

La giurisdizione tributaria attraverso il prisma della giurisdizione amministrativa.

Storia di un'evoluzione parallela.

di Andrea Giordano

Sommario: 1. Introduzione. La *liaison* giurisdizione-situazioni protette nell'orizzonte storico. – 2. Gli albori del contenzioso tributario e il sistema anteriore alla legge 20 Marzo 1865, n. 2248 Allegato E. Il modello della Francia postrivoluzionaria. – 3. *Segue*. Il contenzioso francese all'indomani della Costituzione dell'VIII anno. – 4. *Segue*. Il modello belga e la 'giurisdizione' unificata. – 5. *Segue*. Il contenzioso nell'Italia preunitaria e la dialettica con il modello francese. Il regno delle Due Sicilie fra tradizione e avanguardia. – 6. Il Ducato di Parma e lo Stato Pontificio. – 7. *Segue*. Il Ducato di Modena, il Lombardo-Veneto, il Granducato di Toscana. 8. *Segue*. Il Regno di Sardegna e la continuità con il paradigma d'oltralpe. 9. Dall'unificazione politica alla legge abolitrice del contenzioso. La legislazione del 1862 sulle imposte indirette. L'istituzione delle Commissioni tributarie. 10. La legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E nel sistema della giustizia tributaria. 11. L'evoluzione delle Commissioni dalla legge n. 3023/1866 al T.U. 24 agosto 1877. L'ordinamento corporativo e il mutato assetto delle Commissioni tributarie. 12. L'avvento della Costituzione repubblicana e la riforma del 1972. 13. La riforma del 1992 e l'attuale assetto della giurisdizione tributaria. Le riforme degli anni 2001 - 2005 e gli orientamenti giurisprudenziali recenti. 14. Un legato per il legislatore attuale. Riflessioni *de jure condendo*.

1. Introduzione. La *liaison* giurisdizione-situazioni protette nell'orizzonte storico.

Di "giurisdizione tributaria"¹ non è dato, a rigore, parlare prima degli anni settanta del secolo XX.

¹ Sul concetto di giurisdizione e sulla sua evoluzione, cfr. L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, 1923; G. Chiovenda, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 102; S. Satta, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970; A. Attardi, *Giurisdizione e competenza in generale*, in *Commentario al codice di procedura civile*, diretto da E. Allorio, I, 1, Torino, 1973; P. Biavati, *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, Milano, 1997. Si vedano, più di recente, G. Verde, *Sul monopolio dello Stato in tema di giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 2003, 379; N. Picardi, *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, 2004, 50; Id., *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007; P. Alvazzi del Frate, *Giustizia e garanzia giurisdizionali. Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari*, Torino, 2011 e Id., *Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari*, Roma, 2009, spec. 11 e ss. Per le origini della nozione di giurisdizione – solo *in nuce* nel diritto romano (cfr. D. 5. 1. 49. 1 e D. 1. 22. 1. 5-6-16-17) – vd. Irnerio, *Gl. Ad Digestum Vetus, De iurisdictione*, ad rubr., in E. Besta, *L'opera di Irnerio. Contributo alla storia del diritto italiano*, II, *Glosse inedite d'Irnerio ad Digestum Vetus*, Torino, 1896, 20 e Bartolo da Sassoferrato, *In primam Digesti veteris partem*, ad 1. *Ius dicentis*, ff, *De iurisdictione*, II, 1.1, n. 3. Per una ricca analisi del lemma *iurisdictione*, si rinvia a P. Costa, *'Iurisdictione', semantica del potere politico nella pubblicistica medioevale (1100-1433)*, Milano, 1969 e F. Calasso, *Iurisdictione nel diritto comune classico*, in ASD, IX, 1965, 100, nonché, più di recente, M. Ascheri, *Tribunali, giuristi, istituzioni: dal medioevo all'età moderna*, Bologna, 1989, *passim*. Sulla giurisdizione tributaria: S. Fiorentini, *I nuovi limiti interni della giurisdizione tributaria*, in *Giust. trib.*, 2008; G. Marongiu, *La rinnovata giurisdizione delle Commissioni tributarie*, in *Rass. trib.*, 2003, 117; G. M. Cipolla, *Le nuove materie attribuite alla giurisdizione tributaria*, in *Rass. trib.*, 2003, 463; M. Cantillo, *Aspetti problematici dell'istituzione della giurisdizione generale tributaria*, in *Rass. trib.*, 2002, 803. V., con specifico riferimento al carattere *esclusivo* della giurisdizione, cfr. S. Muscarà, *La giurisdizione (quasi) esclusiva delle Commissioni tributarie nella ricostruzione sistematica delle sez. un. della Cassazione*, in *Riv. dir. trib.*, 2006, 33; L. Del Federico, *Autorità e consenso nella disciplina degli interpelli fiscali*, relazione

Solo nel 1974² la Consulta, preceduta poco prima dalle sezioni unite della Cassazione³, si è definitivamente pronunciata a favore della natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie, superando così l'orientamento antecedente e risolvendo, almeno nella forma, una questione vessata⁴. Come si è anticipato, prima della riforma tributaria del 1972, appariva difficile qualificare “*giurisdizionali*” degli organi, quali le Commissioni, che di molto si discostavano dai principi cardine e dai singoli disposti della Costituzione repubblicana. La stretta dipendenza delle Commissioni dall'amministrazione attiva si poneva in conflitto con le garanzie imprescindibili di imparzialità e terzietà; lo sbilanciamento tra le parti in causa andava a minare il diritto dei privati a difendersi e tutelarsi contro gli atti amministrativi.

E' il d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636 che, rimodulando criteri di selezione e poteri dei componenti le Commissioni e razionalizzando il sistema di tutela⁵, ha consentito una generale propensione per la natura giurisdizionale degli organi di giustizia tributaria⁶. All'ulteriore miglioramento – intervenuto con il d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 – del carattere giurisdizionale delle Commissioni ha fatto seguito la definizione esplicita, in termini di “*giurisdizione*”, del campo di azione delle stesse. Si sono, insomma, raccolti i frutti della semina del legislatore del '72 allorché, in sede di legge delega del '91, si è abbandonato, con riferimento alle attribuzioni dei giudici tributari, il lemma

presentata al Convegno di studi tenutosi a Catania, in data 14 e 15 settembre 2007, 10, nt. 36. Sulla recente espansione della giurisdizione tributaria, cfr. P. Russo, *L'eccessiva e riprovevole dilatazione della giurisdizione tributaria*, in *Rass. trib.*, 2006, 587; V. Nucera, *Nuova giurisdizione tributaria e art. 102 della Costituzione: ampliamento della giurisdizione o istituzione di un giudice speciale?*, in *Rass. trib.*, 2006, 1591; L. Nicotina, *L'ampliamento della giurisdizione tributaria ex art. 2 d.lgs. n. 546 del 1992: un'interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Dir. prat. trib.*, 2008, 169; G. Bizzioli, *La Corte costituzionale riafferma il limite della natura tributaria all'ampliamento delle competenze giurisdizionali del giudice speciale tributario*, in *Giur. cost.*, 2008, 878.

²V. C. Cost., 27 dicembre 1974, n. 287, in *Giur. cost.*, 1974, 2970, insieme alla successiva C. Cost., 15 luglio 1976, n. 215, *ivi*, 1976, I, 1351 e in *Dir. e prat. trib.*, 1976, II, 589. Lo stesso orientamento era già stato accolto da C. Cost., 16 gennaio 1957, n. 12, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 131 e C. Cost., 30 dicembre 1958, n. 81, in *Giur. cost.*, 1958, 1000, ma tuttavia contraddetto dalle pronunce C. Cost., 29 gennaio 1969, n. 6 e C. Cost., 30 gennaio 1969, n. 10, in *Foro it.*, 1969, I, 561.

³ Si vedano le relative sentenze in *Giur. it.*, 1969, I, 1, 1638; *ivi*, 1971, I, 1, 1462; *ivi*, 1972, I, 1, 1650.

⁴ Va sin d'ora precisato, per doverosa completezza, che non mancavano, già da prima degli anni '70 del secolo XX, gli Autori che si erano espressi – soprattutto all'indomani della riforma del 1936 – favorevolmente alla configurazione in senso giurisdizionale delle Commissioni tributarie. Si vedano, a titolo di esempio, S. Romano, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, III, Milano, 1901, 578; G. Salemi, *Il concetto di parte e la pubblica amministrazione*, 1916, 251; L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Milano, 1923, I, nn. 223-225; G. Chiovenda, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 364; U. Borsi, *La giustizia amministrativa*, 1930, 113; M. Pugliese, *Istituzioni di diritto finanziario*, 1936, 29; G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, II, 1938, 418; E. Allorio, *Diritto processuale tributario*, Milano, 1940, 313.

⁵ In particolare, riducendo i gradi di giudizio ed espungendo dalla cognizione del giudice ordinario le controversie di semplice estimazione.

⁶ In argomento, P. Russo, *Il nuovo processo tributario*, Milano, 1974, 1. Si veda, tuttavia, l'opinione ancora contraria di certa autorevole dottrina (E. Fazzalari, *Istituzioni di diritto processuale*, Padova, 1975, 280).

“competenza”⁷. Detto mutamento terminologico si è, poi, mantenuto nelle importanti riforme del 2001 e 2005⁸, le quali, devolvendo alle Commissioni le controversie sui “tributi di ogni genere e specie comunque denominati”, hanno dato i natali ad una giurisdizione tributaria sostanzialmente generale ed esclusiva.

Se è vero che la nostra giurisdizione si è quasi spontaneamente sviluppata⁹, è altrettanto vero che nulla deriva dal nulla, che nulla è senza passato. Le Commissioni tributarie non sono nate negli anni settanta, ma nel lontano 1864¹⁰, sono state mantenute dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248 All. E, perfezionate nei loro caratteri fondamentali con la successiva legislazione sull'imposta di ricchezza mobile e riordinate con la riforma degli anni 1936-1937¹¹. Sarebbe, poi, inesatto, o per lo meno incompleto, considerare le Commissioni delle origini alla stregua di meri organi dell'amministrazione attiva: se già la legge n. 1830/1864 attribuiva funzioni contenziose alle Commissioni provinciali, la successiva l. 3023/1866 ai due gradi di giudizio avanti ai neo-istituiti organi ne aggiungeva un terzo innanzi ad una Commissione centrale¹².

Similmente, non può dirsi che le garanzie giurisdizionali a tutela del privato siano state concesse in una sola ed unica soluzione, o che si siano originate da checchessia in modo accidentale e subitaneo. Nulla, in materia di situazioni protette¹³, si raggiunge da

⁷ Sul significato di un cambiamento terminologico siffatto, C. Glendi, *La giurisdizione tributaria*, in *Corr. trib.*, 2001, 582.

⁸ Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 12 L. 28 dicembre 2001, n. 448 e all'articolo 3- bis del D.L. 30 settembre 2005, n. 203.

⁹ In questo senso, P. Sandulli, *Il giudizio innanzi alla Corte di Cassazione nel processo tributario*, ora in M. Basilavecchia - G. Tabet (a cura di), *La giurisdizione tributaria nell'ordinamento giurisdizionale*, Bologna, 2009, 135, che parla di una giurisdizione tributaria nata per “*gemmazione spontanea*”.

¹⁰ Con la legge 14 luglio 1864, n. 1830 sull'imposta di ricchezza mobile.

¹¹ Ci riferiamo al r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 e dal r.d. 8 luglio 1937, n. 1516.

¹² Va, tuttavia, sin d'ora specificato che il compito delle Commissioni mandamentali non era tanto quello di controllare la legittimità dell'operato dell'agente finanziario – deputato quest'ultimo all'accertamento del reddito da tassare –, quanto quello di integrare il lavoro svolto mediante l'autonomo reperimento della materia imponibile. In merito, O. Quarta, *Commento alla legge sulla imposta di ricchezza mobile*, II, Milano, 1903, 377, nonché, più di recente, F. Tesauro, *Profili sistematici del processo tributario*, Padova, 1980, 19.

¹³ In particolare, parlano in termini di “diritti soggettivi” E. Capaccioli, *La nuova disciplina del contenzioso tributario: le fasi dinanzi alle Commissioni di primo e secondo grado*, in *Diritto e processo, Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978, 751 e in *Il contenzioso tributario. Risultati e prospettive della riforma* (Atti del convegno promosso dal Centro di prevenzione e difesa sociale, Sanremo, 2-3 marzo 1974), Padova, 1975, 34; P. Russo, *Diritto e processo nella teoria dell'obbligazione tributaria*, Milano, 1969, 222; Id., voce *Processo tributario*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, 770; Id., *Impugnazione e merito nel processo tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 1993, I, 749; C. Bafile, *Il nuovo processo tributario*, Padova, 1994, 5; A. Fantozzi, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 706. Per un inquadramento delle situazioni protette nel giudizio tributario in termini di “interessi legittimi”, cfr. E. Allorio, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1962, 107 e 594; A. Berliri, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1962, III, 277; C. Magnani, *Il processo tributario. Contributo alla dottrina generale*, Padova, 1965, 41; G. A. Micheli, *Corso di diritto tributario*, Torino, 1976, 251; G. Tremonti, *Imposizione e definitività nel diritto tributario*, Milano, 1977, 145; F. Tesauro, *Profili sistematici del processo tributario*, Padova, 1980, 45; Id., *Istituzioni di diritto tributario*, Parte generale, Torino, 2002, 141; C. Glendi, *L'oggetto del*

subito ed in via definitiva. Si è, infatti, assistito, nella nostra materia, ad un vero e proprio crescendo di tutela. Mentre il sistema del contenzioso degli Stati pre-unitari non troppo proteggeva dallo strapotere di un'amministrazione tentacolare, la legge 20 marzo 1865 all. E assicurava – almeno sulla carta – al cittadino una tutela propriamente giurisdizionale. Poi, la difficile interpretazione del combinato disposto degli articoli 6 e 12 della legge citata¹⁴ non ostava alla concessione, con la l. 3719/1867, ai contribuenti della facoltà di ricorrere all'autorità giudiziaria contro le decisioni della Commissione centrale¹⁵. Finanche la riforma del 1936, pur riconducendo, almeno in parte, il contenzioso tributario nell'alveo di quello amministrativo, recepiva regole fondamentali del processo civile, rafforzando così le garanzie di difesa. Il resto lo facevano le coordinate di cui alla Carta del 1948, stella polare delle riforme successive.

