finanze sia posto sotto la direzione del ministro delle Finanze e costituito da quattro gran camerari e da quattro vice camerari nonché di un nutrito stuolo di altri funzionari.

<sup>20</sup> Il paragrafo 2 del capitolo III del titolo dedicato al potere esecutivo recita: «Restano quindi soppressi la Deputazione del Regno ed il Tribunale del Real Patrimonio con tutte le loro dipendenze».

il primo settembre del medesimo anno<sup>21</sup>. Il regolamento nel paragrafo 9 dell'articolo 20 dà attuazione al dettato costituzionale del 1812 prevedendo l'istituzione di un «Tribunale dell'Erario e della Corona composto da un Presidente e da tre giudici con un avvocato e due procuratori». La competenza giurisdizionale si estende a tutte quelle materie nelle quali «vi fosse interesse dell'Erario nazionale» ed è previsto un grado di appello per le cause decise dal Tribunale dell'Erario «innanzi i tre Presidenti della Gran Corte, dell'Erario e del Concistoro, i quali collegialmente si riuniranno a tale oggetto soltanto nell'Aula dello stesso Tribunale dell'Erario». Un'altra garanzia giurisdizionale è prevista dal quarto comma del paragrafo 9 nel quale si prevede che «le sentenze proferite dal Tribunale dell'Erario o dal Tribunale dei tre Presidenti restano sempre soggette alla querela del Supremo Tribunale di Giustizia»; nell'eventualità in cui «nelle cause decise dal Tribunale dell'Erario non vi fosse interesse dell'Erario nazionale l'Appello si farà nel Tribunale di Appellazione o sia Concistoro».

Le deliberazioni del Parlamento in merito al governo della finanza pubblica e il successivo regolamento istitutivo del Tribunale del Regio Erario e della Corona, che appaiono nella loro stesura come momenti di rottura nei confronti degli istituti del passato, in realtà sono percepiti e metabolizzati dalla dottrina e dalla giurisprudenza coeva come un naturale processo evolutivo della giurisdizione amministrativa e di controllo contabile preesistente che affonda le sue radici nel complesso normativo del Regno stratificatosi nei secoli. Un lungo e articolato "rapporto de' Gran Camerari", redatto nel 1816 quasi certamente dal Della Rovere e indirizzato al re, chiarisce molto bene i termini della lettura interpretativa. Il conflitto che ha dato luogo alla stesura della memoria trae origine dalla necessità «di marcare precisamente i confini fra i poteri de' Gran Camerario e quelli del Tribunale dell'Erario»<sup>22</sup>. La necessità di dirimere il conflitto fra questi due organi è l'occasione per il Della Rovere per puntualizzarne le rispettive competenze rispetto al tema del rapporto che deve intercorrere tra il potere esecutivo e quello della giu-

<sup>21</sup> *Raccolta de' bills e decreti de' Parlamenti di Sicilia 1813, 1814 e 1815 per servire di continuazione alla Costituzione politica di questo Regno formata l'anno 1812*, Palermo, 1815, pp. 31 e sgg. Il regolamento andrà in vigore dal primo settembre 1815.

<sup>22</sup> Asp, Biblioteca manoscritti, vol. 99, Carte Della Rovere, cc. 343r e sgg. Ringrazio l'amica dottoressa Renata De Simone per la segnalazione del documento.

risdizione, ma, soprattutto, per ribadire la tesi di un cambiamento nella continuità.

In primo luogo nel rapporto si elabora la teoria che i gran camerari e il Tribunale dell'Erario nascono da una razionalizzazione dei compiti affidati in precedenza a due diversi istituti:

ciò dunque che prima stava in diverso modo in parte cumulato e in parte distribuito nel Tribunale del Patrimonio e nella Deputazione del Regno o negli altri amministratori della rendita dello Stato fu diviso fra il Tribunale dell'Erario e i Gran Camerari: il primo ebbe il giudizio delle cause; i secondi ebbero i poteri e le facoltà della parte amministrativa.

Si sostiene, in particolare, che la normativa del 1812 non fa altro che razionalizzare e sistematizzare il rapporto tra atti di amministrazione e di giurisdizione che erano "cumulati" nello stesso Tribunale<sup>23</sup>. La continuità è ribadita anche in un altro passo del rapporto quando si afferma che

Son queste le leggi del Regno le quali non solamente non sono state derogate dalla Costituzione ma eziandio sono state supportate dalla medesima e tacitamente confermate quando si sono creati due corpi separati ed indipendenti i quali ne' reciproci rapporti non possono avere altro punto di comunicazione.

---

<sup>23</sup> Ivi: «Da queste leggi e da tutte le altre simili dalle quali scaturiscono le potestà de' ministri non togati del Tribunale del Real Patrimonio, della Deputazione del Regno e degli altri amministratori ed esattori de' beni dello Stato si deve dire infallibilmente che la parte amministrativa di questi beni è sempre stata inseparabile da quella parte della giurisdizione che riguarda le disposizioni esecutive né questa si è mai confusa con quella che si versa nella cognizione e nella decisione delle cause. All'incontro per l'articolo secondo, cioè per lo giudizio delle cause, le leggi di Sicilia non sono meno chiare. Quello stesso che si trova disposto per lo Tribunale dell'Erario dal Parlamento del 1812 si trova ordinato dalle carte reali del 5 febraro 1654 e del 20 gennaio 1668. In vigore di esse si prescriveva che nell'ora terza restassero nel Tribunale del Real Patrimonio il Presidente, il Consultore, l'Avvocato fiscale e i Maestri Razionali togati per trattare della spedizione delle cause e liti rimessi in giustizia e criminali. Dunque, sebbene nello stesso Tribunale fossero cumulate le facoltà amministrative e quelle di esaminare e decidere le cause prese, vi era un'aperta e chiara divisione tra queste due potestà e quella parte del Tribunale ch'era addetta a proferir le sentenze era un corpo distintamente diverso da quello che spediva i dispacci, chi eseguiva gl'incanti e che costringeva i debitori e che in somma esercitava quegli atti di giurisdizione che non erano sentenza e giudizio».

Inoltre dal rapporto si percepisce che il riferimento generico contenuto nella Costituzione di utilizzare come modello le leggi costituzionali inglesi in materia della gestione della finanza pubblica sia considerata una scelta da condividere e sulla quale costruire un percorso dottrinale di diritto comparato utile per supportare le scelte effettuate nella Costituzione. Quando l'estensore della memoria definisce i compiti e il ruolo attribuito al Tribunale dell'Erario e ai camerari nella costruzione costituzionale del 1812<sup>24</sup> afferma:

in Inghilterra, alla cui forma il Parlamento ebbe disegno di uniformarsi nelle creazioni di queste grandi cariche, gli uffici supremi dell'amministrazione delle finanze corrispondono ai baroni della corte dell'Exchequer e questa corte è riputata come parte dell'antica e rispettabile corte chiamata King's Bench (Barclays English dictionary 2°).

Altra analogia costruzione si fa per definire il parallelo della funzione svolta dagli impiegati delle finanze siciliane rispetto alle analoghe figure esistenti nel coevo sistema amministrativo inglese. In particolare si sottolinea che:

nella sanzione del § 14 del capitolo 3° del potere esecutivo<sup>25</sup> si stabilisce assolutamente che tutti gli impiegati nell'amministrazione delle finanze descritte nei §' di quel capitolo devono godere di tutte le preminenze e facoltà che godono a seconda della Costituzione d'Inghilterra per gli impiegati dell'Erario. Or per la Costituzione inglese i commissari che sono gli amministratori locali delle rendite dello Stato del come sono presso di noi i Segreti hanno facoltà non solo di espignorare, di aprire le case de' debitori, di vendere i pegni e di carcerare le persone ma eziandio di decidere prontamente sulle querele che insorgono nell'esecuzione di simili passi eccettuati alcuni soli casi descritti dagli statuti e di condannare alle multe i Collettori e gli altri subalterni (Burn's Justice of peace, tom. 2 pag. 34 e tom. 7 pag. 54 e 58).

<sup>24</sup> Ivi: «Il Parlamento del 1812 lasciò il Tribunale unicamente per la giurisdizione contenziosa nelle cause e destinò di nuovo i Gran Camerari all'amministrazione della rendita pubblica e l'innalzò di nuovo al grado di ufficio supremo e volle che i Gran Camerari non fossero responsabili della loro condotta che al Parlamento».

<sup>25</sup> Con il termine di sanzione si fa riferimento al *placet* di approvazione del sovrano con il quale si precisa che le nomine e le revocazioni degli impiegati sono di competenza esclusiva del re e che «tutti gli impiegati, descritti in tutti i paragrafi del presente capitolo, debbano godere di tutte le preminenze e facoltà che godono a seconda della Costituzione di Inghilterra gli impiegati per l'Erario».



La memoria di Della Rovere delinea al meglio il ruolo che il Tribunale del Regio Erario assume nel contesto del nuovo sistema di giurisdizione amministrativa e di controllo contabile, testimoniando un percorso istituzionale di cambiamento nella continuità. L'esame degli atti prodotti dal Tribunale ci testimonia come lo stesso inizia a svolgere i suoi compiti nei termini previsti dalla Costituzione, cioè nell'anno indizionale 1813-1814, senza attendere l'emanazione del regolamento che avverrà nel 1815. La lettura del registro dei depositi che si riferisce agli anni 1814-1817 mostra chiaramente che il Tribunale dell'Erario sin dal 1813 ha iniziato la sua attività affrontando temi molto delicati come quelli concernenti i «dritti di salto d'acqua» oppure quelli relativi alle prese d'acqua dai fiumi per alimentare mulini. Ad esempio i procuratori della Magione, che si erano opposti alle pretese del fisco relative ad alcuni mulini «situati in Ambreri» rivendicati dalla «nazione sicola», sono obbligati a un deposito cauzionale che non potranno ritirare sino a quando non sarà decisa la causa pendente nel Tribunale dell'Erario<sup>26</sup>. Altro conflitto oppone il sacerdote Antonio Aronica di Ravanusa contro il regio erario per la costruzione di una presa sul fiume Salso per alimentare un suo mulino e si obbliga l'Aronica a fornire un deposito cauzionale in attesa della definizione della perizia affidata all'architetto Giuseppe Patti per definire al meglio il problema legato alla derivazione dell'acqua pubblica<sup>27</sup>.

Le procedure adottate dal Tribunale dell'Erario sono mutate da quelle elaborate dai giudici del Tribunale del Real Patrimonio; tuttavia, di là dalle procedure, quello che colpisce è che nei formulari delle decisioni giurisdizionali compaiono nuovi vocaboli che introducono concetti sconosciuti prima della Costituzione del 1812 quali: nazione di Sicilia; erario nazionale; procuratore generale del Tribunale dell'Erario. Nazione ed erario hanno sostituito e si sono sovrapposti a termini come Regia Corte, fisco regio e Regno di Sicilia. Sono vocaboli indicatori del fatto che sono stati avviati profondi cambiamenti strutturali. Tuttavia, l'entrata in funzione del Tribunale dell'Erario è la testimonianza che per l'organizzazione del con-

<sup>26</sup> Asp, Gcc, Tribunale dell'Erario, Depositi 1814-1817, cc. 1r-v, 25 luglio 1814: deposito effettuato da Antonino Gagliardo e Francesco Giacalone quali procuratori della Reale intendenza della Magione.

<sup>27</sup> Ivi, cc. 8v-r, 12 settembre 1814.

tenzioso amministrativo e del controllo contabile nel nuovo Regno delle Due Sicilie si sperimentano in un primo momento due percorsi differenti distinguendo la normativa applicata nella parte continentale del Regno da quella in vigore in Sicilia. Un percorso siciliano politicamente non condiviso a Napoli da parte dei circoli di Corte che cercano d'imporre una linea diversa. Si moltiplicano le pressioni esercitate sul sovrano «al fine di armonizzare con una disciplina unitaria lo stato del diritto pubblico del regno e di porre un limite ai continui conflitti giurisdizionali resi più gravi per la presenza di norme contraddittorie e diverse a seconda delle varie parti della monarchia»<sup>28</sup>. Una riforma del genere presupponeva, però, un cambiamento radicale dei modelli sia del governo degli enti locali sia della risoluzione delle controversie sul contenzioso amministrativo<sup>29</sup>. Il cambiamento in Sicilia avviene con il r.d. dell'11 ottobre 1817 con il quale si estende alla Sicilia il sistema amministrativo già in vigore nel Regno di Napoli con la legge 12 dicembre 1816, con i necessari adattamenti dovuti alla specifica realtà amministrativa dell'isola<sup>30</sup>, ma il Tribunale dell'Erario rimane in vita giacché non si statuisce la sua abolizione contestualmente all'entrata in vigore della riforma. Bisognerà aspettare il 7 gennaio 1818 per la creazione della Gran Corte dei conti di Palermo in sua sostituzione. Ghisalberti si chiede il perché di queste remore da parte della Corona per deliberare la soppressione del Tribunale dell'Erario. Le ipotesi di lavoro suggerite sono essenzialmente due: la convinzione che il Tribunale dell'Erario fosse «più adatto in sede regionale di quanto non fossero i consigli d'intendenza in sede provinciale»; il timore

<sup>28</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni* cit., p. 128.

<sup>29</sup> Sulla realtà siciliana cfr. E. Iachello, *La riforma dei poteri locali nel primo Ottocento*, in F. Benigno, G. Giarrizzo (a cura di), *Storia della Sicilia. 2. Dal seicento a oggi*, Laterza, Bari, 2003. Iachello sottolinea che con l'approvazione della Costituzione del 1812 in Sicilia «lo scontro politico abbandona così le polemiche settecentesche sulla natura dei privilegi nobiliari per rivolgersi ad una moderna definizione dei rapporti sovrano-società, Stato e poteri locali. L'abolizione della feudalità, base della nuova Costituzione, sposta la partita sul terreno dei poteri locali, liberati dalla "tutela" baronale» (ivi, p. 17).

<sup>30</sup> I 23 distretti previsti dalla costituzione del 1812 sono inglobati in sette intendenze al cui controllo tutti i comuni sono subordinati. «Con tale sistema si viene a realizzare anche un nuovo livello di comunicazione, tramite i consigli provinciali e distrettuali, tra le varie realtà locali, non più isolate nel rapporto diretto col centro (sovrano o Parlamento), ma raccordate al livello intermedio non solo con la nuova istituzione statale, l'intendente, ma anche tra di loro» (ivi, p. 22).

che con l'abolizione del Tribunale si accentuassero le tensioni politiche con la Sicilia<sup>31</sup>.

Bisogna dire che la riforma amministrativa del 1817 in Sicilia impatta con una realtà molto complessa che affonda le sue radici in un substrato normativo plurisecolare che dovrà essere non solo demolito, ma, soprattutto, metabolizzato per il tramite dell'asse tra l'intendenza, ufficio che rappresenta il governo, e il Consiglio provinciale, struttura rappresentativa degli enti locali. Le contraddizioni nascono dal fatto che la riforma del 1817 confligge con quella disegnata dalla Costituzione del 1812, con la conseguenza che, nel momento in cui i Borbone si determinano ad abolirla, non riescono a ribaltare sulla Sicilia la normativa pensata per la parte continentale del Regno, giacché il processo di riforme si è già avviato seguendo percorsi diversi da quelli in atto nella parte continentale del Regno. Un tema già evidenziato dal Ghisalberti il quale, nel porre l'accento sulle difficoltà incontrate per far sì che i Consigli d'intendenza in Sicilia diventino gli organi naturali della giustizia amministrativa, afferma che

si perpetuò, così, una situazione eccezionale rispetto alle altre provincie del regno, situazione dovuta alle particolari circostanze storiche seguite all'abolizione della costituzione del 1812, i cui effetti continuavano a pesare sinistramente sulla vita amministrativa dell'isola, che presentava un misto di vecchio e di nuovo nella varietà delle sue istituzioni e nei contrasti delle sue leggi<sup>32</sup>.

La relazione di Della Rovere permette di comprendere che il Tribunale dell'Erario è inserito in un progetto costituzionale articolato pensato per la Sicilia nel quale si fa una netta distinzione tra il Consiglio delle Finanze, al quale spetta l'amministrazione di tutti i beni dello Stato (la rendita nazionale), definito come "potere esecutivo", e un Tribunale, «perfettamente indipendente dal Consiglio delle Finanze e dai Gran Camerari», al quale compete la funzione giurisdizionale sulle materie finanziarie con competenze giurisdizionali molto ampie. In particolare nel suo rapporto Della Rovere afferma che

---

<sup>31</sup> C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, pp. 129-130.

<sup>32</sup> Ivi, p. 130.

La medesima Costituzione dunque che stabilì l'indipendenza del potere giudiziario per cui tanto si declama stabilì ugualmente l'indipendenza del potere esecutivo nella funzione di amministrazione e non vi è ragione maggiore perché il Tribunale imponga al Consiglio delle finanze di quella che vi farebbe perché il consiglio imponesse al Tribunale.

Un'indipendenza fondata sulla Costituzione del 1812 ma che affonda le sue radici nel complesso del sistema disegnato dalle consuetudini e dalle "leggi" del Regno di Sicilia. La normativa con la quale s'istituisce la Gran Corte dei conti in Sicilia e la conseguente soppressione del Tribunale dell'Erario ha delle specifiche che la differenziano da quella di Napoli in quanto si cerca di trovare una via siciliana ai processi di riformismo amministrativo attivati a Napoli dai Borbone.

Per assicurare un passaggio meno indolore possibile tra il soppresso Tribunale dell'Erario e la Gran Corte dei Conti si costituisce una sezione stralcio alla quale si trasmettono le cause in corso di trattazione in modo da assicurarne un corretto espletamento. Le disposizioni transitorie sono contenute negli articoli 43 e 44 del titolo V della legge del 1818 che così recitano:

**43.** Finché non saranno organizzati i Tribunali giudiziari ne' nostri Domini al di là del Faro, tutte le cause relative al contenzioso giudiziario di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario, sia che si trovassero introdotte, sia che dovessero introdursi, saranno esaminate e decise dalla Gran Corte de' conti, nello stesso modo e colle stesse forme che lo sarebbe stato nell'enunciato Tribunale dell'Erario. In conseguenza per le mentovate cause, mancando il numero dei votanti con questa nostra legge definito, interverranno in luogo de' Razionali Consiglieri supplenti gli stessi supplenti dell'abolito Tribunale dell'Erario. **44.** Similmente le controversie che ora sono di competenza del Tribunale dell'Erario, e che in conformità del nostro decreto degli 11 ottobre 1817 appartenerebbero ai primi giudici del contenzioso amministrativo; fino a che questi non si trovino stabiliti nell'esercizio delle loro funzioni, verranno provvisoriamente esaminate e decise dalla Gran Corte dei conti con le stesse regole e forme che lo sarebbero state dall'abolito Tribunale dell'Erario.

Il dato importante che si ricava dalle norme transitorie è che, contestualmente all'abolizione del Tribunale dell'Erario, non si attivano i Consigli d'intendenza quali giudici del contenzioso amministrativo. Da questa determinazione deriva che tutti i giudizi i quali, per quanto statuito nel decreto del 1817, avrebbero dovuto transitare nei ruoli dei predetti nuovi organi di giustizia amministrativa, sarebbero stati esaminati e giudicati dalla Gran Corte dei

conti utilizzando le norme procedurali proprie del predetto Tribunale dell'Erario (art. 44). Una norma transitoria che esplicherà il suo effetto per vent'anni. Infatti, l'estensione integrale ai reali domini di là del Faro (la Sicilia) delle leggi 12 dicembre 1816, 21 marzo 1817 e 25 marzo 1817 e la conseguente attivazione dei Consigli d'intendenza si ha soltanto con il r. d. 7 maggio 1838. La lunga durata della norma transitoria comporta che la Gran Corte dei conti siciliana eserciterà non solo le funzioni di giurisdizione contabile che le erano state attribuite, ma anche quelle di giudice del contenzioso amministrativo. Una funzione giurisdizionale che avrebbe dovuto essere affidata in prima istanza ai Consigli d'intendenza<sup>33</sup>.

La Gran Corte dei conti esercita la sua giurisdizione, sempre in via transitoria e sino al momento in cui non saranno organizzati i tribunali giudiziari, sulle cause relative al contenzioso giudiziario di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario (art. 43). Una transizione difficile e sofferta nella quale si sovrappongono e si confrontano i due diversi modelli napoletano e siciliano, che vede in filigrana la presenza del convitato di pietra del Tribunale del Real patrimonio, formalmente abolito nel 1812, ma che continua a condizionare profondamente procedure giurisdizionali e competenze per il tramite del Tribunale dell'Erario prima e, successivamente, con le sezioni stralcio.

Un «registro di sentenze che principiano d'aprile 1818 a tutto agosto 1819 proferite dalla Gran Corte de conti di competenza dell'abolito tribunale dell'Erario»<sup>34</sup> testimonia l'attivazione delle procedure previste nella normativa del 1818 e permette di leggere al meglio il funzionamento della sezione stralcio, con la quale si assicura la transizione tra il Tribunale del Regio Erario e la Gran Corte dei conti siciliana.

Alcuni esempi delineano meglio ruoli e competenze di questa transizione verso la Gran Corte dei conti. Il primo agosto del 1818 il vicepresidente Monasteri e i consiglieri Martorana e Finocchiaro della "Magna Curia computorum" ascoltano le informazioni pronunciate dall'*utriusque iuris doctor* Placido Bongiardino, procuratore generale del Tribunale dell'Erario, contro Mariano Interlandi,

<sup>33</sup> G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., vol. II, pp. 960-961.

<sup>34</sup> Asp, Gcc, Registro di sentenze che principiano d'aprile 1818 a tutto agosto 1819 proferite dalla Gran Corte de conti di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario.

Domenico Cipri e il barone don Francesco de Paola Guttadauro accusati «de peculato ingentis summe publicis erarii... in fraudolenta administratione dicte Secretie distrectualis Agrigenti»<sup>35</sup>. Il procuratore conclude le sue informazioni affermando che, stante la soppressione del Tribunale dell'Erario, la sentenza è devoluta alla "Magna Curia computorum". La sentenza è emessa il 17 settembre 1818 con condanne che prevedono il carcere per Interlandi e Guttadauro, il confino per 5 anni in un'isola per Cipri, oltre ad una pena pecuniaria in solido di onze 3577.7.17 per danno erariale, come risulta dalla relazione del razionale Campione allegata agli atti del processo. Il 28 settembre 1818 la Gran Corte dei conti con le medesime procedure condanna Giovanni de Salerno, deputato del comune dell'isola di Pantelleria, a una pena pecuniaria di onze 1170 «de furtivis appropriacionibus et malversationibus in damnum regii Erarii et publicis annone» della stessa isola.

La procedura processuale è quella in uso presso il Tribunale del Real Patrimonio ed è supportata dalle analisi contabili, effettuate dai razionali (contabili esperti della tenuta dei libri dei conti), che servono a quantificare il danno erariale che deriva dal comportamento doloso o colposo degli imputati. L'uso del carcere è usato come mezzo coercitivo per il pagamento della pena pecuniaria e non come condanna accessoria. Se si vanno a leggere le sentenze emesse dal Tribunale del Real Patrimonio, si percepisce chiaramente che in questa fase di transizione la denominazione "Magna Curia rationum" si sostituisce con "Magna Curia computorum", ma per il resto lo schema rimane invariato: la sentenza dei maestri razionali inizia con "in facto", quella del Tribunale dell'Erario con "de facto"; si procede quindi con informazioni e relazioni secondo gli schemi collaudati da una giurisprudenza secolare.

#### 4. *La Gran Corte dei conti ne' domini al di là del Faro*

Ovviamente l'affermazione del nuovo modello di controllo contabile e di giurisdizione amministrativa avrà le sue difficoltà ad affermarsi, ma le sezioni stralcio riescono a gestire la transizione verso la nuova realtà del governo della Sicilia. Intendenze, Consigli provinciali, nuovo assetto degli enti locali, Gran Corte dei conti co-

<sup>35</sup> Ivi: sentenza del 17 settembre 1818.

stituiscono i pilastri portanti del nuovo modello che archivia definitivamente il progetto elaborato e trasfuso nella Costituzione del 1812. I principi della “costituzione” inglese sono spazzati via e sostituiti dai modelli amministrativi e giurisdizionali francesi.

La legge del 7 gennaio 1818 pone le fondamenta di questa nuova istituzione e ne disegna competenze, organizzazione, strutture e procedure.

Per quanto riguarda le competenze, l'art. 8 puntualizza che la Gran Corte dei conti si pronuncia in prima istanza su:

- «tutte le controversie relative alla esecuzione di contratti riguardanti gli appalti ed altre convenzioni che saranno fatte in que' domini dall'Intendente generale dell'esercito e dall'amministrazione di marina»;
- generalmente sulle «controversie relative a' contratti celebrati ne' domini suddetti, tanto da quel Ministero, quanto da' Ministeri residenti presso di Noi [sovrano]»;
- sulle cause di ricusa di un intero Consiglio d'intendenza;
- sui conti annuali delle rendite e delle spese del denaro regio, «da qualunque ramo provengano e per qualunque ramo si facciano; e con ispecialità i conti della generale Tesoreria, del debito pubblico e del fondo di ammortizzazione da Noi destinato per la estinzione del debito dello Stato».

L'art. 11 individua le materie sulle quali si affida alla Gran Corte dei conti il ruolo di giudice di appello. L'elenco delle competenze è molto articolato<sup>36</sup>, ma l'elemento da sottolineare è che con queste norme si costruisce una vera e propria giurisdizione amministrativa di appello sia pure con tutti i limiti propri della giurisdizione “ritenuta”. Infatti, l'art. 13 puntualizza che «la Gran Corte de' Conti, per

---

<sup>36</sup> La Gran Corte dei conti come giudice di appello esaminerà tutti i gravami o ricorsi che saranno prodotti: 1. avverso le decisioni, provvedimenti ed ordinanze emesse da' giudici del contenzioso amministrativo, comprese le decisioni che saranno emanate da' Consigli d'Intendenza nel giudizio de' conti delle rendite e spese delle Valli, di cui è parola nell'articolo 186 dello stesso decreto degli 11 ottobre 1817; 2. avverso le liquidazioni amministrativamente spedite contro i contabili dello Stato, per agirsi presso il potere giudiziario per l'espropriazione dei loro beni o di quelli de' loro cauzionari, le forme delle anzidette liquidazioni saranno da Noi prescritte nelle nuove ordinazioni per l'amministrazione delle finanze, enunciate nell'articolo 14 del mentovato decreto degli 11 di ottobre; 3. deciderà definitivamente, anche nella inesistenza dei gravami, i conti de' cassieri di quei Comuni che avranno uno stato discusso da noi decretato. A qual effetto gl'Intendenti rispettivi trasmetteranno di uffizio alla Gran Corte per mezzo del Procurator generale gli enunciati conti, dopo discussi e liquidati da' Consigli d'Intendenza.

quanto si è enunciato in questo capitolo, non pronunziando che sopra oggetti di pubblica amministrazione, le sue decisioni non potranno eseguirsi, se non dopo l'approvazione che in nostro Nome sarà data dal Luogotenente generale».

Il presidente, il procuratore generale, il cancelliere e i razionali costituiscono la struttura portante della struttura con compiti ben definiti che garantiscono un buon andamento dell'ufficio<sup>37</sup>. Molto importante è il ruolo affidato ai razionali che hanno l'incarico di verificare tutti i conti che saranno loro affidati facendo «le osservazioni prescritte dalle leggi su di tutti gli articoli di rendita, appoggiandole sulle leggi e decreti e per gli articoli delle spese, sui crediti da Noi accordati. Faranno ancora le osservazioni che concernono la composizione del conto e le pruove in appoggio di ciascun articolo». Il funzionamento del controllo contabile nei fatti è affidato ai razionali il cui compito è non solo quello di predisporre la relazione tecnica, ma anche di presenziare in udienza e di esprimere un voto deliberativo sul caso in esame (artt. 26-27).

L'ulteriore mattone organizzativo per garantire il migliore funzionamento della struttura della Corte dei conti è rappresentato dal regolamento del 6 luglio 1818 con il quale si dettano le norme per il funzionamento della cancelleria che si articola in tre dipartimenti. La lettura del regolamento permette di ricostruire non solo l'organizzazione interna degli uffici di cancelleria, ma anche il flusso operativo delle procedure, delle garanzie procedurali, oltre alla denominazione delle principali serie di atti prodotti. Ad esempio, il cancelliere è obbligato a tenere un registro delle discussioni e delle deliberazioni prese nel corso delle sedute che saranno poi trascritte nel foglio di udienza, un vero e proprio registro delle deliberazioni della Corte<sup>38</sup>. Contestualmente al regolamento si emana un decreto

<sup>37</sup> Riporto l'elenco degli uffici e il compenso annuale espresso in onze così come risulta dalla tabella allegata alla legge: presidente, o. 1200; vicepresidente, o. 800; consigliere, o. 600; procuratore generale, o. 1200; cancelliere, o. 333; archivio, o. 160; aiutante, o. 80; razionale, o. 200; cassiere, o. 120; usciere, o. 40. L'ammontare dei compensi ci fornisce non solo un indice della scala gerarchica all'interno della Gran Corte, ma anche uno strumento di comparazione rispetto alla struttura dirigenziale degli altri uffici dell'amministrazione civile del Regno.

