

CONSIGLIO DI STATO, 16 aprile 1909.

(Sezione IV).

INGHILLERI *Presidente* — DI FRATTA *Relatore*.

CARBONELLI — AVVOCATURA GENERALE ERARIALE.

Avvocatura erariale — Sostituti avvocati erariali — Esami — Ammissione — Requisiti — Legge sull'avvocatura erariale 14 luglio 1907, art. 15.

All'esame per i posti di sostituti avvocati erariali hanno titolo per essere ammessi così i sostituti procuratori erariali come i sostituti procuratori erariali aggiunti.

Considerato che la questione sottoposta all'esame di questo collegio si riduce a vedere se l'espressione: *sostituto procuratore erariale*, usata nell'art. 15 della legge 14 luglio 1907 n. 485, abbia significato specifico, preciso e categorico come ritenne la regia avvocatura erariale generale, quando prese il provvedimento ora in discussione e come ritiene anche oggi che lo difende, ovvero abbia un significato più largo e generico, in modo da comprendere, secondo la tesi del ricorrente, anche i sostituti procuratori erariali *aggiunti*. La parola della legge, illustrata dal fatto che la legge parla altrove dei sostituti procuratori e dei sostituti procuratori *aggiunti*, come di due categorie distinte e come tali le tratta in relazione agli stipendi, darebbe ragione all'avvocatura la quale avrebbe legalmente agito allorché da un esame stabilito per i sostituti procuratori esclude il ricorrente Carlo Carbonelli che era ed è sostituto procuratore *aggiunto*.

Ma questa che è in sostanza la tesi e la difesa della Amministrazione non regge più quando si abbia riguardo ad altre circostanze. Qui non si pone in dubbio che i sostituti e i sostituti *aggiunti* sieno due categorie distinte, nè si vuole stabilire una equipollenza generale fra i due termini: qui si deve ricercare soltanto il senso dell'espressione: *sostituti procuratori*, usata nell'articolo 15 per uno scopo particolare cioè al solo effetto dell'esame di idoneità per l'ufficio di sostituto avvocato. Questo e non altro è il campo della indagine e del giudizio, e fuori di questi confini l'interpretazione non potrebbe esser tratta ad ulteriori conseguenze. E poiché l'art. 15 è di carattere transitorio il criterio per interpretarlo dev'essere desunto avuto riguardo allo stato anteriore e a quello posteriore alla legge 1907 dalla considerazione dei quali nacque il temperamento col quale fu regolato il passaggio.

Ora prima della legge, per pratica non mai discussa anzi largamente usata, i sostituti procuratori così effettivi come *aggiunti* facevano passaggio nella categoria degli avvocati, sol che a giudizio dei capi, ne fossero capaci e meritevoli. La legge del 1907 ha impedito questo passaggio e ha accolto il concetto che le due carriere di procuratore e di avvocato, così come rispondono a funzioni diverse, debbono rimaner separate ed incomunicabili. Senonchè parve giusto ed equo di

non applicare il nuovo sistema con effetto retroattivo o immediato; e fu scritta perciò la disposizione transitoria dell'art. 15 la quale ha conservata la facoltà del trasferimento, ma per una volta sola e con aggiuntavi la garanzia di un esame teorico-pratico di idoneità. L'art. 15 ha parlato, è vero, di sostituti procuratori, senza far cenno anche degli *aggiunti*, ma la parola della legge non potrebbe essere interpretata in senso stretto e rigoroso, senza disconoscere quelle medesime ragioni di equità per cui l'articolo fu scritto. Se si fosse voluto non già applicare il beneficio a tutti coloro che prima potevano profittarne, ma limitarlo ad una sola classe di essi, sarebbe stata necessaria una maggiore determinatezza di linguaggio che la legge non usi. Ciò che è regolato dall'art. 15, non è il sistema nuovo, ma è la consuetudine antica, la quale deve perciò esser presa in tutta la sua estensione fino a che non risulta indubbiamente e positivamente, per detti propri ed espliciti, che si sia voluto restringerle il contenuto. Se questo manchi, e manca nel caso concreto, la limitazione non può esser dedotta per via di argomentazione, o con l'uso dei consueti criteri di ermeneutica. L'espressione: *sostituti procuratori erariali*, è adunque un'espressione ellittica nella quale la legge ha inteso di comprendere tutto quel complesso di funzionari, ai quali per la pratica anteriore era consentito il passaggio nella categoria degli avvocati. Questo modo d'intendere è d'altra parte avvalorato dalla disposizione di favore per i praticanti i quali, con tutto che non fossero impiegati, sono stati nondimeno ammessi ai concorsi stabiliti dall'articolo 7 senza che ne siano impediti ai limiti di età. Così la legge non ha dimenticato nessuno ed a tutti ha offerto un modo di sistemare la propria situazione o di realizzare quella aspettativa sulla quale fino allora avevano contato; e in conseguenza non può ammettersi, che essa abbia voluto porre da parte i soli sostituti procuratori *aggiunti*, trattandoli con un rigore che, verso tante benignità usate ad altri, sarebbe stato addirittura durezza.