La stessa interazione, per molti aspetti problematica, tra gli organi di giustizia tributaria e i giudici ordinari è tutto fuorché recente. Sin dalla legislazione del Regno di Sardegna anteriore al 1822¹⁶, si distingueva tra controversie deferite¹⁷ agli intendenti, funzionari amministrativi locali, e liti di competenza, almeno in appello o in caso di avocazione, della Camera dei Conti, tribunale dotato di giurisdizione propria. Un doppio binario di tutela veniva mantenuto dalla legislazione sarda successiva, che attribuiva all'autorità giudiziaria le controversie sulle imposte indirette e agli organi amministrativi quelle in

processo tributario, Padova, 1984, 27 e 63. Sul concetto di interesse legittimo, si vedano M. S. Giannini, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 1963, 522 e F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987, *passim*, oltre ai lavori di F. G. Scoca, *Il silenzio della Pubblica amministrazione*, Milano, 1971, 114 e ss., Id., *Sulle implicazioni del carattere sostanziale dell'interesse legittimo*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, 667 e ss.; Id., *Interesse legittimo e diritto soggettivo nel riparto delle giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, *passim*, Id., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990, 2 e ss., Id., *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 431 e ss. Per le più recenti evoluzioni del concetto di interesse legittimo, anche nei suoi rapporti con il diritto soggettivo, v. M. Occhiena, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2003, 20, per il quale, anche in considerazione dei nuovi istituti di partecipazione al procedimento amministrativo, l'assetto tradizionale delle situazioni soggettive necessita di un ripensamento; C. Varrone, *Stato sociale e giurisdizione sui "diritti" del giudice amministrativo*, Napoli, 2001, che ritiene che ogni diritto è comunque subordinato all'interesse pubblico; G. Oppo, *Novità e interrogativi in tema di tutela degli interessi legittimi*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, 391, che sostiene la cedevolezza degli stessi diritti soggettivi ad altri diritti od interessi; A. Falzea, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, *ivi*, 679, che avalla la riconduzione degli interessi legittimi ai diritti soggettivi.

¹⁴ V. *infra* per una trattazione più diffusa.

¹⁵ Si veda, nello stesso senso, anche la legge 26 gennaio 1865, n. 2136 sull'imposta sui fabbricati, che consentiva un simile ricorso all'autorità giudiziaria, finanche per le questioni cd. di semplice estimazione. In merito, I. Ferretti, voce *Terreni e fabbricati (imposta sui)*, in *Dig. it.*, XXIII, Torino, 1916, 925.

¹⁶ Si rinvia, sin d'ora, a L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo pubblicato con autorizzazione del governo*, Torino, 1840, I, 133.

¹⁷ O, più precisamente, delegate: si riteneva, infatti, che la giurisdizione fosse affidata alla Camera dei Conti e che le controversie sottoposte agli Intendenti potessero essere, per lo più, avocate alla stessa d'ufficio o su istanza delle parti.

tema di imposte dirette¹⁸. Con l'istituzione delle Commissioni, e precisamente con la l. 3719/1867, non tramontava il principio anzidetto, ammettendosi il ricorso al giudice ordinario sulle questioni diverse da quelle di semplice estimazione dei redditi. Persino ai tempi dell'unificazione delle controversie fiscali sotto l'egida del giudice ordinario¹⁹, il mantenimento in vita delle Commissioni tributarie poneva delicati problemi di coordinamento tra i due ordini di tutela²⁰.

Neppure i caratteri di generalità ed esclusività che tendono ad attribuirsi all'attuale giurisdizione tributaria costituiscono un *unicum* nell'orizzonte storico. Sulla generalità è, in fondo, precursore il r.d.l. del 1936, che aveva incluso nella cognizione delle Commissioni non solo le imposte dirette²¹, ma anche la maggior parte di quelle indirette sui trasferimenti²²; sull'esclusività, il risalente R. Editto 29 ottobre 1847 aveva spogliato i tribunali di prefettura, gli allora giudici ordinari, di ogni competenza, deferendo anche le liti sulle imposte indirette ai Consigli di Intendenza²³.

In un contesto storico siffatto, non è imputabile al caso che solo da un quarantennio possa parlarsi di "giurisdizione" in senso proprio e tecnico. E', piuttosto, vero che, non essendovi giurisdizione senza tutela delle situazioni soggettive, nè tutela delle situazioni soggettive senza giurisdizione, era la mancanza di strumenti processuali effettivi che ostava alla definizione in senso giurisdizionale degli organi di giustizia tributaria²⁴. Appaiono – giurisdizione e situazioni soggettive – i monomi di una formula tanto irriducibile che né il primo ha vita senza il secondo, né il secondo senza il

¹⁸ Sul tema, F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, s.d., 386.

¹⁹ Con la nota legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E.

²⁰ Si veda anche, in relazione ai detti problemi di coordinamento, l'interpretazione del successivo r. d. l. 1639/1936, cit. (artt. 22 c. 4 e 29 c. 3), che, nonostante attribuisse un carattere sostanzialmente generale alla "giurisdizione" delle Commissioni, faceva comunque salva l'esperibilità dell'azione dinanzi al giudice ordinario. In argomento, A. Berliri, *Sul ricorso all'autorità giudiziaria in tema di imposte indirette*, in *Foro pad.*, 1947, I, 893 e G. A. Micheli, *In tema di rapporto tra il processo avanti le commissioni tributarie e il processo avanti l'autorità giudiziaria ordinaria, rispetto alle imposte indirette*, in *Riv. dir. proc.*, 1966, 158.

²¹ Si veda, in merito, l'art. 26 r.d.l. 1639/1936.

²² In particolare, le imposte di registro, di successione ed in surrogazione, di manomorta ed ipotecarie (v. art. 28 r.d.l. 1639/1936).

²³ Non va, poi, dimenticato, sull'anzidetto carattere di esclusività, che la già citata legge del 1865 all. E avrebbe attribuito al giudice ordinario l'etichetta – se pur solo formale – di unico giudice in tema di "diritti civili e politici" e, quindi, anche in materia fiscale.

²⁴ E', del resto, come si vedrà nel corso dell'analisi, lo stesso art. 111 Cost. a sottolineare che "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge" (in argomento, di recente, P. Sandulli, *Il diritto alla tutela giurisdizionale alla luce della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, 385). Sul sostrato storico sotteso all'impostazione adottata, M. Ascheri, *Formalismi di giuristi e formalismi di storici: una proposta di lavoro?*, in *Le carte e la storia*, 2001, 7 e, su quello filosofico, M. Del Pozzo, *La comprensione del realismo giuridico nel pensiero canonistico di J. Hervada*, in *Jus Ecclesiae*, 2005, 611.

primo²⁵. Nulla o nessuno, meglio della storia, può dimostrare che dal graduale distacco degli organi di giustizia dall'amministrazione attiva è disceso un rafforzamento delle garanzie dei privati e, con questo, dei connotati giurisdizionali degli organi di giustizia tributaria. Circa due secoli sono trascorsi dal contenzioso fiscale interno a quello amministrativo dell'Italia pre-unitaria all'attuale processo tributario innanzi a giudici speciali. E dalla storia di quei due secoli è bene iniziare, per comprendere non solo che cosa è *stato* e che cosa è, del binomio giurisdizione-situazioni soggettive, ma anche e soprattutto che cosa *dovrebbe esserne*²⁶.

2. Gli albori del contenzioso tributario e il sistema anteriore alla legge 20 Marzo 1865, n. 2248 Allegato E. Il modello della Francia postrivoluzionaria.

Anteriormente alla legge n. 2248/1865 All. E, di una giurisdizione tributaria in senso stretto mancavano i presupposti. Le controversie fiscali erano, per lo più, devolute agli organi del contenzioso amministrativo²⁷.

Fu dall'ordinamento francese che si ereditò siffatta immanenza del contenzioso tributario a quello amministrativo, che avrebbe caratterizzato la storia della nostra penisola dagli inizi del secolo XIX²⁸ al movimento di unificazione politica. Dal diritto costituzionale belga²⁹, invece, si mutuò, in sede di elaborazione della riforma del 1865, l'opposta tendenza all'unificazione del contenzioso fiscale attorno ai giudici ordinari³⁰.

²⁵ Sul nesso tra giurisdizione e situazioni protette, di recente, anche R. Martino, in R. Martino (a cura di), *La giurisdizione nell'esperienza giurisprudenziale contemporanea*, Milano, 2008, 7. Ci sia altresì consentito rinviare ad A. Giordano, *Giurisdizione tributaria e atti impugnabili. La Cassazione ridegna i confini*, in *Giur. it.*, 2009, 2057.

²⁶ Sottolineano l'importanza, nella nostra materia, dell'analisi storica F. Tesauro, *Profili sistematici*, cit., 2; P. Russo, voce *Contenzioso tributario*, in *Dig. comm.*, III, Torino, 1988, 473; C. Glendi, *Verso l'unità della giurisdizione tributaria*, in *L'evoluzione del diritto tributario italiano*, Padova, 2000, 608; Id., voce *Contenzioso tributario*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, 2001, 1. Rilevante è, in particolare, l'opinione di F. Tesauro, *op. ult. cit.*, 2, che correttamente afferma che "*l'assetto attuale degli istituti di giustizia tributaria, e i dibattiti che ne contrassegnano il concreto operare, sono, l'uno e gli altri, il prodotto storico d'uno svolgimento secolare, nelle cui linee evolutive la riforma recente si è inserita senza interrompere la continuità, ma soltanto come tentativo di semplificazione e di razionalizzazione d'una realtà imm modificata nei suoi tratti essenziali*".

²⁷ Così, M. Pescatore, *Procedura civile e criminale*, I, Torino, 1864, 296.

²⁸ Consideriamo, quale punto di inizio, il r.d. 9 maggio 1805, che ha introdotto il contenzioso amministrativo nella nostra penisola, ed il terzo Statuto costituzionale 5 giugno 1805.

²⁹ E, in particolare, dalla Costituzione del 7 febbraio 1831.

³⁰ Sulle due contrapposte tendenze, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 305. Si riferisce alle due differenti tecniche di tutela dei "diritti pubblici subiettivi" anche L. Mortara, *Commentario*, cit., I, nn. 37-38.

In Francia, è al principio della separazione dei poteri, eretto da Montesquieu ad elemento cardine di un ordinamento libero³¹, che deve imputarsi il ritorno in auge del contenzioso amministrativo all'indomani dell'estate del 1789³². Di ritorno, e non propriamente di inizio, deve parlarsi, ove si consideri che, già ai tempi dell'*Ancien Régime*, il sovrano francese, diffidente nei confronti dei giudici ordinari, aveva dato vita ad un complesso di organi speciali volti a dirimere le controversie che riguardassero il potere esecutivo³³.

Emblematica, in questo senso, è stata la legge di organizzazione giudiziaria del 16-24 agosto 1790 che, nel separare nettamente le funzioni giudiziarie da quelle amministrative, statuiva che i giudici non avrebbero potuto turbare in alcun modo le operazioni dei corpi amministrativi né citare innanzi a sé gli amministratori per motivi attinenti all'esercizio delle loro funzioni³⁴. La presenza di un atto amministrativo³⁵ avrebbe, insomma, inibito ogni attività dei giudici ordinari: la mancata osservanza, da parte di questi ultimi, del principio di separazione dei poteri li avrebbe esposti a severe sanzioni penali.

La soluzione di principio di cui alla legge dell'agosto veniva mantenuta, nonché tradotta in termini operativi, dal provvedimento del 6 settembre dello stesso anno. Fu,

³¹ Montesquieu, *De l'esprit des lois, livre XI, chapitre VI, De la Constitution d'Angleterre*, Ginevra, 1748. Si vedano anche J. Locke, *Two treatises on government*, London, 1690 e, per le origini della teoria, M. T. Cicerone, *De Re publica*, I, 45 e T. d'Aquino, *Summa Theologiae*, I II, q. XCV, a. 1.

³² In argomento, A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, 1861; R. Dareste, *La justice administrative en France*, Paris, 1862; A. Gauthier, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec les matières civiles et judiciaires*, Paris, 1879; E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, 1894.

³³ Già con il noto editto di *Saint-Germain* (1641), del resto, il re Luigi XIII aveva vietato ai giudici ordinari di conoscere di qualsiasi affare potesse concernere lo Stato, la sua amministrazione o il suo governo (*"nous avons déclaré que notre dit Parlement de Paris et toutes les autres Cours n'ont été établies que pour rendre la justice à nos sujets (...)"*). Sul tema, A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Napoli, 1989, 1137 e M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976, 45. Più in generale, sul sistema giustizia ai tempi dell'*Ancien Régime*, v. il notevole studio di P. Alvazzi del Frate, *Il giudice naturale. Dottrina e prassi in Francia dall'Ancien Régime alla Restaurazione*, Roma, 1999.

³⁴ Così l'art. 13, tit. II, l. 16-24 août 1790, *« les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler, de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrations pour raison des leurs fonctions »*. In argomento, E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, cit., I, 150. Si vedano anche le riflessioni di L. Mortara, *Commentario*, cit., I, n. 38.

³⁵ Sul concetto, affatto univoco, di atto amministrativo, che poteva indicare il solo atto avente natura intrinsecamente amministrativa (ossia inerente all'esercizio di una potestà amministrativa), oppure ogni atto che, indipendentemente dalla natura intrinseca, fosse stato compiuto dalla p.a. per il perseguimento di uno scopo pubblico, v. Dalloz, *Répertoire de droit public et administratif (Compétence administrative)*, Paris, 1964. Come rileva A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 103, diversamente dall'antico regime, non sarebbe bastata, per spogliare il giudice ordinario della *potestas iudicandi*, la mera presenza di un *interesse amministrativo o fiscale*. E', tuttavia, vero che, in argomento, non mancano le opinioni divergenti: si pensi, ad es., al criterio d'ordine generale fornito da R. Dareste, *La justice administrative*, cit., 163, per il quale l'organo amministrativo doveva giudicare sugli atti rispetto ai quali l'invasione di campo di autorità diverse dall'amministrazione avrebbe potuto nuocere all'interesse pubblico.

tuttavia, più travagliata della prima la gestazione di questa seconda legge, che venne partorita all'esito di un vivace dibattito tra chi si scagliava per la giurisdizione unica dei tribunali ordinari, chi sosteneva l'istituzione di una giurisdizione speciale amministrativa e chi più cautamente proponeva il deferimento del contenzioso alla stessa amministrazione attiva³⁶. A prevalere fu – come sovente accade – la soluzione più moderata, ma anche più debole, della promozione a giudici dei Direttori di distretto e dipartimento, i corpi dell'amministrazione attiva locale³⁷. Un'applicazione troppo rigida del principio di separazione dei poteri³⁸ aveva paradossalmente portato alla sua inosservanza³⁹. Al posto di distinguere – come si sarebbe dovuto – il potere esecutivo da quello giudiziario, si è finito per ricongiungerli nelle mani di un organo solo⁴⁰.