<sup>38</sup> Le leggi, i decreti e i regolamenti che riguardano la Gran Corte dei conti al di là del Faro (Siracusa) sono stati consultati in P. Petitti, *Repertorio amministrativo ossia collezione di leggi decreti, reali rescritti, ministeriali di massima, regolamenti ed istruzioni sull'amministrazione civile del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1851, ed. V, vol. I.



con il quale si determina la pianta organica della cancelleria: 16 impiegati distribuiti nelle varie qualifiche funzionali fra i tre dipartimenti che operano sotto il coordinamento funzionale del cancelliere, il quale ne risponde al procuratore generale<sup>39</sup>.

Il punto di forza per la demolizione dei precedenti modelli di amministrazione della giustizia amministrativa e, soprattutto, del controllo contabile è dato dall'approvazione del decreto del 21 settembre 1818 «pel rendimento de' conti di coloro che amministrano i beni dello Stato e ne riscuotono la rendita ne' domini oltre il Faro». Un decreto fondamentale per la costruzione di un sistema centralizzato di controllo e di monitoraggio dei flussi finanziari sia degli enti locali, sia del Regno. Particolare importanza ha l'adozione di una specifica normativa «della forma de' conti» con la quale si creano standard operativi di rilevamento contabile che permettono di accelerare le operazioni di controllo da parte dei razionali e, soprattutto, produrre dati contabilmente omogenei e confrontabili fra loro. L'elencazione delle caratteristiche è minuziosa e presuppone una conoscenza delle tecniche contabili che implica, a sua volta, la presenza nelle amministrazioni di personale specializzato in computisteria in grado di compilare il conto di carico e discarico oppure i conti d'introito ed esito ovvero i conti cassa. Nella stessa data è emanato un regolamento di «procedura pel rendimento de' conti» molto puntuale che disegna per i responsabili del procedimento, cioè i razionali, i percorsi da seguire per effettuare il controllo contabile. Si tratta di un vero e proprio stringente cronoprogramma che non lascia margini di discrezionalità al razionale, ai consiglieri commissari e al cancelliere: tutto è determinato e registrato su appositi scambia pratiche. Il lavoro dei razionali è fondamentale per l'esercizio del controllo contabile, mentre la loro retribuzione è inferiore a quella dei consiglieri e quindi è necessario trovare dei meccanismi d'incentivazione con la creazione di un fondo di gratificazione da liquidare ai tecnici-contabili con un apposito regolamento approvato il 21 settembre 1818 in modo da smaltire gli arretrati «dell'antica amministrazione» e «della nuova amministrazione».

---

<sup>39</sup> Decreto 6 luglio 1818. Il personale della cancelleria della Gran Corte de conti è costituito: da due ufficiali di ripartimento, da tre ufficiali di carico, da cinque ufficiali ordinari, da quattro soprannumerari e da due altri impiegati al seguito. L'orario di lavoro è di sei ore e l'entrata al lavoro è fissata alle 8 del mattino dal primo aprile a tutto settembre, e alle 9 dal primo ottobre a tutto marzo.

Ormai il Tribunale del Real Patrimonio è un pallido ricordo e il modello proposto dalla costituzione del 1812 è stato definitivamente demolito. L'amministrazione borbonica porta concretamente avanti il suo progetto di riforma complessiva del governo del Regno del quale la Gran Corte dei conti costituisce un pilastro fondamentale. Una serie d'interventi normativi si susseguiranno negli anni per perfezionare e rendere sempre più efficiente la macchina organizzativa della struttura siciliana della Corte.

L'elenco della normativa scandisce gli interventi di adattamento e di consolidamento che si concludono nel 1832. In particolare si ricordano:

- il decreto del 25 marzo 1819 con il quale si fissa a cinque il numero dei pro-razionali addetti alla Gran Corte dei conti;
- il decreto del 21 giugno 1820 con il quale si apportano delle modifiche al decreto del 21 settembre 1818 in merito alle date per la formazione e la presentazione dei conti;
- il decreto del 24 gennaio 1822 con il quale si prevede la creazione di una seconda Camera per il disbrigo degli arretrati (un tentativo che non giungerà a conclusione);
- il decreto del 14 aprile 1826 con il quale si istituisce presso la Gran Corte dei conti la carica di avvocato generale;
- il decreto dell'8 maggio 1828 con il quale si prevede la creazione di un posto di "Consigliere al seguito";
- il rescritto del 17 maggio 1828 con il quale si istituisce una Commissione temporanea con il compito di procedere all'esame dei conti di tutto dicembre 1825 e con una scadenza temporale di quattro anni;
- il decreto del 17 settembre 1829 con il quale si amplia la pianta organica della Gran Corte dei conti prevedendo l'istituzione di un terzo consigliere ordinario, di un altro razionale, quale consigliere supplente, e di un sesto pro-razionale;
- il decreto del 20 marzo 1832 con il quale s'istituisce la seconda Camera, denominata Camera contabile, stabilizzando la Commissione temporanea istituita nel 1828, e s'introducono diverse modifiche sulle procedure e sull'organico.

Una scansione d'interventi che mostrano l'attenzione del governo borbonico rivolta a garantire non solo l'attivazione della Corte ma anche il suo funzionamento ottimale. I provvedimenti successivi a quello della creazione della magistratura sono gli indicatori della presa di coscienza che il punto debole della Corte è rappresentato

dalla sproporzione tra la compatta pianta organica prevista e l'immane compito di controllo globale amministrativo-contabile dell'attività affidatole. Il controllo contabile centralizzato e generalizzato, così come previsto dalla legge, costituisce il tallone di Achille della magistratura. I razionali non riescono a far fronte al flusso sempre più intenso dei dati contabili che affluiscono in cancelleria: gli arretrati si accumulano vanificando gli obiettivi di efficienza e di rapidità che la struttura amministrativa avrebbe dovuto perseguire. Avere accentrato in una sola sezione l'attività del contenzioso amministrativo e il controllo contabile, a differenza di quanto è avvenuto a Napoli, costituisce un'ulteriore remora non indifferente alla piena efficienza della Corte dei conti siciliana. I tempi sono maturi per varare nel 1832 l'assetto definitivo della Gran Corte dei conti e Ferdinando II istituisce, con decreto del 20 marzo, una seconda Camera con la specifica di "contabile", e promuove una profonda riorganizzazione della struttura, aumentando in modo consistente la pianta organica. Un numero maggiore di consiglieri e razionali, un rafforzamento del personale d'ordine, un potenziamento del fondo d'incentivazione per l'attività dei revisori dei conti per incentivare gli straordinari e lo smaltimento dell'arretrato, costituiscono gli strumenti messi in campo per cercare di ridare efficienza ad una struttura che rischia di essere soffocata da una mole incontenibile di dati che affluiscono in modo sempre più massiccio negli archivi della cancelleria della Corte<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Decreto 20 marzo 1832. La pianta organica è così determinata: un presidente; due vicepresidenti; quattro consiglieri; tre razionali con la qualifica di consiglieri supplenti; quattro razionali semplici; sette prorazionali semplici; un procuratore generale; un avvocato generale; un cancelliere con le funzioni di segretario generale; un vicecancelliere; un archivio; un aiutante di archivio; un cassiere dei proventi fiscali; quattordici commessi addetti alle camere dei razionali; quattro uscieri e due barandieri. Anche la cancelleria è potenziata prevedendo complessivamente: due ufficiali di ripartimento; tre ufficiali di carico; nove ufficiali ordinari; sei soprannumerari; dodici alunni. Si costituisce, inoltre, un alunnato di dieci posti "senza soldo o gratificazione". Con decreto del 14 agosto 1840 si modificò la pianta organica aggiungendo un secondo posto di avvocato generale. Si distinguono le funzioni di segretario generale da quelle di cancelliere intestando le relative responsabilità amministrative a due impiegati diversi; si aumentano, inoltre, i posti dei razionali a dodici con i rispettivi prorazionali e commessi.

## 5. *Gli arretrati dei controlli contabili, motore per il cambiamento della pianta organica*

Il tema dello smaltimento degli arretrati connessi alle funzioni di controllo contabile, costituisce uno dei temi ricorrenti che accompagnano la crescita strutturale e il consolidamento del ruolo della Gran Corte dei conti quale pilastro portante del corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica nel Regno. Un tema ricorrente che si ripresenta ciclicamente e che prepara spesso una fase di riorganizzazione operativa e strutturale. Un dossier del 1852 permette di comprendere meglio i meccanismi che innescano l'accumulo degli arretrati, il dibattito che ne consegue e le procedure amministrative e legislative che si predispongono per farvi fronte.

Don Paolino Nicastro, procuratore generale della Gran Corte, scrive il 28 aprile del 1852 al principe di Satriano sottoponendogli una lunga e articolata relazione nella quale denuncia il riproporsi dell'accumulo dell'arretrato della revisione dei conti e cerca di analizzare le cause che stanno alla base del ciclico riproporsi del problema degli arretrati con le conseguenti remore funzionali che danneggiano l'intero apparato statale<sup>41</sup>. Il procuratore ribadisce di essere «persuaso che la sollecita censura sui conti è una delle migliori garanzie che si abbia la pubblica amministrazione in tutti i suoi rami», sottolinea di essersi dedicato a eliminare «il cumulo di conti non renduti» e, contestualmente, cerca di individuare i motivi strutturali che provocano l'accumularsi dell'arretrato. In primo luogo afferma che la responsabilità del «cumulo» non può attribuirsi al mancato impegno dei razionali, bensì al farraginoso meccanismo procedurale che precede il deposito degli atti alla Gran Corte. Infatti, «una buona quantità di conti, i quali figurano come non resi nello acchiuso notamento, trovansi già presentati al Tesoriere Generale ed a' Direttori generali dei rami e diritti diversi e de' dazi indiretti per le osservazioni delle rispettive contabilità giusta gli avvisi che si sono ricevuti». Il procuratore aggiunge di essere, in molti casi, nelle condizioni di non potere intervenire per costringere i contabili ad accelerare le procedure di consegna in quanto

<sup>41</sup> Asp, Gcc, Competenza personale, b. 963, Palermo, 28 aprile 1852: relazione del procuratore generale della Gran Corte dei conti al principe di Satriano, comandante generale e luogotenente generale interino in Sicilia. Il documento ha come oggetto «pe' conti non pervenuti e per quei che trovansi pendenti per la decisione».

se per un conto dipendente dal ramo delle Finanze e per quelli de' contabili di dipendenza dello Interno, che vanno obbligati ad una diretta reddizione dei loro conti alla Gran Corte, potranno mettersi in uso tutti i mezzi coattivi dalla legge permessi, non può farsi altrettanto per tutti quelli di comuni maggiori, di fondi ed opere pubbliche provinciali, della vaccinazione ed altri che non renduti agli intendenti ed ai Consiglieri d'Intendenza e che vengono solo a questa corte per la revisione di ufficio. Per la reddizione ed esame di questi conti che non sono prodotti non abbiamo de' mezzi da impiegare né io né la Corte.

Il procuratore per documentare le sue affermazioni invia a Satriano un prospetto nel quale quantifica gli arretrati e la distribuzione dei conti tra i diversi razionali che titola: «riunione dei notamenti dei conti pervenuti e da pervenire alla Gran Corte dei conti per gli esercizi a tutto il 1850» (Tabella 1).

Tabella

Razionali	n° totale dei conti	n° conti pervenuti	n° conti da pervenire
<i>Centelli</i>	150	27	123
<i>Naro</i>	338	114	224
<i>Pinelli</i>	55	41	14
<i>Desimone</i>	671	69	602
<i>Calderone</i>	954	193	761
<i>Caruso</i>	222	27	195
<i>Cassisi</i>	395	103	292
<i>Giovenco</i>	572	191	381
<i>De Luca</i>	539	66	473
<i>Lugaro</i>	842	178	664
<i>Galvagno</i>	382	134	248
<i>Rolleri</i>	468	144	324
<b>Totale</b>	<b>5588</b>	<b>1287</b>	<b>4301</b>

Il procuratore vuole accreditare la tesi che la responsabilità dell'accumulo dell'arretrato non debba attribuirsi a un mancato impegno dei razionali, bensì al fatto che ci fossero delle remore nel flusso di trasmissione dei dati contabili dagli organi periferici, come le amministrazioni comunali, verso la Corte. In realtà i dati sugli arretrati oscillano in base alla fonte utilizzata e al reale concetto di arretrato, ma il dato mediano, che più si avvicina alla realtà, è di circa 3500 con la conseguenza che il regolare funzionamento della Gran Corte è remorato. La riforma del 1829 è una prima risposta alla situazione di stallo con la quale si punta ad irrobustire la

pianta organica sul fronte del supporto contabile dando ai razionali anche il supporto tecnico dei pro-razionali e dei commessi: si crea un vero e proprio nucleo operativo con il quale predisporre il fascicolo per l'udienza.

Il problema dello smaltimento degli arretrati diventa il punto di crisi da gestire e superare perché il rischio di bloccare il funzionamento della Corte diventa sempre più concreto. La relazione del procuratore, che ha assunto da poco il suo incarico, ha un duplice obiettivo: non essere accusato d'inefficienza e negligenza nel controllare e stimolare il lavoro dei razionali; attivare tutte le necessarie procedure amministrative e legislative per fronteggiare il problema. L'allarme sollevato dal procuratore generale è raccolto dal luogotenente generale Satriano il quale incarica la Giunta di Parquet<sup>42</sup> «di occuparsi della compilazione di un progetto col quale occorrere al celere disbrigo di siffatti conti». La Giunta si riunisce il 22 settembre 1852 per dibattere il problema stilando un verbale molto dettagliato con il quale si possono ricostruire tutte le fasi della procedura seguita per far fronte all'emergenza<sup>43</sup>. Le indicazioni che il luogotenente dà alla Giunta sono: di verificare la praticabilità della soluzione adottata a Napoli con decreto del 7 aprile 1835, con il quale s'istituivano delle commissioni speciali alle quali affidare la definizione dei conti arretrati; di indicare con precisione l'arco temporale di vita della eventuale commissione; di tenere conto di «non dipartirsi dalle vedute di ragionevole economia»; di evitare che la soluzione scelta possa «tornare in vantaggio a coloro che sono stati cagione dello attrasso».

Le determinazioni della Giunta sono prese per il tramite di un ragionamento che si articola su quesiti, risposte e dibattito tra i fautori delle diverse soluzioni sino al momento della risoluzione finale. I punti discussi sono cinque ma gli elementi forti intorno ai quali si sviluppa il dibattito sono: la determinazione del reale numero dei procedimenti arretrati fissato in 3512; la presa d'atto «delle mille piaghe lasciate da' lacrimevoli disordini del 1848» che

<sup>42</sup> Nel 1844 s'istituisce presso la Gran Corte dei conti una giunta, chiamata di Parquet (pubblico ministero) perché presieduta dal procuratore generale della stessa Corte, finalizzata alla liquidazione dei crediti antiquati dello Stato. G. Cosentino, *Manuale storico archivistico*, «Quaderni. Studi e strumenti», Archivio di Stato di Palermo, Scuola di Archivistica Paleografia e Diplomatica, VII (2009), p. 132.

<sup>43</sup> Asp. Gcc. Giunta di Parquet: verbale della seduta del 22 settembre 1852.

molto hanno contribuito all'accumulo degli arretrati; la necessità di stabilire se i razionali potessero scegliersi gli aiutanti per far fronte al lavoro straordinario «fra gli impiegati della Gran Corte dei conti ovvero fra gli estranei». Su quest'ultimo punto le posizioni dei due avvocati generali e del procuratore divergono radicalmente. Gli avvocati sostengono che i razionali devono «essere liberi nella scelta delle braccia di ajuto pe' lavori a fare ma doversi questa scelta limitare alla classe degli impiegati» della Corte; il procuratore generale invece sostiene che i razionali devono essere «liberi nella scelta delle braccia di ajuto» anche al di fuori della pianta organica.

Il procuratore sceglie una linea che, in nome dell'efficienza e dell'eliminazione dell'arretrato, apriva una fase contrattuale che avrebbe potuto provocare diversi squilibri negli assetti interni degli uffici della Corte: dare ai razionali un potere discrezionale di scelta di distribuire incentivi e di individuare dei collaboratori anche tra estranei agli organici nel caso in cui gli impiegati della Corte non riuscissero a far fronte ai loro impegni, avrebbe potuto provocare degli abusi. La proposta del procuratore è che «i Razionali saranno liberi nella scelta, sotto la loro responsabilità, delle braccia di ajuto per l'esecuzione de' lavori preparatori dei conti a tutto il 1850». I razionali, con la facoltà di scegliere i collaboratori, diventano arbitri nel distribuire i fondi per lo straordinario e per l'incentivazione. Una soluzione che non entusiasma il luogotenente generale, che da un lato cerca di ridimensionare l'allarme sul lievitare degli arretrati e dall'altro ritiene che sia necessario, invece di pagare degli incentivi, di esercitare tutto il rigor della legge<sup>44</sup>.

La linea dura del Satriano non è considerata praticabile presso la Corte che invece preferisce trovare un punto di convergenza con i razionali utilizzando, nei fatti, solo la leva dell'incentivazione economica.

Altro tema scottante è quello della rendicontazione relativa agli anni 1848-49 da parte di uffici che hanno subito l'incendio degli archivi durante i moti rivoluzionari. Il rogo degli archivi contabili, conservati nei palazzi del governo municipale, è una delle ritualità

---

<sup>44</sup> Ivi, Palermo, 25 settembre 1852. Il dato reale del carico degli arretrati non è ben chiaro. Il luogotenente generale sostiene che, «dei conti che restano a decidersi sino al 1850, ho rilevato che tutto il cumulo dei conti arretrati si è di n° 5025, dei quali n° 3607 non pervenuti a cotesta Gran Corte e n° 1418 pervenuti e pendenti per istruttoria».

connessa ai tumulti con le conseguenze facilmente intuibili: difficoltà probatorie e di riscontro in concreto insormontabili che avrebbero impedito un giudizio positivo. La scelta è di semplificare l'intero processo di controllo e di esprimere il giudizio «sola facti veritate inspecta»<sup>45</sup>.

In estrema sintesi, l'accumulo degli arretrati intorno agli anni '50 condiziona pesantemente la vita stessa della Corte, ma contestualmente rappresenta il motore primario per l'accelerazione dei processi di cambiamento: aumento della pianta organica; migliore distribuzione dei fondi per l'incentivazione del lavoro straordinario; bando di concorsi e altri interventi rivolti a potenziare soprattutto la struttura alla quale è affidato il controllo contabile. Dodici unità operative, costituite da un razionale, da un pro-razionale, da commessi e da altro personale applicato in via straordinaria, avrebbero dovuto smaltire l'arretrato; in realtà, all'interno di queste strutture si scatena un conflitto che si evidenzia in modo più accentuato nel momento in cui si deve procedere a una promozione.

Lo «statino de' servizi prestati» dal pro-razionale Benedetto Tranchida è esemplificativo di come si svolge una carriera all'interno dei ruoli della Gran Corte, con il carico di contrapposizioni, di aspettative di promozione e di delusioni per il mancato raggiungimento della agognata promozione, dei tempi che scandiscono l'avanzamento in carriera, della retribuzione mensile.

Tranchida inizia la sua carriera nel 1821 come soprannumero delle due Direzioni generali del Pubblico Demanio e de' Rami e Diritti diversi; il 12 agosto 1829 è nominato collaboratore per la verifica della gestione del percettore di Palermo; il 26 settembre 1833

---

<sup>45</sup> Ivi, Giunta di Parquet: verbale della seduta del 22 settembre 1852. Al punto 9 del verbale si legge: «pe' conti solamenti relativi al periodo della rivoluzione e quelli anche precedenti al periodo suddetto che per essersi incendiati i pubblici archivi non possono corredarsi da' documenti normali sarà dispensato al rigor delle forme, saranno ammessi i documenti suppletorie che potranno aversi e saranno giudicati sola facti veritate inspecta». Inoltre, la Giunta di Parquet sempre in merito alle vicende del biennio rivoluzionario «ha osservato che una delle mille piaghe lasciate da' lacrimevoli disordini del 1848 sia il ritardo dell'esame de' conti che oggi si deplora. In quell'epoca in cui mancava ogni forza morale per fare adempiere le leggi non curarono i contabili la puntuale trasmissione de' loro conti, la voce dell'autorità legittima fu poco o nulla intesa, le stesse misure disciplinari adottate rimanevano ineseguite. La Tesoreria generale specialmente dalla quale passano i conti più interessanti, occupata incessantemente de' lavori inormali d'ordine del Governo di fatto non pensava all'invio de' conti e forse non aveva tempo a pensarvi».



diventa commesso della Commissione de' conti arretrati con ducati 12 mensili; l'11 ottobre 1833 vince il concorso di commesso contabile della Gran Corte dei conti con ducati 12 mensili; dal 1836 al 1840 ha sostenuto «fatiche da Protonotaro e da altro Commesso», praticamente ha avuto funzioni superiori compensate da una gratificazione; l'11 giugno 1843 è promosso «uffiziale ordinario di prima classe» con ducati 16 mensili; il 3 gennaio 1848 fa il salto di qualità con la promozione a pro-razionale con ducati 450 l'anno. Alcuni anni dopo inizia la sua battaglia per la promozione all'ultimo livello funzionale della carriera contabile, cioè quello di razionale. Ovviamente il conflitto interno è acceso: la rilevanza economica e il prestigio che il grado conferisce fanno sì che i ricorsi contro le deliberazioni delle commissioni di concorso siano la regola e Tranchida non fa eccezione: il 28 marzo 1856 fa ricorso proprio per la mancata promozione a razionale<sup>46</sup>. Il suo ricorso è molto circostanziato e ricco di postille, di precisazioni, di ricostruzioni di graduatorie di merito e di annotazioni anche nei confronti dei suoi colleghi, ma l'importanza di questa microstoria sta proprio nella ricostruzione di un contesto nel quale si forma e si consolida il personale contabile della Gran Corte dei conti e, soprattutto, nella presa d'atto che sono definite alcune regole che garantiscono la selezione del personale attraverso un filtro costituito sia da una valutazione nella quale il parametro dell'anzianità si coniuga con quello del merito, sia dall'utilizzo prevalente dello strumento del concorso per selezionare i meritevoli all'avanzamento. Le procedure concorsuali sono predisposte per assicurare una selezione con la massima garanzia di equità con compiti scritti corretti in modo anonimo da parte di una commissione composta dal presidente della Corte, dai due vicepresidenti e dall'avvocato generale<sup>47</sup>. Ovviamente l'imparzialità non è riconosciuta dai concorrenti che producono ricorsi e inviano esposti anonimi al ministro per gli Affari di Sicilia a Napoli. Un esempio per tutti: si accusa il vicepresidente Pagano di aver favorito

---

<sup>46</sup> Ivi, Palermo, 28 marzo 1856: articolato ricorso di Benedetto Tranchida, pro-razionale della Gran Corte dei conti, che lamenta i ritardi nelle promozioni «confendosi in sua vece ad estranei al corpo di detta Gran Corte, ad individui meno antichi di lui e di minor merito dello stesso».

<sup>47</sup> Ivi, Palermo, 20 giugno 1856. Si determina che la commissione per il concorso per pro-razionale sia costituita in modo analogo a quella creata nel 1833 per i concorsi banditi per far fronte all'ampliamento della pianta organica.

il figlio facendolo diventare razionale in barba a qualsiasi divieto d'incompatibilità previsto dalla normativa<sup>48</sup>.

Non si può chiudere questa microstoria sulle vicende che caratterizzano la costruzione della macchina burocratica con la quale supportare l'attività giurisdizionale di controllo della Gran Corte senza fare un cenno sull'istituto dell'alunnato introdotto nel '32, «volendo conciliare coll'interesse del servizio que' riguardi di maggior economia che reclamano le circostanze delle finanze di quella parte del Regno», e degli aspiranti «a' posti di alunni». Si crea in tal modo una struttura di tirocinanti e di aspiranti sottopagati sui quali caricare l'onere del gravoso compito di copiatura delle migliaia di atti che devono essere distribuiti tra i diversi dipartimenti e «stanze» dei razionali. L'unica speranza per i tirocinanti è quella che il loro impegno sia ripagato dalla possibilità di potere partecipare ai concorsi per l'accesso alla carriera ordinaria con titoli preferenziali. Il 5 giugno del 1856 il procuratore generale comunica al luogotenente che tutto il servizio delle «immense copie» che si fanno presso la Corte grava sulle spalle degli aspiranti all'alunnato che non ricevono alcun compenso e s'impegnano a lavorare nella speranza di potere ottenere l'abilitazione a partecipare ai concorsi per l'assunzione nei ruoli della Corte<sup>49</sup>.

## 6. Il giudizio

La complessità del modello del controllo contabile che leggi, regolamenti e piante organiche hanno definito, ha bisogno di un articolato momento di assestamento procedurale che segna i primi anni dell'attività della Gran Corte. L'obiettivo finale che si pone la complessa macchina amministrativa messa in piedi dal Governo dei Borbone con un corposo pacchetto di leggi e di regolamenti si consuma in aula con il rito sacrale del processo.

La lettura e l'analisi dei volumi delle decisioni e dei fogli di udienza prodotti dalla Gran Corte dei conti dal momento della sua attivazione

<sup>48</sup> Ivi, Palermo, 4 febbraio 1857: lettera del direttore del dipartimento delle Finanze con la quale si chiedono notizie in merito al contenuto dell'anonimo. La risposta è formulata dal procuratore generale il 12 febbraio: non si nega il fatto, ma, con argomentati riferimenti normativi, si precisa che «l'anonimo che ho l'onore di restituirle non merita alcun conto».

<sup>49</sup> Ivi, Palermo, 5 giugno 1856: nota del procuratore generale della Corte alla quale è allegato un elenco di 25 aspiranti indicato come «nota degli amanuensi ammessi a servire nella Gran Corte di conti e che formano il corpo degli attuali aspiranti».

permette di seguire il processo di modellamento dell'attività giurisdizionale agli schemi predisposti dai regolamenti procedurali.

Il primo volume delle decisioni della prima Camera è interamente dedicato alla revisione dei conti d'introito ed esito del dazio sul macino, della fondiaria e della sopratassa imposta per la formazione del catasto, cioè di quel complesso di norme varato nella riforma fiscale maturata nel Parlamento del 1810 e consolidata nel 1811<sup>50</sup>. Un esempio dell'impostazione dei verbali di giudizio contabile del 1819 si può ricavare dall'esame del giudizio al quale sono sottoposti i deputati del comune di Monreale delegati alla riscossione dei predetti dazi. Il razionale Bartolomeo Ondes nella seduta del 20 agosto 1819 presenta in primo luogo lo stato dei conti sintetizzando gli introiti<sup>51</sup> e le spese, successivamente formula le sue osservazioni in 17 punti sotto forma di domande. Ad esempio la domanda formulata al punto 12 pone il problema «se furono eccessive le onze 120 pagate per salari del razionale segretario e due messi». La Gran Corte su ciascuna di queste domande dà uno specifico riscontro; così al quesito 12 risponde «considerando le onze 120 pagate per salari del razionale segretario e due messi atteso il non indifferente numero de' contribuenti della fondiaria e le particolari circostanze di esso comune di non essere eccessivi».

Successivamente la Gran Corte,

- visto il conto di cui trattasi,
- inteso il regio procuratore generale,
- in base al rapporto del razionale relatore,
- uniformemente alle conclusioni del pubblico Ministero,

emette la sentenza che si articola su sei punti nei quali si procede o a parificare il conto, oppure ad identificare il danno erariale e ad emettere la relativa condanna.

Negli anni '40 gli schemi di verbali si consolidano e si raffinano come mostra il foglio di udienza della seduta della seconda Camera del 17 gennaio 1843<sup>52</sup>. L'udienza è aperta alle 9 presieduta dal mar-

<sup>50</sup> Cfr. A. Giuffrida, *La Deputazione del Regno* cit.

<sup>51</sup> Asp, Gcc, Decisioni prima Camera, 1819, b. 1, cc. 15r-20r. L'introito del dazio sul macino è di onze 4979.1.15.3, quello della fondiaria è di onze 9139.16.16, quello della sopratassa per il catasto è di onze 338.23.3, per un totale di onze 14457.13.14.3.

<sup>52</sup> Asp, Gcc, Fogli interni seconda Camera, 1843, 1° trimestre, vol. 202, cc. 114 e sgg. Al volume è premesso un «indice alfabetico delle decisioni della Gran Corte dei conti - 2 Camera fogli interni anno 1843 volumi 18, 19, 20, 21». Questo indice

chese Giovan Battista Guccia, vicepresidente, partecipano i consiglieri don Luigi Girgenti e barone Silvestro Politi, avvocato generale è il barone Giovanni Emanuele Ondes, mentre il cancelliere è don Francesco Nicolini. La seduta si apre con una requisitoria del procuratore generale avverso i deputati della cattedrale di Cefalù per non aver presentato i conti dal 1833 al 1841. Seguono le relazioni dei razionali: Giuseppe Giovenco per l'abbazia di S. Maria di Mandanici; Carlo Calderone per l'abbazia di S. Maria del Parco; Antonino Scrofani per il ricevitore dei Rami e diritti diversi del circondario di Palazzolo; Francesco de Simone per il ricevitore di Monte San Giuliano; Salvatore Caruso per i ricevitori del registro di diversi comuni. Le relazioni dei razionali e le relative decisioni della Gran Corte sono allegate al foglio di udienza e ogni foglio è firmato dal vicepresidente e dal cancelliere.