Per questi motivi, ecc.

CONSIGLIO DI STATO, 16 aprile 1909.

(Sezione IV).

INGHILLERI *Presidente* — CRISTOFANETTI *Relatore*.

CASACCIO — COMUNE DI FERLA.

Maestri elementari — Ricorsi — Ministero — Controparte — Comunicazione — Omissione — Nullità — Legge sui maestri elementari 27 ottobre 1903, art. 24.

I ricorsi al ministro della pubblica istruzione in tema di maestri elementari non possono essere decisi, sotto pena di nullità, se non previa comunicazione di essi alla controparte, perchè possano presentare le loro deduzioni (1).

Considerato sul primo motivo che il provvedimento del consiglio provinciale scolastico contro il quale dalle

maestre Trigilio fu prodotto reclamo al ministero, aveva dato luogo alla nomina ad insegnante del comune di Ferla della maestra Casaccio Maria Antonietta e aveva pertanto fatto sorgere a favore di questa una posizione giuridica tale che non poteva essere posta in contestazione e peggio risolta e troncata a suo danno senza che alla Casaccio fosse dato modo di opporre le sue ragioni in contrasto con il reclamo gerarchico delle sue competitrici e in sostegno del provvedimento del consiglio scolastico. Nè gioverebbe, soprattutto in controversie come questa, allegare in contrario che quella difesa che della sua giuridica posizione non potè dare innanzi al ministero abbia potuto e potesse la Casaccio esprimere in sede contenziosa innanzi questo collegio, poichè, a tacere di ogni altro riflesso, basta avvertire che, mentre nell'esame gerarchico sono possibili, e nella specie erano doverosi e furono dal ministero compiuti, indagini e accertamenti di condizioni di fatto e il finale apprezzamento in merito, una così fatta larga e piena indagine non potrebbe essere consentita in questa sede di semplice legittimità. Il che importa che la posizione della maestra Casaccio, dopo oltre due anni da che essa fu dal consiglio scolastico nominata, potrebbe trovarsi irrimediabilmente compromessa, senza che alla maestra sia stato consentito di esporre completamente e far valere le sue ragioni innanzi alla suprema autorità amministrativa.

Che nell'aver il ministero provveduto sui ricorsi delle maestre Trigilio, ecc., senza aver dato modo alla maestra Casaccio di opporre le sue ragioni e deduzioni, è da ravvisare l'eccesso di potere commesso dall'impugnato atto e ciò che è sufficiente a giustificare l'annullamento del decreto ministeriale in quanto annullava la nomina della maestra Casaccio e la graduatoria al posto d'insegnante della scuola del comune di Ferla, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Per questi motivi, ecc.

(1) Conforme: consiglio di Stato, V sezione, 18 marzo 1909, retro, col. 130 e nota *ivi*.

(2-4) Abolizione di cinte daziarie e soppressione di voci.

Il caso è assai complicato per il succedersi di leggi diverse, fra loro malamente coordinate, i cui effetti abrogativi sono poco chiari. La decisione non è dal tutto esplicita ed esauriente; nonostante un attento esame di essa e delle leggi, non siamo certi di averla bene intesa e di aver nettamente formulati i principii, che ci sembra di doverne desumere. Valgano a maggiore spiegazione le osservazioni seguenti.

La legge sul dazio consumo 14 luglio 1898 n. 302 prevede tra l'altro all'art. 1° due casi:

- a) la soppressione di voci daziarie;
- b) il passaggio dei comuni dalla categoria di quelli chiusi alla categoria di quelli aperti, cioè l'abolizione della cinta daziaria.

Tacendo di altre norme, che nella specie non vengono in discussione, alla soppressione di voci l'art. 1°, n. 1, pone come condizione che la conseguente riduzione di reddito non superi la metà del reddito netto, che, all'epoca della pubblicazione di detta legge, i comuni ricavano dalla gestione dei dazi governativi addizionali e comunali. Inoltre *sia per la soppressione*

CONSIGLIO DI STATO, 3 maggio 1909.

(Sezione V).