Pur essendo il contenzioso fiscale un tutt'uno con quello amministrativo, non mancava – il primo – di caratteristiche proprie. Tanto fu sbilanciata a favore dell'esecutivo la decisione di accorpate, fino a confonderle, funzione giudiziaria ed amministrativa, quanto equilibrata la soluzione che volle adottarsi nello specifico della materia tributaria. Una volta devolute ai Direttori le controversie sui *tributi diretti*, si stabilì, giusta una sorta di compromesso, che quelle in tema di *tributi indiretti* sarebbero rimaste nell'orbita dei tribunali ordinari⁴¹.

Quali fossero le motivazioni di un riparto di competenze siffatto non è agevole dirlo. Pare, tuttavia, troppo semplice liquidare il problema imputando la decisione assunta ad una sorta di accidente storico⁴². Non tanto, o per lo meno non solo, si trattò di una

³⁶ Si confronti, in merito, R. Daresté, *La justice administrative*, cit., 163.

³⁷ Si deferirono, in particolare, ai Direttori le controversie in tema di opere pubbliche, di espropriazione – ad eccezione della valutazione dell'indennità, che spettava ai giudici di pace –, nonché di tributi diretti. Con i provvedimenti successivi, vennero ricomprese, tra le materie di competenza dei Direttori, anche il reclutamento militare, le elezioni municipali, dipartimentali e giudiziarie, in una con le questioni derivanti dalle vendite dei beni nazionali e dalle divisioni dei beni comunali.

³⁸ Sulla base dell'assioma, solo presunto tale, per cui "*juger l'administration c'est aussi administrer*".

³⁹ Evidenzia le contraddizioni della filosofia rivoluzionaria e della sua messa in pratica da parte degli uomini di potere V. Frosini, *Teoria e pratica dei diritti umani*, Napoli, 1988, 60, che sostiene che i diritti dei privati, pur facendo parte della legislazione, fossero "*come una maschera posta su un teschio*". Sui tempi diacronici dei diritti umani, sovente proclamati a parole ma disconosciuti nei fatti, si confrontino gli interessanti rilievi di C. Cardia, *Genesi dei diritti umani*, Torino, 2003, 47.

⁴⁰ Quanto il sistema si risolvesse in una sacca di immunità per l'amministrazione lo dimostra anche la legge 7-14 novembre 1790, che dispose che non si sarebbe potuto citare in giudizio alcun amministratore senza il previo *placet* dell'autorità gerarchicamente superiore e spogliò i tribunali, per investire il sovrano, della cognizione dei ricorsi per incompetenza delle pubbliche autorità. In merito, M. Battaglini, voce *Contenzioso amministrativo (dir. comp.)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1967, 619 e A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 97. Si confronti, a completamento del quadro, anche la l. 17 luglio-8 agosto 1790, che dispose che nessun credito contro il Tesoro sarebbe stato ammesso se non fosse intervenuto un previo decreto dell'Assemblea nazionale sanzionato dal Re.

⁴¹ Similmente, si dispose che agli stessi tribunali ordinari sarebbe spettata la competenza esclusiva in materia penale.

⁴² Parla di "*accident de l'Histoire*" P. Bern, *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, Paris, 1972, 65.

transazione politica tra forze contrapposte: la *ratio* della distinzione tra ordini di tutela deve, piuttosto, rintracciarsi nella natura delle imposte e nelle loro modalità di accertamento e riscossione. Vero è che, infatti, si riteneva⁴³ che le imposte dirette, diversamente dalle altre, postulassero, in ogni caso, un'attività di accertamento e riscossione ad opera del fisco ed implicassero pertanto l'applicazione, e la previa interpretazione, di atti amministrativi⁴⁴. Era, dunque, il principio di separazione dei poteri, come recepito dalla legislazione postrivoluzionaria, che inibiva al giudice ordinario di conoscere di atti con i quali tipicamente, nella *subiecta materia*, si espletava la funzione impositiva. Via libera v'era solo in merito alle imposte indirette: derivando le stesse dall'“*applicazione di tasse prestabilite a fatti ed atti determinati dalle leggi*”⁴⁵, un giudice che di queste ultime era ‘bocca’ poteva anche godere di un po’ di voce in capitolo⁴⁶.

⁴³ Cosa che oggi contrasterebbe con il rilievo per cui il sistema di realizzazione del credito tributario, nella sua recente conformazione, si fonda sull'adempimento spontaneo del contribuente: un atto amministrativo quale il ruolo d'imposta si atteggia, pertanto, a modalità solo eventuale e patologica di riscossione del tributo.

⁴⁴ In questo senso, E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, cit., I, 691.

⁴⁵ Questa è l'impostazione di A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 103, che implicitamente si riporta alla tesi di E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, cit., I, 691. Una simile lettura del problema si rinviene, per il diritto nostrano, nella Relazione Rattazzi del 5 maggio 1854, ove il Ministro si spingeva ancora oltre, motivando il radicamento delle imposte indirette presso il giudice ordinario in virtù del fatto che le stesse implicavano l'interpretazione di atti privati secondo le norme del diritto civile. Sulla detta Relazione si vedano, oltre ai testi *infra* indicati, i rilievi di F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 400, testo e nt. 2.

⁴⁶ Va anche considerato che il calcolo del *quantum debeatur*, risultando ben più complesso in materia di imposte dirette che non di indirette, implicava conoscenze tecnico-specialistiche di cui il giudice medio era normalmente sprovvisto e che non v'era tributo che producesse tanto gettito quanto quello discendente dalle imposte dirette.

3. *Segue. Il contenzioso francese all'indomani della Costituzione dell'VIII anno.*

Pressoché immutato rimase il sistema francese del contenzioso amministrativo e fiscale fino a quello che si sarebbe ricordato come il colpo di stato del 18 brumaio⁴⁷. Fu, infatti, il Bonaparte a dare impulso ad un rinnovamento dell'assetto che non solo garantisse gli amministratori ma tutelasse altresì gli amministrati⁴⁸. La più rilevante cesura con il passato discese dalla creazione, con la Costituzione dell'anno VIII e le leggi successive, di un'amministrazione contenziosa, distinta, per organi e componenti, da quella attiva⁴⁹. L'indipendenza di massima della giurisdizione dall'amministrazione e la collegialità degli organi giudicanti⁵⁰ furono assunte – almeno nelle intenzioni dei riformatori – a fondamento del nuovo sistema.

Vennero istituiti, nei singoli dipartimenti, i Consigli di Prefettura, dotati di una competenza in primo grado su materie tassativamente determinate⁵¹. Al vertice volle collocarsi il Consiglio di Stato, che non solo era competente a conoscere della regolarità degli atti dei ministri e, quale giudice d'appello, delle liti definite in primo grado dai consigli di Prefettura, ma anche a dirimere i conflitti di attribuzione tra organi del contenzioso e giudici ordinari. Si completò il quadro con l'istituzione di una Corte dei Conti, preposta a giudicare sulla contabilità di Stato e dotata di membri inamovibili⁵².

Pur mutando la cornice d'insieme, non mutarono i criteri e il concreto atteggiarsi del riparto che, in materia fiscale, era stato introdotto in precedenza. Circa le liti sui tributi diretti, i Direttori del periodo rivoluzionario lasciarono il campo ai Consigli di prefettura; rimasero, invece, nell'orbita dei giudici ordinari le controversie inerenti ai

⁴⁷ Ci riferiamo, com'è noto, agli eventi del 9 novembre 1799, allorché il Bonaparte fece irruzione nel castello di *Saint-Cloud*, esautorò il Direttorio in carica e istituì un governo provvisorio retto da tre Consoli, nel quale egli assunse la carica di Primo Console.

⁴⁸ Cfr. A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 102 e, più di recente, v. la sintesi di M. Stipo, *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, Roma, 1979, 8.

⁴⁹ R. Daresté, *La justice administrative*, cit., 174.

⁵⁰ Sulla necessità di un'amministrazione contenziosa collegiale, distinta da un'amministrazione attiva individuale, si veda l'interessante Relazione di Pierre-Louis Roederer, membro del Consiglio di Stato, sulla legge istitutiva dei Consigli di Prefettura, citata da R. Daresté, *op. ult. cit.*, 173 e da E. Laferrère, *op. ult. cit.*, 183. Particolarmente significativa appare l'affermazione del Roederer per cui "*administrer doit être d'un seul homme, et juger de plusieurs*". In argomento, si vedano altresì i rilievi di M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia secondo la legge 20 marzo 1865*, Torino, 1865, 60.

⁵¹ In particolare, lavori pubblici, beni del demanio nazionale, viabilità e – come si vedrà *infra* nel testo – tributi diretti.

⁵² Si veda la legge 16 settembre 1807.

tributi indiretti⁵³. Sebbene risulti marginale e a guisa d'eccezione la competenza dell'autorità giudiziaria in tema d'imposte⁵⁴, la razionalizzazione della procedura e il perfezionamento delle tecniche di tutela che la Costituzione dell'VIII anno portò con sé avvicinarono la funzione dei Consigli di prefettura a quella di una giurisdizione speciale. Dall'assetto generale, insomma, più che dai disposti di settore, discese un contenzioso fiscale più garantista di quello antecedente; all'affinamento delle garanzie seguì la genesi di poteri almeno para o proto-giurisdizionali, che andavano dall'annullamento dell'atto impositivo alla sua riforma e sostituzione con un giudicato assorbente che ne facesse le veci⁵⁵.

L'emancipazione – se pur ancora embrionale⁵⁶ – del contenzioso dalle maglie dell'amministrazione attiva, la garanzia di un giudizio collegiale articolato in due gradi, la vigenza di una procedura certa e pubblica, l'esistenza di un organo supremo risolutore dei conflitti, lo *status* di inamovibilità per i membri della Corte dei Conti dissodarono il terreno incolto della giustizia amministrativa e tributaria e diedero vita ad un modello longevo⁵⁷. Non stupisce, pertanto, che il principio per cui l'organo del contenzioso avrebbe dovuto rinviare le pregiudiziali in materia di stato o proprietà al giudice ordinario⁵⁸ si considerasse derogabile ove il giudizio incardinato fosse comunque idoneo a garantire i privati⁵⁹. Neppure sorprende che si attribuisse alle decisioni dei Consigli di Prefettura una forza esecutiva pari a quella dei tribunali

⁵³ A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 106.

⁵⁴ In questo senso, P. Bern, *La nature juridique*, cit., 65. Nello stesso ordine di idee, con riferimento, ai sistemi di contenzioso amministrativo anteriori all'unità nazionale, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, in *primo trattato completo di diritto amministrativo italiano a cura di V. E. Orlando*, Milano, 1901, 402 e, più di recente, C. Magnani, *Contributo alla dottrina generale del processo tributario*, Padova, 1965, 113.

⁵⁵ Così, L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, I, 1869, par. 285; E. Laferrière, *Traité de la juridiction*, cit., 15; M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, Paris, 1903, par. 558. Appare concorde la dottrina d'oltralpe nel suddividere il contenzioso amministrativo in a) contenzioso di piena giurisdizione, b) contenzioso di annullamento, c) contenzioso di interpretazione, d) contenzioso di repressione e nel sussumere il contenzioso sulla determinazione e riscossione delle imposte dirette e tasse assimilate nella categoria *sub a)* del contenzioso di piena giurisdizione, in fatto e in diritto, sulla legittimità e sull'opportunità e convenienza dell'atto impugnato.

⁵⁶ Si pensi solo che le decisioni del Consiglio di Stato erano, comunque, soggette al *placet* del capo dello Stato (in merito, si veda *infra*).

⁵⁷ Si pensi solo che l'attuale assetto della giustizia amministrativa francese presenta ancora i basilari connotati della costituzione dell'VIII anno: si atteggia, infatti, a sistema monistico con prevalenza del giudice amministrativo ed ha tuttora, al suo vertice, un *Conseil d'Etat*, preposto a giudicare in secondo grado sulle decisioni dei tribunali amministrativi. E' d'uopo, tuttavia, rilevare anche i difetti del sistema di cui alla costituzione napoleonica, tra i quali spiccano la facoltà dei Prefetti di presiedere i Consigli di Prefettura, la persistente connessione del Consiglio di Stato con l'apparato politico e la pressoché totale assenza di garanzie personali per i giudici (cfr., in merito, R. Dareste, *La justice administrative*, cit., 175 e A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 105).

⁵⁸ Sul tema, più diffusamente, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 288. Si pensi, ad es., nella nostra materia, ad una questione sul mutamento delle parti che fosse emersa nell'ambito di una lite sull'imposta fondiaria.

⁵⁹ E' la tesi di E. Laferrière, *Traité de la juridiction*, I, cit., 449.

ordinari⁶⁰ e si ritenesse che anche il giudicato su una materia diversa da quelle spettanti all'organo del contenzioso adito facesse stato innanzi al giudice ordinario⁶¹.

Da una fungibilità siffatta degli ordini di tutela deve desumersi un'equipollenza di massima delle rispettive nature giuridiche. Se è giurisdizione quella del giudice ordinario, sarebbe parziale non considerare, come giurisdizione in potenza, il campo d'azione dei Consigli di Prefettura⁶².

Più cautela va usata, per ragioni uguali e contrarie alle precedenti, nel definire la natura del Consiglio di Stato: la dipendenza delle sentenze di quest'ultimo dal *placet* dell'esecutivo lo rende un organo prevalentemente amministrativo⁶³.

Poco importa la sede, insomma, e poco importano le tecniche di tutela adottate, per stabile che cosa sia e che cosa non sia giurisdizione: da vagliare, ai fini di una necessaria distinzione, è se la tutela vi sia, e se sia o meno effettiva⁶⁴. Non è giurisdizione quella che collimi *a priori* con un concetto astorico⁶⁵; è, piuttosto, il livello di tutela *a posteriori* tangibile che rende *giurisdizionale* il potere che lo eroga e fa del medesimo non lo strumento di copertura *di* privilegi atavici, ma di protezione *da* questi, per il raggiungimento di una giustizia possibile⁶⁶.

4. *Segue. Il modello belga e la 'giurisdizione' unificata.*

Agli antipodi del modello francese si collocava il sistema belga di giustizia amministrativa e tributaria.

Il ventennio di storia che, dal 1797⁶⁷, legò le sorti dei due Paesi, lungi dal favorire la convergenza osmotica dei rispettivi ordinamenti, ne provocò la radicale divergenza. Se, infatti, l'annessione delle province belghe alla Francia determinò l'introduzione, nelle

⁶⁰ Così, la giurisprudenza dei tempi, citata da E. Laferrière, *op. ult. cit.*, I, 191. Diversamente avveniva per le decisioni del Consiglio di Stato, che, per divenire esecutive, necessitavano di un previo decreto del capo dello Stato.

⁶¹ E. Laferrière, *op. ult. cit.*, I, 449, che si mostra di opinione contraria nel solo caso limite in cui l'invasione di potere sia stata di entità particolarmente rilevante. *Adde*: G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 292.