Si tratta di un modello di verbale e di relazioni che ha il suo punto di forza sul delicato lavoro di revisione e di analisi dei razionali che predispongono puntuali relazioni su tutto, dai conventini aboliti alle regie poste di Palermo, all'arcidiaconato di Agrigento o al conto della Tesoreria generale: da pochi scudi a milioni di scudi. È quanto emerge scorrendo i volumi sulle decisioni emesse dalla Gran Corte. Ad esempio, l'importanza che assume il ruolo del razionale nella costruzione del modello giurisdizionale della Corte si coglie dalla lettura delle «decisioni emesse dalla Gran Corte dei conti prima Camera nel corso dell'anno 1838 per lo ramo dei conti»<sup>53</sup>.

Gli *item* che scandiscono la costruzione della sentenza con la quale si emette il giudizio di conto permettono di cogliere le fasi procedurali nelle quali si articola il giudizio:

- «La Gran Corte dei conti prima Camera veduti i conti co' documenti annessi sul rapporto del Razionale relatore;
- inteso il Procuratore generale;
- inteso il Pubblico Ministero nelle sue orali conclusioni;
- considerando, che da quanto fu riferito dal Razionale nel suo rapporto, non risulta niuna imputabilità su i conti;
- per tali motivi ammette il carico e l'introito e si può spedire dal Cancelliere corrispondente declaratoria a termini della legge».

---

è un vero e proprio repertorio nel quale sono indicati il comune, la natura del conto e il nome del contabile, l'anno di riferimento dell'esercizio, la data della decisione, e i riferimenti di numero e di foglio dei volumi. Una preziosa mappa di riferimento che permette di navigare tra migliaia di conti portati al vaglio della Corte.

<sup>53</sup> Asp, Gcc, Decisioni prima Camera, 1838, vol. 34.

La Gran Corte dei conti diventa un pilastro fondamentale nel processo di costruzione del nuovo modello di amministrazione dello stato in Sicilia radicandosi profondamente. Il controllo contabile esercitato per il tramite della giurisdizione, diventa irrinunciabile per un corretto funzionamento della pubblica amministrazione anche in momenti difficili e complessi come quelli legati alla rivoluzione del 1848. La Corte continua a lavorare assicurando la continuità delle sue funzioni di controllo anche nei momenti difficili che segnano le vicende siciliane di quegli anni, unica variante alla ritualità dell'udienza la predisposizione di un meccanismo procedurale necessario per recepire e rendere operanti i decreti del Parlamento nelle materie di competenza della Gran Corte. Il meccanismo procedurale è lineare: il presidente, a inizio dell'udienza, invita il cancelliere a dare lettura dei decreti del Parlamento trasmessi alla Corte con note ministeriali, in tal modo si procede al recepimento della norma e al suo utilizzo nel contesto dei procedimenti in corso. Gli esempi sono numerosi e indicativi del ruolo assunto dalla Corte nei confronti del Parlamento<sup>54</sup>: praticamente si cerca di innestare nella struttura amministrativa sici-

---

<sup>54</sup> Asp, Gcc, Fogli interni prima Camera, 1848, vol. 168. Riporto l'elenco comunicato nella seduta dell'11 agosto 1848 per meglio chiarire i meccanismi procedurali di recepimento della normativa adottati dalla Corte in modo da essere utilizzati in giudizio. «Pria di tutto si è dal Cancelliere per disposizione del signor funzionante da Presidente, dare lettura delle seguenti carte»: decreto del 26 luglio 1848 con il quale si stabilisce che il Comitato misto di pari e rappresentanti si faccia nella Camera dei Comuni; decreto del 2 agosto 1848 relativo all'abolizione delle corporazioni della Compagnia di Gesù e del Santissimo Redentore; decreto del 22 luglio 1848 con il quale si proroga il termine per la vendita e l'affrancazione dei censi e delle rendite dovute allo Stato; decreto del 4 agosto 1848 per prorogare i termini della vendita e dell'affrancazione dei canoni, censi e rendite dovute allo stato; decreto del 3 agosto 1848 con il quale si disponeva l'aggregazione al patrimonio dello Stato di tutti i beni e delle rendite appartenenti alle commende e abbazie di regia collazione; decreto del 29 luglio 1848 con il quale si istituisce una commissione per l'esame dei ricorsi contro le elezioni dei consigli civici e magistrali municipali; decreto del 30 luglio 1848 con il quale il Piano del palazzo reale assume il nome di piazza della Vittoria. A questo elenco di decreti si aggiungono due ministeriali del ministro delle Finanze. La lettura delle comunicazioni degli atti parlamentari permette di monitorare non solo la sequenza dei provvedimenti deliberati dal Parlamento ma anche il modello della loro diffusione nel contesto delle strutture amministrative. Nella seduta del primo dicembre 1848 nel lungo elenco delle note di trasmissione dei provvedimenti si ritrovano non solo le comunicazioni delle nomine dei ministri dell'Istruzione pubblica, dei Lavori pubblici e dell'Interno, ma anche la decisione «sulla continuazione delle sedute delle attuali camere legislative fintanto che non giungano in Sicilia il novello re».

liana, nata dal processo riformatore attivato dai Borbone dopo il 1815 e la costituzione del Regno delle Due Sicilie, le novità maturate nel contesto del Parlamento siciliano del 1848<sup>55</sup>.

La Gran Corte dei conti nel 1848 è diventata ormai un fondamentale punto di riferimento per il funzionamento dell'apparato amministrativo siciliano e non è messo in discussione dal nuovo Parlamento, anzi continua a funzionare assicurando uniformità e continuità nei processi di controllo contabile ai quali sottoporre gli atti. A fronte di questo complesso e articolato ventaglio d'incombenze e di responsabilità viene spontaneo chiedersi quanto costi all'erario il mantenimento della Gran Corte. Nella parificazione del conto della Scrivania di Razione concernente la gestione 1846 esercizio 1845, discusso nella seduta del primo dicembre 1848, si ricava che si erogano per «soldi ed indennità ed altri averi ai magistrati ed impiegati nella Gran Corte, ducati 5,749.51», mentre per «gratificazione ai Razionali e pro Razionali» si spendono ducati 1,249.18. Importo che corrisponde al 2% dell'ammontare complessivo delle spese sostenute dalla Tesoreria nel predetto anno che ammonta a ducati 4,142,012.16.

### 7. Fine di una esperienza

Il plebiscito fa sì che la Sicilia confluisca nel costituendo nuovo Regno d'Italia ma la Gran Corte dei conti continua a funzionare con il suo ben oliato meccanismo burocratico e giurisdizionale. Le serie delle "decisioni" della prima e seconda Camera danno la riprova del tentativo praticato dall'istituto di presentarsi come elemento di continuità necessario per una corretta gestione del denaro pubblico e per esercitare il necessario controllo sull'operato degli uffici della

<sup>55</sup> G. Galasso, *Sicilia in Italia. Per la storia culturale e sociale della Sicilia nell'Italia unita*, Edizioni del Prisma, Catania, 1994, p. 23. Sul tema del difficile rapporto tra Napoli e la Sicilia nell'ambito del processo di riforme strutturali attivato dai Borbone dopo il 1815, Galasso afferma che «fu nell'isola che la dinastia si rivelò più debole. Il fallimento dell'operazione tentata con l'istituzione del Regno delle Due Sicilie si rilevava totale: non solo non era nata una nazione o, almeno, una realtà civile siculo-napoletana, ma non reggeva nella sua duplice articolazione neppure l'apparato di potere che col Regno si identificava. Se lo si era visto già nel 1820-21 e nel 1848-49, ben più lo si vide nel 1860. La monarchia aveva potuto impedire che i napoletani e siciliani maturassero assieme un grande progetto liberale, ma al prezzo dell'apertura di un solco ancora più profondo tra essa e ciascuna di quelle due realtà».

pubblica amministrazione anche nel nuovo Regno. Unico elemento di novità è caratterizzato dall'inserimento dello stemma del nuovo Regno, per il resto tutto rimane immutato: le procedure; il collegio; gli arretrati; la predisposizione del fascicolo istruttorio. Il 1862, con l'istituzione della Corte dei conti romana e la soppressione delle analoghe realtà preunitarie, chiude l'esperienza della Gran Corte siciliana. Rimane in vita una commissione temporanea il cui limitato obiettivo era di smaltire l'arretrato antecedente al 1861 in modo da non intasare la nuova realtà romana. La commissione chiude i suoi lavori nel 1869 come testimoniano una trentina di volumi di atti conservati nell'archivio<sup>56</sup>.

La Gran Corte dopo 52 anni di vita chiude i battenti lasciando un archivio sterminato grazie al quale si può rileggere la storia dell'Ottocento siciliano e il complesso processo politico, economico e sociale che ha portato la Sicilia nel contesto unitario: un esempio, in proposito, è offerto dalla contabilità relativa alla repressione dei moti del 1820-21<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Asp, Gcc, Commissione temporanea per la revisione dei conti a tutto il 1861, vol. 153, cc. 877r-878r: seduta del 31 dicembre 1869 con oggetto la «dimanda del sign. Federico Bagliarello già Ricevitore dei Rami e Dritti diversi di Lentini in Provincia di Noto, tendente ad ottenere la decisione declaratoria sui conti dal medesimo reveduti per lo ramo della Commenda di Magione per gli anni dal 1851 al 31 agosto 1858».

<sup>57</sup> Asp, Gcc, Spese militari, provincia di Messina, vol. 181. I dati conservati nei registri della Gran Corte, ad esempio, mostrano chiaramente come le spese necessarie all'approvvigionamento dell'armata borbonica inviata in Sicilia al comando del tenente generale Florestano Pepe per reprimere i moti del 1820-21 siano state ribaltate sui comuni siciliani mediante meccanismi di requisizioni e di promesse di pagamento con «un bono da valere contanti». Migliaia di razioni di pane, di carne, di vino oltre a fasci di legna, balle di foraggio, salme di orzo sono somministrate dai comuni siciliani agli ufficiali commissari dei diversi reggimenti che combattono e si spostano in Sicilia previa presentazione di una semplice richiesta. Le richieste nella loro scarna prosa sono esemplificative del gravoso peso che si carica sulle finanze dei singoli comuni. Il colonnello Celentani, comandante del reggimento Regina cavalleria e di una colonna di truppe con una forza complessiva di duemila uomini e di quattrocentocinquanta cavalli, scrive l'11 settembre 1820 al sindaco di S. Agata dicendogli di predisporre per l'indomani mattina: 2000 razioni di carne del peso di once 8 (gr. 210); 2000 razioni di pane di once 36 (Kg. 1); 2000 razioni di legna di once 27 (gr. 700); 2000 quartucci di vino (l. 1600); 2000 razioni di pasta di 8 once (gr. 210); 450 razioni di foraggio completo composte ciascuna di mezzo tumulo di orzo e paglia per rotoli 8 e ½ (Kg. 7). Centinaia di queste note sono conservate nei fascicoli, debitamente "tabulati" e "annotati" con le necessarie osservazioni al fine di essere "parificate". La contabilità conservata agli atti mostra che i reggimenti impegnati nella campagna siciliana sono numerosi e in particolare: reggimento regal Palermo, reggimento Calabri, reggimento Pionieri, reggimento Bersaglieri, reggimento fanteria Principessa, reggimento Re fanteria, reggimento Borbone fanteria, Stato Maggiore, reggimento cavallerie Regina, treno di artiglieria, reggimento Borbone cavalleria, reggimento secondo di linea Re, equipaggio militare.





## SECONDA SESSIONE



## INTRODUZIONE

Ritengo anzitutto doveroso ringraziare il presidente del Comitato promotore delle celebrazioni per il 150° anniversario della Corte dei conti, dott. Maurizio Meloni, il presidente della Corte dei conti, dott. Luigi Giampaolino, e i magistrati della Corte dei conti della sede di Palermo, sia per il gradito invito a presiedere questa seconda sessione del Convegno su «Storia e attualità della Corte dei conti», sia, soprattutto, per averlo voluto organizzare di concerto con le Facoltà di Giurisprudenza e di Lettere e Filosofia del nostro Ateneo.

Dalla sua fondazione ai nostri giorni la Corte dei conti, pur nelle continue e molteplici modifiche dell'assetto istituzionale e in contesti storici differenti, ha sempre svolto le sue complesse e delicate funzioni con grande impegno, professionalità e indipendenza di giudizio, legando indissolubilmente la propria storia a quella dell'Unità d'Italia e accompagnandone il difficile processo di integrazione.

Il nostro paese ha sempre più necessità di una giustizia, *latu sensu* intesa, che sia sempre più equa, rapida e efficace e, soprattutto, in condizione di dare una risposta concreta alle gravi situazioni dei nostri giorni: una patologica corruzione, la presenza di associazioni mafiose che strangolano l'economia sana e la libera concorrenza, un quadro normativo di riferimento sempre più incerto, contraddittorio e frammentario, una forte domanda di giustizia dei cittadini.

I valori ai quali tutte le magistrature devono continuare ad ispirarsi, nell'adempimento delle loro funzioni, sono ovviamente quelli sanciti dalla nostra Carta costituzionale e, in particolare, l'imparzialità, l'indipendenza, la responsabilità e la professionalità.

Antonio Scaglione

Preside della Facoltà di Giurisprudenza



Maria Immordino

VERSO UN NUOVO STATUTO DEI CONTROLLI  
DELLA CORTE DEI CONTI?

È opinione largamente condivisa che i poteri e le funzioni della Corte dei conti e, dunque, il ruolo che la stessa è stata chiamata a svolgere in Italia sin dal momento della sua istituzione (l. n. 800 del 1862), siano profondamente mutati nel corso degli anni, tanto da risultarne alterato l'originario impianto istitutivo. Mutamento che si è svolto in parallelo alle trasformazioni che hanno interessato il Paese in questi stessi anni e che hanno sempre determinato esigenze d'adeguamento delle funzioni della Corte e di conformazione del controllo, amministrativo e giurisdizionale, alle nuove realtà e, dunque un suo "riposizionamento istituzionale".

Conferme di quanto detto provengono dal recentissimo d.l. n. 174/2012, i cui contenuti, anche se come vedremo alcuni di essi, e tra i più problematici, sono stati modificati già nel corso dell'esame presso la Camera e, quindi, non confermati in sede di conversione, traggono spunto da gravissimi fatti di corruzione che hanno determinato notevole allarme nell'opinione pubblica, tanto da indurre la stessa Conferenza delle regioni a sollecitare, con un atteggiamento tacciato dalla dottrina di schizofrenia istituzionale<sup>1</sup>, l'attivazione di procedure di controllo da parte della Corte dei conti sulle spese connesse ai costi della politica, considerato che le stesse regioni avevano in precedenza impugnato dinanzi alla Corte costituzionale proprio quelle disposizioni del d.l. n. 138 del 2011 che imponevano vincoli in funzione del contenimento di tali costi.

In questo decreto, infatti, non soltanto sono state potenziate le attribuzioni della Corte volte a garantire l'equilibrio finanziario e

---

<sup>1</sup> R. Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, «Le Regioni», n. 3 (2012).

la verifica della complessiva situazione finanziaria pubblica, ma alla stessa è stato assegnato un ruolo decisivo in direzione della lotta alla corruzione, agli sprechi e agli usi impropri delle pubbliche finanze; del rispetto della legalità e della verifica dell'attendibilità delle spese; della razionalizzazione e riduzione dei costi della politica e del contenimento della spesa pubblica, con conseguente allargamento dell'area d'operatività del controllo, sia sugli atti amministrativi, sia sulla spesa pubblica.

Si era fin da subito criticato la correttezza del ricorso alla decretazione d'urgenza (di cui all'art. 77 cost.) in luogo di quella legge rinforzata prevista dal novellato art. 81 cost., alla cui disciplina doveva essere rimessa gran parte della materia trattata dal citato d.l. n. 174. Così come si era sottolineato, e non a torto, anche da parte di chi ne condivideva lo spirito e le motivazioni sottese, che tale normativa, e segnatamente quella parte relativa ai controlli preventivi di legittimità sugli atti, sia delle regioni che degli enti locali, costituisse un ritorno al passato. Un ritorno sospetto, peraltro, d'incostruzionalità, essendo stato, infatti, il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali espunto, e si pensava ormai definitivamente, dal nostro ordinamento, con una scommessa forse eccessiva sull'autonomia, a seguito della riforma costituzionale del 2001, anche se le premesse erano già rintracciabili nella legislazione anteriore, segnata da una tendenza al ridimensionamento di tale tipologia di controlli a favore di un controllo sull'attività amministrativa complessivamente intesa, valutata alla luce del "risultato" in concreto raggiunto. Un parametro, questo del "risultato", di natura sostanziale, che si aggiunge a quello di legittimità, e sul cui sfondo si colloca un'amministrazione obbligata ad assicurare beni e servizi alla collettività ed alle singole persone, in modo oltre che tempestivo ed efficiente, anche economico. Dove l'economicità impegna l'amministrazione al perseguimento anche di obiettivi di contenimento della spesa pubblica, nel rispetto dei vincoli finanziari, nazionali ed europei, e tra questi il vincolo dell'equilibrio di bilancio.

A questi cambiamenti erano sopravvissuti, entrambi previsti dall'art. 100 cost., i controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti sugli atti amministrativi statali ed il controllo sulla spesa pubblica, al quale è riconducibile il controllo successivo sul bilancio dello Stato, compreso il bilancio di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Non erano stati interessati, inoltre, da questa tendenza al-

l'eliminazione neppure i controlli preventivi di legittimità che la Corte dei conti esercita in alcune regioni a statuto speciale e, segnatamente, oltre alla Sardegna, la Sicilia, dove il d.lgs. n. 200 del 1999, novellando il d.lgs. n. 655 del 1948, ha ridisegnato l'ambito d'operatività del controllo preventivo di legittimità, estendendolo, oltre alla categoria degli atti a carattere generale, agli atti particolari, adottati dal governo e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. E la Corte costituzionale, distinguendo il controllo preventivo di legittimità dal controllo di gestione, ne ha costantemente affermato il carattere speciale ed eccezionale<sup>2</sup>.

Secondo una linea di tendenza che negli anni si è sempre più sviluppata, mentre il controllo preventivo di legittimità ha subito, come si è visto, una forte recessione, sia in ambito statale (dove le leggi 400 del 1988 e 20 del 1994 hanno ridotto drasticamente il numero degli atti amministrativi statali assoggettati al controllo di legittimità della Corte dei conti), sia a livello regionale e locale (dove con la l. cost. n. 3 del 2001, sono stati abrogati gli artt. 125, comma 1 e 130), diversamente, il controllo sulla spesa pubblica, che costituisce il nucleo storico delle funzioni della Corte dei conti, ha visto ampliarsi notevolmente il suo ambito d'operatività.

Sono note le ragioni che hanno portato al ripudio del controllo preventivo di legittimità. Alcune comuni ai controlli della Corte dei conti sugli atti statali ed ai controlli sugli atti di regioni ed enti locali, altre diverse. Tra queste s'inscrivono le cosiddette "ragioni dell'autonomia", ovvero l'illogicità della previsione di controlli esterni sugli atti di soggetti ad autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita; l'alto numero di atti annullati in sede giurisdizionale, nonostante il visto e la registrazione; i ritardi nell'esercizio dell'azione amministrativa, in netto contrasto con il principio di tempestività e celerità, dovuti proprio alla previsione di un'ulteriore fase di controllo nella sequenza procedimentale.

Ma è stata, a ben vedere, l'attenzione al "risultato", ed alle connesse esigenze di "efficienza pubblica", il presupposto e la spinta per una evoluzione dei controlli e, in particolare, per il passaggio da un controllo preventivo sul singolo atto ad un controllo successivo sulla gestione amministrativa e finanziaria, con conseguente accentuazione del ruolo della Corte dei conti, già a partire dalla l.

---

<sup>2</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 2010 e n. 37 del 2011.

n. 51 del 1982, che ha introdotto una primitiva forma di controllo di efficienza sulle amministrazioni locali, anche se limitato ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

Alla l. n. 20 del 1994 si deve, nonostante la notevole riduzione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi statali, il potenziamento del ruolo della Corte dei conti e la ridefinizione dei controlli successivi sulla gestione e sui risultati dell'attività complessivamente svolta da tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le amministrazioni regionali e locali. Anche se, lo si è sottolineato in dottrina<sup>3</sup>, già l'art. 100 cost., prescrivendo alla Corte di riferire al Parlamento sui risultati del riscontro, autorizzava l'estensione del controllo al risultato dell'attività amministrativa.

Con questa legge il sistema dei controlli esterni della Corte dei conti è stato profondamente innovato e la sua funzione di controllo sull'andamento complessivo della finanza pubblica è stata ampliata e meglio precisata. È stato infatti attribuito alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le pubbliche amministrazioni ed è stato ridefinito il parametro alla cui stregua il controllo deve essere compiuto, vale a dire, non più la sola regolarità e legittimità della gestione, ma anche l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della stessa<sup>4</sup>.

Il nuovo sistema è stato avallato dalla Corte costituzionale che, sul presupposto della non esaustività dei controlli previsti dagli artt. 125 e 130 della Costituzione (sentt. nn. 421 e 961 del 1988, sulla l. n. 51/82; sent. n. 29/95, sulla l. n. 20/94) ne ha rinvenuto il fondamento costituzionale nei principi di buon andamento (art. 97), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28), dell'equilibrio di bilancio (art. 81), del coordinamento della finanza pubblica (art. 119), ancorandolo, quanto all'interesse costituzionalmente tutelato, alla garanzia di una maggiore funzionalità dell'azione am-

---

<sup>3</sup> O. Sepe, *In margine ad un riordinamento del sistema dei controlli*, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Roma, 1995, p. 443.

<sup>4</sup> Tale controllo concerne anche il funzionamento dei controlli interni. Quanto alle finalità, è previsto che la Corte accerta, anche in base all'esito dei controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa delle regioni agli obiettivi posti da leggi e programmi, attraverso una valutazione comparativa dei costi, dei modi e dei tempi del relativo procedimento, da svolgersi sulla base di parametri definiti annualmente dalla stessa Corte (art. 3, comma 4, nella versione di cui alla l. n. 639/1996, di conversione del d.l., art. 2, n. 543/1996).



ministrativa, sotto il profilo della economicità e dell'efficienza, ed all'esigenza di salvaguardia della "stabilità" del sistema economico-finanziario, esigenza che postula il controllo anche sulla finanza delle regioni e degli enti locali.

Una forma di controllo in ogni caso rispettosa delle ragioni dell'autonomia, sia per la sua imputazione ad un organo al servizio dello Stato-comunità, quale si configura la Corte dei conti, sia per la sua natura collaborativa, concludendosi la verifica non con una misura sanzionatoria, ma con una relazione all'organo politico dell'ente interessato diretta ad attivare processi d'autocorrezione, al fine di trovare una soluzione alle disfunzioni o irregolarità segnalate, con il solo obbligo di comunicare, oltre che agli organi elettivi, anche alla Corte, le misure correttive adottate<sup>5</sup>.

La riforma del titolo V della Costituzione e le leggi successive, mi riferisco in particolare alla l. n. 131 del 2003 (art. 7) ed alle finanziarie per il 2006 e per il 2008, hanno, a fronte di una spiccata svolta dell'ordinamento in senso autonomistico, consolidato il ruolo della Corte dei conti quale garante unico dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico allargato, configurato dalla Corte costituzionale come valore primario, alla cui realizzazione sono impegnati tutti i soggetti dell'ordinamento, e ne hanno accentuato la finalizzazione ad obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. Smentendo così di fatto quell'orientamento che, con l'abrogazione degli artt. 125, comma 1 e 130 cost., aveva affermato l'espunzione dall'ordinamento anche dei controlli esterni sulla gestione di competenza della Corte dei conti.

Il controllo previsto dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005), commi 166 e seguenti dell'art. 1, sugli andamenti finanziari, patrimoniali ed economici, degli enti locali e degli enti sanitari e l'istituzionalizzazione del collegamento tra controllo della

---

<sup>5</sup> Questo ruolo assunto dalla Corte dei conti nel corso degli anni, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario di tutto il settore pubblico e, in definitiva, della corretta gestione del pubblico denaro, che la l. n. 20 del 94 e le leggi successive hanno rafforzato, è stato in seguito arricchito dalla Corte costituzionale di un ulteriore fondamento costituzionale. Attraverso un'interpretazione evolutiva della disposizione di cui all'art. 100, comma 2 cost., che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato "come controllo esterno e imparziale", la Consulta (sent. 179/2007) ha accolto quella nozione di "finanza pubblica allargata", nozione, peraltro, già da tempo impiegata dalla Corte dei conti specialmente in sede di giudizio contabile.

Corte e attività dei rispettivi collegi dei revisori dei conti<sup>6</sup>, ha assunto nella legislazione successiva particolare rilevanza, anche per i risultati conseguiti, com'è stato sottolineato in sede di audizione sull'esame da parte delle competenti commissioni del decreto 174, tra gli altri, da Cerulli Irelli. Disposizioni mantenute ferme dalla l. n. 126 del 2008<sup>7</sup>, che espressamente le richiama collegandole al mancato rispetto del patto di stabilità interno<sup>8</sup>, e riprese dalla legislazione successiva, compreso il recentissimo d.l. n. 174.

<sup>6</sup> In particolare, i commi 166/173 dell'unico articolo prevedono, in funzione della tutela dell'unità della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo da parte degli organi di revisione degli enti locali di trasmettere alle competenti sezioni regionali di controllo una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto, che deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo in materia di indebitamento pubblico. Relazione che deve essere predisposta sulla base di criteri e linee guida, la cui definizione è stata dal legislatore affidata all'autonomia normativa della Corte. Ove le sezioni riscontrino comportamenti difformi dalla "sana gestione finanziaria", gravi irregolarità contabili non sanate, o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità, è prevista l'adozione di specifiche pronunce. In quest'ottica è stato attribuito alle stesse un potere di vigilanza sull'adozione da parte dell'ente locale, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione (comma 173), delle misure correttive necessarie a salvaguardare gli equilibri e a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, e sul rispetto dei vincoli e limitazioni conseguenti al mancato rispetto delle prescrizioni del patto di stabilità.

<sup>7</sup> Di conversione del d.l. n. 93/2008.

<sup>8</sup> La finanziaria per il 2008 ha inciso sul precedente impianto normativo con alcune disposizioni che modificano la l. n. 131 del 2003, secondo una prospettiva accentratrice, volta a privilegiare il ruolo delle sezioni riunite a scapito della sezione delle autonomie.

In questo senso rilevano, in particolare, i commi 60, 61 e 62. Il primo prevede una competenza in capo alle sezioni riunite a riferire al Parlamento «anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali». Referto che riguarderà non soltanto gli aspetti finanziari della gestione, rilevanti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma potrà concernere anche ogni altro aspetto dell'attività degli enti locali e conseguire anche a controlli effettuati direttamente. Con conseguente perdita di competenze da parte della sezione delle autonomie, destinata ad essere soppressa. Con il comma 61 è stato abrogato l'art. 7, comma 9 della l. n. 131 che, lo ricordavamo prima, prevedeva la presenza nelle sezioni regionali di due consiglieri nominati dalle regioni e dagli enti locali, in linea con il rafforzamento del principio autonomistico. L'ultimo dei citati commi – con una scelta della cui costituzionalità si è dubitato (F. Staderini) – ha affidato all'organo di autogoverno della Corte oltre ad un potere di riorganizzazione dell'intera struttura dell'istituto, anche la riorganizzazione della sua funzione di controllo che, come rilevato in dottrina, ha un rilievo essenziale nell'assetto costituzionale della Repubblica, sicché sarebbe stato più razionale mantenerne la competenza in capo alle sezioni riunite.

Con tale legge, il cui obiettivo è l'ulteriore rafforzamento del controllo sugli enti locali, è stato confermato e meglio specificato il carattere di vigilanza attribuito al controllo delle sezioni regionali sulle amministrazioni locali. In particolare, la legge ha attivato un circuito tendenzialmente virtuoso tra la sezione regionale di controllo e i collegi dei revisori degli enti locali, i quali nella relazione sul bilancio e sul rendiconto, devono segnalare le irregolarità contabili e finanziarie, comprese le violazioni ai vincoli discendenti dal patto di stabilità, o in materia d'indebitamento dall'art. 119 u.c., alle competenti sezioni regionali che, una volta accertate tali inadempienze adottano specifica pronuncia in ordine alle misure correttive che all'uopo devono essere adottate dall'ente locale e vigilano sul relativo adempimento da parte dello stesso ente<sup>9</sup>. Trattasi, secondo il giudice delle leggi (sent. 179/07), di un "controllo sulla gestione finanziaria" che si affianca ed è complementare al "controllo sulla gestione amministrativa", con il quale condivide la natura collaborativa, ma se ne differenzia per i caratteri della completezza e della necessità, per il fatto di riguardare l'allocazione delle risorse e quindi la struttura e la gestione del bilancio e di svolgersi su documenti di carattere complessivo e necessario con cadenza annuale, quale sono i bilanci e i rendiconti.