SERENA *Presidente* — RAIMOLDI *Relatore*.

CASTELLETTI — COMUNE DI CASALE MONFERRATO.

Giustizia amministrativa — Sezione giurisdizionale — Materie soggette a competenza di merito — Questione di legittimità — Legge sul consiglio di Stato 17 agosto 1907, art. 23.

Dazio consumo — Abolizione di cinta — Soppressione di voci — Aumento di sovrapposta — Diminuzione di introiti — Limite — Computo — Legge sul dazio di consumo 4 giugno 1906, art. 42, 95, 96.

La V sezione è competente a decidere dei motivi di legittimità con cui si investono provvedimenti rientranti nella sua competenza di merito (1).

I comuni che agli effetti del dazio di consumo facciano passaggio dalla categoria dei comuni chiusi a quella degli aperti, anche se contemporaneamente aboliscano voci della tariffa daziaria, possono elevare la sovrapposta fondiaria senz'altre restrizioni, che quelle stabilite in generale dalla legge comunale e provinciale (2).

I comuni che compiano il suddetto passaggio non possono colla soppressione delle voci rinunciare alla metà del reddito daziario percepito nel 1898 (3).

Ma il computo della perdita va fatto calcolando quale sarebbe stato tale reddito daziario al 1898, se il comune allora fosse stato aperto e defalcando dalla perdita quanto esso, nel passaggio a comune aperto, riacquista per effetto degli aumenti di tariffa su voci conservate e per altri inasprimenti tributari conseguenti alla decretata apertura (4).

di voci, sia per l'abolizione della cinta, l'art. 2, n. 3, interdice di aumentare la sovrapposta fondiaria oltre il limite normale.

La legge 23 gennaio 1902 n. 25, all. 4, prevede di nuovo l'abolizione della cinta e, per il combinato disposto dell'art. 15 e dell'art. 10, per facilitare tale riforma consente, tra l'altro (v. art. cit. e art. 16, 17, 18), l'aumento della sovrapposta « sui terreni e sui fabbricati, secondo le norme della legge ».

Di qui le seguenti questioni:

a) In che cosa la legge del 1902 ha abrogato in generale la legge del 1898?

b) In caso di abolizione della cinta daziaria, isolatamente considerata, rimane fermo il diritto d'aumentare la sovrapposta?

c) Come va regolato il caso di contemporanea soppressione di voci e abolizione di cinta?

a) Sul primo punto la risposta ci sembra facile. La legge del 1902 non regola la materia della soppressione delle voci daziarie, ma soltanto quella dell'abolizione della cinta. Essa contiene all'art. 29 una clausola abrogativa delle sole disposizioni anteriori contrarie. La conseguenza logica è che la soppressione delle voci rimane regolata dalla legge del 1898, quella della cinta dalla legge del 1902, che ne disciplina l'intero argomento e che è diversamente e quindi contrariamente ordinata da quanto è disposto nella legge del 1898. In questo senso

(1) Cf., in argomento: consiglio di Stato, IV sezione, 8 maggio 1908, nel volume precedente, col. 276 e la nota *ivi*.

Attesochè preliminare disamina è quella della competenza di questa sezione subentrata alla IV nella risoluzione dei ricorsi dei contribuenti in tema di sovrimposta in cui è dalla legge attribuita cognizione di merito, competenza che dal resistente Comune si contesta non già pel ricorso in sè stesso, ma per i primi motivi di esso, quelli cioè che denunciano la violazione degli art. 1 e 2 della legge 14 luglio 1898 e dell'art. 10, lettera A, di quella successiva 23 gennaio 1902, per i quali il ricorso sarebbe sempre limitato alla sola legittimità e quindi spetterebbe, secondo la difesa del Comune, alla cognizione della IV sezione.

Attesochè il ricorso dei contribuenti di Casale Monferrato è basato sull'art. 285 della legge comunale testo unico 4 maggio 1898 n. 164 (corrispondente all'art. 304 del nuovo testo), dal quale è attribuita appunto una competenza di merito in quanto il ricorso stesso investe l'eccezione della sovrimposta, competenza evidentemente determinata per ragione di materia, che per potersi esercitare impone l'indagine sulla osservanza delle prescrizioni che regolano l'autorizzazione della eccezione suddetta e quindi di quel complesso di norme cui è subordinata, fra le quali appunto è indicata l'applicazione delle tasse prescritte, ivi compreso il dazio consumo.