⁶² Vista soprattutto l'idoneità delle loro decisioni a fondare, di per sé sole, l'esecuzione forzata.

⁶³ Si dovette aspettare, per la maturazione di connotati realmente giurisdizionali, la legge 24 maggio 1872 (spec. art. 9): fu quest'ultima, infatti, a conferire alle pronunce del Consiglio di Stato l'efficacia di atti giurisdizionali immediatamente esecutivi. (in argomento, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 118).

⁶⁴ In quest'ordine di idee, tra i precursori, L. Mortara, *Commentario*, cit, I, n. 38.

⁶⁵ Sottolineano, del resto, la relatività del concetto di giurisdizione, in costante mutamento, N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007, 174 e R. Martino, *La giurisdizione nell'esperienza giurisprudenziale contemporanea*, cit., 3. Sulle basi filosofiche dell'impostazione adottata, O. De Bertolis, *Il diritto in San Tommaso d'Aquino. Un'indagine filosofica*, Torino, 2000.

⁶⁶ Sulla centralità del problema, P. Biavati, *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, Milano, 1997, 323.

⁶⁷ Anno, quest'ultimo, in cui venne firmato il Trattato di Campoformio (17 ottobre 1797), con cui si concluse la I campagna napoleonica d'Italia e che segnò l'inizio della dominazione francese in Belgio.

prime, del sistema del contenzioso amministrativo⁶⁸, la presenza di una radicata cultura della libertà non consentì il mantenimento delle istituzioni importate, ma contribuì, piuttosto, alla loro graduale ed ineluttabile erosione. Difficilmente, il popolo belga, che per l'autonomia del governo e la salvaguardia delle tradizioni aveva versato il sangue⁶⁹, avrebbe chinato il capo davanti allo straniero o si sarebbe piegato alle angherie dell'esecutivo francese⁷⁰.

Crebbe, poi, l'intolleranza per il contenzioso quando l'annessione del Belgio ai Paesi Bassi, al posto di migliorare, aggravò, ed in modo drastico, lo stato delle cose. Con il decreto 5 ottobre 1822, infatti, si conferì al sovrano il potere di conoscere, in ultima istanza, della legalità di ogni atto amministrativo e di pronunciarsi definitivamente sui conflitti di attribuzione sollevati dai governatori di provincia. In un giorno, insomma, si cancellarono più di vent'anni di storia: una ad una, le garanzie a tutela del popolo tornarono, giusta una sorta di avocazione, nelle mani dei reggenti.

Tanto si accesero gli amministrati che, nel 1830, scoppiò la Rivoluzione e, per sedarla, ci volle la proclamazione d'indipendenza delle province belghe e l'entrata in vigore della costituzione liberale del 1831⁷¹.

Su ogni articolo della Carta grava il peso del passato. I disposti per cui "le contestazioni che hanno per oggetto diritti civili sono di *esclusiva competenza dei tribunali*"⁷² e quelle che riguardano diritti politici sono anch'esse "di *competenza dei tribunali, salvo le eccezioni stabilite dalla legge*"⁷³ recano la memoria di tribunali paralizzati da conflitti pretestuosi, di immunità illiberali, dell'esercizio arbitrario di poteri

⁶⁸ Si veda, in merito, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 232.

⁶⁹ Si pensi, ad esempio, alla violenta ribellione del 1567 contro il Re Filippo II di Spagna, che aveva tentato di arginare il protestantesimo e di bloccare i commerci con i paesi stranieri, o alla rivolta generale del 1789-1790 contro Giuseppe II, che, volendo centralizzare l'amministrazione di tutti i domini asburgici, aveva minato l'autonomia dei Paesi Bassi austriaci. Si veda P. Geyl, *The revolt of the Netherlands, 1555-1609*, London, 1932, *passim*.

⁷⁰ In quest'ordine di idee, M. Giron, *Droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, 1881, I, 200, nonché E. Laferrière, *Traité de la juridiction*, cit., I, 219, che citano il caso di un decreto del 1813 con il quale Napoleone annullò un verdetto assolutorio della Corte d'Assise di Bruxelles, disponendo che la Corte di cassazione avrebbe dovuto designare un'altra Corte d'assise per il rinnovamento del giudizio.

⁷¹ Ci riferiamo, com'è noto, alla Carta del 7 febbraio 1831.

⁷² "Les contestations qui ont pour objet les droits civils sont exclusivement de ressort des tribunaux". Così, l'articolo 92 della Costituzione belga.

⁷³ Così, l'articolo 93 della Costituzione belga, che, per esteso, recitava: "Les contestations qui ont pour objet les droits politiques sont exclusivement de ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi". Altrettanto significativi appaiono, per la nostra analisi, gli articoli 94 ("nessun tribunale e nessuna giurisdizione contenziosa può essere istituita se non dalla legge"), 106 ("la Corte di cassazione pronuncia sui conflitti di attribuzione nel modo stabilito dalla legge"), 107 ("le corti e i tribunali non applicheranno i decreti e i regolamenti generali, provinciali e locali, se non in quanto saranno conformi alle leggi"), 137 ("nessuna autorizzazione preventiva è necessaria per intentare giudizio contro i pubblici funzionari a causa del loro comportamento amministrativo, salvo quanto è stabilito a proposito dei ministri").

intollerabili⁷⁴. E', infatti, all'inadeguatezza del contenzioso amministrativo e agli abusi dei governanti che deve imputarsi la rinuncia ad istituire degli organi *ad hoc*, più o meno giurisdizionali, e la scelta di devolvere l'intera materia del contenzioso ai giudici ordinari⁷⁵. Al sistema francese, monistico con prevalenza degli organi amministrativi⁷⁶, si era abbinata la copertura dei privilegi di pochi; ad un ordinamento imperniato sul giudice ordinario⁷⁷ si era, invece, associata la tutela, nella sua sede "naturale", dei diritti dei più, di libertà e proprietà⁷⁸.

Tra i principi enunciati e la loro attuazione vi fu, tuttavia, uno iato. L'ambiguità del dettato di legge, che si riferiva a concetti polisensibili quali "diritti civili" e "diritti politici"⁷⁹, non favorì l'uniformità degli orientamenti giurisprudenziali e presto condusse ad interpretazioni restrittive. Le contestazioni sui diritti civili vennero circoscritte alle liti attinenti ai "*diritti e agli interessi privati dei cittadini e delle persone giuridiche*"⁸⁰, ovvero a quelle in cui la pubblica amministrazione, nei suoi rapporti con i cittadini, avesse agito *iure privatorum*⁸¹. Per i diritti politici, poi, non si

⁷⁴ In questo senso, M. Giron, *Droit administratif de la Belgique*, cit., 204. Va altresì detto che, ad esercitare una certa influenza sui costituenti, furono anche le critiche, mosse dal Bavoux e dal Duca di Broglie, al sistema del contenzioso amministrativo francese (A. De Broglie, *De la jurisdiction administrative*, in *Écrits et discours*, Paris, 1863, I, 309 e N. Bavoux, *Traité des conflits ou des empiètements de l'autorité administrative sur l'autorité judiciaire*, Paris, 1828). Per il De Broglie, in particolare, di un atto d'imperio ci si poteva dolere solo a mezzo di una petizione al Sovrano, mentre, in ogni altro caso, doveva ritenersi competente il solo giudice ordinario.

⁷⁵ Va precisato che un'anticipazione, se pur per un lasso temporale assai breve, del sistema di cui alla costituzione del 1831 si ebbe con l'atto costituzionale 24 agosto 1815, che aveva previsto la competenza esclusiva dei tribunali su ogni lite che investisse "*la proprietà o i diritti che ne derivano, le obbligazioni o altri diritti civili*" e con il decreto 5 maggio 1816, che aveva spogliato le autorità amministrative del potere di sollevare i conflitti di attribuzione. Sui due provvedimenti, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 233.

⁷⁶ Dualistico, tuttavia, ove si consideri la materia penale o, come si è visto, quella tributaria.

⁷⁷ Sulla base del modello anglosassone di giustizia amministrativa, tipicamente monistico con prevalenza del giudice ordinario.

⁷⁸ Sulla filosofia liberale che aveva, evidentemente, ispirato i principi cardine del sistema *de quo*, B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1818, *passim*, che individuava, come *liberté des modernes*, il godimento delle libertà civili e il dominio incontrastato della legge.

⁷⁹ Concetti che, peraltro, sarebbero stati trapiantati, in una con le molte incertezze interpretative, nella l. 20 marzo 1865, n. 2248 All. E (v. l'art. 2, per il quale "*sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico*").

⁸⁰ M. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles, I, 1885, 208. Nello stesso senso, M. Romieu, *De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique*, in *Annales de l'école libre des sciences politiques*, I, 1886, *passim*. Sull'analoga interpretazione restrittiva dei "diritti civili", con riferimento all'art. 2 della l. italiana del 1865, cfr. la Relazione e progetto Borgatti 9 maggio 1864, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Sessione 1863-64, I ed., vol. dal 20 marzo al 29 giugno 1864, II ed., Documenti n. 9, 2462, che definisce diritti civili quelli relativi "*alla persona, alla proprietà e ai contratti*".

⁸¹ M. Giron, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, 1884, 143, che specifica che, laddove la p.a. avesse agito nell'esercizio di un potere sovrano (si pensi, ad es., alla materia degli impieghi pubblici o della contabilità di Stato), si sarebbe potuto parlare esclusivamente di *diritti sociali o politici* e non di *diritti civili*. Per una nozione più ampia di diritti civili, si veda, tuttavia, E. Laferrière, *Traité de la juridiction*, cit., I, 30.

adottò una nozione coincidente con la totalità delle situazioni soggettive di diritto pubblico⁸²: se ne esclusero, piuttosto, gli interessi e le ragioni che non potessero dar luogo all'esercizio di un'azione⁸³.

Inquadrando la materia tributaria nella cornice del costituzionalismo belga, potrebbe pensarsi che la giurisdizione unica di cui agli articoli 92 e 93 si estendesse anche ai tributi diretti ed indiretti, accorpando, in tal modo, questi ultimi avanti al solo giudice ordinario. Alle parole, tuttavia, non seguirono i fatti e quel riparto di competenze che aveva connotato la legislazione francese postrivoluzionaria finì per riproporsi anche in Belgio. Mentre le imposte indirette rimasero, come da dettato costituzionale, nell'orbita del giudice ordinario, quelle dirette vennero rimesse al giudizio, peraltro inappellabile⁸⁴, della Deputazione permanente della provincia, corpo amministrativo locale⁸⁵.

Come si giustificasse la gemmazione, dallo stelo della giurisdizione unica, di un'amministrazione-giudice in materia tributaria è questione non semplice. Ci si può appellare al principio della separazione dei poteri⁸⁶: il deferimento delle imposte dirette alla Deputazione, in quest'ottica, avrebbe preservato uno specchio d'immunità dell'esecutivo, funzionale ai calcoli e alle valutazioni di fatto che la materia in oggetto postulava. Può, poi, farsi leva sul criterio elaborato dalla giurisprudenza di allora, per la quale dai "diritti politici" si sarebbero dovuti espungere quelli amministrativi, per sottoporli ad un regime autonomo⁸⁷. Ancor più rilevante appare, per sciogliere il nodo,

⁸² In merito, J. B. Bivort, *Commentaire à la constitution de la Belgique*, Bruxelles, 1858, 92 e M. Vauthier, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, Freiburg, 1892, 67.

⁸³ Questa è la sintesi di G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 324, il quale rileva che "dacché per far valere un diritto avanti i tribunali è necessario avere la corrispondente azione anche in materia di diritti politici nel largo senso della parola, per il diritto belga la questione si risolve nel cercare quando un dato rapporto dia o non dia origine ad azione per quelli che ne appaiono in un modo o nell'altro interessati". Di diversa opinione sembra essere A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 238, che ritiene che la qualifica di diritti politici dovesse estendersi a tutti i "rapporti di diritto creati dalle disposizioni di diritto pubblico". Per il diritto nostrano, si veda la Relazione Vacca del 16 luglio 1864. *Atti Parlamentari*, Senato, Sessione 1863-64, I ed., Documenti n. 111 e 111 bis, con la quale – nell'arco dell'iter per l'elaborazione della legge 2248/1865 All. E – si propose di chiarire la dizione dell'art. 2, specificando che le controversie del g.o. sarebbero state quelle inerenti ad un "diritto privato civile o politico, suscettivo di azione giuridica". Ancora, sulla diffusa interpretazione restrittiva dei "diritti politici" ex art. 2 l. 2248/1865 All. E, v. i discorsi di Mazza, in *Discussione della Camera dei deputati*, Sessione 1863-64, I ed., vol. dal 20 marzo al 29 giugno 1864, 2876 e di Mancini in S. Spaventa, *La giustizia amministrativa*, a cura di Alatri, Torino, 1949, 341.

⁸⁴ Salvo la facoltà di ricorrere per Cassazione.

⁸⁵ A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 239.

⁸⁶ Sul rapporto tra potere giudiziario, esecutivo e legislativo in Belgio, si vedano A. Verhaegen, *Des lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1850, *passim* e C. Faider, *Étude sur l'application des lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1850, *passim*.

⁸⁷ Si veda, in merito, M. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles, I, 1885, 208.

quella parte dell'articolo 93 che fa salve le eccezioni alla giurisdizione dei tribunali sui diritti politici⁸⁸. Siano o no – quelli dei cittadini nei rapporti col fisco – dei veri e propri diritti, e siano o no propriamente politici, gli è che quel “*sauf les exceptions*” ha dato impulso alla dispersione dei principi costituzionali nei rivoli di ben otto giurisdizioni speciali⁸⁹.

Se sono incerte le cause, è indubbiamente certo il risultato: dalla costituzione del '31 scaturì un sistema che, nella forma, rompeva con la tradizione francese ma, nella sostanza, vi interloquiva con fare conciliante.

Solo a distanza di un cinquantennio, con la legge 30 luglio 1880⁹⁰, si ritornò a quella semplificazione del quadro che aveva ispirato i costituenti: le imposte dirette transitarono dalla Deputazione alla Corte d'Appello⁹¹, fatta salva l'impugnativa in Cassazione per violazione delle forme o della legge. Ci si liberò dello spettro dell'amministrazione-giudice, per ripristinare la giurisdizione unificata⁹² di cui alla Carta fondamentale, con il doveroso ossequio alle garanzie delle parti⁹³.

Tra i meriti della legislazione belga, vi fu quello di distinguere tra amministrazione e giurisdizione, prediligendo, nei principi, una soluzione unificata – nel senso del giudice, della procedura, della tutela predisposta – al sistema ibrido di un contenzioso ambivalente, più o meno appannaggio dell'esecutivo⁹⁴. Tra i demeriti, rileva l'adozione delle formule, compromissorie ed ambigue, di “diritti civili e politici”, che furono complici della confusione ermeneutica che si è detta. Venne, almeno implicitamente, favorita l'interferenza, quasi da corto circuito, tra i principi del giudice unico e di

⁸⁸ A. Salandra, *op. ult. cit.*, 238.