Una forma di controllo *in itinere*, ovvero "concomitante" sulla gestione delle amministrazioni centrali, regionali e locali da parte della Corte dei conti è stata introdotta dall'art. 11 della l. n. 15 del 2009, con la previsione di meccanismi per aumentare la responsabilità dei ministri nei confronti della Corte e dei responsabili politici delle amministrazioni regionali e locali nei confronti delle sezioni regionali, in caso di rilevate inefficienze e irregolarità gestionali a

---

<sup>9</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza 179/07, con specifico riferimento alla previsione di un potere di vigilanza sulla adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati ha escluso che la stessa implichi una invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, e ciò in quanto «la vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso». La Consulta, in particolare, muovendosi lungo le linee tracciate in precedenza, ribadisce, in definitiva, la libertà del legislatore di ampliare la funzione di controllo della Corte sull'andamento complessivo della finanza pubblica, purché le nuove forme di controllo abbiano un fondamento costituzionale, il quale viene ancora una volta rinvenuto negli artt. 100, 81, 97, 28, e 119 della Costituzione. In questa prospettiva conferma quanto già affermato nella sentenza n. 267/06 e cioè l'applicabilità della normativa relativa al controllo sulla gestione anche alle autonomie locali. E ciò in considerazione del fatto che la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata".

livello di amministrazioni centrali, regionali e locali. Orbene, trattandosi di norme per certi versi ripetitive di disposizioni contenute nella già ricordata l. n. 20 del '94<sup>10</sup>, e non essendo state quest'ultime abrogate, si è posto il problema del loro reciproco rapporto. L'altra criticità messa in luce in sede di primo commento alla legge<sup>11</sup>, riguarda il fatto che le sezioni regionali verrebbero così distolte dalla loro missione principale, consistente nella verifica del rispetto da parte delle autonomie delle cosiddette "regolarità di sistema", cioè dal controllo degli andamenti di bilancio e della loro compatibilità con gli equilibri finanziari.

Nel contesto dei controlli va anche segnalato l'art. 6 del d.lgs. n. 149 del 2011, che disciplina la procedura di dissesto guidato degli enti locali, procedura che prende l'avvio proprio su input dei controlli della Corte dei conti<sup>12</sup>. Con tale disposizione si è reso infatti più incisivo il controllo sulla gestione finanziaria previsto dalla finanziaria per il 2006, poiché il mancato adeguamento, entro il termine assegnato dalla Corte, da parte dell'ente alle misure correttive previste, comporta conseguenze di carattere repressivo-sanzionatorio, fino alla deliberazione dello stato di dissesto finanziario e lo scioglimento del consiglio dell'ente locale.

---

<sup>10</sup> Tale legge (art. 3, comma 4) prevede controlli successivi sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, oltre che sulle gestioni fuori bilancio ed i fondi comunitari, nonché l'obbligo di comunicare alla stessa Corte e agli organi elettivi le «misure consequenzialmente adottate».

<sup>11</sup> G. D'Auria, *La "nuova" Corte dei conti*, 2009, online sul sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

<sup>12</sup> Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria (violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale) in grado di provocare il dissesto finanziario e l'ente non abbia preso – entro il termine assegnato dalla Corte dei conti – le misure correttive previste dall'art. 1 comma 168 della l. n. 266/2005, la competente sezione regionale trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Ove si accertino il persistente inadempimento da parte dell'ente locale e la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione del dissesto, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine suddetto, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. 267/2000. In un'ottica sanzionatoria devono poi leggersi le disposizioni dell'art. 248 comma 5 del d.lgs. 267/2000, come novellato dal d.lgs. 149/2011, che prevedono incandidabilità e ineleggibilità per gli amministratori di enti locali dichiarati in dissesto.

Va ancora segnalata, in questa sintetica disamina delle tipologie di controllo che compongono l'attuale quadro normativo sul quale si è ora innestato il d.l. n. 174/2012, la l. n. 123 del 2011 che ha implementato i poteri di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile della Corte dei conti sugli atti statali dai quali derivano effetti finanziari per il bilancio dello Stato, tipologia di atti che sembra essere stata tenuta presente dal citato d.l. n. 174 con specifico riferimento all'oggetto del controllo preventivo di legittimità introdotto per le regioni.

La Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 198 del 2012 ha dichiarato legittima la disposizione di cui all'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 (l. di conversione n. 148/2011), che prevede la istituzione anche a livello regionale di un collegio dei revisori il quale, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, deve operare in raccordo con le sezioni regionali della Corte dei conti. Un controllo, quindi, analogo a quello previsto per gli enti locali dalla finanziaria per il 2006, che attraverso il raccordo con il collegio dei revisori, consente alla Corte dei conti il controllo complessivo della finanza pubblica, così da tutelare l'unità economica della Repubblica, nel rispetto dell'autonomia delle regioni, chiamate attraverso un "riesame" a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile nel rispetto degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale.

Con la costituzionalizzazione nell'aprile del 2012 (l. n. 1) del principio europeo dell'equilibrio di bilancio, si è fin da subito posto il problema dell'idoneità dei controlli esterni previsti nei confronti delle autonomie territoriali a garantirne l'osservanza, considerato anche che, a seguito della novella che ha modificato anche l'art. 119, comma 1, la loro autonomia finanziaria è subordinata al «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci».

Su questo quadro complesso, per certi versi disarticolato, in alcuni casi ripetitivo, non certo facile da ricondurre a sistema, in cui i controlli di gestione, sia amministrativi che finanziari, anche per la loro natura meramente collaborativa, hanno dato risultati tutto sommato modesti, rivelandosi, nonostante il lodevole impegno profuso dalla Corte dei conti, inadatti a reprimere abusi, ad arginare la corruzione, a combattere inefficienze e sprechi di denaro pubblico, come testimoniano gli scandali più recenti, si è innestato il recentissimo d.l. n. 174, finalizzato ad assicurare negli enti territoriali, attraverso un adeguamento dei controlli della Corte dei conti, una gestione amministrativa e contabile efficiente e trasparente, in un quadro generale che impegna le autonomie territoriali a concorrere agli obiettivi di finanza pub-

blica, al consolidamento dei conti e al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

I contenuti del decreto 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, erano stati notevolmente modificati già in sede di esame presso la Camera, con l'eliminazione di quelle disposizioni sulle quali si erano appuntate le critiche più accese.

Critiche che, quanto alla reintroduzione (art. 1, comma 2) di un controllo preventivo di legittimità su un consistente numero di atti di spesa delle regioni<sup>13</sup>, da svolgersi, peraltro, secondo la procedura classica statale, anche se con riduzione dei termini, facevano leva proprio su quelle ragioni che erano state determinanti nell'eliminazione dall'ordinamento di tale forma di controllo, e che ho prima ricordato, puntando soprattutto sui notevoli ritardi che lo stesso avrebbero determinato nell'attività delle autonomie territoriali, anche, si sottolineava da più parti, a causa delle carenze di organico della Corte dei conti. Tali controlli infatti miravano a consentire alle sezioni regionali della Corte dei conti una reazione di fronte agli atti di spesa delle regioni e degli enti locali adottati in violazione delle regole della sana gestione finanziaria, con conseguente previsione, in caso di accertamenti negativi, della preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa di cui si fossero accertate le irregolarità.

Anche le critiche relative all'attribuzione (comma 6) alle sezioni regionali di una verifica circa l'"attendibilità" dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali, in relazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto del patto di stabilità interno e della sostenibilità dell'indebitamento, facevano leva sulle ragioni dell'autonomia, configurandosi tale controllo, più che come un "controllo ausiliare", come si sottolinea nella relazione al disegno di legge, come un giudizio in via preventiva sull'opportunità e, dunque, sulle scelte politiche della maggioranza di governo, con grave compromissione della "sovranità", in una accezione diversa da quella statale, delle regioni. Particolare scalpore ha poi suscitato il comma 7 che, pur nella prospettiva di rendere più incisivo il controllo di legittimità e regolarità delle gestioni finanziarie delle regioni, degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, al fine di assicurare il rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio,

---

<sup>13</sup> Oltre che sugli atti generali e particolari adottati in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, il controllo si estendeva anche agli atti di pianificazione e programmazione.

conteneva una disposizione di stampo poliziesco, prevedendo la possibilità per la Corte dei conti di avvalersi del Corpo della guardia di finanza e dei servizi ispettivi di finanza pubblica. Una disposizione, estesa anche agli enti locali dall'art. 3, chiaramente di stampo inquisitorio-repressivo, magari popolare nel breve periodo, ma a rischio sicuro d'incostituzionalità.

In sede di audizioni è stata da più parti criticata anche quella disposizione, contenuta sempre nel comma 7 dell'art. 1 ed estesa ai comuni (art. 3, comma 1, lett. s), che, al fine di rendere effettive le disposizioni sul controllo di legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni, prevedeva, in caso di rilevate disfunzioni o inadeguatezza dei relativi strumenti e metodologie, l'irrogazione da parte delle sezioni giurisdizionali regionali di una sanzione pecuniaria a carico degli amministratori responsabili. Orbene, a parte l'effetto deterrente nei confronti dell'amministrazione, con conseguente rischio di paralisi dell'attività amministrativa del sistema delle autonomie territoriali dove oggi si radica il 70% della spesa d'investimento del Paese, questa connessione, peraltro non disciplinata sotto il profilo procedurale, tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale, mette a rischio la tenuta costituzionale dell'istituto a livello europeo, dove il principio della separazione dei poteri ha assunto un crescente rilievo nella giurisprudenza della Corte Europea.

A conclusione dell'esame da parte della Camera, nel testo inviato al Senato, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni è stato fornito di un più sicuro fondamento costituzionale, ora rinvenuto non più nel solo art. 100, comma 2 cost., il che aveva portato alcuni ad una assimilazione, per la verità un poco forzata, delle regioni agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ma, sulla scia peraltro di un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale, negli artt. 28, 81, 97, 100, 119.

Eliminata l'introduzione del controllo preventivo di legittimità su alcune categorie di atti delle regioni, che si è visto tante critiche e perplessità aveva sollevato, si prevede nel testo modificato un modello di controllo della Corte dei conti che ha natura successiva e ha ad oggetto il complesso dei documenti di bilancio regionali, sotto il profilo del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza dei vincoli costituzionali, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti, i cui rendiconti, a tal fine, dovranno tener conto anche degli effetti finanziari

derivanti da partecipazioni societarie nei soggetti che gestiscono servizi pubblici regionali o servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati della gestione degli enti del settore sanitario. Un controllo da svolgersi secondo le modalità previste dalla legge finanziaria per il 2006, art. 166 e sgg., con l'attribuzione alle sezioni di un potere di vigilanza sui conseguenti comportamenti regionali. In caso di riscontro di squilibri economico-finanziari o altre rilevanti irregolarità, le sezioni potranno infatti emettere una pronuncia di accertamento, con l'obbligo delle regioni di adottare, entro i successivi 60 giorni, i provvedimenti richiesti, al fine di rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio. Con la previsione, in caso d'inerzia da parte della regione interessata o di inidoneità di tali provvedimenti, del divieto di dare attuazione ai programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Il controllo mantiene, quindi, natura collaborativa, ma viene assistito da una misura sanzionatoria così da assicurarne l'effettività.

È stata mantenuta la disposizione che ha introdotto il giudizio di parificazione sui rendiconti regionali, considerata un ricordo dell'antico regime e molto criticata da Cerulli Irelli in sede di audizione, con l'aggiunta, molto opportunamente, di una relazione della Corte contenente osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, e proposte circa le misure di correzione e gli interventi di riforma necessari per assicurare l'equilibrio del bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Il nuovo sistema di controllo si estende anche ai rendiconti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale, ciascuno dei quali deve approvare un rendiconto di esercizio annuale redatto non più secondo linee guida elaborate dalle sezioni regionali della Corte dei conti (come era previsto dal d.l.) ma secondo linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato regioni e le province autonome, e recepite con d.p.c.m. Sul rendiconto trasmesso dal presidente della regione, la sezione, in presenza di irregolarità, può richiederne le opportune modifiche ed integrazioni, da effettuarsi ad opera del gruppo consiliare interessato che, qualora non provveda (o anche qualora non abbia provveduto) alla trasmissione stessa del rendiconto, decade dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, con contestuale obbligo di restituzione delle risorse nel frattempo ricevute e non rendicontate.

Non sono state confermate, in sede di conversione, invece le disposizioni che estendevano tale controllo anche al rendiconto ge-



nerale dell'Assemblea regionale. Tale previsione era chiaramente fuori asse, forse una svista del legislatore, considerato che tale rendiconto costituisce, com'è stato sottolineato, un'unità programmatica di base del bilancio, ed è pertanto contenuto nel rendiconto della regione.

È stata novellata (art. 1 bis) la disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 149 del 2011, con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura e di fine mandato contenente una descrizione della situazione finanziaria dell'ente, prevista dal medesimo decreto per le regioni e gli enti locali, con l'obbligo di trasmissione della stessa relazione anche alla Corte dei conti. È stata introdotta – in questa direzione numerosi input erano provenuti in sede di audizione, ma solo per gli enti locali – la relazione di inizio mandato, in funzione della verifica della situazione finanziaria e patrimoniale e della misura dell'indebitamento dei medesimi. Sussistendone i presupposti, sulla base dei contenuti della suddetta relazione, il presidente della provincia o il sindaco possono ricorrere alle vigenti procedure di riequilibrio finanziario.

Il decreto reca inoltre, all'art. 3, numerose disposizioni, confermate in sede di conversione, volte, da un lato a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi della politica anche negli enti locali, dall'altro a rafforzare il complessivo sistema dei controlli finanziari e contabili ed a ridisegnare il sistema dei controlli interni di ciascun ente<sup>14</sup>. In questa prospettiva è stata ulteriormente rafforzata la funzione di controllo della Corte dei conti sugli enti locali, che viene a ricomprendere, anche in corso di esercizio, la legittimità e regolarità della gestione finanziaria, il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione. Ed è stato potenziato il sistema dei controlli interni di ciascun ente, al fine di garantire il rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio. Questo continuo monitoraggio circa l'efficienza dei controlli interni si muove in una prospettiva che mira ad un rapporto continuo tra controlli esterni e controlli interni al fine di un rafforzamento dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali.

---

<sup>14</sup> In proposito si dispone, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare sulle società partecipate per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

A questo riguardo, secondo quanto previsto dall'art. 148 bis del TUEL, la Corte dovrà esaminare i bilanci preventivi e consuntivi dell'ente locale, comprensivi delle risultanze delle partecipazioni in società controllate. Gli effetti del controllo potranno condurre ad una pronuncia di accertamento dalla quale deriva l'obbligo per l'ente di adottare provvedimenti correttivi che, se ritenuti inidonei dalla Corte, comportano la preclusione, per l'ente, dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è emersa la non sostenibilità finanziaria.

È stata mantenuta la disposizione che prevede in capo al giudice contabile un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti di controllo. Raccordo tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale che è stata, lo ricordavo prima, criticata in sede di audizione e di primi commenti al decreto 174. Ma che testimonia, in ogni caso, il rilievo che ai controlli interni viene ormai costantemente riconosciuto nel quadro di una sana gestione finanziaria e amministrativa.

Anche per i controlli finanziari sugli enti locali è stata eliminata in sede di conversione la possibilità per la magistratura contabile di avvalersi della guardia di finanza, ed è stata introdotta la possibilità, su input della Corte dei conti, per la Ragioneria dello Stato di disporre controlli sugli enti locali, ricorrendo determinati presupposti.

Molte critiche si sono appuntate sulla disposizione che introduce l'istituto del cosiddetto "predissesto", dal quale sono in ogni caso esclusi gli enti già in dissesto, operando infatti l'istituto solo a condizione che la Corte dei conti non abbia già indirizzato l'ultimatum per l'adozione delle misure correttive vincolanti per evitare il default. Una procedura che dovrebbe favorire il riequilibrio finanziario pluriennale di quegli enti locali che presentino squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, con conseguente vanificazione di quella procedura di "dissesto guidata" della corte dei conti introdotta di cui all'art. 244 e sgg. del TUEL, funzionale ad assicurare ai cittadini di un ente in crisi economica la continuità delle funzioni e dei servizi svolti dall'ente medesimo. Ciò che disturba è soprattutto il fatto che con questa procedura vengano mantenuti in carica, e quindi favoriti, quegli stessi amministratori che sono responsabili del dissesto, piuttosto che l'interesse generale, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni.

L'evoluzione del quadro normativo conferma il collegamento tra trasformazioni dell'amministrazione ed evoluzione del ruolo e delle funzioni della Corte dei conti che estende ormai il suo orizzonte all'intero comparto della finanza pubblica ai fini della tutela ed a garanzia dell'equilibrio finanziario dell'intero settore pubblico, dell'osservanza del patto di stabilità interno, e dell'equilibrio di bilancio. Esplicita in questo senso è stata la Corte costituzionale nella già ricordata sentenza n. 198 del 2012, confermando un orientamento ormai consolidato.

Che la Corte dei conti abbia assunto con le ultime leggi, che ho prima sinteticamente ricordato, anche una funzione dissuasiva per quanti amministrano denaro pubblico, enfatizzato dal rilievo dato dai mezzi d'informazione alle deliberazioni, alle pronunce, alle relazioni della stessa e delle sue strutture decentrate è un fatto incontestabile, ma individuare, come sembra aver fatto il decreto 174, nella Corte o meglio nei controlli della Corte e delle sezioni regionali, una sorta di formula magica atta a risolvere tutti i problemi di corruzione e di inefficienza gestionale, amministrativa e finanziaria, delle autonomie territoriali è sicuramente eccessivo, anche per una istituzione che ha svolto egregiamente il controllo sulle gestioni delle autonomie territoriali, nelle sue differenti modalità, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, del rispetto degli equilibri di bilancio e di finanza pubblica, del patto di stabilità e del buon risultato dell'azione amministrativa.



Mario Serio

RIFLESSIONI SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE  
DEI CONTI IN MATERIA DI RISARCIMENTO DEL DANNO  
ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. *La nozione di danno all'immagine della pubblica amministrazione  
nella giurisprudenza costituzionale*

L'ambito tematico del danno all'immagine della pubblica amministrazione, delle sue forme di tutela e dell'intero panorama in cui il tema stesso si iscrive può essere considerato sintomatico di una vicenda felice e feconda di interazioni e integrazioni tra giurisdizioni differenti.

Va riconosciuto (e questa è in sostanza la linea portante delle presenti riflessioni) alla Corte dei conti il grande merito di essere riuscita a convogliare verso binari tradizionalmente distanti dalla locuzione "danno all'immagine" tutto il precipitato di principi e regole applicabili all'istituto, e di aver saputo soprattutto adattare alla peculiarità del giudizio contabile un bagaglio di conoscenze ed un patrimonio culturale di stretta origine privatistica, in quanto nasce nella dinamica delle relazioni interindividuali.

Se si vuole munire il tema dei necessari presidi, edificati, soprattutto di recente, dalla giurisprudenza contabile, è opportuno scolpire la cornice nella quale la stessa Corte Costituzionale è riuscita a inquadrare il tema. Si allude, in particolare, alla sentenza 355 del 2010<sup>1</sup>, che con opera meritoria e chiarificatrice ha consolidato le basi costituzionali del danno già affioranti da una giurisprudenza della Corte dei conti che aveva circa due decenni di vita alle spalle:

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 15 dicembre 2010 n. 355, «Il Foro italiano» (2011), I, 664, con nota di G. Costantino.

Identificato, infatti, il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., è sostanzialmente questa norma costituzionale ad offrire fondamento alla rilevanza di tale diritto. (...) L'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'"interno", le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. È indubbio come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto "personale" rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conformi ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole "interne", improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione "esterna" di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria.

Va poi segnalato il fatto che la giurisprudenza costituzionale, nell'accingersi a questa opera di rafforzamento del recinto primario della normativa in materia di accertamento e tutela del danno all'immagine, ha posto in essere un riuscito tentativo di salvare dai sospetti di incostituzionalità, circolanti in copia anche particolarmente rilevante, la norma della legge del 2001<sup>2</sup> che disciplina le modalità di svolgimento, dal punto di vista cronologico, dei giudizi contabili in materia di danno all'immagine. Il collegamento costituzionale è costituito, secondo il nitido ragionamento svolto dalla

---

<sup>2</sup> Si tratta dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, recante «norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti di dipendenti di amministrazioni pubbliche», che così recita: «(Responsabilità per danno erariale). 1. La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271». Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era il disposto dell'art. 17, comma 30 ter, periodi secondo, terzo e quarto, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, limitante l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine da parte delle Procure della Corte dei conti ai soli casi e modi previsti dal predetto art. 7, L. 97/2001, cioè soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione», per contrasto con gli artt. 77, 3, 97, 2, 24, 113, 81, 103, 25 cost.

Corte, dall'art. 97 che costituisce il fondamento giustificativo del riconoscimento del danno all'immagine.

Si tratta, peraltro, di un'osservazione del tutto incontestabile, cioè che l'immagine della pubblica amministrazione, la rappresentazione che di essa hanno i consociati, deve essere mantenuta integra e preservata dal rischio della sua compromissione a causa della condotta di appartenenti ad essa. Questo collegamento, di per sé intuitivo, tra l'art. 97 e i suoi corollari in termini di tutela dalla lesione dei principi che la norma postula, è stato condotto in un gioco di nessi molto agile e convincente tra i profili interni di rilevanza della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione, come risultato della osservanza, da parte dei soggetti appartenenti ad essa, dei precetti che devono regolare la loro azione, e il momento della proiezione esterna, quello del risultato dell'osservanza o dell'inosservanza di questi precetti. Il danno all'immagine diviene, pertanto, la risultante algebrica, il saldo negativo di questo confronto: esso sancisce cioè la mancata osservanza delle regole interne di condotta da parte degli appartenenti alla pubblica amministrazione e, al tempo stesso, accerta che in via costante e stabile questa ipotesi di difformità tra comportamento concreto e modello legislativo si risolve in una compromissione della credibilità e dell'affidamento che lo Stato comunità attribuisce all'operato dello Stato apparato. Questa è l'area nella quale muoversi: non quella civilistica della necessità di reintegrare un bene giuridico la cui lesione possa, di volta in volta, dipendere dalle circostanze, ma una forma di "tipizzazione" di illecito che, senza necessità di prova ulteriore, deve ritenersi sussistente ogni qualvolta venga posta in essere una delle condotte che il legislatore, ascrivendole alla categoria dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ha, in via preventiva, dotato di idoneità lesiva del bene-valore "immagine della pubblica amministrazione".

Avviato il discorso su una pista, non di automatismo, ma di previa valutazione, una volta e per tutte, della idoneità lesiva delle condotte penalmente illecite, stabilite dal legislatore, del bene-valore del danno all'immagine è, giocoforza, da ritenere assolto l'attore, cioè il Procuratore della Corte dei conti nei giudizi contabili, da oneri di prova ulteriori, quanto alla sussistenza della piattaforma giustificativa dell'affermazione di responsabilità del convenuto in una azione di danno all'immagine della pubblica amministrazione: in tal modo si rivela pienamente soddisfatta la condizione prevista dall'art. 2697 c.c.

## 2. Il danno all'immagine nella giurisprudenza civile di legittimità

La vita dell'istituto in esame e la sua concreta applicazione sono, come si è anticipato, specchio fedele di una relazione veramente virtuosa tra giurisdizioni.

Ed invero, la giurisprudenza della Corte dei conti non sempre è stata facilitata dai travagli interpretativi che, in tema di danni non patrimoniali in genere, la giurisprudenza civile ha attraversato a seguito di pronunce ed orientamenti oscillanti vissuti nella stagione della proliferazione dei segmenti costitutivi della catena dei danni non patrimoniali. Lunghissima è la terminologia di specie e sottospecie di danni non patrimoniali; ve ne è una che è l'epifania della esaltazione della categoria del danno non patrimoniale, la celebrata figura dei danni esistenziali.

A fare da contrappeso a questo allargamento, a volte incontrollato e sicuro fomite di incertezze giurisprudenziali, sono intervenuti gli orientamenti giurisprudenziali più recenti. La giurisprudenza della Corte dei conti si è in particolare soffermata, giustamente e ragionevolmente, su una delle sentenze dell'11 novembre del 2008 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, la n. 26972<sup>3</sup>, quella che rifà la storia del danno non patrimoniale in una logica da alcuni apprezzata, ma generalmente guardata con diffidenza dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza successiva della Corte di Cassazione. Sostanzialmente il punto fissato dalle Sezioni Unite è che qualunque discorso in materia di responsabilità civile deve soggiacere al criterio del bipolarismo. Non esistono altre possibilità di identificazione di categorie di danno che sfuggano al binomio danno patrimoniale-danno non patrimoniale.

Quella dei danni esistenziali è una categoria residuale nei limiti in cui essa esprime l'attitudine di un evento lesivo a compromettere, non un bene sfuggente e magmatico, quale la tutela degli aspetti esistenziali in senso genericamente inteso della persona; essa recupera la propria idoneità lesiva e, quindi, la meritevolezza di una risposta sanzionatoria, allorquando superi positivamente una dop-

<sup>3</sup> Cfr. «Guida al diritto», fasc. 47 (2008), p. 18, con nota di Dalia, Comandé; «Responsabilità e risarcimento», fasc. 11 (2008), p. 14, con nota di Rodolfi, Martini, Bilotta. Per approfondimenti sulla figura del danno non patrimoniale si rinvia a M. Serio, *Tendenze evolutive nella configurazione dell'illecito*, «Il diritto di famiglia e delle persone», II (2008), pp. 1419 sgg.



pia verifica: in primo luogo, deve trattarsi di lesioni munite di un sufficiente grado di offensività, con esclusione di quelle irrisorie e, d'altro canto, che esse in misura più o meno estesa, a seconda delle circostanze, vadano ad incidere su diritti fondamentali quali risultano dal loro collegamento a beni o valori costituzionali o a situazioni soggettive costituzionalmente protette<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Nelle parole della Corte: «La rilettura costituzionalmente orientata dell'art. 2959 c.c., come norma deputata alla tutela risarcitoria del danno non patrimoniale inteso nella sua più ampia accezione, riporta il sistema della responsabilità aquiliana nell'ambito della bipolarità prevista dal vigente codice civile tra danno patrimoniale (art. 2043 c.c.) e danno non patrimoniale (art. 2059 c.c.) (sent. n. 8827/2003; n. 15027/2005; n. 23918/2006). (...) La risarcibilità del danno non patrimoniale postula, sul piano dell'ingiustizia del danno, la selezione degli interessi dalla cui lesione consegue il danno. Selezione che avviene a livello normativo, negli specifici casi determinati dalla legge, o in via di interpretazione da parte del giudice, chiamato ad individuare la sussistenza, alla stregua della Costituzione, di uno specifico diritto inviolabile della persona necessariamente presidiato dalla minima tutela risarcitoria. (...) Fuori dai casi determinati dalla legge è data tutela risarcitoria al danno non patrimoniale solo se sia accertata la lesione di un diritto inviolabile della persona: deve sussistere una ingiustizia costituzionalmente qualificata (...) non emergono, nell'ambito della categoria generale "danno non patrimoniale", distinte sottocategorie, ma si concretizzano soltanto specifici casi determinati dalla legge, al massimo livello costituito dalla Costituzione, di riparazione del danno non patrimoniale (...) Il pregiudizio di tipo esistenziale, per quanto si è detto, è quindi risarcibile solo entro il limite segnato dalla ingiustizia costituzionalmente qualificata dell'evento di danno. Se non si riscontra lesione di diritti costituzionalmente inviolabili della persona non è data tutela risarcitoria. (...) La gravità dell'offesa costituisce requisito ulteriore per l'ammissione a risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona conseguenti alla lesione di diritti costituzionali inviolabili.

Il diritto deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio. La lesione deve eccedere una certa soglia di offensività, rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza. Il filtro della gravità della lesione e della serietà del danno attua il bilanciamento tra il principio di solidarietà verso la vittima, e quello di tolleranza, con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale è dovuto solo nel caso in cui sia superato il livello di tollerabilità ed il pregiudizio non sia futile. Pregiudizi connotati da futilità ogni persona inserita nel complesso contesto sociale li deve accettare in virtù del dovere della tolleranza che la convivenza impone (art. 2 Cost.). Entrambi i requisiti devono essere accertati dal giudice secondo il parametro costituito dalla coscienza sociale in un determinato momento storico (criterio sovente utilizzato in materia di lavoro, sent. n. 17208/2002; n. 9266/2005, o disciplinare, S.U. n. 16265/2002)».