Con la quale prescrizione si è voluto riferirsi natu-

almente anche alle leggi speciali che regolano siffatto tributo, siano esse anteriori a quella comunale (e così tanto al testo unico 1898, quanto alle leggi da cui fu tratto) e siano anche posteriori. Che perciò non vale osservare che la competenza di questo collegio è sempre di attribuzione e, cioè, limitata ai casi espressamente attribuiti dalla legge, perchè anche così determinata, essa necessariamente comprende l'esame e la risoluzione delle controversie che sono intimamente connesse con l'oggetto deferito alla sua competenza e senza del quale la competenza stessa non avrebbe ragione di essere nè potrebbe comunque esplicarsi.

Attesochè, rimossa quindi la eccezione pregiudiziale sull'ammissibilità dei primi due motivi di gravame e scendendo agli stessi, occorre per ordine logico far precedere l'esame del secondo, come quello che riguarda la sussistenza o meno del divieto di elevare una sovrimposta eccedente già il limite legale all'intento di fronteggiare la deficienza derivante da una riforma daziaria, che perciò quando venisse riconosciuto fondato renderebbe superfluo l'esame dell'altro motivo consistente nel modo più o meno legale in cui praticamente la riforma sarebbe stata eseguita e così nella estensione che poteva darsi alla riforma stessa e al conseguente aggravio della sovrimposta.

se contemporaneamente deve essere elevata la sovrimposta. Ma non sembra davvero che per eccedere il limite legale della sovrimposta debba prima essersi spinto il dazio di consumo al suo massimo rendimento e lo si debba aver applicato con tutto il rigore. Ciò già non sembra conforme alla lettera dell'articolo 303 della legge comunale e provinciale, dove si parla semplicemente di « applicazione del dazio consumo » e delle altre imposte: nè risponde al suo spirito che è certamente di impedire l'aggravio tributario sopra la proprietà fondiaria, senza contemporanea tassazione della ricchezza mobiliare e senza indirettamente colpire mediante i consumi i redditi minimi: ma è anche di non fissare in argomento limiti troppo ferrei alla autonomia degli organi comunali (vedi in questo senso: consiglio di Stato, parere, 13 maggio 1891, Legge, 1891, II, 684). Indubbiamente poi la nozione che debba spingersi al massimo il dazio consumo prima di elevare oltre il limite legale la sovrimposta, è ormai esclusa dallo spirito della nostra legislazione, dopo la legge del 1902, dal momento che questa all'art. 10 subordina invece alla diminuzione del dazio l'aumento della sovrimposta, e all'art. 16 interdice ogni aumento di dazi vigenti, ossia considera in modo indubbio l'aggravio dei dazi con favore molto minore che l'aumento dei tributi fondiari.

Un'altra ragione di dubbio può essere così formulata. Considerata isolatamente, la soppressione di voci daziarie non può compensarsi con aumento di sovrimposta, come già abbiamo osservato. Dunque, potrebbe sostenersi da alcuno, nemmeno se la soppressione delle voci si accompagna all'abolizione della cinta, il compensativo aumento della sovrimposta è lecito. Ma a questa argomentazione si contrappongono alcune considerazioni decisive. Innanzi tutto è di regola praticamente impossibile abolire la cinta senza diminuire le voci daziarie. Mentre infatti nei comuni chiusi le voci possono essere e sono per lo più molte senza aggravare la vessazione dei contribuenti e aumentare le spese di vigilanza e riscossione, la vessazione e la spesa essendo già insite nell'esistenza della cinta, nei comuni aperti le voci debbono essere poche e redditizie, sotto pena di infliggere ai cittadini noie inutili e di incontrare spese di riscossione non compensate da introiti. Se non si può, di regola, abolire la cinta senza diminuire le voci, non può presumersi che il legislatore, il quale disciplina *quod plerumque accidit*, e vuol favorire l'apertura dei comuni, abbia voluto

conservare per la diminuzione di voci, conseguenti all'abolizione della cinta, il divieto di aumentare in corrispettivo la sovrimposta troppo leggermente stabilito anche in questo caso dalla legge del 1898. Quando dunque all'art. 10 della legge del 1902 si autorizza, in caso di abolizione di cinta, l'aumento di sovrimposta, deve intendersi che lo si autorizza in corrispettivo di qualunque diminuzione di proventi daziari derivanti dal passaggio del comune nella categoria degli aperti, sia questa diminuzione conseguenza diretta dell'abolizione della cinta, per il minor reddito consentito dai relativi metodi di riscossione, sia essa conseguenza indiretta di essa abolizione, per doversi la medesima di sua natura accompagnare con una riduzione del numero delle voci. In altre parole, ove la riduzione delle voci si accompagni coll'apertura del comune e ne dipenda, la diminuzione di reddito si deve considerare prodotta dall'apertura e non dalla limitazione dei generi colpiti, e quindi è senz'altro compensabile con aumento di sovrimposta.