⁸⁹ Si trattava delle giurisdizioni in materia elettorale, monetaria, di contabilità pubblica, di leva, di imposte dirette, di assistenza pubblica, di usi civici e di alcune controversie tra frazioni di comuni.

⁹⁰ In argomento, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 326 e A. Salandra, *op. ult. cit.*, 241.

⁹¹ Va specificato che il giudizio d'appello era sì preceduto, anche nel sistema di cui alla legge 30 luglio 1880, da un giudizio innanzi ai direttori delle imposte dirette, ma poteva estendersi anche alle questioni, tipicamente amministrative, di estimazione semplice.

⁹² Oltre alle imposte dirette, infatti, anche le materie elettorale e di leva vennero attratte nell'orbita del giudice ordinario.

⁹³ E' anche vero, però, che di lì ad un sessantennio sarebbe tramontato il sistema di giurisdizione unica: con la legge 23 dicembre 1946, fu, infatti, istituito un *Conseil d'Etat* sul modello francese. Cfr. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., 44 e M. Battaglini, voce *Contenzioso amministrativo (dir. comp.)*, cit., 622.

⁹⁴ Quanto una scelta siffatta ebbe rilievo nella giustizia amministrativa e tributaria europea lo dimostrarono a) in Francia, il disegno di legge presentato il 14 giugno 1872 dalla Commissione di decentramento, che proponeva di devolvere ai giudici ordinari tutte le controversie di spettanza dei Consigli di Prefettura e, ancor prima, gli interventi del Duca di Broglie (A. De Broglie, *De la jurisdiction administrative*, cit., I, *passim*), b) in Italia, la legge 20 marzo 1865, n. 2248 All. E abolitrice del contenzioso amministrativo, c) in Grecia e in Romania, il sistema rispettivamente adottato nel 1834 e nel 1866, che attribuiva la giurisdizione in materia amministrativa ai tribunali ordinari. Per l'ordinamento romeno, M. P. Botey, *Le contentieux administratif dans la conception du législateur roumain*, in *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1938, *passim*.

separazione dei poteri, entrambi figli della tradizione liberale; ciò che ne discese fu una sorta di sovrapposizione, nei fatti, del sistema francese a quello introdotto dalla Carta del Belgio.

Altrettanto negativa, tra le conseguenze dell'intrecciarsi dei principi, fu la divaricazione tra *materie* devolute da una parte e *poteri* conferiti e *situazioni tutelate* dall'altra. All'attribuzione dell'intera materia dei rapporti tra p.a. e cittadino non seguì la concessione di poteri giudiziari sufficientemente incisivi: oltre la disapplicazione dell'atto impugnato non poteva andarsi; annullamento e revoca erano quasi sacrileghi⁹⁵. Con le interpretazioni restrittive che prevalsero, poi, le situazioni soggettive diverse dai diritti rimasero, di fatto, sguarnite di tutela⁹⁶. Si diffuse, ingiustamente, la convinzione che fosse inconcepibile una giurisdizione al di fuori dell'orto del giudice ordinario. Anche qui, invece, deve rilevarsi, come già si è detto per il diritto francese, non sono le formule, ma è l'effettività della tutela giudiziale, a rendere *autorevole* una giurisdizione e *liberale* un sistema.

⁹⁵ Si veda E. Laferrière, *Traité de la jurisdiction*, cit., 93 e la sentenza della Corte di cassazione belga ivi citata, per la quale l'autorità giudiziaria, rilevata l'illegalità dell'atto impugnato, non poteva che « astenersi dal prestargli il suo consenso », ossia disapplicarlo. In argomento, si confronti anche M. Romieu, *La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique*, cit., I, 1886, 376 e M. Vauthier, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, in *Marquard Handbuch*, IV, I, Freiburg, 1892, 65. Va, tuttavia, aggiunto che era comunque possibile, per il giudice belga, stabilire se dalla condotta della p.a. fossero derivati danni, per i quali il cittadino potesse chiedere il risarcimento (M. Giron, *Droit administratif de la Belgique*, cit., 208, che rileva che non mancarono, nella giurisprudenza belga, delle vere e proprie condanne della p.a. al risarcimento danni – in merito, con riferimento agli sviluppi del *contentieux d'indemnité* di cui all'art. 7 § I l. 23/12/1946, nato dalla 'giurisdizione' sui danni che si è detta, M. Battaglini, voce *Contenzioso amministrativo (dir. comp.)*, cit., 622). Per un confronto con il diritto francese, si veda il già citato disegno di legge 14/6/1872, il cui articolo 12 recitava che “*se la contestazione riguardasse la legalità dell'atto dell'autorità amministrativa, i tribunali non potrebbero conoscere se non degli effetti di esso limitatamente alla contestazione in esame, senza avere il diritto di annullare o modificare le sue disposizioni*”. Nello stesso senso, v. l'articolo 4 della legge italiana n. 2248/1865 All. E, su cui *amplius* nei paragrafi successivi, che recita: “*quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'Autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto a giudizio (...)*”.

⁹⁶ Così, J. F. Tielemans, *Répertoire de l'Administration*, 1838, 355. Lo rileva anche M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., 43, per il quale le idee liberali, ispiratrici del sistema belga, avrebbero potuto condurre, “*in un ambiente come quello dell'Europa continentale, in cui da una parte mancavano le tradizioni britanniche del common law e dall'altra l'amministrazione era fortemente e autonomamente organizzata*”, alla “*sottrazione dell'attività dell'amministrazione o almeno di una parte di essa ad un controllo penetrante*”.

5. *Segue. Il contenzioso nell'Italia preunitaria e la dialettica con il modello francese. Il regno delle Due Sicilie fra tradizione e avanguardia.*

E', come si è detto, innegabile che l'Italia del periodo anteriore all'unificazione politica abbia assunto, quale modello paradigmatico della giustizia tributaria, il diritto francese postrivoluzionario⁹⁷.

Invero, con il terzo Statuto costituzionale 5 giugno 1805 ed i decreti 9 maggio e 8 giugno dello stesso anno⁹⁸, si introdusse, nella nostra penisola, un sistema del contenzioso modellato su quello napoleonico⁹⁹ e lo si mantenne, nella sostanza, fino alla legge 2248/1865 All. E. Del resto, anche dopo la Restaurazione, la maggior parte degli Stati preunitari¹⁰⁰ volle adeguarsi all'assetto di cui alla Costituzione dell'VIII anno; quelli che, poi, si discostarono dal paradigma francese¹⁰¹ lo fecero sì nella forma, ma non disconobbero, nella sostanza, i principi informatori del sistema d'oltralpe¹⁰².

⁹⁷ Lo rileva, da ultimo, C. Glendi, voce *Contenzioso tributario*, cit., 1. Di opinione contraria era G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1958, 28, per il quale neppure esistevano, nell'Italia preunitaria, degli istituti di giustizia amministrativa: la difesa dei diritti degli amministrati era, piuttosto, affidata, per l'A., ai soli ricorsi alle autorità amministrative e al principe.

⁹⁸ In merito, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 279. Si veda, più di recente, G. Franchi, voce *Contenzioso amministrativo (storia)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1967, 615 e

⁹⁹ Si istituirono, infatti, dei Consigli di Prefettura dipartimentali, deputati a decidere su "1) le difficoltà che nascono fra i contribuenti per la esecuzione dei regolamenti censuarii; 2) le difficoltà che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto di esecuzione dei loro contratti; 3) i ricorsi dei particolari che reclamassero contro i danni che loro venissero dagli appaltatori; 4) le domande e le controversie concernenti l'indennità dovuta ai particolari a motivo dei fondi occupati, o scavati per la costruzione delle strade, canali ed altre pubbliche opere; 5) le domande che sono presentate dai comuni, e dagli stabilimenti di pubblica beneficenza ed istruzione per essere autorizzati a stare in giudizio" (art. 9, decreto 8 giugno 1805). In appello, la cognizione, sulle materie indicate, spettava al Consiglio di Stato (art. 29 c. 4, terzo Statuto costituzionale) che deliberava su questioni riferite da una delle sue tre sezioni, il consiglio degli auditori. Alla competenza in appello si aggiungeva il potere del Consiglio di Stato di decidere su "tutte le collisioni di giurisdizione per causa di rivendicazione di affari che, inerendo agli interessi immediati del demanio dello Stato, o alle questioni di pubblica amministrazione, non sono della competenza dei tribunali ordinari" (art. 29 c. 2, terzo Statuto costituzionale) e di conoscere, previa trasmissione fatta per ordine del Re, "di ogni progetto di legge, qualunque siane l'oggetto" e "di tutti i progetti di amministrazione pubblica, spiegazioni o sviluppi, o interpretazioni di detti regolamenti" (art. 25, terzo Statuto costituzionale).

¹⁰⁰ Fu il caso del Ducato di Parma, del Regno delle Due Sicilie, del Regno di Sardegna e dello Stato pontificio.

¹⁰¹ Ci riferiamo, in particolare, al Lombardo-Veneto e al Ducato di Modena. Sul Granducato di Toscana, si vedano *infra* le divergenti opinioni della dottrina.

¹⁰² Si pensi solo allo stretto legame che avvinceva il sistema di giustizia tributaria e quello di giustizia amministrativa, che mai ebbero vita indipendente (M. Pescatore, *Procedura civile e criminale*, I, Torino, 1864, 296, nonché L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., II, 923) e al riparto di competenza, che era fondato – anche negli Stati che ripudiarono il modello francese – sulla distinzione tra imposte dirette ed indirette. Rilevanti appaiono altresì le considerazioni generali di M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., 56, per il quale la Restaurazione eliminò la struttura del contenzioso, ma non "le esigenze e le ideologie di cui era il portato".

Vero è, del resto, che la teorica del contenzioso¹⁰³, sviluppatasi all'indomani del terzo Statuto costituzionale, inevitabilmente influenzò la produzione normativa degli Stati preunitari. Il principio per cui *“tutto ciò che altera o invalida (...) il tenore e gli effetti”* di un atto amministrativo *“non può formare materia dei giudizi”* dei tribunali ordinari¹⁰⁴ rappresentò il primo mattone dell'edificio di giustizia che, con la Restaurazione, si ebbe a costruire.

Del criterio suddetto, e del sotteso principio della separazione dei poteri, si ebbe una significativa attuazione nella giustizia tributaria del Regno delle due Sicilie.

Si pensi che, ancor prima dell'unificazione dei Regni di Napoli e Sicilia¹⁰⁵, v'era una forma embrionale di contenzioso¹⁰⁶: la Regia Camera della Sommara a Napoli e il tribunale del Patrimonio Reale a Palermo si occupavano di tutte le cause che interessassero lo Stato, i comuni e gli altri corpi amministrativi¹⁰⁷. Era, in particolare, di una certa consistenza e di spiccato rilievo pubblicistico e fiscale l'attività della Regia Camera, in tutto assimilabile a quella di un supremo tribunale amministrativo. Delle tre *Aulae* che componevano il collegio, era alla seconda che spettavano, oltre alle cause sul gioco del lotto e i beni allodiali, quelli che investissero i tributi e le dogane¹⁰⁸.

¹⁰³ Ci riferiamo, in particolare, all'opera di G. D. Romagnosi, *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, Milano, 1814 e 1837, *passim*, ove l'A., interpretando l'articolo 29 del terzo Statuto costituzionale, sosteneva la necessità di una *“giudicatura amministrativa”* allorché si dovessero o potessero rimuovere gli effetti di un atto amministrativo.

¹⁰⁴ G. D. Romagnosi, *Giornale di giurisprudenza universale*, pubblicato in appendice ai *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, cit., 220. Si vedano, delle sei “Regole” formulate dall'A. quali criteri atti a risolvere gli eventuali dubbi di competenza, la I), per la quale *“appartiene ai tribunali civili il giudicare di qualunque causa, nella quale si tratta di un oggetto di sua natura sottoposto alle leggi civili, benché il demanio pubblico, o altra autorità amministrativa, sia contraddittrice o interessata nella causa”* e la II), che recita *“quando, per decidere una causa, in cui si tratta di un oggetto sottoposto alle leggi civili, dovessero i tribunali portare la loro ispezione sopra un atto amministrativo, e in forza del motivo dell'ispezione ne dovesse venire una conseguenza capace di offendere o di alterare le cose disposte dall'amministrazione, la cognizione di quest'atto è interdetta ai tribunali civili, e deve essere rimessa all'autorità amministrativa, a cui spetta (...)”*.

¹⁰⁵ Che avvenne, com'è noto, nel 1816, allorché Ferdinando IV di Borbone unificò i domini al di qua del Faro e quelli al di là del Faro in una sola entità statale.

¹⁰⁶ Si veda, infatti, l'opinione di C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, 1963, 68.

¹⁰⁷ In particolare, mentre la competenza della Regia Camera della Sommara era circoscritta alle cause che riguardassero l'erario, quella del tribunale del Patrimonio Reale era estesa a tutte le controversie relative agli interessi di Stato, comuni ed altri corpi amministrativi. In argomento, di recente, M. Ascheri, *Tribunali, giuristi e istituzioni: dal Medioevo all'età moderna*, Bologna, 1995, 109.

¹⁰⁸ Si vedano, in merito, V. Giannone, *Storia civile del Regno di Napoli*, Napoli, 1723, III, 386 e V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, Firenze, 1926, 64. Per completezza, va aggiunto che la prima *Aula* era competente su tutte le cause *in quibus fiscus actor sive reus fuerit vel de eius interesse agatur* in una con quelle di carattere feudale *inter fiscum ac baronem*, quelle sui funzionari regi, sugli *iura regalia*, sui dipendenti dello stesso tribunale e sulle università *pro creditoribus satisfacendis, pro annonae, pro catasto ac vectigalibus (...)*, *pro demanii jure obtinendo*; la terza *Aula*, invece, oltre ad una funzione sussidiaria rispetto alla prima, era precipuamente investita della revisione dei conti delle *universitates* – come meglio specificato da Besta, *Institutionum iuris publici neapolitani libri tres*, Napoli, 1793, I, 87. Cfr. lo studio di M. Ascheri, *Tribunali, giuristi e istituzioni*, cit., 110, che rileva la carenza, sotto il profilo della motivazione, delle sentenze della Regia

Va, poi, imputata alla legge 21 marzo 1817 e al decreto 7 maggio 1838 una più netta distinzione tra contenzioso amministrativo e giudiziario, che semplificò il panorama della giustizia agevolando l'individuazione del foro competente¹⁰⁹. Veniva attratto nell'orbita degli organi del contenzioso tutto ciò che potesse interessare, anche indirettamente, l'amministrazione pubblica¹¹⁰ ed, in particolare, i beni che non potessero costituire oggetto di proprietà privata, nonché le pubbliche istituzioni e le forme dirette a conservarne l'integrità e la destinazione¹¹¹. Oltre a mutarsi dal diritto francese il divieto del giudice ordinario di pronunciarsi su atti amministrativi, si poneva un accento su un criterio oggettivo di riparto, fondato sulla materia, e non sulla qualità, pubblica o privata, delle parti in causa¹¹².