### 3. *La giurisprudenza della Corte dei conti successiva alla sentenza 26972 del 2008 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione*

Questo, in sintesi, lo scenario successivo alla fondamentale sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del gennaio 2003<sup>5</sup>, che risolse una questione di massima affermando la configurabilità del danno all'immagine di una pubblica amministrazione – inteso come lesione dell'interesse della persona giuridica pubblica alla sua identità, credibilità e reputazione, giuridicamente tutelato e conformato in forza dei principi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 97 cost. – come danno cosiddetto esistenziale (ex art. 2043 c.c.) e non come danno morale (ex art. 2059 c.c.); affermando, altresì, che, avendo natura di danno esistenziale, esso costituiva danno non patrimoniale e quindi cosiddetto danno-evento, inteso come lesione di situazioni soggettive comportanti la perdita di beni protetti, anche non patrimoniali, di rilievo costituzionale.

Quanto alla determinazione quantitativa affermava la Corte che essa, come per ogni danno esistenziale, andasse effettuata sulla base di parametri oggettivi: da un lato, l'allegazione di conseguenze negative "tipiche" dell'illecito contestato, ovvero di danni che di per sé possano presumersi causalmente riconducibili alla lesione all'immagine, secondo il criterio dell'"id quod plerumque accidit"; come le spese necessarie per il ripristino del prestigio dell'amministrazione, vuoi già sostenute e quindi liquide, vuoi ancora da sostenersi e quindi illiquide, ma liquidabili equitativamente ex art. 1226 c.c., anche sulla base di prove presuntive od indiziarie; o come le perdite presunte a carico dell'amministrazione, anch'esse illiquide ma liquidabili equitativamente, le quali siano di per sé riconducibili alla lesione all'immagine secondo regolarità causale (ad esempio la presunta diminuzione di lasciti e donazioni, dovuta alla perdita di prestigio dell'amministrazione, beneficiaria, prima dell'illecito, di atti di liberalità). D'altro canto va considerata l'allegazione e la prova in concreto di conseguenze negative "ulteriori" o "anomale" dell'illecito contestato, ovvero di danni che secondo la regolarità causale non possano presumersi connessi alla lesione all'immagine di per sé soli, senza una prova concreta del nesso causale; fermo restando che le minori entrate o le maggiori spese conse-

<sup>5</sup> Corte dei conti, Sez. Riunite, 23 aprile 2003, n. 10, «Responsabilità civile e previdenza», fasc. 4-5 (2003), p. 1132, con nota di M. Poto.

cretamente accertate (e non meramente presunte) correlate alla condotta illecita concretano un danno patrimoniale e non un danno all'immagine.

Dopo quella sentenza, che sembrava aver dipanato i vari dubbi, nel 2009<sup>6</sup> la Corte fu costretta a fare i conti con la sentenza delle Sezioni Unite civili, perché in questo arco di tempo, intercorso tra gli inizi del 2003 e il tramonto del 2008, si era andata assestando la nozione di danno all'immagine della pubblica amministrazione lungo il crinale del danno esistenziale, ossia di una figura di sostanziale creazione giurisprudenziale. Vi era tutta una serie di corollari, il più importante dei quali era la necessità di piegare la figura del danno all'immagine, inteso come sintomatico di un danno esistenziale, alle regole proprie del danno non patrimoniale. Risultava, allora, diretta la linea di collegamento del danno all'immagine con l'art. 2059 c.c. ed i criteri di valutazione e liquidazione del danno postulati da questa norma, in particolare l'art. 1226, prevedente la valutazione in forma equitativa del danno, quando ne sia impossibile o sommamente difficile la prova. Saltata la categoria del danno esistenziale, il ragionamento della Corte dei conti è stato contraddistinto dal nitore argomentativo con cui dal 2009 in poi la giurisprudenza contabile ha saputo riadattarsi ad una realtà giurisprudenziale profondamente mutata, e con un grado di assoluta, innovativa autonomia. Va, in particolare, dato atto alla Corte dei conti di aver mostrato una capacità di rivisitazione di istituti civilistici, non soltanto nell'ambito dell'esercizio rigoroso delle attribuzioni previste dall'art. 103 cost., ma in perfetta consonanza con i principi portanti della materia.

Va brevemente illustrato l'itinerario di rivisitazione del tema da parte della Corte dei conti.

In primo luogo, la giurisprudenza contabile ha dimostrato come i civilisti a volte riescano a costruirsi dei domini costituiti da categorie giuridiche rigide, che poi li sopraffanno, rimanendo vittime delle proprie costruzioni dogmatiche. Tra esse va annoverata la distinzione tra danno conseguenza e danno evento che, lungi dall'essere una mostruosa creatura dottrinarica, fu ammessa dalla Corte Costituzionale nel 1986<sup>7</sup>. Così si espresse, infatti, il giudice delle leggi:

<sup>6</sup> Corte dei conti, Sez. Terza giurisdizionale centrale d'Appello, 9 aprile 2009, n. 143.

<sup>7</sup> Corte Costituzionale, 14 luglio 1986, n. 184, su cui v. G. Giannini, *Riflessioni sulla sentenza della corte costituzionale n. 184 del 1986*, «Diritto e pratica nell'assicurazione», fasc. 4 (1986), pp. 641-644; A. Pulvirenti, *Considerazioni sulla natura del*

Ed a tal fine va premessa la distinzione tra evento dannoso o pericoloso, al quale appartiene il danno biologico, e danno-conseguenza, al quale appartengono il danno morale subiettivo ed il danno patrimoniale. Vale, infatti, distinguere da un canto il fatto costitutivo dell'illecito civile extracontrattuale e dall'altro le conseguenze, in senso proprio, dannose del fatto stesso. Quest'ultimo si compone, oltretutto del comportamento (l'illecito è, anzitutto, atto) anche dell'evento e del nesso di causalità che lega il comportamento all'evento. Ogni danno è, in senso ampio, conseguenza: anche l'evento dannoso o pericoloso è, infatti, conseguenza dell'atto, del comportamento illecito. Tuttavia, vale distinguere, anche in diritto privato (specie a seguito del riconoscimento di diritti, inviolabili costituzionalmente, validi anche nei rapporti tra privati) l'evento materiale, naturalistico, che, pur essendo conseguenza del comportamento, è momento od aspetto costitutivo del fatto, dalle conseguenze dannose, in senso proprio, di quest'ultimo, legate all'intero fatto illecito (e quindi anche all'evento) da un ulteriore nesso di causalità. Non esiste comportamento senza evento: il primo è momento dinamico ed il secondo momento statico del fatto costitutivo dell'illecito. Da quest'ultimo vanno nettamente distinte le conseguenze, in senso proprio, del fatto, dell'intero fatto illecito, causalmente connesse al medesimo da un secondo nesso di causalità.

La stessa Corte Costituzionale, a distanza di 8 anni<sup>8</sup>, fu costretta a rinnegare la distinzione, resasi conto di come la giurisprudenza civile fosse costretta a vivere in una gabbia dogmatica dalla quale non riusciva ad uscire. La prima operazione che qualunque giudice civile doveva compiere nella liquidazione, soprattutto, dei danni non patrimoniali era, infatti, la riconduzione degli stessi all'alternativa

---

*danno all'integrità psicofisica della persona umana dopo la sentenza 30 giugno 1986, n. 184 della Corte Costituzionale*, «Il Foro padano», fasc. 1 (1987), pp. 23-29; A. Fiori, *La valutazione medico-legale del danno alla persona da responsabilità civile dopo la sentenza n. 184 del 30.6.1986 della corte costituzionale: in mezzo al guado*, «Rivista italiana di medicina legale», fasc. 2 (1987), pp. 383-408; C. Castronovo, *Da Corte costituzionale 184/1986 a Corte costituzionale 372/1994*, «Responsabilità civile e previdenza», fasc. 2-3 (1997), pp. 269-277; F.D. Busnelli, *A dieci anni dalla sentenza 184/1986 della corte costituzionale sul danno alla salute. Conferme, correzioni di rotta, prospettive*, «Responsabilità civile e previdenza», fasc. 5-6 (1997), pp. 917-936.

<sup>8</sup> Corte Costituzionale, 27 ottobre 1994, n. 372, «Giurisprudenza italiana», n. 7 (1995), con nota di A. Jannarelli, *Il «sistema» della responsabilità civile proposto dalla Corte costituzionale ed i «problemi» che ne derivano*. Queste le parole della Corte: «È sempre necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 cod.civ., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale), alla quale il risarcimento deve essere (equitativamente) commisurato (...) Il danno biologico, al pari di ogni altro danno ingiusto, è risarcibile soltanto come pregiudizio effettivamente conseguente a una lesione».

danno conseguenza-danno evento. La Corte dei conti si è presto accorta di trovarsi di fronte ad una vera e propria superfetazione ed ha, allora, spostato l'indice dell'attenzione dalla bipolarità danno conseguenza-danno evento alla ricostruzione degli effetti lesivi della condotta illecita di appartenenti alla pubblica amministrazione rispetto al bene-valore, l'immagine della pubblica amministrazione. Ed allora, anche grazie ad una formula espressiva abilissima, si sottrae alle strettoie di un'alternativa altrimenti perentoria, e così ragiona: il danno all'immagine è categoria concettuale che, inevitabilmente e costantemente, realizza e partecipa dei caratteri che separatamente darebbero, o potrebbero dar luogo, tanto ad un danno conseguenza quanto ad un danno evento.

Il percorso argomentativo che segue la Corte è tipico di quello utilizzato soprattutto nella giurisprudenza di *common law*, ossia della scomposizione e dell'interpretazione della fattispecie normativa astratta, attraverso l'esame delle conseguenze concrete, cioè prodotte nella realtà, del fatto sottoposto a giudizio della Corte; si tratta di un metodo squisitamente e fruttuosamente induttivo<sup>9</sup>. Ed allora in quest'opera di scomposizione della fattispecie occorre guardare al nucleo essenziale del danno all'immagine, alla sua componente patrimoniale netta, vale a dire, la lesione del bene, con il corollario dei costi volti al ripristino. Vi è poi un nucleo variabile e contingente costituito da tutti quei costi che non hanno carattere di costanza e di ineludibilità, ma che vanno accertati caso per caso.

#### 4. I costi del ripristino dell'immagine della pubblica amministrazione

Appare così l'ultimo movimento ascensionale compiuto dalla giurisprudenza della Corte: edificare una, anche terminologicamente suggestiva, figura riassuntiva delle due componenti di danno ri-

---

<sup>9</sup> Per approfondimenti sul metodo casistico nel diritto inglese v. F. Pollock, *The science of case-law*, in A.L. Goodhart (a cura di), *Jurisprudence and Legal Essays*, Londra, 1961; A.L. Goodhart, *Precedents in English and continental Law*, «The Law Quarterly Review», (1934), pp. 40 sgg.; P. Shears, G. Stephenson (a cura di), *James' Introduction to English Law*, Butterworths, London, 1996, 13<sup>a</sup> ed., p. 15; sui rapporti tra metodo casistico e dogmatico v. M. Serio, *L'apporto della comparazione nel rapporto tra scienza giuridica ed elaborazione giurisprudenziale*, in L. Vacca (a cura di), *Scienza giuridica e prassi*, Jovene, Napoli, 2011.

scontrabili nel danno all'immagine, quella di spese trasversali. Si tratta di tutto il coacervo di pregiudizi patrimoniali patiti dalla pubblica amministrazione per il ripristino di un equilibrio di immagine leso, inclusi i pregiudizi patrimoniali, consistenti in quelle che, usando una terminologia lavoristica, si potrebbero definire azioni positive, ovvero le spese promozionali del recupero della lesione dell'immagine. C'è proprio un caso<sup>10</sup>, quello che consolidò la feconda stagione di responsabilità per danno all'immagine, del professore universitario che, spregiudicatamente appropriandosi della tesi di laurea di un proprio studente, pubblicò il lavoro, spacciandolo come proprio e determinando, come è ovvio, un crollo di fiducia, da parte soprattutto della popolazione studentesca, nell'operato dei propri docenti e nel loro senso deontologico. Il danno, pur ricorrendosi al criterio equitativo dell'art. 1226 c.c., è incalcolabile. Il rapporto fiduciario che deve intercorrere tra lo Stato-comunità e lo Stato-apparato è irreparabilmente rotto. Ecco, allora, emergere la nozione di costo o spesa trasversale come naturalmente inerente ad ogni vicenda di danno all'immagine, perché è il risultato della combinazione del nucleo patrimoniale stabile con quello variabile, con quello cioè che, di volta in volta, costituisce il contenuto dell'obbligazione risarcitoria gravante sul convenuto, consistente nell'adozione di quelle misure ripristinatorie che meglio si prestino, nel caso concreto, al conseguimento dello scopo del ristabilimento del rapporto fiduciario.

Vi è un secondo versante su cui la Corte dei conti è intervenuta, sia pur prendendo a mutuo una particolare interpretazione della sentenza 26972 del 2008 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione. Tale sentenza, quasi a compensare la selezione in senso bipolare delle forme di responsabilità civile, esprime la necessità, non soltanto di recuperare sotto l'ombrello protettivo dei danni non patrimoniali una pluralità di fattispecie frammentarie che prima godevano del privilegio del nome proprio, ma di importare forzosamente nell'ambito del danno non patrimoniale una serie di istituti, figure e regole proprie del danno patrimoniale. E tra queste incluse come danno non patrimoniale risarcibile l'inadempimento contrattuale; o, per dirla più

---

<sup>10</sup> Si tratta della già riferita pronuncia emessa dalla Sezione Terza giurisdizionale centrale d'Appello, 9 aprile 2009, n. 143.

linearmente, ritenne la possibilità che un inadempimento contrattuale fosse fonte di danni non patrimoniali. Così si espresse la Suprema Corte:

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., consente ora di affermare che anche nella materia della responsabilità contrattuale è dato il risarcimento dei danni non patrimoniali. Dal principio del necessario riconoscimento, per i diritti inviolabili della persona, della minima tutela costituita dal risarcimento, consegue che la lesione dei diritti inviolabili della persona che abbia determinato un danno non patrimoniale comporta l'obbligo di risarcire tale danno, quale che sia la fonte della responsabilità, contrattuale o extracontrattuale. Se l'inadempimento dell'obbligazione determina, oltre alla violazione degli obblighi di rilevanza economica assunti con il contratto, anche la lesione di un diritto inviolabile della persona del creditore, la tutela risarcitoria del danno non patrimoniale potrà essere versata nell'azione di responsabilità contrattuale, senza ricorrere all'espedito del cumulo di azioni. Che interessi di natura non patrimoniale possano assumere rilevanza nell'ambito delle obbligazioni contrattuali, è confermato dalla previsione dell'art. 1174 c.c., secondo cui la prestazione che forma oggetto dell'obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e deve corrispondere ad un interesse, anche non patrimoniale, del creditore. L'individuazione, in relazione alla specifica ipotesi contrattuale, degli interessi compresi nell'area del contratto che, oltre a quelli a contenuto patrimoniale, presentino carattere non patrimoniale, va condotta accertando la causa concreta del negozio, da intendersi come sintesi degli interessi reali che il contratto stesso è diretto a realizzare, al di là del modello, anche tipico, adoperato; sintesi, e dunque ragione concreta, della dinamica contrattuale (come condivisibilmente affermato dalla sentenza n. 10490/2006).

Per quanto discutibile sia l'affermazione conta semplicemente cogliere questo dato di fatto, così come fu colto dalla Corte dei conti.

##### *5. La natura contrattuale del danno all'immagine della pubblica amministrazione*

Nel ridisegnato sistema bipolare della responsabilità civile, in cui si tende a classificare come non patrimoniale il danno all'immagine della pubblica amministrazione, ovviamente occorre prendere a mutuo anche questo indirizzo giurisprudenziale che configura il danno non patrimoniale come prodotto diretto ed immediato dell'inadempimento contrattuale. Saranno ripercorsi i passaggi logicamente necessari per coordinare questi due indirizzi.

Il primo, aspro ed anche oggetto di dubbi, consiste nella perentoria riconduzione del danno all'immagine nella categoria di danni collegabili ad una responsabilità contrattuale, quale l'inadempimento del contratto. La Corte aggiunge che al contratto va assimilato, ai fini della responsabilità ex art. 1218 del c.c., il rapporto di servizio. Nel tentativo di riscrivere lo statuto della responsabilità civile, secondo un modello unitario, utilizzando una formula frutto del modello dell'esperienza inglese<sup>11</sup>, che tende a ricostruire la responsabilità civile come difformità della condotta concreta rispetto al modello astratto, la responsabilità contrattuale diviene il modello tipico di ogni forma di responsabilità. Ed infatti, non occorre che sussista il contratto perché la condotta lesiva del patrimonio altrui venga dichiarata tale, basta un *quid minoris* che, tuttavia, sottolinei l'aspetto di relazionalità che intercorre tra i soggetti: nasce così la responsabilità da contatto. Ogni qual volta, cioè, intercorra tra due soggetti una relazione, in termini di prossimità giuridica, fisica o anche temporale, tale per cui la condotta di uno di essi negativamente si espanda sul patrimonio altrui, allora verrà affermata una responsabilità di natura contrattuale<sup>12</sup>.

E questo la Corte dei conti dice, al tempo stesso chiarendo che hanno carattere residuale le ipotesi di responsabilità contabile, come fonte di danno all'immagine, dipendenti dalla condotta di estranei alla pubblica amministrazione. Una recentissima sentenza<sup>13</sup> della sezione giurisdizionale del Lazio, a proposito della vicenda nota come "calciopoli" statuisce la responsabilità dei soggetti operanti nell'ambito federale calcistico, ossia in un ambito privatistico, per avere compromesso il buon nome delle federazioni stesse, spendibile nelle declinazioni di rilevanza pubblicitaria,

<sup>11</sup> V. per approfondimenti M. Serio, *La responsabilità complessa. Verso uno statuto unitario della civil liability*, La Palma, Palermo, 1988, oggi anche in M. Serio, *Studi comparatistici sulla responsabilità civile*, Giappichelli, Torino, 2007, parte III su cd-rom.

<sup>12</sup> V. sul punto A. Di Majo, *Contratto e torto: la responsabilità per il pagamento di assegni non trasferibili*, «Corriere giuridico» (2007), p. 1712; Id., *Le tutele contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2009; C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2006, (specialmente p. 463); M. Serio, *La tutela della parte adempiente: il principio di effettività del rimedio risarcitorio e la sua attuazione negli ordinamenti nazionali*, «Europa e diritto privato» (2010), pp. 1073 sgg.

<sup>13</sup> Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale per la Regione Lazio, sentenza del 16 ottobre 2012, n. 993.



quelle cioè afferenti all'organizzazione dello sport inteso come valore costituzionale:

Ritiene il Collegio che nella fattispecie all'esame la prova dell'esistenza del danno all'immagine sia di comune dominio e sia stata rafforzata dall'esito del giudizio penale di primo grado. Esso consiste nella violazione, senza precedenti, dei fondamentali principi di lealtà sportiva. Mai l'illecito sportivo, che pure era stato scoperto nel passato nel mondo del calcio, aveva toccato livelli di diffusione e di gravità quali quelli riferibili al campionato 2004-2005, nel quale sono stati coinvolti a vario titolo e con condotte gradualmente colpevoli i vertici federali e del settore arbitrale, tali da investire in radice la credibilità dell'intero sistema. Il discredito del calcio italiano, ancora vivo nell'opinione pubblica (e purtroppo rinverdito da fatti più recenti), ha travalicato i confini nazionali e gli organismi internazionali di gestione del calcio (FIFA, UEFA) guardano alla nostra organizzazione e ai risultati sportivi delle gare nazionali ancora oggi con incerta affidabilità. La lesione della fiducia dell'opinione pubblica è ancora aperta e l'immagine corrotta del nostro calcio indelebile. La quantificazione di tale danno seguirà i parametri oggettivi e soggettivi consolidati nella giurisprudenza contabile graduandone l'entità addebitabile ai singoli convenuti in relazione alla carica dagli stessi rivestita, alla rilevanza della violazione, alla sua reiterazione, alla partecipazione associativa, alla realizzazione dell'intento illecito.

Ed allora, il primo momento di collegamento del danno all'immagine alla giurisprudenza della Cassazione è quello della qualificazione del danno all'immagine come danno implicante una responsabilità contrattuale. E questo certamente non determina soltanto risultati pratici differenti, ma rivoluziona il perimetro dogmatico nel quale l'istituto viene a collocarsi.

Ma, così operando, la Corte dei conti naturalmente attrae a sé l'intera corona di principi che, derivando dall'art. 1218 c.c., disciplinano la responsabilità contrattuale. Questo è il momento, anche dal punto di vista applicativo, di maggior impatto; ed è forse un terreno sul quale ulteriori riflessioni andranno fatte, quando i casi concreti lo imporranno.

#### *6. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dall'inadempimento di obblighi di servizio*

Bisogna essere manifestamente consapevoli del fatto che, se ci si incammina verso il sistema della responsabilità contrattuale per inadempimento degli obblighi di servizio, l'approdo è verso un si-

stema di responsabilità oggettiva. Tale essendo la responsabilità per inadempimento e del tutto marginali essendo le ipotesi di esclusione della responsabilità contrattuale per fatti legati alla persona del debitore che abbiano una rilevanza obiettiva ed esterna, come l'impossibilità dell'esecuzione, non imputabile al debitore stesso. Questo è un punto delicatissimo da stabilire: a quali condizioni possa affermarsi coerentemente una responsabilità contrattuale per inadempimento in un ambito procedimentale in cui è evidente lo stampo aquiliano che lo governa, come è dimostrato dalla grande attenzione che tradizionalmente la Corte ha riservato alla modulazione o alla intensità dell'elemento soggettivo soprattutto con riferimento alle gradazioni di colpa.

Su questo ovviamente, occorrerà prendere una posizione: c'è da chiedersi se si possa arrivare ad uno scardinamento delle prassi passate in tema di affermazione di responsabilità per danno all'immagine sulla base della semplice ricorrenza del nesso causale, cioè di una sequenza di condotte fenomenicamente rilevabili che portino poi alla determinazione dell'evento lesivo, o se occorra pur sempre che l'attore dimostri la riferibilità in capo al convenuto dell'elemento soggettivo contrario necessario.

La possibile conclusione da trarre da questa premessa è che c'è una fiera, orgogliosa rivendicazione di stabilità della propria giurisprudenza in tema di danno all'immagine da parte della Corte dei conti. Le Sezioni Riunite, nel gennaio 2011<sup>14</sup>, respinsero in blocco una quantità cospicua di questioni di massima sollevate da una sezione giurisdizionale della Puglia<sup>15</sup> che sostanzialmente ventilavano il timore che la giurisprudenza fosse incerta, ambigua o addirittura incompatibile con le previsioni della legge del 2001. In una puntigliosissima sentenza del 2011 che in effetti è una sentenza ricognitiva del combinato disposto dei principi delle Sezioni Riunite del 2003<sup>16</sup> e della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello centrale del 2009<sup>17</sup>, le Sezioni Riunite dimostrano che non è vero, tutte le questioni in blocco andavano dichiarate inammissibili, perché prive del

---

<sup>14</sup> Corte dei conti, Sez. Riunite, 18 gennaio 2011, n. 1.

<sup>15</sup> Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale per la Regione Puglia, ord. del 27 maggio 2010, n. 83.

<sup>16</sup> Corte dei conti, Sez. Riunite, 23 aprile 2003, n. 10, «Responsabilità civile e previdenza», fasc. 4-5 (2003), p. 1132, con nota di M. Poto.

<sup>17</sup> Corte dei conti, Sez. Terza giurisdizionale centrale d'Appello, 9 aprile 2009, n. 143.

loro presupposto, cioè del contrasto giurisprudenziale tra sezioni. Non soltanto non vi era contrasto, ma vi era armonia. Così, infatti, la sentenza si è espressa:

Alla stregua delle suesposte considerazioni, la ricostruzione complessiva del danno all'immagine, come emergente dai principi affermati nella sentenza della Terza Sezione centrale d'appello n. 143/2009 e dai conformi orientamenti delle altre sezioni di appello sopra richiamati non configura affatto il contrasto giurisprudenziale ipotizzato nell'ordinanza di rimessione, considerato altresì che – come rilevato dalla Procura generale nelle conclusioni versate in atti – “(...) la stessa giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata nell'ordinanza, ed in particolare Cass. Civ., sez. III, 4.6.2007, n. 12929, evidenzia che il ‘danno non patrimoniale’, inteso come ‘danno c.d. conseguenza’, è costituito (...) dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente (...) sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori di categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca, e non “dalle spese necessarie al ripristino”. In altre parole il danno all'immagine della Pubblica amministrazione, anche se qualificato “conseguenza”, coincide non già con il fatto lesivo (in ipotesi di condotta di corruzione), ma con la lesione (perdita di prestigio), che costituisce una “conseguenza” (art. 1223 c.c.) del fatto lesivo, sicché – come rilevato anche dalla Procura generale nelle conclusioni versate in atti – la soluzione ipotizzata nell'ordinanza di remissione, per la quale non vi sarebbe danno all'immagine “in assenza di spese di ripristino”, appare contrastare con la stessa ricostruzione del danno in termini di “danno conseguenza” espressa nell'ordinanza medesima, con il richiamo alla giurisprudenza della Corte di cassazione.

In definitiva, sulla scorta dei principi affermati nella sentenza della Terza sezione centrale d'appello n. 143/2009 anche alla luce della giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione intervenuta dopo la sentenza di queste Sezioni riunite n. 10/QM/2003 (cfr. SS.UU. Cassazione n. 26972 e n. 26975 dell'11 novembre 2008), e dei conformi orientamenti delle altre sezioni di appello sopra richiamati, deve ritenersi che il danno all'immagine della Pubblica amministrazione (“non patrimoniale”), anche se inteso come “danno c.d. conseguenza”, è costituito “dalla lesione” all'immagine dell'ente, “conseguente” ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa (compimento di reati o altri specifici casi), da non confondersi con “le spese necessarie al ripristino”, che costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento.

Alla stregua delle suesposte considerazioni si ritiene che la più recente giurisprudenza delle sezioni d'appello della Corte dei conti, pur non ignorando i recenti approdi giurisprudenziali della Corte di cassazione richiamati nell'ordinanza di rimessione, esprime orientamenti uniformi e consolidati sulla individuazione, sulla prova e sulla quantificazione del danno all'immagine alla pubblica amministrazione rientrante nel proprio ambito di giurisdizione, sicché non risulta sussistente il contrasto giurisprudenziale ipotizzato nell'ordinanza di rimessione ai fini della ammissibilità della prospettata questione di massima.

Questo è un punto fermo: la Corte è consapevole che armonia vi è e sembra che si debba convenire su questo giudizio.

### *7. Problemi futuri*

Ciò premesso, bisogna anche sollecitare, quando il caso concreto o i casi concreti lo suggeriranno, la risposta ad una serie di questioni collaterali che derivano dal consolidato assetto del danno all'immagine. Questioni che afferiscono alla mantenuta rilevanza, o ai limiti di rilevanza, dell'elemento soggettivo del convenuto ai fine dell'affermazione della sua responsabilità.

In secondo luogo, occorre occuparsi dei canoni probatori applicabili. L'art. 1226 c.c. è norma che generalmente viene utilizzata nei casi di responsabilità aquiliana ai sensi dell'art. 2043 c.c. Molto più dubbia è la utilizzazione, non più occasionale ma ferma, nei casi di responsabilità contrattuale. Perché della responsabilità contrattuale si sono già predeterminati i canoni ermeneutici circa la individuazione del danno risarcibile, essendo direttamente rinvenibili nel programma contrattuale, tanto dal punto di vista degli oneri sostenuti da una parte a seguito dell'inadempimento dell'altra ad eseguire il contratto, quanto dal punto di vista delle aspettative, dell'interesse positivo che il creditore si riprometteva di conseguire dall'esecuzione del contratto in virtù dell'adempimento dell'altra parte.

Se così è, se cioè si sposa in modo risoluto e irreversibile la tesi della responsabilità contrattuale, coerentemente l'apparato concettuale che vi fa capo deve essere seguito o, per lo meno, non può essere sistematicamente derogato. E su questo occorre che una riflessione programmatica venga condotta. È chiaro che, nella misura in cui si tende ad oggettivizzare il criterio di affermazione della responsabilità di danno all'immagine in quanto danno contrattuale, per bilanciare questo indubbio vantaggio che oggi corona la posizione dell'attore deve intervenire l'aggravamento dello standard probatorio circa la individuazione della quota variabile, della quota contingente del danno all'immagine, ferma rimanendo la parte strutturale, il nucleo essenziale. Occorre cioè che questa determinazione venga fatta con riferimento a spese documentate o comunque documentabili, che siano assistite dall'esistenza di un nesso eziologico indiscutibile tra la condotta e l'evento.

Per concludere, è da riconoscere che un nuovo capitolo è stato scritto, un capitolo che è stato sinora in grado di essere letto in ar-

monia e con coerenza rispetto ai casi concreti. È possibile, però, che a seguito di queste interazioni con la giurisprudenza ordinaria sia necessario mettere a fuoco, coordinandoli con la materia civilistica, una serie di principi in tema di causalità, prova ed elemento soggettivo. C'è da confidare che, con la stessa perizia e lungimiranza con cui ha saputo affrontare i problemi precedenti, la giurisprudenza della Corte dei conti possa delineare lucidamente questo nuovo assetto futuro.



