

Giuseppe Chiaula

**Il controllo nel  
“Regnum”  
di Sicilia**

**La Biblioteca di Babele edizioni**





© **2003** by Edizioni La Biblioteca di  
Babele  
Modica (RG)

Edizioni **La Biblioteca di Babele**  
Via Savarino Emanuele n.12  
97015 Modica (Ragusa)  
Telefono: 0932 - 754409  
[www.labibliotecadibabele.it](http://www.labibliotecadibabele.it)  
e-mail: [bibbab@interfree.it](mailto:bibbab@interfree.it)

Si tratta di una  
“comunicazione” fatta in oc-  
casione della celebrazione del  
cinquantenario (marzo 1999)  
della presenza della Corte dei  
Conti. In Sicilia.

Rispecchia lo stato d’animo  
del momento, condizionato  
dal protrarsi della fase di  
transizione, tra il regime vec-  
chio e la non rapida attuazio-  
ne del nuovo.

Si tenga presente che solo al-  
cuni mesi dopo (luglio 1999)  
il D. Leg.vo n. 286 pose in  
termini alquanto esaustivi la  
nuova disciplina del controllo  
interno.

L’autore



Giuseppe Chiaula

**Il controllo nel  
“Regnum” di  
Sicilia**

**La Biblioteca di Babele edizioni**

## **Indice**

Premessa

Dalle origini al Vice Regno

“Officium Magistrorum Rationa-  
lium

Magne Curie“

Il Tribunale del Real Patrimonio

Conservatoria del Real Patrimo-  
nio

Tribunale del Regio Erario e della  
Corona

Il Regno delle Due Sicilie

La Gran Corte dei Conti

La Corte dei Conti del Regno d'I-  
talia.

Conclusioni

Bibliografia

L'autore



## Premessa

Nell'aprile del 1991, in occasione dell'incontro di studio tenutosi a Palermo su Controlli e responsabilità, con riferimento alla Legge 14-2/90, innovatrice dell'ordinamento delle autonomie locali, il presidente (di allora) della Sezione Siciliana dell'Associazione Magistrati della Corte dei Conti, accennò - nel saluto introduttivo - al dialogo intercorso, "*in fase preconstituente*", sul tema della programmata autonomia - fra l'On.le La Loggia, uno dei padri dell'autonomia siciliana, e l'On.le De Gasperi, Presidente del Consiglio.

Di quel dialogo aveva parlato lo stesso On.le La Loggia, in un convegno tenutosi tre anni prima, pure a Palermo.

L'On.le De Gasperi, prendendo atto che - nel programma di autonomia - si intendeva prevedere l'istituzione di una Sezione di controllo della Corte dei Conti -chiese sorpreso all'On.le La Loggia, qualificandolo "*figliolo*" (espressione tipica di padri spirituali e docenti, evidente-

mente allora apprezzata dai politici consapevolmente carismatici) il perché di tanto "*interesse*" ad avere un organo di controllo, certamente foriero di "tanti problemi".

Decisa e lapidaria la risposta.

Lo Statuto sarebbe dovuto nascere alla luce del sole, con un rapporto di prestigio assicurato da un controllo autorevole, per rendere noto a tutti che ogni attività si sarebbe svolta sotto rigido riscontro ed in aderenza alla legge.

L'avviso dell'On.le La Loggia, espressione dell'orientamento del gruppo allora politicamente prevalente, non si poteva tuttavia basare esclusivamente sulla riferita motivazione.

In quell'orientamento la "*Storia*" non poteva non avere un suo ruolo, un ruolo non certo di secondo ordine.

Il sorprendente "*tanto interesse*" ad avere un qualificato organo di controllo, non poteva non collegarsi - altresì - alla memoria storica, per cui la Sicilia - formalmente *Regnum* dall'incoronazione di Ruggero II di Altavilla (1130) - aveva a-

vuto propri organi di controllo sedenti esclusivamente, almeno per un primo "*abbondante*" secolo, nella propria capitale (prestigioso centro culturale in campo europeo), anche se con competenze eccedenti l'ambito insulare.