Erano questi i principi su cui faceva leva la distinzione tra imposte dirette e indirette¹¹³, mutuata anch'essa dall'ordinamento francese postrivoluzionario ed eretta a chiave di volta della giustizia tributaria. Ancorché l'articolo 4 della legge 21 marzo 1817 genericamente includesse, nel novero degli "oggetti dell'amministrazione pubblica", le "contribuzioni pubbliche", si solleva radicare¹¹⁴ presso il giudice ordinario la sola materia delle imposte indirette¹¹⁵. Non ad un lancio di astragali, né unicamente alla tradizione storica, va ascritta la soluzione adottata: anche in questo caso, similmente a quanto si è detto per il diritto francese, era l'immediata derivazione delle imposte

Camera, imputandola alla frequente violazione, da parte dei giudici, della segretezza del voto e all'importanza che assumeva, nel Regno di Napoli, la fase orale del processo.

¹⁰⁹ Cosa che, almeno fino al 1806, non risultava così immediata, ove si pensi che – stando alle fonti (G. Arcieri, *Storia del diritto per servire d'introduzione allo studio delle leggi civili e del diritto amministrativo. Con la successione di giureconsulti e interpreti del diritto romano, seguita da un commentario delle leggi Regie, Pontificali e Decemvirati*, Napoli, 1853, 280) – vi fu anche chi dovette aspettare sessantasette anni per conoscere quale fosse il tribunale competente.

¹¹⁰ Così, l'articolo 3 della l. 21 marzo 1817.

¹¹¹ In questo senso, l'articolo 4 della l. 21 marzo 1817, che in particolare ascriveva all'ambito degli oggetti dell'amministrazione pubblica "*le strade, le acque e tutte le altre proprietà che appartengono (rectius: appartenevano) al demanio pubblico; i beni dello Stato, dei comuni e degli stabilimenti pubblici, e per una assimilazione anche i beni della real casa, i siti reali e i beni riservati alla disposizione del re; le opere e i lavori pubblici; le contribuzioni pubbliche; tutti gli oggetti dell'amministrazione militare; le leggi sulla navigazione relativamente alla legittimità delle prede marittime; la contabilità dello Stato, dei comuni e degli stabilimenti pubblici; l'esame e il giudizio delle questioni riguardanti il godimento e l'esercizio dei diritti civili nei comuni; la facoltà di autorizzare lo Stato, la real casa, i siti reali e i beni riservati alla disposizione del re, la direzione dei beni donati reintegrati dallo Stato, i comuni e gli stabilimenti pubblici, a promuovere azioni in giudizio, e quella di conciliare le amministrazioni suddette coi privati(...)*".

¹¹² Così, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 342, che rileva come l'amministrazione che avesse agito nelle vesti di una persona privata potesse essere convenuta avanti al giudice ordinario.

¹¹³ Le imposte dirette si dividevano, in un primo tempo, in fondiari, personali e industriali; con la legge 8 agosto 1806, vennero sostituite dalla sola imposta fondiaria. Nel novero delle imposte indirette rientravano, invece, le dogane, i dazi di consumo, le privative, le imposte di registro e di bollo, la lotteria ordinaria e straordinaria, le poste, i procacci ed altre minori.

¹¹⁴ E ciò giusta la legge 24 febbraio 1809.

¹¹⁵ Considerava ingiustificata l'esclusione delle imposte indirette dalla materia del contenzioso G. Rocco, *Corso di diritto amministrativo*, lezione XLL, Napoli, 1850, *passim*.

indirette dalla legge a spostare il baricentro dall'organo del contenzioso al giudice ordinario¹¹⁶. Solo così può incasellarsi il criterio particolare in oggetto in quello generale che permea la legge del 1817: l'incompatibilità, quasi ontologica, tra giudice ordinario ed atto amministrativo dava al primo licenza di parola solo allorché si fosse contestata una violazione di legge.

Ove, tuttavia, si guardi all'esecuzione forzata, deve constatarsi un affatto deprecabile sbilanciamento a favore del giudice ordinario¹¹⁷. Vero è che, infatti, l'esecuzione dei giudicati, anche amministrativi, nei confronti della pubblica amministrazione era interamente affidata all'autorità giudiziaria. E, se di regola si dovevano attendere tre mesi prima di agire *in executivis* mediante la vendita di mobili o espropriazione di immobili, nella specifica materia degli indebiti tributari, neppure era concesso, all'erario, siffatto beneficio di sospensione¹¹⁸. Quanto fosse evoluta la tutela del privato è, poi, dimostrato dall'ulteriore facoltà che gli spettava di agire contro la cassa delle percezioni pubbliche, onde vedere soddisfatti i di lui crediti d'imposta¹¹⁹.

Se è vero che gli organi del contenzioso¹²⁰ erano ancora vicini, e – per materie di minore entità – finanche coincidenti, con quelli dell'amministrazione attiva, va rimarcata la razionalità e l'efficienza del sistema di giustizia del Regno delle Due Sicilie, all'avanguardia per chiarezza dei criteri di riparto e certezza della procedura impiegata¹²¹. La finezza degli strumenti di tutela fece dell'assetto giudiziale delle Due Sicilie un modello lungimirante, destinato a divenire, per molti aspetti, più duraturo del bronzo¹²².

¹¹⁶ In questi termini, C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, cit., 1148.

¹¹⁷ In merito, si confronti G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 343, nonché A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 292.

¹¹⁸ Purchè la somma ripetibile fosse stata pagata nel corso dell'anno precedente al giudicato e la domanda di esecuzione fosse stata presentata non oltre un mese dal giorno in cui il giudicato era divenuto esecutorio.

¹¹⁹ In particolare, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 343.

¹²⁰ I Consigli di Intendenza in primo grado e la Gran Corte dei Conti in appello, salvo per quanto atteneva alla *materia* delle contravvenzioni, per la quale erano competenti gli Eletti (contravvenzioni di polizia urbana) o i Sindaci (multe inferiori a 6 ducati per alcune speciali contravvenzioni, salvo – per le altre – la competenza degli Intendenti) in primo grado e i Consigli di Intendenza in appello. Va, poi, detto che una frazione di competenza spettava alla Corte dei Conti ed un'altra al Consiglio delle prede marittime. V. l'articolo 18 della l. 21 marzo 1817. In merito, si veda M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 78 e C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1149. Sui conflitti di attribuzione, che erano risolti dal re, intesa una Commissione speciale di quattro consultori formata in seno alle Consulte generali, ancora C. Schupfer, *op. ult. cit.*, 1150.

¹²¹ Si veda la legge 25 marzo 1817. Sui caratteri della procedura, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 293.

¹²² Come dimostra, ad esempio, la scienza giuridica tedesca successivamente elaborata.

6. *Segue. Il Ducato di Parma e lo Stato pontificio.*

In linea di continuità con il paradigma francese si posero altresì il Ducato di Parma e lo Stato Pontificio; furono, invece, più discontinue, rispetto alla tradizione, le soluzioni adottate dal Lombardo-Veneto e dal Ducato di Modena.

Particolarmente fedele allo schema d'oltralpe si mostrò il Ducato di Parma, che, fatta propria la lezione napoleonica, si dotò di un contenzioso che della stessa recepiva la struttura degli organi, i caratteri della procedura, i principi ispiratori.

Tra questi ultimi, la *séparation des pouvoirs* fu la colonna portante di un edificio che aveva, al vertice, dal 1800 un Consiglio di Prefettura¹²³ e dal 1814 un Consiglio di Stato¹²⁴. Componendosi il secondo, nella sua veste ordinaria, di tre sezioni, giudicava in una sulle liti che investissero l'amministrazione, in un'altra sulle controversie in materia contabile e in un'altra ancora sul contenzioso. A quest'ultima – la cosiddetta seconda sezione – erano devolute, tra le molte¹²⁵, e dal 1832¹²⁶, le controversie riguardanti le imposte dirette, ossia la prediale, la personale e il diritto di patente. Prima di allora, la competenza contenziosa spettava in primo grado al Consiglio delle contribuzioni dirette e in grado d'appello al Consiglio degli anziani per l'imposta personale o al Ministero delle Finanze. Risultava immutato, invece, sia prima sia dopo il 1832, il regime applicabile alle imposte indirette¹²⁷: la cognizione delle relative controversie residuava, giusta i criteri mutuati dal diritto francese, in capo al giudice ordinario.

La notevole elaborazione scientifica che il contenzioso parmense sottendeva¹²⁸ diede origine ad un riparto di competenza dai confini marcati, affine a quello impiegato nelle

¹²³ Che venne istituito con la legge 17 febbraio 1800 e continuò comunque, dopo il 1814 ad adempiere le sue funzioni negli affari contenziosi di amministrazione.

¹²⁴ Istituito con la legge 6 agosto 1814 e definitivamente ordinato con il decreto 31 marzo 1822.

¹²⁵ In particolare, le contestazioni e domande relative a contratti di imprese o somministrazioni per lo Stato, per la casa ducale o per le opere pubbliche, indennità per occupazioni a causa di pubblica utilità e danni recati dagli intraprenditori di opere pubbliche, reclami circa il riparto di spese per le opere stesse, contestazioni sui contratti di affitto dei beni patrimoniali dello Stato e sull'interpretazione, esecuzione o scioglimento dei contratti stipulati dal Governo, contravvenzioni alle disposizioni sulle acque e strade pubbliche, nonché le liti su tutti gli affari contenziosi concernenti le varie presidenze del Ducato.

¹²⁶ Ci riferiamo al decreto 16 marzo 1832.

¹²⁷ Ossia – stando al decreto del 30 giugno 1817 – le regalie dei sali e tabacchi, dell'acquavite, delle polveri ardenti, della lotteria, le tasse di bollo, di controllo, di ipoteche, di archivi, di dogane, di dazi di consumo, di bevande, di pedaggi, di diritti di pascolo, di navigazione sul Po, di poste, l'imposta di bollo dell'oro e dell'argento.

¹²⁸ Si pensi all'opera di G. D. Romagnosi, *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, cit., spec. 146 e ss.

Due Sicilie, e ad una procedura lineare che, soprattutto in tema di pregiudiziali¹²⁹, avrebbe fatto scuola. Gli è, tuttavia, che la teorica del Romagnosi, alla quale il sistema in oggetto è debitrice, ben poco spazio lasciava al privato, considerato alla stregua di un suddito, sprovvisto di diritti e costretto ad una taciturna obbedienza¹³⁰. Privare il cittadino della qualità di parte significava spogliare il Consiglio di Stato di ogni carattere propriamente giurisdizionale: a dimostrarlo v'era la concentrazione, assai poco ortodossa, del primo e del secondo grado di giudizio nelle mani del solo Consiglio di Stato. Pur giudicando quest'ultimo, in caso di appello, in seduta plenaria, era pur sempre un giudice in causa propria¹³¹.

Meno aderente, ma neanche troppo distante, al sistema francese era il contenzioso che ebbe vita nello Stato pontificio.

Fu l'editto Gamberini del 25 luglio 1835¹³² ad introdurre un sistema monistico con prevalenza del giudice amministrativo¹³³, deferendo a quest'ultimo tutte le cause che riguardassero atti amministrativi o nelle quali potesse essere comunque interessata la pubblica amministrazione.

Alla genericità di un criterio siffatto, che avrebbe accresciuto l'allora dominante confusione sulle attribuzioni e l'altrettanto diffusa incertezza sul foro competente¹³⁴, si predilesse un riparto fondato su un'elencazione tassativa delle materie¹³⁵. Ad una Congregazione camerale si deferivano, tra le altre¹³⁶, le controversie relative a dazi, abbuoni, compensi e rescissioni di contratti fiscali; si affidavano, invece, alle

¹²⁹ Lo rileva, a ragione, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 338. In merito, cfr. la tesi, concretamente applicata nell'ambito del contenzioso amministrativo, che venne elaborata da G. D. Romagnosi, *op. ult. cit.* Per l'A., invero, allorché fosse insorta una pregiudiziale su un atto nell'arco di un processo civile, il giudice ordinario avrebbe dovuto rimettere la questione all'autorità amministrativa; il rito civile avrebbe, poi, ripreso il suo corso una volta che l'autorità competente si fosse definitivamente pronunciata sull'atto. Per una simile teorica, per la dottrina francese, E. Laferrière, *Traité de la jurisdiction*, I, cit., 449.

¹³⁰ G. D. Romagnosi, *op. ult. cit.*, 143, per il quale il carattere di "suddito" era proprio del privato che contendesse con lo Stato poteva "autorizzarlo a querelarsi del modo come vien trattato da un funzionario e ricorrere al superiore per frenare o correggere la soverchieria, ma non può autorizzarlo a contrapporre un diritto proprio (c.vo dell'A.) per far conflitto al diritto alla cosa pubblica" (v. *op. ult. cit.*, 145).

¹³¹ Di opinione contraria era C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1235, che, per molti aspetti elogiando – e giustamente – il contenzioso parmense, riteneva che "i pregi e l'indipendenza" del Consiglio di Stato allontanavano il pericolo che la seconda istanza si riducesse ad una mera formalità.

¹³² In esecuzione del titolo XVI, sezione XX del Regolamento legislativo e giudiziario promulgato da Gregorio XVI.

¹³³ Sistema che venne conservato e perfezionato dall'istruzione declaratoria del 22 novembre 1836 e dagli editti Antonelli del 10 settembre 1850 e del 2 giugno 1851.

¹³⁴ Si vedano, in merito, i rilievi di M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 73.

¹³⁵ C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1274.

¹³⁶ Erano, infatti, incluse nella competenza della Congregazione camerale anche le liti in materia di beni demaniali, patti o clausole inseriti nei capitolati e – come si vedrà a breve – atti o regolamenti della p.a. affidati alla Tesoreria generale.

Congregazioni governative le liti sul riparto delle tasse comunali e provinciali e la quota dovuta da ciascun contribuente¹³⁷. L'enumerazione puntuale ed espressa era altresì affiancata dalla più ampia devoluzione, alla Congregazione camerale, delle liti inerenti agli atti o ai regolamenti di pubblica amministrazione affidati alla Tesoreria generale. Deve, pertanto, ritenersi che spettassero agli organi del contenzioso le materie di competenza del tesorerato – organo nevralgico per le finanze pontificie –, corrispondenti alla totalità delle imposte dirette e indirette dello Stato. Ben poco spazio aveva il giudice ordinario, in capo al quale residuava, oltre alla competenza su un numero esiguo di materie¹³⁸, quella in merito all'esecuzione degli atti amministrativi e alle azioni civili che potessero scaturirne¹³⁹.