Maria Cristina Cavallaro

## LE NUOVE FRONTIERE DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE

### 1. *Quadro normativo e principali questioni teoriche*

La possibilità di estendere l'ambito della giurisdizione contabile, riconducendo nell'alveo della responsabilità amministrativa anche la responsabilità di soggetti estranei alla pubblica amministrazione, ha cominciato a porsi prevalentemente con riguardo agli amministratori e ai dipendenti degli enti pubblici economici, mentre oggi riguarda per lo più la variegata tipologia delle società per azioni in mano pubblica.

Si tratta di un tema particolarmente ricco di spunti problematici, rispetto al quale può essere utile individuare preliminarmente gli attuali confini della giurisdizione contabile. A tal fine è necessario procedere dall'art. 103 comma 2 della Costituzione, secondo cui «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

La disposizione è stata interpretata dalla Corte costituzionale come norma posta a presidio, insieme all'art. 97 cost., del principio di buon andamento e del controllo contabile «i quali sono legati entrambi dal comune fine di assicurare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici»<sup>1</sup>. Ma, per quanto in questa sede giova rilevare, la Corte costituzionale più volte ha sottolineato che la disposizione in commento necessita della cosiddetta *interpositio legislatoris*. Nel senso che la giurisdizione della Corte dei conti «nelle materie di contabilità pubblica» deve considerarsi «tendenzialmente generale (ma) la sua

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 371 del 1998.

portata espansiva incontra il limite funzionale della *interpositio* del legislatore<sup>2</sup>.

Per esigenza di sintesi, non è qui possibile ripercorrere l'iter normativo e giurisprudenziale che ha condotto all'estensione della giurisdizione contabile nei confronti dei dipendenti di Regioni ed enti locali<sup>3</sup>, anche se va sottolineato come, durante tale percorso, il legislatore ha di fatto recepito gli approdi della giurisprudenza contabile, che ancor prima della espressa previsione normativa aveva già avuto modo di affermare la propria giurisdizione nelle stesse materie<sup>4</sup>. Rimane, tuttavia, l'attuale difficoltà di ricondurre, in assenza di un'espressa previsione normativa, la responsabilità dei dipendenti degli enti pubblici economici e delle società in mano pubblica nell'alveo della responsabilità amministrativa<sup>5</sup>.

Com'è noto, infatti, per lungo tempo i presupposti per l'attivazione della responsabilità amministrativa sono stati considerati la natura pubblica dell'ente con il quale l'agente è in rapporto d'impiego e la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nel cui ambito si sia verificato l'evento dannoso (in tal senso tra l'altro orientava l'art. 82 del reg. cont. secondo cui «l'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo»).

Tuttavia, a partire dagli anni '90, si è assistito ad un processo di privatizzazione che ha riguardato la pubblica amministrazione, sia sotto il profilo organizzativo, sia con riguardo ai modelli dell'at-

<sup>2</sup> Così Corte cost. sent. n. 773 del 1988. Sulla necessità dell'*interpositio legislatoris* si veda tra le più recenti Corte cost., sent. n. 46 del 2008. In dottrina cfr. F. Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2006, in particolare pp. 43 sgg.

<sup>3</sup> Sul punto per i dipendenti delle Regioni la previsione è contenuta agli artt. 30 e 31, l. n. 335 del 1976, per quelli degli enti locali si veda l'art. 58, l. n. 142 del 1990, ora art. 93 t.u. n. 267 del 2000.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della giurisdizione contabile si veda F.G. Scoca, *Fondamento storico e ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 37 sgg.; nonché F. Tigano, *Corte dei Conti e attività amministrativa* cit. pp. 199 sgg.

<sup>5</sup> In argomento si veda V. Caputi Jambrenghi, *Azione ordinaria di responsabilità e azione amministrativa in materia di società in mano pubblica. L'esigenza di tutela degli interessi pubblici*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)* cit. pp. 323 sgg.



tività<sup>6</sup>. Si pensi alla privatizzazione di taluni apparati amministrativi (come la cosiddetta aziendalizzazione delle Asl o, appunto, alla trasformazione in Spa degli enti pubblici economici), nonché alla privatizzazione del pubblico impiego in generale, alla riforma della dirigenza (con la previsione della distinzione tra politica e amministrazione), o ancora alla disciplina degli organismi di diritto pubblico di derivazione comunitaria. Sul versante dell'attività già da tempo il legislatore ha introdotto il principio, favorevolmente accolto dalla dottrina, secondo cui l'esercizio del potere pubblico può avvenire secondo moduli consensuali (secondo quanto prevede l'art. 11, ma più in generale l'art. 1 comma 1 bis della l. n. 241 del 1990)<sup>7</sup>.

Tale processo di privatizzazione sommariamente descritto ha portato a mettere in discussione il principio secondo cui la responsabilità amministrativa potesse (e dovesse) riguardare solo i dipendenti di soggetti pubblici<sup>8</sup>.

Conseguentemente si è assistito a un'evoluzione del presupposto della sussistenza di un rapporto di impiego, che ha cominciato ad essere interpretato in termini più ampi ed elastici, ritenendosi sufficiente la sussistenza di un rapporto di servizio. In tal senso, lo spunto argomentativo è stato tratto dall'art. 1 comma 4 della l. n. 20 del 1994, secondo cui «la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza». Per cui, s'è osservato, il legislatore, nella prospettiva di sanzionare quei comportamenti idonei ad arrecare un danno al patrimonio pubblico, supera l'esigenza di presupporre, ai fini della responsabilità amministrativa, la sussistenza di un rapporto di impiego tra il danneggiante e il danneggiato<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> In generale si veda sul fenomeno V. Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>7</sup> Sull'argomento si veda D. De Pretis, *L'attività contrattuale della p.a. e l'art. 1-bis della legge n. 241 del 1990: l'attività non autoritativa secondo le regole del diritto privato e il principio di specialità*, online sul sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); *ibidem* v. altresì L. Iannotta, *L'adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*. Cfr. inoltre M.C. Cavallaro, *Pubblica amministrazione e diritto privato*, «Nuove Autonomie», n. 1-2 (2005), p. 39.

<sup>8</sup> In tal senso cfr. Cass. SS. UU. sent. n. 19667 del 2003.

<sup>9</sup> Cfr. al riguardo *ivi*, secondo cui «è, dunque, l'evento verificatosi in danno di un'amministrazione pubblica il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile, e non, o non più, il quadro di riferimento (diritto pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stesso».

Nei più recenti orientamenti giurisprudenziali dello stesso rapporto di servizio si è accolta una nozione ancora più ampia, sicché lo si è ritenuto esistente nel caso in cui si abbia una relazione funzionale, caratterizzata dal fatto che un soggetto esterno all'amministrazione si inserisce nell'iter procedimentale dell'ente pubblico e ne condivide con esso le finalità dell'azione<sup>10</sup>.

Per altro verso, sempre nell'ottica di dilatare i confini della responsabilità amministrativa, si è progressivamente accolta anche una nozione più ampia del danno. Sicché, ad esempio, si è ritenuto che il fondamento della responsabilità amministrativa debba essere il danno, ma lo stesso deve essere inteso non solo come danno all'erario, ma più in generale come danno inferito ad un patrimonio pubblico o scaturente dalla gestione (o, più in generale, dall'uso) di denaro pubblico. Sino ad arrivare ad ammettere che il danno è pubblico laddove possa essere riferito alla collettività<sup>11</sup>.

La dilatazione della nozione di pubblico impiego (e del successivo rapporto di servizio) e della nozione di danno ha comportato, com'è evidente, un ampliamento della nozione di responsabilità amministrativa, con conseguente giurisdizione contabile, della quale hanno cominciato a rispondere soggetti estranei alle amministrazioni pubbliche<sup>12</sup>.

Sullo sfondo rimane la questione della natura giuridica della responsabilità amministrativa, che ancora non ha trovato una soluzione univoca<sup>13</sup>.

Il dibattito, infatti, registra le posizioni di chi ritiene che la responsabilità amministrativa vada ascritta al *genus* della respon-

<sup>10</sup> V. ad esempio Cass. SS. UU. sent. n. 4511 del 2006.

<sup>11</sup> Così F.G. Scoca, *Fondamento storico e ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa* cit., pp. 54 sgg. Più in generale sulla nozione di danno erariale si veda E. Schlitzer, *Il danno erariale: una nozione essenziale di non facile definizione*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)* cit., pp. 179 sgg.

<sup>12</sup> Così, ad esempio, la Corte di Cassazione ha affermato che «la giurisdizione della Corte dei conti in tema di danno erariale non dipende dalla natura o qualità del soggetto che ha causato il danno, ma da quella di chi l'ha patito; da ciò consegue che può essere devoluto al giudice contabile anche il giudizio sulla condotta del privato imprenditore che abbia distratto finanziamenti pubblici a lui erogati con vincolo di scopo», Cass. SS. UU. sent. n. 4511 del 2006.

<sup>13</sup> Si veda in termini generali F. Merusi, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)* cit., pp. 105 sgg.

sabilità civile, in quanto trattasi di responsabilità fondata sull'esigenza di ristorare il danno cagionato all'integrità delle risorse pubbliche, e chi invece ritiene che le riforme del 1994 e del 1996 abbiano disegnato uno statuto autonomo della responsabilità amministrativa che va qualificata come responsabilità di tipo pubblicistico, in quanto la necessaria sussistenza del danno si affianca all'esigenza, ritenuta prioritaria, sanzionatoria e preventiva, finalizzata ad assicurare il buon andamento delle amministrazioni<sup>14</sup>.

La stessa Corte costituzionale non ha assunto una posizione netta: da un lato, infatti, ha affermato che le riforme degli anni Novanta hanno introdotto una «nuova conformazione della responsabilità amministrativa», sottolineandone «i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori»<sup>15</sup>; tuttavia ha poi continuato ad ascrivere la *genus* della responsabilità civile (più precisamente ha affermato che l'istituto della responsabilità amministrativa «fa riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile» con la conseguenza che la potestà esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione amministrativa, e in materia di contabilità pubblica, ricomprende anche la disciplina delle caratteristiche sostanziali dell'istituto<sup>16</sup>.

Anzi, proprio la Corte costituzionale aveva affermato, ancor prima della riforma del 1994, che il dipendente che cagiona un danno all'ente al quale appartiene risponde a titolo di responsabilità contrattuale; mentre se il danno è prodotto a terzi (soggetti privati o enti diversi da quello di appartenenza) la responsabilità è di tipo extracontrattuale<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. F.G. Scoca, *Fondamento storico e ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa* cit., p. 59, nonché A. Corpaci, *Il principio cardine del giudizio di responsabilità amministrativa: l'attribuzione del potere di azione al pubblico ministero presso la Corte dei conti, in Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)* cit., p. 267.

<sup>15</sup> Corte cost. sentt. nn. 371/98 e 451/98.

<sup>16</sup> Corte cost. sent. n. 345 del 2004.

<sup>17</sup> Corte cost. sent. n. 24 del 1993. La pronuncia appare utile ai fini del ragionamento qui condotto, poiché è stata ripresa dalla Corte di Cassazione a partire dal 2009 a proposito della responsabilità dei dipendenti delle società a capitale pubblico.

## 2. Le soluzioni giurisprudenziali

Una volta definito, sia pure a grandi linee, l'ambito della trattazione, sia sotto il profilo normativo, sia dal punto di vista teorico, occorre verificare quali soluzioni ha offerto la giurisprudenza sul tema della operatività della responsabilità amministrativa.

La questione, come si diceva, ha riguardato sino a qualche tempo fa prevalentemente i dipendenti e gli amministratori degli enti pubblici economici, mentre oggi riguarda per lo più i soggetti che operano nella vasta e variegata tipologia delle società per azioni in mano pubblica.

Come visto, in assenza di un'esplicita previsione di legge, la maggiore difficoltà registrata dal giudice contabile è stata quella di estendere l'ambito della propria giurisdizione nei confronti dei dipendenti e amministratori degli enti pubblici economici, in assenza di un'esplicita disposizione normativa. Sulla questione, per ovvie ragioni, un ruolo cruciale è stato assunto dalla Corte di Cassazione, in quanto giudice del riparto.

Sul punto dagli anni '80 al 2003 si è affermata la cosiddetta teoria della doppia tutela, tale per cui la giurisdizione della Corte dei conti rispetto agli enti pubblici economici era ammessa solo nel caso in cui le condotte dannose poste in essere dai dipendenti degli enti pubblici economici fossero espressione di poteri autoritativi o di funzioni pubbliche svolte in sostituzione di enti pubblici non economici; viceversa, nel caso in cui il danno scaturisse da attività imprenditoriali, rimaneva ferma la giurisdizione del giudice ordinario.

La Corte di Cassazione aveva già avuto occasione di ammettere che l'atteggiamento "timido" degli enti danneggiati, che difficilmente intraprendevano azioni giudiziarie nei confronti dei responsabili, rischiava di tradursi in una sorta di "esonero da responsabilità" dei soggetti danneggianti appartenenti ad enti pubblici economici<sup>18</sup>. Per tale ragione ha mantenuto la propria posizione attribuendo la giurisdizione, in materia di responsabilità dei dipendenti degli enti pubblici economici, poi divenuti società in mano pubblica, al giudice ordinario, sul presupposto che si tratti di soggetti privati. E ciò nonostante una nota pronuncia della Corte costituzionale secondo la quale poiché la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, pur avendo comportato un mutamento della

---

<sup>18</sup> Cass. SS.UU. n. 9780 del '98.

“veste giuridica”, ha lasciato immutata l'imputazione del patrimonio, permane, nei riguardi di tali soggetti, il controllo esercitato dalla Corte dei conti in attuazione dell'art. 100 cost.<sup>19</sup>.

La Cassazione giunge solo dieci anni dopo, nel 2003, a riconoscere che «il *discrimen* tra le due giurisdizioni risiede unicamente nella qualità del soggetto passivo, e, pertanto, nella natura – pubblica o privata – delle risorse finanziarie di cui esso si avvale». E lo spunto, come già si è avuto occasione di sottolineare, è offerto dal 4° comma dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994, che secondo il ragionamento della Cassazione testimonia la volontà del legislatore di tutelare più incisivamente «il patrimonio di amministrazioni ed enti pubblici, diversi da quelli cui appartiene il soggetto agente – e così, in definitiva, l'interesse pubblico –, con l'attribuzione della relativa giurisdizione alla Corte dei Conti»<sup>20</sup>. E sottolinea altresì che a seguito del processo di privatizzazione di cui s'è detto «può conclusivamente affermarsi che l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato. Ancorché in forme privatistiche, gli enti pubblici economici – soggetti pubblici per definizione e che perseguono fini del pari pubblici attraverso risorse di eguale natura – svolgono dunque anch'essi attività amministrativa, rispetto alla quale tali forme costituiscono nient'altro che lo strumento a tali fini utilizzabile ed utilizzato».

Nel solco della pronuncia del 2003 la Cassazione arriva ad ammettere la giurisdizione contabile anche laddove la gestione di denaro pubblico avviene sulla base non di un rapporto di impiego o di servizio, ma in base ad un contratto di finanziamento, per cui

---

<sup>19</sup> Corte cost. sent. n. 466 del 1993, secondo cui «il controllo esercitato dalla Corte dei conti, in base all'art. 12 l. 21 marzo 1958 n. 259, in attuazione dell'art. 100 cost., permane anche dopo la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fin quando rimane inalterato l'apporto finanziario dello Stato. Invero il mutamento della veste giuridica di tali organismi non importa una modifica sostanziale nell'imputazione del patrimonio, tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato». In dottrina si veda G. Corso, *La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione, in Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)* cit., pp. 79 sgg.

<sup>20</sup> Cass. SS. UU. sent. n. 19667 del 2003 cit.

ormai il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al Giudice contabile<sup>21</sup>.

Se la citata sentenza del 2003 afferma la giurisdizione contabile per i dipendenti degli enti pubblici economici, la successiva pronuncia del 2004 ha ad oggetto proprio la responsabilità patrimoniale per danno erariale in capo ad una società, definita dalla stessa Cassazione come società di diritto privato, alla quale il comune di Milano affida, «nell'ambito del servizio pubblico dei mercati ortofrutticoli, quello relativo al sistema di frigerazione»: nel caso di specie la Corte opta per la sussistenza della giurisdizione contabile argomentando nel senso di una relazione funzionale tra la società e il comune «caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo»<sup>22</sup>.

L'orientamento riferito viene sottoposto ad ulteriore rivisitazione nel 2009. La Corte muove dal medesimo presupposto che aveva dato vita alla sentenza del 2003, secondo cui la più recente evoluzione dell'ordinamento ha reso i confini tra attività di diritto pubblico e di diritto privato assai meno chiari, «da un lato incanalando sovente le finalità della pubblica amministrazione in ambiti tipicamente privatistici, dall'altro affidando con maggiore frequenza a soggetti privati la realizzazione di finalità una volta ritenute di pertinenza esclusiva degli organi pubblici»; e al fine di evitare «il rischio di un sostanziale svuotamento – o almeno di un grave indebolimento – della giurisdizione della corte contabile in punto di responsabilità», conferma l'esigenza del superamento di «un criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica

---

<sup>21</sup> Cass. SS.UU. n. 4511 del 2006.

<sup>22</sup> Cass. SS.UU. n. 3899 del 2004.

pubblica dell'agente», privilegiando «un criterio oggettivo che fa leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate». Ma afferma che «se quanto appena osservato vale certamente per gli enti pubblici economici, i quali restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino imprenditorialmente con strumenti privatistici, è da stabilire entro quali limiti alla medesima conclusione si debba pervenire anche nel diverso caso della responsabilità di amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico. Le quali non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale sia alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico». Sicché, la Corte conclude nel senso che

il danno inferto dagli organi della società al patrimonio sociale, che nel sistema del codice civile può dar vita all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori sociali, non è idoneo a configurare anche un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti: perché non implica alcun danno erariale, bensì unicamente un danno sofferto da un soggetto privato (appunto la società), riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai singoli soci – pubblici o privati – i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale.

Mentre la giurisdizione contabile permane «nei confronti (non già dell'amministratore della società partecipata, per il danno arrecato al patrimonio sociale, bensì nei confronti) di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ed abbia perciò pregiudicato il valore della partecipazione»<sup>23</sup>.

Tale orientamento si misura altresì con l'art. 16 bis del d.l. n. 248 del 2007, che assegna alla giurisdizione del giudice ordinario le questioni riguardanti la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre am-

---

<sup>23</sup> Cass. SS. UU. n. 26806 del 2009, «Il Foro amministrativo - C.d.S.» (2010), p. 77 con nota di M. Sinisi, *Responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di s.p.a. a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione: l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*.

ministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento<sup>24</sup>. Secondo l'orientamento della Cassazione «tale norma, benché la sua applicazione ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione sia espressamente esclusa, assume un evidente significato retrospettivo, nella misura in cui lascia chiaramente intendere che, in ordine alla responsabilità di amministratori e dipendenti di società a partecipazione pubblica, vi sia una naturale area di competenza giurisdizionale diversa da quella ordinaria»<sup>25</sup>.

Va tuttavia osservato come sul punto la Cassazione non sia riuscita a mantenere una posizione unitaria: infatti, pur se in tempi più recenti ha confermato l'orientamento appena riferito<sup>26</sup>, non sono mancate nemmeno pronunce di segno opposto: si veda ad esempio il “caso Rai”, ove la Corte di Cassazione assegna alla giurisdizione contabile il giudizio di responsabilità nei confronti degli amministratori della Rai, alla quale si riconosce “natura sostanziale di ente pubblico”<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Più precisamente la disposizione prevede che «per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario».

<sup>25</sup> Cass. SS.UU. n. 26806 del 2009 cit. Cfr. L.E. Fiorani, *Le azioni di responsabilità nelle società a partecipazione pubblica*, «Giurisprudenza commerciale» (2011), p. 315.

<sup>26</sup> Si veda Cass. SS.UU. n. 3692 del 2012, in «Il Foro amministrativo - C.d.S.» (2012), p. 1498, con nota di G.F. Nicodemo, *Società pubbliche e responsabilità amministrativa: le Sezioni Unite della Cassazione ritornano sulla questione della giurisdizione*.

<sup>27</sup> Cass. SS. UU. n. 27092 del 2009, secondo cui «spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla Rai Radio televisione Italiana s.p.a., da componenti del consiglio d'amministrazione e da dipendenti di tale società e degli enti pubblici azionisti, in relazione alla nomina del direttore generale e al trattamento economico dello stesso e degli ex direttori generali; la Rai, infatti, nonostante la veste di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici), ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole legali, per cui essa è: designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo; sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare; destinataria di un canone d'abbonamento avente natura di imposta; compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti; né l'esperibilità dell'azione di responsabilità amministrativa è ostacolata dalla possibilità di promuovere l'ordinaria azione civilistica di responsabilità, poiché la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione ma di proponibilità della domanda».



### 3. *L'orientamento del giudice contabile*

La Corte dei conti, viceversa, ha da tempo rivendicato la propria giurisdizione nei giudizi di responsabilità degli amministratori e dipendenti di società in mano pubblica mantenendo sul punto un orientamento costante.

A partire dal 2000, infatti, il giudice contabile aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione per le azioni di responsabilità verso amministratori di società a partecipazione pubblica, sulla base di una serie di argomentazioni. Da un lato, si indicava la nozione di organismo di diritto pubblico elaborata in sede comunitaria quale punto di partenza per una valutazione della natura pubblicistica del soggetto in concreto<sup>28</sup>. Per altro verso la Corte ha fatto riferimento all'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97 (sull'onere di comunicazione della sentenza penale di condanna del dipendente pubblico, anche di società miste, al procuratore regionale presso la Corte dei conti affinché promuova il giudizio per danno erariale nei confronti del condannato), affermando che «da tale disposizione si desume la volontà esplicita del legislatore di ritenere sussistente la giurisdizione della Corte dei Conti per le azioni di danno collegate a fattispecie penali nei confronti di soggetti che operano presso enti di qualsiasi natura giuridica, purché a prevalente capitale pubblico e, quindi, anche nei confronti delle società per azioni»<sup>29</sup>.

Più di recente, la Corte ha osservato che «ciò che è decisivo, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa, non è l'utilizzo degli strumenti giuridici prescelti (di diritto privato o pubblico) o la natura (pubblica o privata) del soggetto agente, ma l'oggettivo perseguimento dei pubblici interessi e la qualificazione pubblica delle risorse gestite», elementi che secondo la Corte ricorrono anche in caso di erogazione di contributi pubblici a soggetti privati. Sicché,

nell'ambito di un programma imposto dalla Pubblica amministrazione, alla cui realizzazione il privato è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, si è in presenza di un danno erariale, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, qualora il privato abbia inciso negativamente sul programma medesimo de-

<sup>28</sup> Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 296 del 2011.

<sup>29</sup> Corte dei conti, sez. Marche, n. 28 del 2001; in argomento L.E. Fiorani, *Le azioni di responsabilità nelle società a partecipazione pubblica* cit.

terminando, con le proprie azioni, uno sviamento dalle finalità perseguite. E comunque, ogni qual volta si discuta se le sostanze pubbliche siano state correttamente utilizzate e siano effettivamente servite per realizzare finalità di pubblico interesse, non può essere revocabile in dubbio che il Giudice deputato nel nostro ordinamento a tale tipo di verifica, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., è appunto questa Corte dei conti<sup>30</sup>.

In un altro caso, la Corte ha affermato la propria giurisdizione affermando che si ha danno erariale tutte le volte in cui un soggetto (non importa se pubblico o privato) «realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore)»; e «di questo danno deve essere chiamato a rispondere dinanzi al giudice contabile»<sup>31</sup>.

Sembra cioè che la Corte tenda ad affermare la propria giurisdizione seguendo il criterio del danno: c'è giurisdizione contabile tutte le volte in cui un soggetto (non importa se pubblico o privato) realizza un danno per l'ente pubblico.

#### 4. *Alcune riflessioni sugli orientamenti citati*

Il mutato orientamento della Corte di Cassazione prende le mosse dall'esigenza più volte avvertita, e segnalata anche dalla dottrina, di coordinare la previsione della giurisdizione contabile per gli amministratori e dipendenti delle società pubbliche con il regime delle azioni a difesa del patrimonio societario disciplinato dagli artt. 2393 e sgg. c.c.

Da qui la volontà del giudice del riparto di non snaturare la natura giuridica di soggetto privato delle società per azioni, pur se con prevalente capitale pubblico. E la conseguente scelta di rimettere l'azione a difesa del patrimonio della società alla giurisdizione del giudice ordinario e l'azione a difesa del patrimonio del socio (pubblico) alla giurisdizione contabile.

In effetti, portata alle sue estreme conseguenze, la responsabilità degli amministratori e dipendenti in cui vi è una partecipazione

---

<sup>30</sup> Corte dei conti, sez. I, n. 256 del 2011.

<sup>31</sup> Corte dei conti, sez. I, n. 183 del 2011.

pubblica, anche minoritaria, se non irrisoria, porterebbe alla previsione di un'azione di responsabilità obbligatoria e d'ufficio da parte del procuratore della Corte dei conti con evidente svuotamento delle prerogative dei soci e della società stessa.

La soluzione della Cassazione appare però viziata se si guarda l'ipotesi opposta, cioè quella in cui l'apporto del socio pubblico al patrimonio societario sia maggioritario o addirittura esclusivo. In tal caso non regge l'osservazione secondo la quale nel momento in cui due o più soggetti si costituiscono in una società per azioni, il patrimonio della società è privato qualunque ne sia la originaria provenienza: perché qui il patrimonio è pubblico e resta pubblico anche dopo la costituzione in società per azioni.

È necessario pertanto individuare una conciliazione tra le due ipotesi: la soluzione può essere colta nell'art. 16 bis, ma secondo un'interpretazione diversa da quella prospettata dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione

In altri, sia pure con una formulazione infelice, il senso dell'art. 16 bis è quello di individuare la giurisdizione ordinaria nei casi di responsabilità di amministratori e dipendenti per i danni cagionati al patrimonio sociale, in cui la partecipazione pubblica sia inferiore al 50%, rispettando così la natura prevalentemente privata del patrimonio societario. Rimarrebbe però ferma, anche in queste ipotesi, la responsabilità amministrativa, e la conseguente giurisdizione contabile, nei confronti «di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ed abbia perciò pregiudicato il valore della partecipazione», secondo quanto suggerito dalla sentenza della Corte di Cassazione<sup>32</sup>.

Quando però l'apporto del socio pubblico supera la soglia del 50%, e quindi la società è a prevalente capitale pubblico, la giurisdizione contabile deve essere estesa sia alle ipotesi di responsabilità per i danni arrecati alla quota societaria, sia alle ipotesi di responsabilità per i danni arrecati all'intero patrimonio (in tali termini si è espressa anche la Corte dei conti).

Tale soluzione costituirebbe un ragionevole equilibrio anche rispetto alle posizioni espresse dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che continua ad avanzare la linea della propria giurisdizione.

---

<sup>32</sup> Ci si riferisce a Cass. SS. UU. n. 26806 del 2009 cit.

E qui è necessaria una riflessione ulteriore sulla natura giuridica della responsabilità amministrativa.

Com'è noto, la giurisprudenza della Corte dei conti da tempo rivendica l'autonoma qualificazione della responsabilità amministrativa, argomentando, tra l'altro, sulla base della diversa rilevanza dell'elemento soggettivo che connota in termini diversi la responsabilità amministrativa sia rispetto a quella civile, sia rispetto a quella penale: «se un comportamento doloso è normalmente richiesto per la responsabilità penale, eccezionali essendo i casi in cui per essa è sufficiente la colpa, al contrario per la responsabilità civile è sufficiente la colpa, irrilevante essendo in generale, ai fini della quantificazione del risarcimento, l'elemento ulteriore del dolo. Nella responsabilità amministrativa, com'è noto, e ciò è ulteriore riprova delle sue specificità ed autonomia, il sistema è notevolmente diverso. Infatti non è sufficiente la colpa ma non è necessario il dolo, occorre cioè la colpa grave»<sup>33</sup>. Al tempo stesso, la Corte ha ritenuto che l'esistenza di un danno da ristorare (che nella specie deve essere un danno erariale, prodotto cioè alle risorse pubbliche) è presupposto essenziale della responsabilità amministrativa, anzi è il vero *discrimen* tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile.

E tuttavia, come osservato, si dice in dottrina che l'autonoma qualificazione della responsabilità amministrativa implica la sua prevalente natura sanzionatoria, piuttosto che risarcitoria. Come se, cioè, laddove si ponesse l'accento sull'esigenza risarcitoria della responsabilità amministrativa, questa finirebbe per essere naturalmente attratta nell'alveo della responsabilità civile.