Altro punto controversibile, quando la soppressione di voci daziarie si accompagni ad abolizione della cinta, è se la perdita complessiva dell'erario comunale non debba superare la metà dell'introito totale per dazi di consumo al 14 luglio 1898, e nell'affermativa come debba farsi il calcolo relativo. Noi prenderemo per l'opinione che addirittura non valga in questo caso l'accennato limite della metà del reddito al 1898. A ciò ci induce un ragionamento analogo a quello fatto di sopra. L'abolizione della cinta dovendo, di regola, accompagnarsi a soppressione di voci, la diminuzione di reddito non ha causa nella riduzione dei generi colpiti, ma nell'apertura del comune. Il limite posto nel primo caso non vale nel secondo.

La decisione invece ammette che il limite vada rispettato, ma dice che il calcolo della metà del reddito dazionario netto al di sotto della quale colla riforma non si può scendere, deve essere fatto con norme speciali. Nell'indicare tali norme, la decisione pecca di oscurità. Sembra che essa così ragioni: Il calcolo della perdita incontrata per riduzione di voci non deve farsi — quando la riduzione si accompagna all'abolizione della cinta — computando da un lato integralmente la metà del reddito dazionario al 1898, in regime di comune chiuso, e dall'altro il minor reddito delle voci sopresse e raffrontando le due cifre. Invece bisogna fingere che al 1898 il comune fosse aperto, epperò incassasse meno per ogni voce di dazio:

calcolare quanto avrebbero dato in tale regime tutte le voci daziarie, quelle conservate e quelle sopresse: defalcare dalla perdita di quelle sopresse il maggiore reddito dipendente dagli aumenti sulle voci conservate, dai dazi di fabbricazione sul gas e l'elettricità nuovamente introdotti, e dall'inasprimento di altre tasse: e se, fatto questo defalco, il comune non perde la metà del presumibile reddito dazionario che in regime di comune aperto avrebbe ricavato conservando tutte le voci, — se anzi la perdita risulta pareggiata o quasi, — la riforma è legittima. In questo ragionamento ci sono però due errori. Un errore di diritto, perchè ammessa l'applicabilità al caso del limite di riduzione delle voci, stabilito dall'art. 1° della legge del 1898, bisogna applicare tale limite, quale risulta dalla chiarissima lettera di quell'articolo: e cioè raffrontando la metà del provento dazionario al 1898, quale realmente era, con la perdita per le voci sopresse, quale emerge dalla tariffa del comune chiuso. Applicare l'articolo 1° della legge del 1898 fingendo a quella data attuate le riforme che furono autorizzate da una legge di quattro anni posteriore, ed attuate dopo altri quattro anni, è adottare una finzione che nessun testo consente e creare un metodo del tutto nuovo di interpretazione della legge, quello per finzione retroattiva. In fatto poi non è possibile calcolare nella maggior parte dei casi, quale sarebbe stato nel 1898 il reddito dazionario di un comune, se, invece che chiuso, fosse stato aperto. È stato possibile nella specie decisa accertare all'ingrosso che il comune colla riforma alla lunga nulla ha perduto delle sue entrate. Ma questo accertamento, fatto sui dati del 1903, nulla ci dice della perdita subita o possibile al 1898, cioè dieci anni prima, la quale sola dovrebbe essere appurata e costituire elemento decisivo, secondo le stesse premesse della pronuncia annotata. È per queste ragioni che riteniamo preferibile l'opinione, che il limite, di cui all'art. 1° della legge del 1898, non è applicabile al caso. Certo la nostra tesi si fonda sopra una larga interpretazione puramente razionale della legge e abbandona la guida sicura del testo letterale. Ma abbiamo avuto occasione di dimostrare già altre volte (vedi la nostra nota sui *Limiti di imposizione dei dazi di consumo*, nel volume precedente, III, 445) che soltanto un'interpretazione razionale può conciliare le esigenze del diritto con quelle delle finanze comunali nella complessa ed incoerente nostra legislazione sui tributi locali.