Alla vastità dell'ambito del contenzioso fiscale non corrispondeva, tuttavia, un'altrettanto ampia tutela dei privati. Oltre a mancare la pubblicità delle udienze, si surrogava il contraddittorio orale con uno scambio di memorie scritte¹⁴⁰. Difettoso era il doppio grado di giurisdizione, poiché le pronunce delle Congregazioni governative non erano impugnabili avanti ad un Collegio, ma ad un organo monocratico, il Legato pontificio¹⁴¹. La disomogenea applicazione dei decreti, aggravata dal richiamo in vigore, da parte dei giudici di allora, di fonti giuridiche del passato, andava a vulnerare la stessa certezza del diritto¹⁴².

¹³⁷ Rientravano nella competenza delle Congregazioni governative anche le offerte e delibere dei proventi, dei beni o delle rendite comunali e provinciali, le cauzioni, le interpretazioni di capitolati, le domande dei Comuni e delle Province per stare in giudizio, i rendiconti di esattori, amministratori o appaltatori, le controversie su atti e regolamenti comunali e provinciali (C. Schupfer, *op. ult. cit.*, 1275). Va altresì specificato che, con gli editti Antonelli del 1850 e 1851, le menzionate Congregazioni, camerale e governative, vennero sostituite da una commissione del contenzioso in prima istanza (in merito, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 296).

¹³⁸ In particolare, i danni cagionati da animali nei fondi rustici, le questioni inerenti allo stato delle persone, i fallimenti, le successioni delle eredità dei particolari, le ipoteche e i sequestri. Si vedano, in merito, A. Salandra, *op. ult. cit.*, 295 e G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 340.

¹³⁹ Così, C. Schupfer, *op. ult. cit.*, 1275. Va, tuttavia, rilevato che il giudice ordinario tornò in auge nelle province romagnole e in Umbria, rispettivamente con i decreti 31 agosto 1859 e 9 novembre 1860. Nelle Marche, il decreto 2 novembre 1860 introdusse le leggi sarde dell'anno precedente sul contenzioso amministrativo (v. *infra*) – sul tema, M. Bertetti, *op. ult. cit.*, 73.

¹⁴⁰ Sulla procedura applicata, si rinvia a T. Servizi, *Il contenzioso amministrativo, ossia disposizioni vigenti nello stato pontificio sulla giurisdizione e procedura contenziosa amministrativa nelle materia civili e criminali*, Roma, 1869, *passim*.

¹⁴¹ E', tuttavia, d'uopo segnalare che avverso le pronunce della Congregazione camerale era dato proporre appello avanti alla Congregazione di revisione e che era altresì consentito, in difetto di doppia pronuncia conforme, un secondo appello avanti al Consiglio supremo. Va, infine, detto che, con gli editti Antonelli del 1850-1851, divenne competente, in seconda istanza, la commissione di appello del contenzioso e in terza – sempre nel caso di difformità tra le due precedenti pronunce – la commissione di revisione; veniva, infine, fatta salva la facoltà di esperire il rimedio straordinario della "restituzione in intero" avanti alle sezioni unite del Consiglio di Stato. Per una disamina dei mezzi di impugnazione, si veda G. Franchi, voce *Contenzioso amministrativo (storia)*, cit., 616.

¹⁴² Per più ampie considerazioni in merito, si veda C. Baccelli, *Il contenzioso amministrativo, ossia collezione di leggi, disposizioni e massime circa il medesimo vigenti nello Stato Pontificio*, Roma,

I descritti caratteri, se non privano dell'interesse che meritano gli organi del contenzioso pontificio¹⁴³, certamente li privano di veste propriamente giurisdizionale.

1865, *passim*, che rileva l'avvenuta applicazione, ai tempi, di fonti ormai storiche quali la legislazione imperiale di Napoleone I, la bolla *Boni Regiminis* o finanche Bartolo da Sassoferrato o la Glossa.

¹⁴³ Di opinione contraria era G. Vacchelli, *op. ult. cit.*, 340.

7. *Segue. Il Ducato di Modena, il Lombardo-Veneto, il Granducato di Toscana.*

Speculari rispetto ai modelli esaminati appaiono quelli del Ducato di Modena e del Lombardo-Veneto, che al sistema del contenzioso predilessero la quasi integrale esenzione dell'amministrazione dalla giurisdizione.

Il caso più estremo è quello del Ducato di Modena, che, ritornato, all'indomani del Congresso di Vienna, sotto l'egida degli Asburgo-d'Este, volle cancellare radicalmente il ricordo del passato napoleonico¹⁴⁴.

Dalle ceneri del contenzioso emerse un'amministrazione attiva fortificata, non più soggetta al controllo di alcun organo collegiale. Amministrare e giudicare erano una cosa sola, sia quando – in un primo periodo – spettava al ministero dirimere le controversie amministrative, sia nel momento in cui l'*iter* contenzioso venne distinto in prima istanza avanti ai Delegati provinciali ed appello al ministro dell'interno¹⁴⁵.

Quale fosse, poi, l'immunità di cui godeva l'amministrazione finanziaria lo si può constatare ove si pensi che neppure era previsto, per le cause fiscali, un doppio grado di "giudizio": la prima parola era del ministero, e coincideva con l'ultima. Non troppo cambiò nel periodo successivo: solo dopo la conclusione della lega doganale austriaca, e solo nelle cause di contrabbando, veniva ammesso l'appello al ministro e il ricorso per revisione, su questioni di diritto, al supremo tribunale¹⁴⁶. La stretta dipendenza del Ducato di Modena dall'impero austriaco¹⁴⁷, che faceva del primo poco più di un'espressione geografica¹⁴⁸, aveva condotto all'integrale coincidenza degli organi del

¹⁴⁴ In argomento, G. Franchi, voce *Contenzioso amministrativo (storia)*, cit., 615.

¹⁴⁵ In merito, C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1250.

¹⁴⁶ Così, M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 71. Detta introduzione di un "doppio grado", se pur interno all'amministrazione convenuta, risale al 1852.

¹⁴⁷ Va rilevato che la dominazione austriaca non determinò il trapianto nel Ducato di Modena del sistema di giustizia tributaria che si stava sviluppando in Austria. Vero è, infatti, che, già dai tempi di Giuseppe II, veniva separandosi il campo d'azione degli organi contenziosi da quello dell'amministrazione attiva ed assimilandosi il concetto della necessaria indipendenza dei giudicanti (più diffusamente, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 20). L'apice di un'evoluzione siffatta si ebbe con la legge austriaca 21 dicembre 1867, n. 144, il cui articolo 15 recitava: "*in tutti i casi in cui un'autorità amministrativa deve decidere su pretese contrapposte di privati, chi si ritiene leso nei suoi diritti privati dalla decisione può cercare tutela contro l'altra parte in sede giudiziaria ordinaria. Se inoltre alcuno ritiene di essere stato leso nei suoi diritti dalla decisione o da un provvedimento di un'autorità amministrativa, ha facoltà di far valere le sue pretese dinanzi alla Corte di giustizia amministrativa nei confronti di un rappresentante dell'autorità amministrativa, in un procedimento pubblico e orale (...)*". Sul provvedimento del 1867, sulla legge 22 ottobre 1875 istitutiva della *Verwaltungsgerichtshof* (la Corte di giustizia amministrativa) e sulla relativa giurisprudenza, J. Ulbrich, *Handbuch des österreichischen politischen Verwaltung*, Wien, 1888, I, *passim*.

¹⁴⁸ In quest'ordine di idee, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 297.

contenzioso con quelli dell'amministrazione attiva. Il sistema di giustizia tributaria, irto di radicati privilegi, non garantiva altri che l'erario.

Agli eccessi del Ducato di Modena non era approdato il Lombardo-Veneto, che, pur formalmente ripudiando il sistema del contenzioso amministrativo¹⁴⁹, si era allineato, nella sostanza, ai criteri di riparto della materia tributaria adottati in Francia.

Se, infatti, la reintegrata sovranità austriaca sulla Lombardia e sul Veneto aveva comportato la riassunzione delle funzioni contenziose da parte dell'amministrazione attiva¹⁵⁰, le liti fiscali del regno seguirono una sorte affine a quelle francesi.

Si riprese il tradizionale *distinguo* tra imposte dirette ed indirette, allorché si attribuirono le prime – ed, in particolare, la prediale e la contribuzione sulle arti e commercio – all'autorità amministrativa in composizione monocratica¹⁵¹, mentre le seconde¹⁵² ai tribunali ordinari¹⁵³. Anche quando, con le patenti 11 luglio 1835, si deferirono le imposte indirette a dei tribunali misti, composti da magistrati e funzionari¹⁵⁴, restò immutata la competenza della p.a. sulle imposte dirette e, si preservò, pertanto, il “doppio binario” di marchio francese.

Neppure troppo innovativa rispetto al modello d'oltralpe, ma anzi con esso convergente, fu, l'attribuzione, nel 1851, delle liti sull'imposta sulle rendite ad una Commissione provinciale presieduta dal Luogotenente¹⁵⁵. Del resto, se era peculiare del sistema lombardo sottoporre una sola imposta ad un regime speciale, costituiva una costante, dalla Costituzione dell'VIII anno in poi, che a giudicare fossero corpi collegiali, possibilmente specializzati¹⁵⁶.

Va, in ogni caso, rilevato che un panorama così composito potesse solo discendere dal confluire di correnti di pensiero contrapposte, ancora lungi dal sedimentarsi. Alla ricezione incerta dei modelli va imputata quella diacronia della tempistica che aveva condotto, da un parte, all'evoluzione verso il modello collegiale e, dall'altra,

¹⁴⁹ In argomento, si veda l'opera di A. Lorenzoni, *Istituzioni del diritto pubblico interno pel regno Lombardo-Veneto, con appendici dal 1831 a tutto il 1844*, Padova, 1835-47, *passim*.

¹⁵⁰ M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 71.

¹⁵¹ In merito, G. Franchi, voce *Contenzioso amministrativo (storia)*, cit., 615, nonché M. Bertetti, *op. ult. cit.*, 71.

¹⁵² Le imposte indirette del Lombardo-Veneto erano il dazio consumo cd. murato dei Comuni chiusi, il dazio consumo cd. fuorense, i dazi doganali, la tassa di bollo e di registro, oltre alle privative (il sale, il tabacco, le polveri, i nitri, il lotto pubblico, le miniere). In merito, cfr. C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1221.

¹⁵³ C. Schupfer, *op. ult. cit.*, 1209.

¹⁵⁴ Tali tribunali erano ordinati in tre gradi: giudicature provinciali, giudizi superiori e giudizio supremo. Sul tema, ancora C. Schupfer, *op. ult. cit.*, 1210. Si veda altresì A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 287.

¹⁵⁵ In argomento, cfr. S. Labus, *Il contenzioso amministrativo*, Milano, 1864, *passim*.

¹⁵⁶ Si veda la già citata relazione del Roederer, che ispirò la Costituzione dell'VIII anno.

all'involuzione verso i tribunali misti. Che si potesse dire, sul Lombardo-Veneto, che "l'amministratore operasse e giudicasse e talvolta i giudici amministrassero"¹⁵⁷ è il segno tangibile di una commistione spuria di elementi e funzioni che rendeva confusa l'identità del sistema e dei suoi organi.

Un posto a parte, rispetto agli altri Stati preunitari, lo occupa il Granducato di Toscana, che al sistema del contenzioso francese preferì, quale soluzione generale, la giurisdizione unificata di stampo belga¹⁵⁸, preservando tuttavia il tradizionale doppio ordine di tutela in materia fiscale.

Similmente a quanto avvenne in Belgio con la Costituzione del 1831, si stabilì, a guisa di regola generale, che ogni controversia tra privati e pubblica amministrazione sarebbe stata conosciuta dall'autorità giudiziaria¹⁵⁹. Fatto salvo il principio, non mancarono le eccezioni, né furono circoscritte a materie marginali¹⁶⁰.

Dal modello francese¹⁶¹ si mutuò la scelta di devolvere al giudice ordinario le controversie sulle imposte indirette, prevedendo, ad un tempo, che la materia delle imposte dirette, insieme a quella catastale, venisse risolta in via amministrativa¹⁶².

Non troppo rileva, pertanto, ai fini della giustizia tributaria, se esistesse o meno un vero e proprio contenzioso amministrativo in parallelo a quello giudiziario¹⁶³, o se, invece, dovesse farsi coincidere il primo con il sistema dei ricorsi gerarchici all'amministrazione attiva¹⁶⁴. Certo è che, stando all'oggetto specifico della nostra analisi, l'esistenza di un Consiglio di Prefettura destinato a pronunciarsi in materia di riparto di tasse comunali¹⁶⁵ e di un Consiglio di Stato che giudicava, in grado d'appello, sui ricorsi contro le deliberazioni dei consigli comunali che fossero stati proposti da un

¹⁵⁷ Così, S. Labus, *Il contenzioso amministrativo*, cit., *passim*, che richiamava la Relazione Rattazzi (v. *infra*) premessa alla legge sarda del 30 ottobre 1859 in materia di contenzioso amministrativo.

¹⁵⁸ Così, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 287.

¹⁵⁹ In questo senso, I. Rignano, *Saggio di un manuale di Diritto pubblico interno della Toscana*, Firenze, 1857, 185.

¹⁶⁰ Oltre alla materia tributaria, su cui v. più diffusamente in questo paragrafo, vanno ricordati: a) gli appalti di strade, per i quali erano competenti il consiglio degli ingegneri e poi il consiglio di prefettura in primo grado e la sezione interni del Consiglio di Stato in secondo, b) le pensioni, sulle quali giudicava in prima istanza la Corte dei conti e in seconda istanza la IV sezione del Consiglio di Stato, dal 1849 al 1852, e una commissione speciale del Consiglio di Stato poi e c) la contabilità pubblica, per la quale erano competenti gli stessi organismi.

¹⁶¹ Ripreso, come si è detto, dallo stesso legislatore belga. In merito, si veda *supra*.

¹⁶² In merito, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 339.

¹⁶³ I. Rignano, *Saggio di un manuale*, cit., 185 e, nello stesso ordine di idee, F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., I, 377, nt. 1, G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti*, cit., 339.

¹⁶⁴ Cfr. M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 74. Similmente, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 287.