L'autonomia, con le precisate caratteristiche, avrebbe comunque offerto l'occasione per rievocare ed onorare, in qualche modo, quel qualificato privilegio, durato praticamente sino alla unificazione d'Italia.

Ora si è al consuntivo del cinquantennio della presenza della Corte dei Conti in Sicilia.

Lo scenario è notevolmente mutato: Da qualche tempo la funzione e gli organi di controllo sono sotto "ripensamento".

Le prospettive per la Corte, in particolare, sono incerte, non solo per il controllo, ma anche per la giurisdizione e le connesse funzioni requiranti.

Le problematiche vanno ben oltre gli schemi del 1946-48. Non si tratta di regolamentare il controllo in ambito regionale. Si vuole ridisegnarlo, anzitutto, in termini genera-

li, su base nazionale.

Qualche accenno rievocativo degli istituti ed organi, già definiti "centrali" di controllo (con qualche appendice di tipo giurisdizionale) rende omaggio alla tradizione di una funzione che potrebbe scomparire dall'ordinamento o riaffiorare con connotati del tutto diversi.

## **Dalle origini al Vice Regno**

Dalle fonti del periodo normanno (piuttosto scarse) e del primo periodo svevo, deve desumersi che le funzioni di revisione, a livello "*centrale*" e "*supremo*", fossero competenza del Sovrano.

E' da ritenere che le esercitasse, in genere, in seno alla "*Magna Regia Curia*", organo collegiale certamente titolare anche di altre competenze.

E' probabile che - sin dal periodo normanno - il sovrano usasse talvolta conferire deleghe, per la revisione, ad alti "*ufficiali*" della Corte. Più certe sono, in proposito, le notizie relative al periodo svevo.

Il Sovrano delegava infatti le fun-

zioni "*vicarie*", anche in materia di revisione di conti, a "*familiars*" (può darsi peraltro che fosse anche questa la qualificazione dei delegati del Sovrano nel periodo normanno).

"*Familiars*" comunque non nella accezione immediata e normale del termine.

Non erano, infatti, necessariamente parenti del Sovrano, bensì, per lo più, vescovi e conti (o comunque feudatari) già investiti anche di altre e notevoli incombenze.

Non riuscivano in conseguenza, a realizzare, con la necessaria sollecitudine, la revisione, e, talvolta, la omettevano del tutto.

Attorno al 1240, anno del rientro di Federico II in Sicilia, dopo una permanenza, per gravi esigenze politiche, di circa cinque anni in Germania, si cercò di ovviare agli accennati inconvenienti.

Qualche risultanza dà infatti notizia di una certa tendenza a decentrare, previa introduzione, in particolare, di specifiche attribuzioni di revisione nell'ambito del rapporto di gerarchia (l'organo superiore riceveva

ed esaminava il conto dell'organo inferiore).

Ciò evidentemente sul presupposto d'una riduzione delle competenze "*supreme*" di revisione, intestate al sovrano.

D'altro canto si cercò di costituire organi di revisione stabili, composti da elementi non di primo piano, ma forniti di qualche esperienza specifica in materia, sottratti inoltre a qualsiasi altra funzione.

I revisori vennero definiti – anzitutto nella terminologia della Cancelleria Siciliana – "*rationales*" ed ebbero sedi proprie per le loro funzioni (non dovevano pertanto operare necessariamente presso la Corte).

Altra innovazione avviata da Federico fu quella della duplicazione dei Collegi dei *rationales*: uno per la Sicilia (cui per effetto era aggregata la Calabria), l'altro per la "*Apulia*", cui faceva capo tutto il restante territorio peninsulare del *Regnum*.

Ciò non comportò tuttavia, quantomeno in via immediata, lo sdoppiamento del *Regnum*, che continuò a costituire un'unica entità politica, sino alla vicenda dei vespri (1282).