che il comune colla riforma alla lunga nulla ha perduto delle sue entrate. Ma questo accertamento, fatto sui dati del 1903, nulla ci dice della perdita subita o possibile al 1898, cioè dieci anni prima, la quale sola dovrebbe essere appurata e costituire elemento decisivo, secondo le stesse premesse della pronuncia annotata. È per queste ragioni che riteniamo preferibile l'opinione, che il limite, di cui all'art. 1° della legge del 1898, non è applicabile al caso. Certo la nostra tesi si fonda sopra una larga interpretazione puramente razionale della legge e abbandona la guida sicura del testo letterale. Ma abbiamo avuto occasione di dimostrare già altre volte (vedi la nostra nota sui *Limiti di imposizione dei dazi di consumo*, nel volume precedente, III, 445) che soltanto un'interpretazione razionale può conciliare le esigenze del diritto con quelle delle finanze comunali nella complessa ed incoerente nostra legislazione sui tributi locali.

che il comune colla riforma alla lunga nulla ha perduto delle sue entrate. Ma questo accertamento, fatto sui dati del 1903, nulla ci dice della perdita subita o possibile al 1898, cioè dieci anni prima, la quale sola dovrebbe essere appurata e costituire elemento decisivo, secondo le stesse premesse della pronuncia annotata. È per queste ragioni che riteniamo preferibile l'opinione, che il limite, di cui all'art. 1° della legge del 1898, non è applicabile al caso. Certo la nostra tesi si fonda sopra una larga interpretazione puramente razionale della legge e abbandona la guida sicura del testo letterale. Ma abbiamo avuto occasione di dimostrare già altre volte (vedi la nostra nota sui *Limiti di imposizione dei dazi di consumo*, nel volume precedente, III, 445) che soltanto un'interpretazione razionale può conciliare le esigenze del diritto con quelle delle finanze comunali nella complessa ed incoerente nostra legislazione sui tributi locali.

cita dichiarazione del legislatore contenuta nell'art. 29 di quella del 1902, che, cioè, « si dichiaravano abolite tutte le disposizioni contrarie alla legge suddetta ».

Attesochè, non può essere posto in dubbio che nessun divieto esista nella legge del 1902 per i comuni che aprono le barriere, di riformare la tariffa daziaria per renderla adatta al nuovo regime e per rinunciare a quelle voci, che, come avvenne per Casale Monferrato, si ritenessero rappresentare un'inutile vessazione per i contribuenti o richiedere una spesa soverchia di controllo e vigilanza non rispondente al vantaggio dell'introito.

Che tale facoltà dei comuni si nega però con i primi due motivi del ricorso in base alla legge del 1898, art. 2, n. 3, in quanto, cioè, si sarebbe dovuto ricorrere anche per questo sgravio ad una ulteriore eccedenza della sovrimposta, ed in quanto altresì si sarebbe pure violato la lettera A, dell'art. 1° della stessa legge del 1898 coll'abbandono di un numero di voci che tra dazio governativo, addizionale e comunale rappresentavano più della metà del dazio che le stesse rendevano nel 1898.

Ed entrambi i contendenti, nell'intento appunto di dare la prova del loro assunto, e, cioè, i contribuenti dell'eccedenza della metà del reddito ed il Comune, di essere rimasto entro il limite di tale metà, hanno presentato calcoli e fatte deduzioni sul modo di computare il reddito netto.

Entrambe le parti hanno preso per base il reddito del comune chiuso del 1898 e quindi il reddito che le voci abolite davano in quell'epoca, mentre tale reddito è venuto notevolmente a diminuire non già per riduzione di tariffa, ma pel fatto stesso dell'apertura delle barriere.

Questa perdita quindi, derivante come conseguenza dell'applicazione della legge del 1902, non può essere posta in disparte e totalmente trascurata, e tanto meno può, agli effetti del calcolo richiesto per l'applicazione dell'art. 1° della legge del 1898, presupporci l'esistenza di un reddito scomparso per altra causa che come si è visto di sopra è pienamente legale.

Dovendosi quindi prendere per termine di paragone il reddito che realmente avrebbero dato le voci abolite a comune aperto, non dubbia che non solo non si siano ecceduti i limiti dell'art. 1° della legge del 1898, ma che i cespiti facoltativi contemporaneamente deliberati dal comune di Casale Monferrato abbiano coperto il gettito che potevasi ancora ripromettere dalle voci di dazio abbandonate, e non sussista di conseguenza l'altra violazione dell'art. 2, n. 3, della stessa legge 14 luglio 1898.