¹⁶⁵ E, in particolare, di tasse di famiglia. Si veda, in merito, la legge 20 novembre 1849, articolo 138. Si confronti I. Rignano, *op. ult. cit.*, 189.

numero di contribuenti pari al decimo della totalità degli stessi¹⁶⁶, se non è la prova provata, costituisce indubbiamente un indizio dell'avvenuto sviluppo, in Toscana, di un contenzioso *in nuce*¹⁶⁷.

Va, in ogni caso, constatato che l'estraneità della materia tributaria ad un sistema compiuto di tribunali amministrativi rendeva ineffettiva la tutela dei privati, facendo del generale criterio di riparto imposte dirette-indirette il pressoché unico punto di intersezione tra l'ordinamento del Granducato e quello di molti degli Stati preunitari.

¹⁶⁶E rappresentante un decimo della totalità delle contribuzioni. Così, ancora la legge 20 novembre 1849, articoli 144 e 145. In merito, si confronti, I. Rignano, *op. ult. cit.*, 242.

¹⁶⁷E' significativo, in merito, l'impostazione di F. Cammeo, *op. ult. cit.*, 378, nt. 1, che si spinge a qualificare alla stregua di una "giurisdizione di diritto obiettivo" la competenza del Consiglio di Prefettura e del Consiglio di Stato in appello sui conflitti interni di attribuzioni tra consigli comunali e magistrali. Altrettanto significativo è il paragone, compiuto dallo stesso A. (*op. ult. cit.*, 379, nt. 1), tra la competenza dei detti collegi in appello sopra il ricorso di ogni interessato, per ragioni di illegittimità, contro le deliberazioni dei consigli comunali e quella generale del Consiglio di Stato prevista dalla più recente legge 31 marzo 1889, n. 5992 (con la sola differenza – come precisa il Cammeo – che "oggi può impugnarsi ogni atto amministrativo da qualunque autorità emanato", mentre "in Toscana l'impugnazione era limitata ai soli atti dei Consigli comunali).

8. *Segue. Il Regno di Sardegna e la continuità con il paradigma d'oltralpe.*

Particolare importanza, per la storia nazionale, la riveste il Regno sardo. E ciò, a tacer d'altro, per la linea continua che lega quest'ultimo alla storia della nostra penisola¹⁶⁸. Non solo, infatti, lo Stato italiano si è formato sulle fondamenta del Regno di Sardegna, al quale man mano si sono annessi gli altri Stati preunitari¹⁶⁹, ma vi ha altresì tratto la linfa da cui sarebbe scaturito l'ordinamento successivo all'unificazione politica¹⁷⁰. E', anzitutto, rilevante, ai fini della successiva storia nazionale, la legislazione posteriore alla Restaurazione¹⁷¹, con cui si stabilì una competenza generale della Camera dei Conti su tutte le questioni concernenti le imposte, ad eccezione delle cosiddette contribuzioni, i tributi diretti. Quanto il principio fosse solo tendenziale lo si desume dalla simultanea previsione di una competenza, affatto marginale, degli intendenti¹⁷², che non solo comprendeva le imposte dirette, ma si estendeva agli stessi tributi indiretti. Vero è, infatti, che, mentre sulle prime la *iurisdictio* dei funzionari amministrativi era *propria* e, per lo più¹⁷³, esclusiva, quella in materia di imposte indirette era solo *delegata* dalla Camera dei Conti¹⁷⁴, potendosi sempre avocare a quest'ultima – d'ufficio o su istanza delle parti – le relative controversie¹⁷⁵. Anche sui tributi comunali decidevano gli intendenti, in sede di esazione e per via di opposizione

¹⁶⁸ Si veda, in merito, S. Romano, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, *passim*.

¹⁶⁹ Divergente è, tuttavia, l'opinione di D. Anzilotti, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1912, 1, per il quale il Regno d'Italia, piuttosto che essere la continuazione immediata del regno di Sardegna, avrebbe tutti i connotati di uno Stato nuovo, nato dalla fusione dello Stato di Sardegna con gli altri Stati annessi nel marzo 1860.

¹⁷⁰ Avvenuta – com'è noto – con la legge 27 marzo 1861, n. 4671.

¹⁷¹ V., in particolare, insieme agli altri provvedimenti *infra* citati, il R. Editto 13 marzo 1815; la RR. PP. 10 marzo 1816; il R. Editto 14 agosto 1818, art. 61 e art. 69; la RR. PP. 24 febbraio 1820, art. 66. In argomento, cfr. L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., I, 133.

¹⁷² Ossia i funzionari amministrativi locali, dipendenti dal governo centrale.

¹⁷³ Era, invero, prevista una competenza in grado d'appello della Camera dei Conti su tutte le cause concernenti i tributi, che fossero state decise in prima istanza dagli intendenti e che avessero un valore superiore a L. 50. E' altresì d'uopo segnalare, tuttavia, che, sulle questioni relative all'esazione delle imposte fondiaria, personale e mobiliare, non era possibile proporre appello alla Camera, a meno che il Re non avesse concesso l'appello previo parere concorde del Consiglio di Stato (cfr. il R. editto 14 dicembre 1818, art. 116, e il R. Editto 1 aprile 1826, art. 187). Si vedano, in merito, L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., I, 139 e II, 924, nonché F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 381.

¹⁷⁴ In materia di imposte indirette, la competenza degli intendenti si estendeva, in particolare, ai diritti di dogana (R. Editto 4 giugno 1816), alle imposte sulle carte da gioco (R. Editto 13 marzo 1815), sul lotto (RR. PP. 24 febbraio 1820, art. 66) e sulle poste (R. Editto 14 agosto 1818, art. 61 e art. 69), nonché ai diritti di insinuazione sotto le L. 400 (RR. PP. 10 marzo 1816, art. 26).

¹⁷⁵ Si vedano, in merito, la RR. PP. 23 dicembre 1817, art. 9, la RR. PP. 10 maggio 1816, art. 24 e ss., la RR. PP. 17 febbraio 1819, art. 1 e art. 45. Va altresì precisato che, anche in materia di imposte indirette, in alternativa all'avocazione, era possibile proporre appello avanti alla Camera dei Conti.

alle ingiunzioni, salvo la facoltà di ricorrere al re per ottenere l'appello, da proporsi innanzi alla Camera dei Conti¹⁷⁶.

Altrettanto degno di menzione è il Regio Editto 27 settembre 1822, che, istituendo come giudici ordinari i tribunali di Prefettura, vi attribuiva le controversie sui tributi indiretti¹⁷⁷, non intaccando pertanto la competenza degli intendenti in tema di imposte dirette¹⁷⁸. Si riteneva, infatti, che regolare il riparto delle imposizioni dirette ed obbligare i cittadini al loro pagamento fossero mansioni tipicamente amministrative, più economiche che giuridiche, destinate, pertanto, a sfuggire alla competenza dell'autorità giudiziaria¹⁷⁹.

Ad un crescendo di tutela può assistersi allorché si aggiungano al mosaico le lettere patenti 25 agosto e 31 dicembre 1842¹⁸⁰, che fecero transitare le materie di competenza degli intendenti in capo ad organi collegiali contenziosi, i Consigli di Intendenza¹⁸¹. In grado d'appello era competente, per le materie di maggior valore¹⁸², la Corte dei conti, che giudicava in unico grado¹⁸³ laddove le parti avessero concordato il "salto" della prima istanza. La garanzia di collegialità, il perfezionamento del doppio grado di giurisdizione¹⁸⁴ e la migliore disciplina della revisione¹⁸⁵ contro le pronunce della

¹⁷⁶ L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., I, 139. *Adde*: F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 382.

¹⁷⁷ Oltre a quelle in materia di redditi patrimoniali, appalti, proprietà intorno ad acque e strade. Si veda F. Cammeo, *op. ult. cit.*, 386.

¹⁷⁸ Alle imposte dirette devono aggiungersi le strade, il regime delle acque e l'intera materia di interesse comunale. Sul tema, ancora F. Cammeo, *op. ult. cit.*, 386. Sui dazi comunali, deferiti per le questioni di riscossione ai giudici di mandamento e per quelle di abbonamento agli intendenti, si veda quanto riportato in C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1114.

¹⁷⁹ Si veda, in merito, la Risoluzione sovrana 8 febbraio 1823, sez. II, che recita: "sono gli intendenti autorizzati a regolare il reparto delle imposizioni, ammettere i causati e decidere in tale occasione qualunque controversia si possa eccitare; quali attribuzioni appartenendo più all'economico reggimento che al giuridico non furono vulnerate dal R. Editto 27 settembre 1822. Per lo stesso motivo resta parimenti conservata la facoltà di compellere li debitori dei regi tributi e pubblici carici". Altrettanto significativa appare la Risoluzione sovrana 8 febbraio 1825, che conferisce carattere giurisdizionale alle attribuzioni degli intendenti (in merito, L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., I, 133 e nt. 1).

¹⁸⁰ Istitutive del primo vero contenzioso amministrativo degli Stati sardi.

¹⁸¹ In merito, C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1114. Sul tema, v. anche M. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia*, cit., 79, A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 296 e, più di recente, V. Giovannini, in *L'Avvocatura dello Stato, Studi storici giuridici per la celebrazione del centenario*, Roma, 1976, 137. Un'unica eccezione era prevista in materia di contravvenzioni relative alle imposte del lotto, di bollo e sulle carte e tarocchi: risultavano competenti i giudici di mandamento (così le RR. PP. 28 febbraio 1834, art. 31; 10 gennaio 1835; 5 marzo 1836, art. 57). Rimaneva, pertanto, in vigore la competenza dei tribunali di Prefettura sulle imposte indirette (nonché – nel contenzioso amministrativo generale – sulle questioni di proprietà e su quelle inerenti alla qualità ereditaria).

¹⁸² Ossia laddove la *res litigiosa* superasse, in quanto a valore, le Lire 1200, salvo la facoltà delle parti di ricorrere al Re per ottenere l'appello e farlo devolvere alla Camera dei conti (v. RR. PP. 31 dicembre 1842, art. 27).

¹⁸³ E ciò, esclusivamente nella nostra materia, oltre che in quella dei conti statali.

¹⁸⁴ In merito, C. Schupfer, *I precedenti storici*, cit., 1114.

Camera dei conti anticipavano, a mo' di segno premonitore, l'assetto che, di lì a poco, sarebbe emerso.

Se, infatti, con la novella del 1847¹⁸⁶, volle deferirsi la totalità delle controversie fiscali ai neo-istituiti Consigli di Intendenza¹⁸⁷, spogliandosi di ogni competenza il giudice ordinario¹⁸⁸, lo Statuto Albertino impresso un nuovo corso agli eventi, ponendo, quale esigenza primaria, il rafforzamento delle garanzie dei cittadini¹⁸⁹ e la correlazione giudice ordinario-tutela dei diritti¹⁹⁰. La stessa dottrina di allora in tema di contenzioso¹⁹¹ richiamò l'attenzione sulla centralità del cittadino, non più declassandolo al ruolo di suddito¹⁹², ma dotandolo della facoltà di convenire in giudizio l'amministratore e di pienamente difendersi¹⁹³.

Figlio della nuova impostazione è, senza dubbio, il progetto di legge Galvagno del 2 dicembre 1850¹⁹⁴, in cui si prospettava la soppressione dei giudici del contenzioso e l'attribuzione di tutte le controversie riguardanti *diritti* all'autorità giudiziaria¹⁹⁵.

¹⁸⁵ Proponibile, ai sensi del R. Editto 13 aprile 1841, artt. 15 e 21, giusta istanza indirizzata al Ministero della Grande Cancelleria, previo vaglio di ammissibilità di una commissione speciale nominata annualmente dal re.

¹⁸⁶ Si fa riferimento al R. editto 29 ottobre 1847 e, in particolare, all'articolo 26, che recita: *“apparterranno alla cognizione dei Consigli, salvo sempre le eccezioni espresse nell'articolo 4 del presente editto: 1. ogni controversia che sorga pel pagamento delle contribuzioni dirette od indirette dovute allo Stato e così anche pei diritti d'insinuazione, di emolumento, di successione, iscrizione d'ipoteca e simili, e per quelli di dogana, di gabelle, di pedaggi ed altri qualsivengano”*.

¹⁸⁷ Cfr. L. Vigna - V. Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., IV, 274.

¹⁸⁸ Ciò, esclusivamente nella materia tributaria, dato che tutte le questioni riguardanti la proprietà, le successioni e la materia penale rimasero di competenza del giudice ordinario. La *ratio* della riforma era, infatti, quella di *“staccare dalla giurisdizione della Camera (dei conti) tutte le attribuzioni giudiziarie, che sono estranee al contenzioso amministrativo, e di abolire in tal modo il privilegio del foro, di cui il regio patrimonio ha goduto finora”* (così, nel proemio del R. editto 29 ottobre 1847).

¹⁸⁹ Facciamo riferimento, in particolare, alla sezione seconda dello Statuto, *Dei diritti e dei doveri dei cittadini*, il cui articolo 24 recita: *“tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici (...)”*. Altrettanto significativi appaiono l'art. 26, che garantisce la libertà individuale, l'art. 27, che sancisce l'invulnerabilità del domicilio e l'art. 29, che definisce inviolabile anche la proprietà. Della sezione ottava, *Dell'ordine giudiziario*, rileva l'art. 71, che recita: *“niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali”*, oltre alla garanzia di inamovibilità dei giudicanti, se pur solo dopo tre anni di esercizio, di cui all'art. 69.

¹⁹⁰ In questo senso, si veda, di recente, M. Stipo, *Le origini del riparto*, cit., 59. Per rilievi più generali, C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Roma-Bari, 2000, 87 e, di recente, S. Notari, *L'Italia e l'eredità francese. Codici e costituzioni dalla Restaurazione all'unità*, in M. Ascheri (a cura di), *Costituzioni e Codici moderni*, Torino, 2007, 183.

¹⁹¹ In particolare, G. Manna, *Le partizioni teoretiche del Diritto amministrativo, ossia Introduzione alla scienza e alle leggi dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 1839-42, *passim*.

¹⁹² Così, invece, come si è visto, la precedente impostazione di G. D. Romagnosi, *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, cit., *passim*.

¹⁹³ Cfr. G. Manna, *op. ult. cit.*, 260, per il quale *“tra l'amministratore e l'amministrato può esserci giudizio”*.

¹⁹⁴ Lo si veda in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, Legislatura IV, Ristampa del 1863, Documento, vol. I, 128. La relativa relazione ministeriale reca scritto che: *“la giustizia deve essere una, (...) difatti le giurisdizioni eccezionali non acquistano mai la vera forza, quella che dà la pubblica opinione, e (...) la amministrazione della giustizia deve pur sempre essere indipendente”*. Significativa appare altresì la Relazione dell'onorevole Boncompagni, in *Atti parlamentari*, I, cit., 350, con la quale venne introdotta per la prima volta, nel dibattito parlamentare, la distinzione tra *diritti* ed *interessi*.