Le norme (anche secondarie) sulla revisione dei conti e sul funzionamento dei Collegi dei *rationales* erano poste da “*Forme*” (niente dittongo finale), che erano istruzioni diramate dal sovrano, e da “*responsales*”, le lettere con cui il sovrano rispondeva a specifici quesiti posti, per casi dubbi, dai *rationales*.

Trovò qualche spazio in materia anche la consuetudine.

Dal contesto delle norme risulta, tra l'altro, che ognuno dei “*rationales*” doveva preliminarmente – prima della valutazione collegiale – procedere ad un esame individuale, con l'assistenza di un notaio dei conti.

Da alcune lettere “*responsales*” emergono in particolare, tracce di interessanti problematiche, definite dal Sovrano, in materia di adempimenti sussidiariamente posti a carico di “*ufficiali*” dipendenti (da quelli tenuti alla presentazione del conto) o di eredi degli stessi (con attenuazione dei connessi oneri, a seguito di supplica al sovrano, in caso di minore età), di fideiussioni e cauzioni a garanzia della gestione, e di sanzioni (rimozione o imprigionamento) per

la non corretta gestione.

Altre interessanti lettere "*responsales*" riguardano (anche sotto il profilo della revisione) la particolare situazione dei titolari di uffici ad "*credenciam*", cioè assunti in appalto (*pacta eorum*), e la disciplina delle costruzioni e riparazioni di edifici, sedi di uffici pubblici.

### ***“Officium Magistrorum Rationalium Magne Curie”***

A cominciare dal periodo di Manfredi ognuno dei due collegi (che si potrebbero definire "*territoriali*") assunse la qualificazione di "*officium magistrorum Rationalium Magne Regie Curie*" (anche qui, sui testi, non c'è dittongo finale), con funzioni - oltre che di revisione e controllo - consultive e di registrazione.

Dovevano presentare all'"*officium*" i loro conti tutti gli ufficiali "*pecuniari*" e gli organi ordinari e straordinari che avessero maneggio di fondi della Regia Corte.

Il giudizio sui conti (oltre che sotto Manfredi certamente anche in periodo angioino) presentava due fasi.



La prima era un giudizio sommario che poteva chiudersi sollecitamente se non si fosse ravvisata l'esigenza di procedere a ricognizioni - oltre che di fatto - di diritto.

Se si presentavano questioni del genere la definizione del giudizio si realizzava in un secondo tempo (la seconda fase, appunto).

La successiva divisione fra Camera della Sommaria e Collegio dei maestri Razionali, rispecchia questa iniziale divisione in fasi.

## **Il Tribunale del Real Patrimonio**

Con la Prammatica "*De reformatione Tribunalium*" del 1569, *l'Officium magistrorum Rationalium* fu trasformato nel Tribunale del Real Patrimonio, e divenne massimo organo di amministrazione finanziaria, di controllo e di giurisdizione amministrativa.

I suoi atti sono inventariati in: Lettere viceregie e dispacci di Anime e beni (denunce presentate da enti religiosi, amministrazioni comunali e singoli cittadini a scopo fiscale, Atti

Giudiziari, Sentenze).

## **Conservatoria del Real Patrimonio**

Questo ufficio creato nel 1414 ebbe il compito di effettuare una ricognizione della consistenza dei beni e cespiti del fisco ed ebbe funzioni consultive in materia finanziaria.

Ebbe poi funzioni di controllo sulla regolarità degli atti di natura finanziaria e sulla condotta e gestione degli uffici pecuniari, oltre che sulla regolarità del servizio prestato dai funzionari della regia Corte. Nel 1481 il Conservatore del Real Patrimonio divenne il Revisore dei Conti. Gli rendevano i conti i *Secreti* ed i *Portulani*. Comunicava al Sovrano tutto ciò che riguardava la finanza. Preparava un Bilancio di Previsione e Consuntivo.