E tale persuasione si trae considerando che le voci della tariffa governativa abolite, che sono le più importanti, anche calcolate secondo il gettito del Comune chiuso, davano un reddito di lire 129.200, cui il Comune contrappose, con l'elevazione della tariffa sulle carni alla classe superiore, con l'inasprita tassa d'esercizio e rivendita, col dazio sul gas ed energia elettrica, un nuovo gettito di lire 115.000 (di cui 35.000 dagli esercizi sulle bevande); e che le riscossioni sui nuovi cespiti sono (come è dichiarato da certificato in atti del direttore daziario 18 marzo 1909 vidimato dal sindaco) andate sempre migliorando, sicchè nel 1908, pure

essendosi rinunciato a 37.000 lire tra sovrimposta, tassa di famiglia e di esercizio, dai « sostitutivi dell'abolito dazio si sono incassate 320.000 lire nette in confronto di lire 280.000 che nella media degli ultimi anni ottenevansi a comune chiuso ».

Che dopo ciò non può dirsi nè che siansi ecceduti i limiti di cui all'articolo 1° della legge del 1898, nè che l'aggravio della sovrimposta sia dovuto anche all'abolizione delle voci daziarie, ognora che a questo il Comune ha contrapposto altri cespiti di natura facoltativa che bastarono a restaurare il bilancio delle perdite che per tale titolo può avere subito, anzi permisero un primo sgravio.

Il primo ed il secondo motivo del ricorso devono perciò ritenersi infondati ed essere respinti.

Attesochè col terzo motivo si sostiene l'obbligo, che, secondo i ricorrenti, il Comune avrebbe sempre da esaurire, in virtù della legge comunale (284 testo del 1898 corrispondente al 303 del nuovo testo), tutto il cespite daziario nella sua potenzialità e produttività prima di eccedere il limite legale della sovrimposta fondiaria.

Attesochè però tale motivo andrebbe contro allo spirito delle leggi del 1898 e più ancora del 1902, che agevolando ai comuni la loro trasformazione tributaria e facendo concorrere anche la sovrimposta all'onere relativo, hanno inteso rilasciare una certa libertà di azione al comune, sia pure che eccedesse il limite della sovrimposta, sempre però rimanendo ferma la condizione che tale eccedenza andasse congiunta all'applicazione degli altri tributi obbligatori per legge, per modo che gli aggravii fossero distribuiti equamente nelle diverse classi sociali, di che rivedeva giudice la G. P. A. E poichè in ispecie l'innovazione deliberata in seconda lettura dal consiglio comunale è stata, come si è detto nella esposizione di fatto, accompagnata dall'applicazione della tassa di famiglia, di quella sugli esercizi e rivendita, del diritto di privativa sul peso pubblico, che in certo modo può rappresentare un onere sui consumi, da inasprimenti sulla voce di tariffa rimasta, e cioè sulle carni; e poichè d'altra parte nessuna censura è stata mossa per quanto concerne le spese facoltative, non può dirsi che il Comune deliberando e la G. P. A. approvando tali provvedimenti abbiano violato il suddetto art. 284 della legge comunale 1898.

Attesochè l'ultimo motivo entra nel merito della riforma accennando anche alle condizioni del bilancio, all'aggravio della sovrimposta e al danno che risentirebbe la proprietà fondiaria.

Che per quest'ultima parte risulta che il maggior gettito del reddito sostituito al dazio ha reso possibile nel 1908, come si è sopra detto, una diminuzione tanto della tassa di famiglia quanto di quella sugli esercizi e rivendita, quanto della stessa sovrimposta (quest'ultima per lire 20.000); che perciò è a ritenersi che le preoccupazioni dei ricorrenti tanto pel bilancio, quanto pel canone daziario, siano esagerate e pel canone pur siano fuori di luogo, non avendo il ministero delle finanze fatto opposizione alla riforma.

Che per quanto la sezione sia giudice di merito, essa non potrebbe se non in base ad elementi positivi annullare o parzialmente modificare un sistema tributario

che è già entrato in esecuzione e va prendendo il suo normale aspetto.

Per questi motivi, ecc.

CONSIGLIO DI STATO, 7 maggio 1909.

(Sezione IV).

INGHILLERI Presidente — PERLA Relatore.

VENEZONI — CAMERA DI COMMERCIO DI MILANO.

Giustizia amministrativa. — Sezione giurisdizionale — Atto impugnato — Pubblicità — Inserzione in giornale — Notifica — Inammissibilità — Pubblica autorità — Annullamento totale — Ricorso incidentale — Legge sul cons. di Stato 17 agosto 1907, art. 28, 29. Camera di commercio — Curatori — Ruolo — Norme generali — Limite d'età — Cauzione — Inammissibilità — Codice di commercio, art. 715.

La pubblicità della seduta in cui fu presa una deliberazione e la inserzione nei giornali del summo di essa non costituiscono notificazioni idonee a far decorrere i termini per il ricorso al consiglio di Stato.