In realtà, la qualificazione della responsabilità amministrativa in termini di autonoma responsabilità non esclude che la relativa azione (oggi esercitata in via esclusiva dal procuratore regionale della Corte dei conti) sia rivolta «alla realizzazione del diritto al ristoro del danno»<sup>34</sup>, oltre che funzionale all'esigenza di sanzionare i comportamenti gravemente colpevoli degli amministratori, a garanzia del principio di buon andamento. In altri termini la natura della responsabilità amministrativa anche come responsabilità risarci-

---

<sup>33</sup> Corte dei Conti, sez. III, sent. n. 510 del 2004, ove la Corte parla al riguardo di "dolo erariale".

<sup>34</sup> A. Corpaci, *Il principio cardine del giudizio di responsabilità amministrativa: l'attribuzione del potere di azione al pubblico ministero presso la Corte dei conti cit.*, p. 292.

toria non esclude che la stessa abbia una prevalente finalità sanzionatoria. Semmai è nella responsabilità civile che l'esigenza di risarcire il danno *ingiusto* ha implicato il superamento della natura sanzionatoria della stessa responsabilità, anche a causa delle numerose ipotesi di responsabilità oggettiva presenti nel codice civile.

D'altra parte l'esclusività dell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa discende dall'esigenza di assicurare, ancora una volta, che il danno al patrimonio pubblico sia ristorato, per evitare che laddove rimessa alla volontà dell'ente danneggiato, la stessa azione non venga esercitata.

A conferma di un'autonoma qualificazione della responsabilità amministrativa, inoltre, è possibile richiamare l'art. 28 cost. secondo cui «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti». Sembra, cioè, che la stessa Costituzione ipotizzi uno statuto autonomo della responsabilità amministrativa, che si aggiunge a quella civile e a quella penale<sup>35</sup>.

In altri termini, la qualificazione autonoma della responsabilità amministrativa, perfettamente compatibile con la natura risarcitoria della stessa responsabilità, implica che qualunque soggetto che, a qualunque titolo, abbia gestione del denaro pubblico se ne assume la relativa responsabilità. Una responsabilità amministrativa, rimessa alla giurisdizione contabile, che si aggiunge alle altre forme di responsabilità, civile e penale.

---

<sup>35</sup> In tema di art. 28 cost. si veda F. Merusi, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico» (1986), p. 41; nonché M. Clarich, *La responsabilità della pubblica amministrazione nel diritto italiano*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico» (1989), p. 108.



## INTERVENTI





Gaetano Armao

L'ASSETTO DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI  
IN SICILIA DOPO IL D.L. N. 174 DEL 2012 CONV.  
DALLA L. N. 223 DEL 2012 ED IL COORDINAMENTO  
(DIFFERITO) DELLA FINANZA PUBBLICA

1. *Il controllo della Corte dei conti nell'ordinamento della Regione siciliana, il d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012 e le contraddizioni del legislatore*

Le funzioni di controllo della Corte dei conti nella Regione siciliana sugli atti dell'amministrazione regionale sono destinate «ad esplicarsi in base alle generali disposizioni statali concernenti il controllo amministrativo e contabile»<sup>1</sup>. Si tratta di conclusione ormai acclarata, ma che risulta foriera di molteplici conseguenze di fronte alle profonde modificazioni che tali funzioni hanno subito con il notevole rafforzamento dei controlli che emerge dalla più recente legislazione (art. 1 ed 1 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, che fa seguito alle innovazioni introdotte dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003, dall'art. 17, comma 32, del d.l. n. 78 conv. con mod. dalla l. n. 102 del 2009 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011).

La Corte dei conti, com'è noto, svolge nella Regione siciliana le proprie funzioni giurisdizionali e di controllo alla stregua delle previsioni dell'art. 23 dello Statuto e delle conseguenti norme di attuazione.

---

<sup>1</sup> Così A. Pensovecchio Li Bassi, *Regione Sicilia* (ad vocem), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, p. 15, docente di diritto costituzionale dell'Ateneo palermitano ed appassionato studioso dell'autonomia siciliana, recentemente scomparso ed al quale questo scritto è dedicato.

Giusta la disposizione statutaria appena richiamata, infatti:

«1. Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

2. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile.

3. I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione»<sup>2</sup>.

Se si riguardano i lavori preparatori dello Statuto è agevole riscontrare l'intendimento chiaro di far sì che «la creazione della Regione [...] dà luogo alla creazione degli organi giurisdizionali sufficienti»<sup>3</sup> e, per quanto concerne la Corte dei conti, allo svolgimento delle funzioni di controllo amministrativo e contabile già espletate nei confronti dello Stato «per gli affari concernenti la Regione», non potendosi ravvisare alcun tipo di ingerenza di quest'ultima né sulle attribuzioni, né sulle forme del loro espletamento.

In altre parole, l'intendimento degli estensori dello Statuto era quello di istituire nella Regione le sezioni della Corte dei conti, lasciando del tutto impregiudicato che le loro funzioni (ed in gran parte anche la loro organizzazione) fossero «corrispondenti»<sup>4</sup> a

---

<sup>2</sup> Per una completa disamina delle radici storiche e della genesi dell'art. 23 dello Statuto regionale vedi per tutti S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 35 sgg. Va ricordato che la norma statutaria risulta ancora inapplicata per quanto concerne le sezioni della Corte di Cassazione; in merito sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Per la Corte di Cassazione in Sicilia*, in corso di pubblicazione.

<sup>3</sup> Si veda l'intervento del Prof. G. Salemi, Presidente della Commissione per la elaborazione del progetto di Statuto, nella seduta del 21 dicembre 1945, della Consulta regionale siciliana che ne approvò lo schema il successivo 23 dicembre: cfr. Consulta regionale siciliana, *Raccolta dei lavori preparatori dello Statuto*, Palermo, 1976, vol. III, pp. 337-339, richiamato da S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia* cit., p. 50. In questo senso già G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Sub art. 23, Milano, 1953, pp. 191 sgg., il quale sottolinea come per lo svolgimento della funzione di controllo amministrativo e contabile la norma dello Statuto stabilisca esclusivamente una forma di decentramento, con estensione agli atti di competenza del governo e dell'amministrazione regionale, nonché su quelli degli organi dello Stato aventi sede nel territorio della Regione.

<sup>4</sup> Utilizza questa espressione A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1973, p. 538, in senso analogo, anche se con riferimento alle sezioni giurisdizionali, v. anche G. Landi, *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 145 sgg. Più in generale, per una ricostruzione delle forme di controllo della Corte dei conti sulle Regioni sia ordinarie che speciali v. M. Sciascia, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pp. 201 sgg.

quelle regolate dalla normativa dello Stato, con la sola eccezione delle specifiche previsioni introdotte dalle norme di cui all'art. 43 dello Statuto<sup>5</sup>.

Si avviava così, all'alba della Repubblica e proprio a partire dalla Sicilia<sup>6</sup>, quel percorso che ha progressivamente condotto alla profonda mutazione genetica (sia strutturale che funzionale) dell'Organo dello Stato-comunità: da "Corte dei conti dello Stato" a "Corte dei conti pubblici"<sup>7</sup>, che in posizione di indipendenza e di "neutralità" diviene garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

---

<sup>5</sup> Tale conclusione appare altresì rafforzata dalla lettura della proposta di revisione dello Statuto regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 marzo 2005, che, nel riformulare parzialmente il testo dell'art. 23, ha introdotto modifiche di ordine esclusivamente organizzativo come la previsione della nomina di presidenti delle sezioni della Corte dei conti «d'accordo dai governi dello Stato e della Regione» (comma 3 bis) e quella che stabilisce che le sezioni della stessa Corte in sede di controllo «sono integrate da componenti designati dall'Assemblea regionale siciliana e dal Consiglio regionale delle autonomie locali» (comma 3 ter), cfr. Assemblea Regionale Siciliana, *Verso il nuovo statuto della Regione*, Palermo, 2005, pp. 831 sgg.

<sup>6</sup> Giova ricordare che, oltre alla Regione siciliana, soltanto il Friuli-Venezia Giulia (art. 58) fonda l'attribuzione statutaria della funzione di controllo alla Corte dei conti, mentre nulla è previsto dagli statuti del Trentino-Alto Adige e della Sardegna; altre vicende hanno invece riguardato la Valle d'Aosta. Invero, con l'avvio delle Regioni a statuto speciale soltanto per la Sicilia furono istituite le sezioni della Corte dei conti, mentre per le altre Regioni vennero istituite apposite delegazioni regionali, poi successivamente sostituite dalle sezioni regionali. In merito v. M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 679 sgg.

Alle previsioni degli Statuti seguono così le norme di attuazioni statutarie in materia, oltre quelle relative alla Regione siciliana (di cui si dirà oltre); per la Regione Sardegna: il d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 come modificato ed integrato dal d.lgs. 9 marzo 1998, n. 74; per la Regione Friuli-Venezia Giulia: il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 come modificato ed integrato dal d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato ed integrato dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166.

Per alcune considerazioni critiche sulla «frammentazione delle competenze fra le sezioni centrali e fra queste e le sezioni regionali», causa di un'organizzazione che assume connotati di estrema ridondanza che non favorisce la piena «integrazione delle conoscenze», essenziale per garantire la visione d'insieme dei fenomeni che interessano la finanza pubblica v. G. D'Auria, *Corte dei conti* (ad vocem), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, vol. II, p. 1576.

<sup>7</sup> Cfr. S. Cassese, *I controlli nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 53 sgg.; F. Staderini, *La Corte dei conti nel processo di riforma amministrativa*, «Il Foro italiano», V (2000), pp. 325 sgg. e, più recentemente, F. Battini, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, relazione tenutasi al 52° Convegno di studi amministrativi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006, online sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

In attuazione delle disposizioni statutarie in materia sono poi stati emanati: dapprima, il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, recante “Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana”, poi, anche al fine di completare l’inveramento della previsione statutaria in relazione a quanto previsto dalle leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20 e succ. mod. ed int., il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d’appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali”<sup>8</sup>.

Al fine di individuare l’ambito applicativo che le norme di attuazione in questione delineano giova ricordare che, all’art. 1, secondo comma, le stesse prevedono che «la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia», mentre, all’art. 2, primo comma, proprio con precipuo riferimento all’attività di controllo, si specifica che le funzioni della competente sezione vadano individuate «ferme restando le leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e per quanto non diversamente disposto dal presente articolo».

Come si avrà modo di meglio precisare nel prosieguo di queste considerazioni appare incontrovertibile la volontà delle norme di attuazione di disciplinare le funzioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana – ma analogo regime è riservato alle sezioni giurisdizionali – limitandosi ad integrare espressamente le previsioni generali sull’ordinamento in materia, in guisa da costituire un sistema che si innesta, completandolo, in quello generale che regola le funzioni della Corte dei conti sancito dalla vigente legislazione statale.

Siffatta prospettiva, in linea con la norma dello statuto, appare peraltro rafforzata dalla circostanza che la disposizione di rinvio c.d. dinamico della normativa di attuazione alla disciplina legisla-

---

<sup>8</sup> Com’è noto, ai sensi dell’art. 43 dello Statuto della Regione siciliana, una Commissione, composta in modo paritetico da quattro rappresentanti statali e regionali, provvede a determinare le norme attuative dello Statuto e quelle per l’esercizio delle funzioni amministrative. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale sulla natura e funzione delle norme di attuazione degli Statuti speciali sono assai vaste, per una loro sintetica ricostruzione si rinvia a A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 225 sgg.

tiva sulla Corte dei conti si riconnette a quella di chiusura che estende tale richiamo a tutto «quanto non diversamente disposto dal presente articolo». Clausola, quest'ultima, che conforta la conclusione alla stregua della quale l'intervento legislativo attuativo deve intendersi di stretta interpretazione, con la conseguenza che, ad eccezione delle previsioni sancite dall'art. 2 delle disposizioni in esame, i compiti ed il funzionamento della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana rimangono regolati dalla legislazione di settore.

Il prospettato percorso interpretativo, invero, si muove nel solco di quello delineato dalla nota sentenza della Corte costituzionale pronunciata proprio con riguardo alle procedure di controllo sulla gestione della Corte dei conti nei confronti della Regione siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della normativa legge 14 gennaio 1994, n. 20 che – com'è noto – ha ricalibrato i moduli funzionali di controllo della Corte dei conti, riducendo l'ambito del controllo preventivo ai principali atti dell'Amministrazione e conferendo un nuovo rilievo al controllo sulla gestione<sup>9</sup>.

In quella occasione il Giudice costituzionale ha avuto modo di affermare che la citata previsione dell'art. 2, primo comma, delle norme di attuazione in materia, «ove collegata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio “dinamico” alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata,

---

<sup>9</sup> Sulle modifiche apportate dalla legislazione del '93-'94 al regime dei controlli v., tra i molteplici contributi in materia, G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. II, pp. 1277 sgg.; M. Orefice, *Percorsi del controllo. Dal controllo di legittimità sugli atti alle diverse e più recenti forme di controllo sulla gestione*, Stamperia romana, Roma, 2003, pp. 33 sgg.; A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 454 sgg.

Con particolare riferimento alle modifiche introdotte al regime dei controlli contabili nell'ordinamento regionale siciliano v. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti dalla legge 20/1994 ad oggi (con particolare riferimento alle attività della Sezione di controllo per la Regione siciliana): un caso di poteri di rilevanza europea*, in Aa. Vv., *Sessant'anni di Corte dei conti in Sicilia: profili evolutivi delle sue funzioni*, Roma, 2008, pp. 78 sgg.

dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano»<sup>10</sup>.

Secondo la prospettiva ermeneutica indicata dal Giudice delle leggi, poi condivisa dalla stessa Corte di conti, tale espansione diretta nell'ambito regionale delle riforme introdotte a livello statale trova il proprio presupposto nella formulazione testuale delle norme di attuazione e deve arrestarsi esclusivamente di fronte a specifiche disposizioni delle stesse norme di attuazione «il cui scopo è quello di adattare la legislazione statale alle peculiari esigenze del ristretto ambito regionale in cui esse debbono operare»<sup>11</sup>.

Va peraltro richiamato che, come statuito dalla stessa Corte costituzionale, l'estensione di siffatte forme di controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche genericamente intese – e pertanto comprese anche le Regioni, sia quelle ordinarie che ad autonomia differenziata –, corrisponda ad una precisa scelta legislativa «che ha inteso superare la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità», in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Re-

<sup>10</sup> Per un commento alla sentenza v. E. Rossi, *Regione (Sicilia) vs Stato o vs Corte dei conti?* (nota a sentenza 17 febbraio 1994, n. 40), «Le Regioni», vol. 23, fasc. 1 (1995), pp. 143 sgg. Sembra utile ricordare che la pronuncia, nel ritenere direttamente applicabili nell'ordinamento regionale le modifiche sulle funzioni della Corte dei conti, sul presupposto del carattere dinamico e non 'materiale' del rinvio operato alla legislazione statale dall'art. 2 delle norme di attuazione, richiama a conforto di ciò il precedente dell'immediata operatività nella Regione siciliana delle modifiche successivamente apportate al testo unico del 1934, quale, ad esempio, quella di cui all'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, sottolineando altresì che una diversa interpretazione «verrebbe, infatti, a introdurre, nel controllo preventivo di legittimità affidato alla Corte dei conti per la Regione siciliana, un fattore di rigidità che non può trovare giustificazione nella disciplina adottata sia con lo Statuto speciale (art. 23, secondo comma) che con le relative norme di attuazione, dove si prevedono l'istituzione e le competenze fondamentali della Sezione regionale di controllo, senza nulla specificare (salvo il rinvio operato alla legislazione statale) in ordine alle forme ed ai limiti del controllo alla stessa Sezione affidato».

<sup>11</sup> In linea con l'approccio ermeneutico che colloca rinvio operato dalle norme di attuazione in materia alla legislazione tra quelli c.d. 'dinamici' v. Corte dei conti, Sez. Controllo Sicilia, 13 aprile 1994, n. 5, «Rivista della Corte dei conti», n. 3, I (1994), pp. 31-32.

pubblica<sup>12</sup>. E ciò nel presupposto che la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”<sup>13</sup>.

Prospettiva, quest'ultima, che risulta adesso ulteriormente rafforzata nel contesto della ratifica del c.d. *Fiscal compact* e del *Mecanismo europeo di stabilità*<sup>14</sup>, nonché della riforma costituzionale

---

<sup>12</sup> Così Corte costituzionale sent. 267 del 2006, «Giurisprudenza costituzionale», IV (2006), pp. 2812 sgg., con nota di C. Chiappinelli, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei conti*. Sulla pronuncia si vedano anche L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, online sul sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). e M. De Martino, *La Corte disegna il 'quadro' ordinamentale del sistema dei controlli*, online sul sito [www.regione.liguria.it/archivi/archivio-allegati/doc\\_download/2968-mario-di-martino-qquaderni-regionaliq-anno-2007.html](http://www.regione.liguria.it/archivi/archivio-allegati/doc_download/2968-mario-di-martino-qquaderni-regionaliq-anno-2007.html), pp. 833 sgg.

Nella stessa traiettoria interpretativa si vedano anche le sentenze della corte costituzionale n. 29 del 1995, «Giurisprudenza costituzionale», I (1995), pp. 278 sgg., con note di commento di M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei conti e regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, pp. 321 sgg. e A. Corpaci, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, pp. 326 sgg. e n. 470 del 1997, «Giurisprudenza costituzionale», II (1997), pp. 4099 sgg.

<sup>13</sup> Così Corte cost. sent. n. 179 del 2007, che ravvisa espressamente «la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”».

<sup>14</sup> Il Parlamento statale ha ratificato dei Trattati sul *Fiscal Compact* e sul *Mecanismo europeo di stabilità* con le leggi nn. 114, 115 e 116 del 23 luglio 2012. Com'è noto, i Trattati ratificati introducono nell'ordinamento una serie di modifiche inserite in un ampio contesto di revisione della *governance* economica europea al fine di consentire alle istituzioni europee di adottare risposte tempestive ed efficaci alla grave crisi dei debiti sovrani. In particolare, i due pilastri della riforma sono costituiti: a) dal rafforzamento delle regole e del monitoraggio comune per la disciplina fiscale (il cosiddetto *Fiscal Compact*); b) dalla costruzione di meccanismi di sostegno finanziario (c.d. M.E.S.) per fronteggiare crisi di liquidità o periodi di difficile accesso ai mercati finanziari da parte di Paesi membri. Per un commento in merito nella dottrina italiana si veda G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, «Giornale di diritto amministrativo», 5 (2012), pp. 463 sgg., G. Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, «La Comunità Internazionale» fasc. 1 (2012), pp. 6 sgg.; P. Bilancia, *La nuova governance nell'Eurozona: alla ricerca del demos*, online sul sito [www.giuripol.unimi.it/Cover/bilancia%20pub.pdf](http://www.giuripol.unimi.it/Cover/bilancia%20pub.pdf).

Nel contesto di questa linea evolutiva si colloca poi anche la recentissima approvazione (12 marzo 2013) da parte del Parlamento europeo della proposta di

sul pareggio di bilancio (l. Cost. n. 1 del 2012) e della sua legge attuativa (l. n. 234 del 2012)<sup>15</sup>, alla quale peraltro, come avremo modo di evidenziare, viene ancorato l'intervento legislativo oggetto dell'esame di questo contributo (d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012) che, all'art. 1, primo comma, ne riconduce le disposizioni al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Da quanto sin qui sinteticamente richiamato discende, pertanto, che sull'applicazione integrale della disciplina statale in materia di controlli amministrativi e contabili della Corte dei conti nella Regione siciliana militano argomenti di profilo sia letterale (il tenore "dinamico" e non "materiale" o "statico" del rinvio alla legislazione

---

Regolamento c.d. *two pack*. Cfr. European Parliament, *Economic governance: common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit in the euro area. 'Two pack'*, Document reference 2011/0386 (COD).

<sup>15</sup> Per approfondite considerazioni sulla rilevante riforma costituzionale si veda M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi (*"Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità"*, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012), adesso in «Astrid Rassegna», n. 3 (2013), e A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, online sul sito [www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf](http://www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf). Sul tema la dottrina, ovviamente, è già copiosa. Tra gli altri, oltre ai contributi richiamati negli articoli citati, v. A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, «Rivista AIC», n. 3 (2011); G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, online sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1 (2011); A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, «Quaderni costituzionali», n. 1 (2012), pp. 108 sgg.; R. Perez, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 17 sgg.; M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, online sul sito [www.federalismi.it/document/editoriale/EDITORIALE\\_21122012092949.pdf](http://www.federalismi.it/document/editoriale/EDITORIALE_21122012092949.pdf); N. D'Amico, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 10 (2012), pp. 933 sgg., mentre per un commento a prima lettura della l. n. 234 del 2012 v. M. Brego, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, online sul sito [www.federalismi.it/AppMostraDoc.cfm?Artid=22055#.UX2R9REayK1](http://www.federalismi.it/AppMostraDoc.cfm?Artid=22055#.UX2R9REayK1); M. Massa, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, online sul sito [dirittiregionali.org/2013/04/22/legge-n-243-del-2012-la-legge-rinforzata-per-lattuazione-del-nuovo-art-81-cost](http://dirittiregionali.org/2013/04/22/legge-n-243-del-2012-la-legge-rinforzata-per-lattuazione-del-nuovo-art-81-cost); M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, online sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1 (2013).



statale) che sistematico (il mutamento di prospettiva della Corte dei conti, connesso al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali).

## *2. Le funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti sugli atti della Regione siciliana*

Passando ad esaminare il contesto regolativo entro il quale si svolgono le funzioni di controllo della Corte dei conti alla stregua della richiamata normativa attuativa (art. 2 del citato d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200) va ricordato che tra queste vengono espressamente attribuite:

a) l'esercizio del controllo di legittimità: 1) sui regolamenti, emanati dal governo regionale, di cui agli articoli 12, terzo comma, e 13 dello statuto; 2) su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>16</sup>;

b) la verifica del rendiconto generale della Regione.

La medesima sezione è poi delegata ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti che vengono emanati da organi dello Stato

---

<sup>16</sup> Secondo l'orientamento della giurisprudenza contabile la norma contenuta nell'art. 2 d. lg. n. 655 del 1948 nel testo novellato dal d. lg. n. 200 del 1999, in base alla quale sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti tutti gli atti generali e particolari emessi dagli organi della Regione siciliana in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, «va interpretata nel senso della necessità di sottoporre a riscontro non solo gli atti previsti dalla l. n. 86 del 1989 (quelli cioè che lo Stato membro e ciascuna regione sono obbligati ad emettere per dare concreta attuazione a regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni, cioè ad atti adottati dalla commissione europea in via autoritativa), ma anche tutti quei provvedimenti necessari affinché le azioni economiche di sostegno deliberate dall'Unione europea tramite intese con i diversi Stati membri (quali i cd. Quadri comunitari di sostegno) vadano concretamente a buon fine, essendo il controllo della Corte dei Conti indispensabile per garantire la corretta attuazione dei programmi finanziati dall'Unione; pertanto deve essere sottoposto a controllo preventivo il decreto con il quale il competente assessore della reg. siciliana approva l'esecuzione di 4 iniziative in materia di sostegno alla pesca nell'ambito di un più vasto programma di interventi deliberato dall'Unione europea», Corte Conti, Sez. contr., 18 aprile 2000, n. 32, «Rivista della Corte dei conti», n. 2 (2000), pp. 15 sgg.

aventi sede nella Regione e che sono soggetti, secondo le norme vigenti, al controllo della Corte dei conti.

A compendio delle richiamate funzioni di controllo amministrativo e contabile la sezione in argomento svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e, nei casi previsti dalle leggi dello Stato, delle amministrazioni pubbliche statali e locali, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione<sup>17</sup>. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti in conformità alle leggi regionali ed alle leggi statali applicabili in Sicilia, valutando comparativamente costi, modalità e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La Sezione di controllo della Corte, altresì, definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo<sup>18</sup>.

Appare evidente che nel sistema dei controlli affidati alla Corte convivono le due modalità di controllo (legalità ed economicità) la cui separazione finirebbe soltanto per rendere parziale ed insufficiente il modulo di controllo prescelto, mentre la compresenza di due diversi parametri di valutazione corrisponde all'esigenza di controllo sull'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali.

In merito va poi ricordato che con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), recante le disposizioni ordinarie di adeguamento ai principi di cui all'art. 118 Cost., come modificato dalla

<sup>17</sup> Per una ricostruzione delle funzioni di controllo amministrativo e contabile sull'attività gestoria svolta dalla Corte dei conti nella Regione siciliana vedi, tra gli altri, M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche* cit., pp. 683 sgg. e C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 78 sgg.

<sup>18</sup> Per una più articolata ricostruzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti nell'ordinamento regionale siciliano cfr. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 65 sgg.; M. Meloni, *Le attribuzioni della Corte dei conti in funzione di ausiliarità all'Assemblea regionale siciliana: attuazione e prospettive* e P. Maddalena, *La sezione di controllo della Corte dei conti: sua collocazione istituzionale nella Regione siciliana*, in Aa. Vv., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti in rapporto di ausiliarità al Parlamento siciliano*, Palermo, 2008, pp. 27 sgg. e 39 sgg.; più risalente il contributo di G. Sapienza, *Bilancio e contabilità dello Stato e degli enti del settore pubblico con riferimento alla Regione siciliana*, Corti & Klinger, Palermo, 1991, pp. 201 sgg. Mentre per una rassegna della giurisprudenza in materia v. F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 277 sgg.

legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha novellato l'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione, sono state dettate ulteriori norme sull'attività di controllo attribuita alla medesima Corte<sup>19</sup>.

Infatti, dalla disciplina contenuta nell'art. 7, commi 7, 8 ed 8 bis della normativa da ultimo richiamata emerge il rinnovato ruolo della Corte dei conti con riferimento all'intero sistema delle autonomie: ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla Corte è così affidata la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nell'ambito di ciascuna Regione, e quindi anche della Regione siciliana, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate a verificare, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti, secondo la rispettiva competenza, dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni e, infine, riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati. Resta impregiudicata la potestà delle Regioni ad autonomia differenziata di adottare particolari discipline nel rispetto delle finalità indicate dal legislatore, nell'esercizio delle rispettive competenze.

Il controllo comprende, inoltre, la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni in relazione al patto di stabilità interno, come prescritto dalla legge n. 131 del 2003<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Sulle forme di controllo attribuite alla Corte dei conti dalla l. n. 131 del 2003 v. V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 1113 sgg. e C. Chiappinelli, *I controlli*, in G. Corso, V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 494 sgg., al quale si rinvia per la completa rassegna bibliografica, e, da ultimo, G. Della Cananea, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, «Le Regioni», n. 5 (2009), pp. 855 sgg.

<sup>20</sup> In merito si veda il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14, nell'adunanza del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1 del 2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229, da ultimo modificata dalla delibera del 25 maggio 2011, n. 1, online sul sito [www.corteconti.it/utlita/normativa/sezioni\\_riunite](http://www.corteconti.it/utlita/normativa/sezioni_riunite).

Il controllo di gestione si applica anche agli enti del servizio sanitario (ASP/ASL, Aziende ospedaliere, IRCCS, ecc.). Le sezioni regionali svolgono anche verifiche sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione regionale. Le sezioni regionali approvano annualmente un programma delle indagini da svolgere nel corso dell'anno, in accordo con quanto stabilito nel quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo. La Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti.

Tra le ulteriori funzioni assegnate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti giova richiamare quella che consente alle Regioni ed agli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, di richiedere a queste ultime ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica<sup>21</sup>.

La c.d. nomofilachia nel controllo è stata poi introdotta dall'art. 17, comma 32, d.l. 1 luglio 2009 n. 78 convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2009 n. 102, con l'obiettivo di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Alla stregua della novella introdotta dal legislatore il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi nei quali esse presentano una questione di massima di particolare rilevanza. All'adozione di tali pronunce consegue che tutte le sezioni regionali di controllo debbono conformarsi alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite<sup>22</sup>.

Ulteriori funzioni sono state poi attribuite alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dal d.lgs n. 149 del 2011, che com'è

---

<sup>21</sup> Con riguardo specifico alle forme di controllo c.d. collaborativo F. Battini, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la legge 131 del 2003*, «Il Foro italiano», III (2004), pp. 440 sgg.

<sup>22</sup> Su tale forma di raccordo della giurisprudenza della Corte dei conti, anche alla luce della deliberazione della Sezione Autonomie 14 dicembre 2011 n. 12, v. L. D'Angelo, *Nomofilachia e sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: profili problematici ed innovativi (nota a Sez. Autonomie del. n. 3/2011)*, online sul sito [www.repsamm.it/contributi](http://www.repsamm.it/contributi).

noto ha introdotto, in attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), i c.d. meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni, conferendo compiti di verifica su «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'Ente locale», volte a prevenire il dissesto economico degli enti locali<sup>23</sup>.

Si tratta di innovazioni ed ampliamenti delle funzioni di controllo della Corte dei conti che vanno ricondotte al crescente ruolo attribuito dalla legislazione a quest'ultima e finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione e gli equilibri di bilancio delle amministrazioni, il rispetto del patto di stabilità interno e dei crescenti vincoli in materia di indebitamento<sup>24</sup>.