Tale prerogativa venne meno nel 1583

Dal 1570 l'ufficio venne articolato in due sezioni: Conservatoria di Registro Conservatoria di Azienda.

## **Tribunale del Regio Erario e della Corona**

Nel 1768 fu aggregata al Tribunale del Real Patrimonio, la Giunta Gesuitica (istituita l'anno precedente dopo l'espulsione dei Gesuiti).

Nel 1812, contemporaneamente alla emanazione della Costituzione, fu istituito il Tribunale del Regio Erario e della Corona, in sostituzione di quello del Real Patrimonio, di cui ereditò le competenze.

Dal 1818 la Conservatoria del Real Patrimonio divenne un “*archivio*” alle dipendenze del Ministero delle Finanze. La sua soppressione fu disposta dall’art. 12 del Real Decreto 1 agosto 1843, che istituì il Grande Archivio di Palermo, al quale passarono gli atti.

## **Il Regno delle Due Sicilie**

La legge 8 dicembre 1816, n.565 dispose che i reali domini “*al di quà ed al di là del Faro*” - costituivano il “*Regno delle Due Sicilie*”. Si sancì così la nascita di un nuovo organi-

simo statale che assorbiva in sé i due Regni di Sicilia e di Napoli, completamente indipendenti l'uno dall'altro, fin dal 1282.

L'unificazione ebbe, quanto meno in prevalenza, i caratteri di "*unio per incorporationem*" della Sicilia nello Stato napoletano.

La successiva Legge n.567 (dello stesso dicembre 1816) prevede una autonomia particolare per la Sicilia (e solo per la Sicilia) ribadendo tuttavia il concetto della necessità della "*unità delle istituzioni politiche che debbono formare il diritto pubblico del Regno delle due Sicilie*".

Questa stessa Legge prevede l'istituto del "*Luogotenente Generale*" (non più Vicerè), come organo che avrebbe dovuto dirigere l'Amministrazione governativa nella parte dei "*Reali Domini*" nella quale il Sovrano non avesse la propria residenza.

## **La Gran Corte dei Conti**

La Gran Corte dei Conti, organo ispirato a criteri moderni, fu istituita (a Napoli ed a Palermo) successivamente, con R.D. 1056 del 7 gennaio

1818 (e fu contemporaneamente abolito il Tribunale del Regio Erario e della Corona).

Aveva competenze di primo e secondo grado, in materia di contenzioso amministrativo e contabile.

Con successivo R.D. del 2 febbraio 1818, n.1102 furono poste norme regolamentari per il suo funzionamento.

Quella siciliana era organicamente compresa nel Ministero "Luogotenenziale" delle Finanze.

Di particolare rilievo era la competenza di secondo grado (appunto "*in appello*") rispetto alle decisioni dei Consigli di Intendenza in materia di liquidazione dei crediti a carico di Comuni, di usi civici, di scioglimento delle promiscuità, in seguito alla abolizione (1812) del regime feudale. Con Regio decreto del 20/3/1832, n. 960, la Gran Corte dei Conti venne formalmente divisa in due "Camere": la prima detta del Contenzioso, la seconda Contabile.

Le questioni di particolare rilevanza venivano portate alla cognizione delle "*Camere riunite*".

Le pronunce della Corte erano defi-

nite "avvisi", non avevano cioè l'immediata efficacia formale propria delle sentenze.

Conseguivano efficacia dopo l'approvazione sovrana.

Si trattava chiaramente di un residuo del sistema medioevale - per altro sin da allora quasi integralmente superato, nei vari ordinamenti, per effetto dei principi sortiti dalla Rivoluzione francese - per cui la "giurisdizione" era solo un giudizio "tecnico", privo di automatici effetti "sovrani".

Un R.D. del 18 ottobre 1824 attribuì alle due "Consulte" (di Napoli e della Sicilia), supremi organi consultivi (per gli "oggetti" che il Re avrebbe giudicato convenienti) istituite nel 1821, una sorta di giurisdizione di secondo grado avverso le pronunce delle "Gran Corti dei Conti".