Le camere di commercio possono stabilire norme generali circa l'iscrizione nell'albo dei curatori di fallimento, le quali non costituendo un regolamento, sono valide senza l'approvazione del ministero di agricoltura (1).

Non è lecito con queste norme esigere per l'iscrizione che gli aspiranti non abbiano superata una data età né che versino una cauzione determinata (2).

Si può invece stabilire che vengano radiati durante il triennio coloro che perdono i requisiti per l'iscrizione o si dimostrino altrimenti inidonei od indegni (3).

L'autorità che ha emanato un atto impugnato per chiedere che, nell'ipotesi di accoglimento di un ricorso sia annullato l'atto medesimo non solo per la parte impugnata, ma anche nelle altre parti indipendenti da quella, deve proporre un ricorso incidentale.

Attesochè sulla eccezione pregiudiziale di tardività dei ricorsi opposta dalla Camera di commercio di Milano, nulla rileva l'osservare che il regolamento impugnato, sia stato deliberato fin dal 3 luglio 1906 in seduta pubblica, essendo fuori dubbio che la pubblicità delle sedute per le rappresentanze amministrative è richiesta di regola come una garanzia di retta amministrazione e come un mezzo di controllo da parte degli amministrati, ma non importa per quanti abbiano interesse ad impugnarne i deliberati alcuna presunzione di legale conoscenza finchè non ne abbiano avuto individuale

notifica o non ne sia avvenuta nei modi regolamentari la pubblicazione secondo che essi siano o non direttamente contemplati nei provvedimenti.

Attesochè la Camera di commercio, ritenendo che il regolamento di cui si tratta non fosse di sua natura soggetto ad ufficiale pubblicazione, vorrebbe che il termine per l'impugnativa fosse computato dal giorno in cui venne inserito in un giornale politico di Milano l'avviso col quale gli aspiranti all'iscrizione nell'albo dei curatori di fallimento erano stati invitati a produrre le loro domande; ma a prescindere che in quell'avviso la Camera di commercio, senza nemmeno citare il regolamento di cui si tratta, non fece parola che unicamente della condizione relativa ai limiti di età e solo dopo alcuni giorni con altra inserzione sullo stesso giornale accennò anche all'obbligo della cauzione, è fuori dubbio che il termine per impugnare le norme stesse, non si possa far decorrere dalla data di quella forma di pubblicazione, che fu adoperata nel caso in esame ed alla quale non si può attribuire alcun carattere di ufficialità.

Attesochè è ben vero che alcuni dei ricorrenti nelle loro domande di iscrizione si dichiararono consapevoli delle condizioni imposte col ricordato regolamento, e quindi il ricorso col quale insorsero contro le condizioni medesime dopochè le loro istanze erano state accolte, non avrebbe potuto essere preso in esame da questo collegio; ma il rilievo non ha importanza pratica per la risoluzione della causa in quanto altri ricorrenti nelle rispettive domande non avevano dato atto di conoscere quelle norme e quindi tempestivamente le contestarono quando furono invitati ad uniformarvisi, mentre il giudizio sulla legittimità delle norme stesse non potrebbe essere scisso nei suoi effetti riguardo ai vari interessati, ma deve avere obbiettivamente ugual valore per tutti.

Attesochè rispetto a tale giudizio è da rilevare innanzi tutto che se l'articolo 715 del codice di commercio attribuisce alle camere di commercio la facoltà di formare i ruoli delle persone più idonee all'ufficio di curatori di fallimenti, questa attribuzione di carattere affatto discrezionale nella scelta degli aspiranti non solo non esclude, ma presuppone ed include il potere di tracciare a se stesse metodi e norme che valgano a disciplinarne l'esercizio in modo più uniforme, spedito e rispondente ai fini per i quali quell'importante e delicato ufficio è ad esse dalla legge affidato.

Attesochè riconosciuto nelle norme di cui si tratta non il carattere di veri e propri regolamenti, ma quello di atti destinati a stabilire semplicemente i criteri di massima che le camere di commercio credono di dovere seguire nell'uso della cennata facoltà, ad integrarne l'efficacia non è richiesto, come vorrebbero taluni dei ricorrenti, alcun necessario intervento del ministero di agricoltura, industria e commercio, essendo soggetti all'approvazione del ministero medesimo, per l'art. 27 della legge organica sulle camere di commercio, soltanto i regolamenti intesi a determinare le norme circa le adunanze, le discussioni, la votazione ed altri argomenti relativi all'amministrazione interna di quella rappresentanza.