Giova precisare che tutte le innovazioni richiamate trovano applicazione nell'ordinamento regionale in forza del rinvio 'dinamico' operato dall'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto in materia nella lettura che di tale normativa è stata offerta dalla giurisprudenza in precedenza sinteticamente richiamata.

### 3. *Cenni sulle nuove forme di controllo introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012*

Con il d.l. n. 174 del 2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla l. n. 223 del 2012, vengono introdotte, all'art. 1, ed in parte all'art. 1 bis, norme per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla

---

<sup>23</sup> Sulle competenze delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia v. V. Giuseppe, *Il d.lgs. n. 149/2011. Le nuove funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Le procedure per il dissesto degli enti locali*, e N. Mastropasqua, *Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo. Il ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 87 sgg. e 171 sgg.

<sup>24</sup> M. Meloni, *Nuova legge di contabilità e coordinamento della finanza pubblica: ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Governo della finanza pubblica e federalismo fiscale*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 99 sgg.

gestione finanziaria delle Regioni e degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica in attuazione degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione<sup>25</sup>.

In tale prospettiva al fine di irrobustire il coordinamento della finanza pubblica<sup>26</sup>, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, si introducono, all'art. 1 del decreto-legge, disposizioni volte ad adeguare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. E siffatta strategia trova conferma nello svolgimento del dibattito parlamentare nel corso del quale il Governo ha avuto modo di precisare che il rafforzamento delle funzioni di controllo è preordinato a consentire alla Corte «una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Per un primo commento della normativa in materia v. L. Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio degli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto dopo il d.l. 10 ottobre 2012*, n. 174, «La finanza locale», n. 1 (2013); N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012; D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, online sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1 (2013), pp. 1 sgg.; Id., *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla l. n. 213/2012. Problematiche inerenti il contributo unificato*, ivi, n. 6 (2013), pp. 5 sgg.; M. Massa, *D.L. 174 del 2012. Trasparenza della finanza territoriale: novità in tema di controlli interni degli enti locali*, online sul sito [dirittiregionali.org/2012/10/18/d-l-n-174-del-2012-trasparenza-della-finanza-territoriale-novita-in-tema-di-controlli-interni-degli-enti-locali](http://dirittiregionali.org/2012/10/18/d-l-n-174-del-2012-trasparenza-della-finanza-territoriale-novita-in-tema-di-controlli-interni-degli-enti-locali).

<sup>26</sup> La riforma si iscrive, in tal guisa, in quell'ampia mutazione descritta da B. Caravita Di Toritto, *Sulla vocazione del nostro tempo per un riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, online sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9 (2012), p. 2, che induce a riconoscere alla Corte il ruolo di «luogo istituzionale, a livello centrale e decentrato, della verifica competente, indipendente e neutrale della quantità e qualità della spesa pubblica, operando attraverso gli strumenti dell'attività consultiva, del controllo, della giurisdizione, che ne caratterizzano, ai sensi della Costituzione, la natura».

<sup>27</sup> Così la Relazione al Disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012, n. 5522, presentato il 12 ottobre 2012 – Camera dei Deputati, *Atti parlamentari - XVI legislatura, sub art. 1*.

Si configura, in tal guisa, il consistente ampliamento del fascio di funzioni di controllo amministrativo e contabile attribuite alla Corte dei conti che, con riguardo alla verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno in funzione del rispetto dei vincoli finanziari europei, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale, che postula, tra l'altro, il rispetto dei trattati internazionali, consente di individuare a riferimento le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia<sup>28</sup>.

A supporto dell'ampliamento delle funzioni – ed in tal senso se ne rinviene un esplicito e reiterato riferimento nelle stesse intenzioni del Governo<sup>29</sup> – è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012<sup>30</sup> che, nel pronunciare la legittimità dell'art.

---

<sup>28</sup> Cfr. Comunicato Stampa n. 85/2012 del 16 ottobre 2012, *Sezioni Riunite in sede di controllo - Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio e Tesoro) della Camera dei deputati. Elementi per l'audizione sull'A.C. n. 5520 - Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*, online sul sito [www.corteconti.it/comunicazione/comunicati\\_stampa/archivio\\_2012/dettaglio.html?resourceType=/\\_documenti/archivio\\_comunicati\\_stampa/2012/elem\\_0086.html](http://www.corteconti.it/comunicazione/comunicati_stampa/archivio_2012/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/archivio_comunicati_stampa/2012/elem_0086.html), che puntualmente evidenzia le consonanze dell'art. 1, primo comma, del decreto con «l'analoga previsione contenuta nelle norme attuative dello Statuto siciliano relativamente ai controlli della Corte dei conti, in atto vigenti anche dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione. Gli atti di programmazione costituiscono gli atti più importanti della Regione, svolgendo la Regione essenzialmente compiti di programmazione ed operando mediante un bilancio prevalentemente di trasferimenti. Si tratta, in ogni caso, di atti su cui le Sezioni regionali di controllo hanno già da tempo maturato un'ampia esperienza in sede di controllo successivo sulla gestione sul rendiconto della Regione e sul comparto sanitario».

<sup>29</sup> Si veda nuovamente la Relazione citata al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012.

<sup>30</sup> Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, online sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15 (2012), con nota di L. Maccarrone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, ivi, n. 19 (2012). Per altri commenti v. M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, online sul sito [www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/01/Olivetti\\_commento-CC\\_198\\_2012.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/01/Olivetti_commento-CC_198_2012.pdf); F. Ghera, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, online sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ghera\\_0.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ghera_0.pdf).

Con la sentenza n. 198 la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138 del 2011, che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria

14, comma 1, lett. e) del d.l. n. 138 del 2011, come modificato dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, individua il fondamento del controllo indipendente ed esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali, con l'ausilio dei colleghi dei revisori dei conti, nell'art. 100, comma 2 Cost. (esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della

---

ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, perché, introducendo per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge n. 266 del 2005, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166), in base alla quale gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertano, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale, consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile, garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.), assolve, mediante il collegamento fra controllo interno e controllo esterno, anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, e non implica, infine, alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo, giustificabile con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. A riguardo, infatti, il Giudice delle leggi, con la sentenza in esame, ha avuto modo di osservare che l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» si limita a determinare un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sicché «la norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».



finanza pubblica allargata), ricollegandosi, peraltro, alla precedente pronuncia n. 64 del 2005<sup>31</sup>, la quale ha riconosciuto il potere del legislatore statale di sottoporre le autonomie territoriali, al fine di realizzare il coordinamento finanziario connesso al rispetto degli obblighi comunitari, ai vincoli delle politiche di bilancio nel contesto di un sistema di controlli affidato alla Corte dei conti, organo della Repubblica in posizione di indipendenza<sup>32</sup>.

In particolare, tra le più rilevanti innovazioni introdotte giova ricordare:

a) la trasmissione semestrale al Consiglio regionale, da parte della competente Sezione di controllo della Corte, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, relazione che deve essere inviata, altresì, «alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza». Appare chiara la finalità collaborativa che il legislatore intende affidare a questa attività informativa<sup>33</sup>;

---

<sup>31</sup> Secondo la quale «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti». Sulla collocazione della Corte dei conti nella materia del coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale v. L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie* cit.

<sup>32</sup> In questa prospettiva si veda Corte dei conti, sez. Autonomie, Deliberazione del 12 novembre 2012, n. 15/SEZAUT/2012/INPR, *Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174*, online sul sito [www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2012/delibera\\_15\\_2012\\_aut\\_inpr.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2012/delibera_15_2012_aut_inpr.pdf), sulla quale si veda C. Buzzacchi, *La Corte dei conti affronta i nuovi controlli sulle autonomie locali*, online sul sito [dirittiregionali.org/2012/12/04/corte-dei-conti-sezione-autonomie-delib-n-152012-la-corte-dei-conti-affronta-i-nuovi-controlli-sulle-autonomie-territoriali](http://dirittiregionali.org/2012/12/04/corte-dei-conti-sezione-autonomie-delib-n-152012-la-corte-dei-conti-affronta-i-nuovi-controlli-sulle-autonomie-territoriali).

<sup>33</sup> Le prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, si rinvencono nella delibera 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, online sul sito [www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2013/delibera\\_10\\_2013\\_sezaut\\_inpr.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2013/delibera_10_2013_sezaut_inpr.pdf). Come precisato dalla stessa Corte, tale strumento di controllo referente «rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la

b) la disamina da parte della Sezione di controllo, del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Regione e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. A tal fine i documenti contabili debbono essere corredati da una relazione a firma del Presidente della Regione, per la verifica: 1) del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; 2) dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione nonché della sostenibilità dell'indebitamento (con le evidenti conseguenze che ciò avrà dal 2014); 3) dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari della Regione e degli enti del SSN;

c) la verifica, sempre da parte della competente Sezione di controllo, che il rendiconto della Regione tenga anche conto: 1) delle partecipazioni in società controllate a cui è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, accedendo così ad una prospettiva che punta ad assoggettare al controllo contabile ed amministrativo il settore regionale allargato; 2) dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>34</sup>;

---

permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti». Principio, quest'ultimo, che risulta «direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario, ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007)» e che deve ritenersi abbia assunto «maggiore pregnanza alla luce del più generale principio dell'equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell'art. 81 Cost. ed esteso alle Autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Cost. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali».

<sup>34</sup> Sul processo di consolidamento dei conti pubblici e del progressivo ampliamento dei soggetti da includere nel bilancio consolidato sino alla configurazione del "Gruppo dell'amministrazione pubblica", anche alla luce delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, sulla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi v. A. Iadecola, *L'armonizzazione dei sistemi contabili delle autonomie territoriali e il bilancio consolidato del «Gruppo dell'amministrazione pubblica»*, online sul sito [www.ardelabruzzo.it/public/documenti/2012\\_07\\_05\\_VASTO\\_IADECOLA\\_Armonizzazione%20bilanci.pdf](http://www.ardelabruzzo.it/public/documenti/2012_07_05_VASTO_IADECOLA_Armonizzazione%20bilanci.pdf).

Alla stregua del d.lgs n. 118 del. 2011 e dell'art. 19 del citato DPCM rientrano in tale ambito soggettivo:

d) la “parificazione” del rendiconto generale della Regione da parte della Sezione di controllo, con allegata relazione nella quale quest’ultima formuli eventuali osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, e conseguenti proposte correttive per assicurare l’equilibrio del bilancio, l’efficacia e l’efficienza della spesa; tale decisione di parifica e annessa relazione sono trasmesse al Presidente della Regione e al Consiglio regionale, anche in questo caso procedendo ad una estensione alle Regioni ordinarie di un istituto applicato alle Regioni ad autonomia differenziata, e, in Sicilia, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655,

---

a) gli organismi strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, intesi come «articolazioni organizzative», anche a livello territoriale, delle Regioni e degli enti locali, dotate di autonomia gestionale e contabile ma prive di personalità giuridica (art. 9, c. 7; secondo il c. 8 rientrano tra gli organismi strumentali degli enti locali le istituzioni di cui all’art. 114, c. 2, t.u.e.l.); i bilanci di tali soggetti sono, in realtà, già compresi nel bilancio della capogruppo (art. 9, c. 6);

b) gli enti strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:

- ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’ente o nell’azienda;

- ha per legge, statuto o convenzione il potere di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività dell’ente o dell’azienda;

- esercita, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali in questione;

- ha l’obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla quota di partecipazione;

- esercita un’«influenza dominante» in virtù di contratti o clausole statutarie, con la precisazione che tale influenza si presume in presenza di contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l’attività oggetto dei contratti stessi (art. 21, c. 1);

c) le società controllate dall’amministrazione pubblica capogruppo; la relazione di controllo sussiste quando la capogruppo:

- ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria, ovvero dispone di voti sufficienti per esercitare una «influenza dominante» su di essa;

- esercita la medesima influenza sulla società in virtù di un contratto o di una clausola statutaria; anche in tal caso opera la presunzione basata sulla sussistenza di un contratto di servizio pubblico o di concessione (art. 22);

d) le società partecipate, ossia quelle società a totale partecipazione pubblica che siano affidatarie dirette di servizi pubblici locali da parte della Regione o dell’ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione di questi ultimi (art. 23, c. 1).

modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e 6, terzo comma, d.lgs. n. 655 del 1948<sup>35</sup>;

e) la trasmissione ogni dodici mesi alla Sezione di controllo e al Presidente del Parlamento regionale, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, sulla base delle linee-guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

f) l'obbligo da parte della Regione – qualora la Sezione controllo abbia accertato squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Se la Regione non provvede alla trasmissione dei suddetti provvedimenti alla Sezione di controllo o la verifica da parte di questa dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria;

g) la trasmissione anche alla Sezione di controllo della Corte

---

<sup>35</sup> Come ricordato questa funzione, ad eccezione della Valle d'Aosta, viene già svolta dalla Corte dei conti nelle Regioni ad autonomia differenziata: cfr. per la Regione Sardegna art.10, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 e succ. mod. ed int.; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 33, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, sostituito dall'art. 3, d.lgs.15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige art. 10, comma 1, d.P.R. 15 luglio 1988, n.305, sostituito dall'art. 1, comma 3, d.lgs.14 settembre 2011, n. 166.

Sul punto si veda la delibera della Sezione delle Autonomie della Corte n. 9/ SEZAUT/2013/INPR assunta nell'Adunanza del 20 marzo 2013, online sul sito [www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2013/delibera\\_9\\_2013\\_sezaut\\_inpr.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2013/delibera_9_2013_sezaut_inpr.pdf), laddove si precisa che la pronuncia della Corte dei conti «interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43, r.d. n. 1214/1934; art. 149, r.d.23 maggio 1924, n. 827; art. 38, l.31 dicembre 2009, n. 196)», ciò in quanto «la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che “La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale” (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012)».

della relazione di fine legislatura, sottoscritta dal Presidente della Regione e certificata dagli organi di controllo interno della Regione, per consentire le necessarie valutazioni da parte della Sezione medesima. Tale relazione, unitamente alle suddette valutazioni della Sezione da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, è previsto descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative esercitate durante la legislatura. Nell'ipotesi in cui la relazione non venga redatta o pubblicata sul sito istituzionale, è prevista l'applicazione di sanzioni economiche nei confronti del Presidente della Regione, nonché del direttore del servizio regionale competente in materia di bilancio e finanza qualora quest'ultimo abbia omesso di redigere la relazione;

h) infine, con riguardo ai gruppi consiliari presenti nelle assemblee e nei consigli regionali, si introduce l'obbligo, da parte di ciascun gruppo di approvare un rendiconto annuale, secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale rendiconto dovrà in ogni caso evidenziare le risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati<sup>36</sup>.

Il coacervo di strumenti di controllo introdotti dalla novella del 2012 costituisce, in tal guisa, un sistema di "sorveglianza preven-

---

<sup>36</sup> Per una completa rassegna dei provvedimenti adottati in materia di limitazione dei c.d. costi degli apparati istituzionali delle Regioni previsti dagli artt. 1, nono comma e 2, primo comma, lett. b), c) e g), del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, si rinvia al dossier, predisposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *L'impegno delle Regioni per la Legge sui costi della politica*, online sul sito [www.regioni.it/home\\_art.php?id=499](http://www.regioni.it/home_art.php?id=499), che riporta i documenti che hanno condotto (con il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) all'intesa raggiunta con il Governo in Conferenza Stato-Regioni, sulla individuazione delle Regioni più virtuose, da prendere come punto di riferimento per parametrare gli stipendi di consiglieri e Presidenti delle Giunte e l'ammontare dei contributi ai gruppi consiliari. In particolare, sono state individuate: l'Umbria come Regione più virtuosa per quanto riguarda la retribuzione dei Presidenti di giunta, l'Emilia Romagna per quanto riguarda i consiglieri regionali e, infine, l'Abruzzo per quanto riguarda i finanziamenti ai gruppi consiliari. [www.regioni.it/it/show-conferenza\\_stato-regioni\\_del\\_06122012\\_individuazione\\_della\\_regione\\_pi\\_virtuosa\\_/news.php?id=280126](http://www.regioni.it/it/show-conferenza_stato-regioni_del_06122012_individuazione_della_regione_pi_virtuosa_/news.php?id=280126).

[www.regioni.it/it/show-conferenza\\_stato-regioni\\_del\\_06122012\\_deliberazione\\_concerente\\_le\\_linee\\_guida\\_per\\_il\\_rendiconto\\_dellesercizio\\_annuale\\_da\\_parte\\_dei\\_gruppi\\_consiliari\\_regionali/news.php?id=280125](http://www.regioni.it/it/show-conferenza_stato-regioni_del_06122012_deliberazione_concerente_le_linee_guida_per_il_rendiconto_dellesercizio_annuale_da_parte_dei_gruppi_consiliari_regionali/news.php?id=280125).

tiva e successiva”<sup>37</sup> attribuito alla Corte dei conti sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari che derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo di pareggio del bilancio di cui al riformato art. 81 Cost. e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

#### 4. *Gli effetti indesiderati del coordinamento differito della finanza pubblica*

La normativa che ha ampliato e rafforzato le funzioni di controllo amministrativo e contabile della Corte dei conti potrebbe sembrare in controtendenza rispetto all'evoluzione legislativa dell'ultimo ventennio (a partire da quanto previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639), che attuando una significativa riforma delle funzioni della Corte dei conti ha inteso limitare le forme di controllo – in particolare di quello preventivo, nel presupposto della sua limitata efficacia e dell'allungamento dei tempi della decisione amministrativa – riservandolo ad alcune limi-

---

<sup>37</sup> In tal senso L. Giampaolino, *Relazione orale del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*, Roma, 5 febbraio 2013, online sul sito [www.corteconti.it/\\_documenti/documenti\\_giurisdizione/inaugurazione\\_anno\\_giudiziario\\_centrale/2013/5\\_2\\_2013\\_discorso\\_presidente\\_giampaolino.pdf](http://www.corteconti.it/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2013/5_2_2013_discorso_presidente_giampaolino.pdf), 6-7, secondo il quale, a seguito della riforma del 2012 in commento, viene a configurarsi un sistema essenzialmente imperniato su quattro elementi. Il primo è costituito dalla circostanza che i controlli mettono capo ad un organo indipendente dai Governi – da quello centrale, come da quelli regionali e locali – e ciò rappresenta la migliore garanzia delle autonomie regionali e locali. Il secondo, strettamente collegato al precedente, attiene alla neutralità dei giudizi emessi dalla Corte e all'essere questi destinati all'assunzione di decisioni che ricadono nell'ordine delle attribuzioni proprie di altri soggetti: gli amministratori e dirigenti degli enti, i Governi locali o regionali, il Governo centrale. Il terzo attiene al carattere ricognitivo, *rectius* di accertamento, e referente dei controlli, poiché l'esito di questi costituisce il presupposto per chiamare in causa le responsabilità del sistema politico-amministrativo, a questo richiedendo di adottare, entro tempi predefiniti per legge, le misure necessarie a risolvere le criticità riscontrate. Il quarto – che è anche il più delicato sul piano operativo – riguarda la tempestività e l'efficacia dei controlli della Corte, verso le cui Sezioni regionali dovrà essere attivato – da parte delle amministrazioni – un flusso costante e coordinato di dati e informazioni, idonei a costruire indicatori significativi della regolarità e della proficuità delle gestioni, oltre che ad analizzare andamenti e tendenze – generali e specifiche – dei diversi aggregati rilevanti.

tate categorie di atti, e puntando, invece, ad estendere forme di controllo successivo sulla gestione.

Va tuttavia sottolineato che, come ribadito dalla più recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, siffatto controllo risulta finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. collocandosi nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento. Ne discende che il controllo che risulta dalla più recente evoluzione legislativa va posto in una prospettiva non più statica (alla stregua del tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma di tipo "dinamico", in grado di finalizzare il «confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio» e quindi «ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa»<sup>38</sup>.

E su questo solco interpretativo si innesta la conclusione secondo la quale i controlli della Corte dei conti sulle Regioni non sono costituzionalmente ancorati esclusivamente alle previsioni dell'art. 100, secondo comma Cost., sicché ulteriori e più pregnanti forme di con-

---

<sup>38</sup> Così la recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 64 del 2013 che, proprio pronunciandosi sulla intangibilità delle funzioni di controllo della Corte dei conti nella Provincia autonoma di Bolzano, ha ribadito che controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risultano estensibili alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata: *www.federalismi.it*, n. 9 (2013), con nota di D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, secondo la quale il Giudice delle leggi, con la richiamata sentenza, ha inteso collocare tali forme di controllo nell'alveo di un *tertium genus* rappresentato da un "sindacato di legalità e regolarità", che ha in comune con il controllo di legittimità il riferimento a parametri di natura sostanzialmente normativa, tali essendo quelli, pur se di matrice finanziaria e contabile, differenziandosi, sotto altro profilo, dal controllo di legittimità per la declinata prospettiva "dinamica", finalizzata non alla integrazione a posteriori dell'efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della "legalità/regolarità" (intesa alla stregua della conformità alle regole contabili e finanziarie) e caratterizzata dalla eventuale adozione di «misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio».

trollo, che realizzino interessi costituzionalmente protetti, possono essere ulteriormente introdotti purché non pregiudichino il principio di autonomia garantito dalla Carta fondamentale. Interessi che sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale nel buon andamento degli uffici pubblici (art. 97), nella responsabilità dei funzionari (art. 28), nell'equilibrio di bilancio (art. 81) e nel coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) e devono essere ricondotti alla declinazione che del principio di autonomia (art. 5) fa la stessa Costituzione<sup>39</sup>.

E comunque, il richiamato rinvio "dinamico" alla disciplina statale operato dalle norme di attuazione in precedenza richiamate, consente di superare la questione opportunamente chiarita dal Giudice delle leggi, il quale ha precisato che pur di fronte alle ragioni invocate dal legislatore statale di coordinamento della finanza pubblica «le norme costituzionali ... non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> In questo senso la giurisprudenza costituzionale ha affermato, con la sent. 64/2005, che «è vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate – cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995 –, fra le quali proprio l'art. 97 della Costituzione, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata. Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni».

<sup>40</sup> Corte cost. n. 151 del 2012, online sul sito [www.giurcost.org/decisioni/index.html](http://www.giurcost.org/decisioni/index.html), con nota di L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, online sul sito [www.giurcost.org/studi/trucco8.pdf](http://www.giurcost.org/studi/trucco8.pdf).



Giova ricordare che, in ordine all'applicabilità della riforma dei controlli alle Regioni ad autonomia differenziata, il penultimo comma dell'art. 1 e l'art. 11 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 dettano norme che ne differiscono gli effetti. Infatti, la prima disposizione, inerente ai controlli sulla gestione finanziaria delle autonomie regionali, prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto», mentre la seconda stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione»<sup>41</sup>.

Si tratta di disposizioni, in particolare per quanto concerne il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con le quali il legislatore statale interviene autolimitando l'effetto immediato che la normativa avrebbe potuto esplicare negli ordinamenti delle Regioni ad autonomia differenziata, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, avuto riguardo alla più volte menzionata forma di rinvio operato dalle norme di attuazione, in guisa da determinare l'effetto del differimento di almeno un anno dell'applicazione.

Ebbene, di fronte alla delineata applicazione differita della disciplina nella Regione siciliana sono due le considerazioni conclusive che possono trarsi:

a) il ricordato differimento determina l'applicazione non contestuale della riforma del sistema dei controlli della Corte dei conti nella Regione siciliana (con un allungamento da sei mesi, com'era stabilito nel d.l., ad un anno come poi previsto dalla legge di conversione), proprio in una fattispecie nella quale, invece, avrebbero dovuto prevalere esigenze di tempestività nell'assicurare il coordinamento della finanza pubblica nella prospettiva dell'inveramento della normativa sul pareggio di bilancio, consentendo – laddove in

---

<sup>41</sup> Si differenzia, poi, quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 2 del medesimo decreto legge con riguardo alla riduzione dei costi della politica nelle regioni secondo il quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

tal senso soccorrono le previsioni delle norme di attuazione come nella Regione siciliana – la diretta applicazione delle disposizioni del decreto-legge (fonte normativa che conferma la sussistenza delle ragioni di urgenza). E proprio in una Regione che, a partire dal funzionamento dei propri organi, appare a dir poco riottosa a recepire le riforme sulla revisione della spesa ed il contenimento dei costi degli apparati, nel tempo divenuti pletorici e con un peso crescente sui bilanci<sup>42</sup>;

b) nella più che probabile ipotesi che alla scadenza del periodo previsto per l'adeguamento degli ordinamenti speciali non sia stata ancora completata la revisione delle norme di attuazione e l'eventuale adeguamento dell'ordinamento regionale – come precisato del tutto superflua – deve ritenersi, sempre in forza delle previsioni della normativa di attuazione dello Statuto in materia, che le disposizioni dovranno trovare applicazione anche in pendenza del (complesso) procedimento di revisione delle norme in questione. Una diversa interpretazione che postuli la necessità della interposizione della normativa di attuazione dello statuto per rendere applicabile, anche alla Sicilia, il novellato regime dei controlli della Corte dei conti, oltre che irragionevole, sembra incompatibile con la stessa giurisprudenza costituzionale sin qui sinteticamente richiamata poiché giungerebbe a rendere inefficaci significative misure di controllo sui costi degli apparati istituzionali a tutto

---

<sup>42</sup> Si tratta di un'esigenza ampiamente condivisa in dottrina: v. G. Verde, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, online sul sito [consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf](http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf); S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2 (2011), pp. 519 sgg.; A. Piraino, O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, «Le Regioni», n. 5 (2011), pp. 907 sgg. e, da ultimo, sia consentito il rinvio al mio contributo, *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Sicilia*, online sul sito [www.strumentires.com](http://www.strumentires.com), n. 1 (2013), non meno che dall'opinione pubblica e dai media.

Va ricordato che, proprio stigmatizzando la frammentaria situazione politica emersa dalle ultime elezioni regionali, dove il Presidente eletto non è stato accompagnato da una maggioranza parlamentare, *Fitch Ratings*, (la stessa che nel luglio 2012, per prima, aveva smentito qualsiasi ipotesi di *default* finanziario della Regione) il 29 ottobre 2012, proprio il giorno dopo le elezioni regionali, ha ridotto il *rating* di lungo termine da 'BBB+' a 'BBB' al debito finanziario della Regione Siciliana nel presupposto, purtroppo assai verosimile, «che la discontinuità politica sposterà l'implementazione di qualunque riforma della spesa corrente a fine 2013».

detrimento delle sottese esigenze di coordinamento della spesa pubblica introdotte dalla riforma esaminata<sup>43</sup>.

La ricostruzione sin qui svolta ha riguardato una prospettiva certamente connotata dal dinamismo: dinamico, infatti, è stato ritenuto il descritto rinvio della normativa di attuazione dello Statuto siciliano a quella statale in materia di funzioni della Corte dei conti; di tipo dinamico, sono state definite, altresì, le nuove funzioni di controllo attribuite dalla normativa esaminata alla Corte, ma tale dinamismo, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, sembra arenarsi sulle "sabbie mobili" della scelta del legislatore, formalmente basata sulla garanzia delle prerogative statutarie speciali, di differire di un anno l'attuazione delle nuove tipologie di controllo nelle Regioni ad autonomia differenziata, con il contraddittorio effetto di ritardare l'inveramento di una riforma tesa a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica.

---

<sup>43</sup> In particolare, alla stregua degli orientamenti del Giudice delle leggi, tale adeguamento va fatto nel presupposto che il «vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle autonomie speciali nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale; sussiste, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 Cost. e limiti posti all'autonomia finanziaria delle autonomie speciali dallo statuto speciale» (sent. 190 del 2008), fermo restando, tuttavia, che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. (...) A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (la già ricordata sent. 198 del 2012).



## INDICE

<i>Presentazione</i> di Luigi Giampaolino	7
PRIMA SESSIONE	11
<i>Introduzione</i> di Maurizio Meloni	13
Controllare e giudicare: alle origini del concetto di patrimoniopubblico nel pensiero giuridico medievale di <i>Beatrice Pasciuta</i>	17
I Maestri Razionali e le origini della magistratura contabile (secc. XIII-XV) di <i>Pietro Corrao</i>	31
La revisione dei conti in Sicilia nell'età moderna (secc. XVI-XVIII) di <i>Rossella Cancila</i>	47
La Gran Corte dei conti ne' domini al di là del Faro e il nuovo modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella Sicilia dell'800 di <i>Antonino Giuffrida</i>	77

SECONDA SESSIONE	113
<i>Introduzione</i> di Antonio Scaglione	115
Verso un nuovo statuto dei controlli della Corte dei conti? di <i>Maria Immordino</i>	117
Riflessioni sulla giurisprudenza della Corte dei conti in materia di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione di <i>Mario Serio</i>	133
Le nuove frontiere della giurisdizione contabile di <i>Maria Cristina Cavallaro</i>	151
INTERVENTI	167
L'assetto dei controlli della Corte dei conti in Sicilia dopo il d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 ed il coordinamento (differito) della finanza pubblica di <i>Gaetano Armao</i>	169



*Fotocomposizione e Stampa*  
WIDE SNC - PALERMO  
per conto dell'Associazione no profit "Mediterranea"  
Maggio 2013