E' da ritenere che i ricorsi per "ritrattazione" (era questa la loro qualificazione) dovessero proporsi prima *dell'exequatur sovrano*. In altri termini ne erano oggetto gli "avvisi" della Gran Corte dei Conti.

## **La Corte dei Conti del Regno**

## **d'Italia.**

Con legge del 14 agosto 1862, n. 80-0, fu istituita la Corte dei Conti Italiana.

La famosa affermazione di Quintino Sella, Ministro delle Finanze, nel discorso di insediamento (della Corte stessa) e cioè che si trattava del "*primo magistrato civile*" che estendeva "*la sua giurisdizione a tutto il Regno*", va intesa con qualche riduzione.

In effetti, con regio decreto del successivo settembre, si dispose che le Gran Corti di Napoli e Palermo - sia pure con la qualificazione meramente nominalistica di "*Commissioni temporanee*" - dovevano ritenere il lavoro introitato sino a tutto il 1861.

L'attività delle due "*Gran Corti*" ("*commissioni temporanee*") si concluse in effetti - anche se la nota L.20 marzo 1865, n.. 2248. allegato/E, ne ribadì (art. 15) l'abolizione, nel 1869.

## **Conclusioni**

Dalla esposta sintetica rievocazione è

agevole rilevare che gli istituti ed organi - fondamentalmente - di controllo, del "*Regno dei Normanni*" - presentavano tutti, nel corso di quasi un millennio e pur nel variare delle dinastie e dei regimi - la caratteristica costante e comune della "*connotazione giudiziaria*", sia sotto il profilo nominalistico (Magna Curia, Officium Magistrorum Nationaliu, Tribunali, Gran Corte, ecc) sia per la qualificazione delle funzioni e dei conseguenti atti (quantomeno in prevalenza: decisioni, sentenze).

La "*connotazione giudiziaria*" ancora prevalente nelle istituzioni pubbliche che esercitano il controllo esterno nell'Europa Continentale - è attualmente coinvolta nelle pesanti critiche di cui sono oggetto la funzione e gli organi di controllo, come rammentato in premessa.

E' coinvolta perché particolarmente connessa - specie con riferimento alla situazione italiana - al sistema tradizionale di controllo generale di legittimità su singoli atti formali, ora ripudiato come arcaico ed inefficace. L'abbandono di tale connotazione - in una al mutamento delle metodolo-



## **Due parole sull'Autore.**

Giuseppe Chiaula, nato a Modica nel 1926.

Maturità Classica al "Campailla" nel 1944.

Laurea in Giurisprudenza a Palermo nel 1949.

Iscritto all'Albo dei Procuratori Legali presso il Tribunale di Modica, alla fine del 1951.

Dal 1952, e sino al gennaio 1955, Giudice Conciliatore (vice) a Modica. Dal 01 Febbraio 1955 nel ruolo direttivo (amministrativo) del Ministero della P.I. (Assegnato, sin dall'inizio, al Ministero).

Nella Magistratura della Corte dei Conti nel 1960. Svolge funzioni requirenti e giudicanti, sempre in sede centrale.

Di notevole rilevanza, la sua partecipazione, in posizione di preminenza, al controllo dei Ministeri: della P.I. (1962/1974) e del Lavoro e Previdenza Sociale (1989/1995). Dal giugno 1995, da Presidente di Sezione, presiede la Sezione di Controllo di Palermo e le Sezioni Riunite della stessa sede.

In quiescenza dal giugno 1998.

Molti gli incarichi esterni avuti nel

Questo volumetto è stato edito da  
**La Biblioteca di Babele**  
Via Savarino Emanuele n.12  
97015 Modica  
Tel. 0932-754409  
<http://www.labibliotecadibabele.it>

La composizione, l'impaginazione elettronica  
e la stampa  
sono state realizzate all'interno della Bibliote-  
ca stessa

I edizione  
Finito di stampare nel mese di  
marzo 2003



