

Oronzo Quarta: il dibattito sui limiti della giurisdizione del Consiglio di Stato ed il commento all'imposta di ricchezza mobile.

Mario Cardillo*

SOMMARIO: 1. La vita; la carriera nella magistratura e la parentesi nell'avvocatura erariale. 2. Il dibattito sull'ambito della giurisdizione del Consiglio di Stato. 3. Il commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile. 4. Riflessioni conclusive.

1. La vita; la carriera nella magistratura e la parentesi nell'avvocatura erariale.

Oronzo Quarta è stato un giurista di poliedrico ingegno. Nasce a Copertino il 5 maggio 1840 da Francesco e da Elisabetta Barletti, di cospicua famiglia pugliese¹.

Nel 1863 consegue la laurea in giurisprudenza ed intraprende la carriera della magistratura dove raggiungerà i gradi più elevati.

Nel 1876 interrompe la sua attività nella magistratura e passa all'Avvocatura erariale (come allora si chiamava l'Avvocatura di Stato), rivestendo il grado di Avvocato generale presso la Corte di Cassazione di Roma (all'epoca erano in funzione altre quattro corti di cassazione aventi sede rispettivamente a Torino, Firenze, Napoli e Palermo); ritorna nei ruoli della magistratura nel 1889, dove riveste la qualifica di Sostituto procuratore della Corte di Cassazione e successivamente, nel 1904, quella di Procuratore generale.

Nel 1911 riceve la nomina a Primo presidente di cassazione, carica cui, al momento del suo collocamento a riposo (1915), subentrerà Lodovico Mortara; poco dopo viene nominato Presidente del Consiglio superiore della magistratura del Regno d'Italia.

Durante la sua attività di magistrato riceve numerosi e prestigiosi incarichi tra cui: nel 1904, la nomina a Presidente della Commissione d'inchiesta sull'organizzazione e amministrazione della regia Marina; nel 1912, la nomina a

* Professore associato confermato di Diritto Tributario nell'Università degli Studi di Foggia

¹ V.: FRANSONI G., *Quarta Oronzo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, 2013, 1643; MILETTI M.N., *Un processo per la terza Italia. Il codice di procedura penale del 1913*, Milano, 2003, 235 n.32; QUARTA O., in *Noviss. Dig.*, XIV, Torino, 1967, 632.

Presidente della Commissione speciale per il nuovo codice di procedura penale e, nello stesso anno, la nomina a Presidente della Commissione ministeriale per lo studio di provvedimenti a favore della proprietà vicinale.

Per l'ampio e generale prestigio a lui riconosciuto, Vittorio Emanuele III nel 1904 lo nomina Senatore del regno e nel 1915 gli concede il titolo nobiliare di conte; fu anche Tesoriere dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro.

Era coniugato con Giulia Grande dalla quale ebbe otto figli: Francesco (anch'egli Senatore del Regno), Elisabetta, Cesira Rosmunda, Vincenzo, Robinia, Gabriella, Ugo e Quarta. Si spense a Roma il 14 gennaio 1934.

2. Il dibattito sull'ambito della giurisdizione del Consiglio di Stato.

Nel periodo della sua attività come avvocato erariale, Oronzo Quarta interviene autorevolmente nel dibattito sui limiti della competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Egli condivide e fa proprio l'orientamento della giurisprudenza della Corte di Cassazione di Roma² i cui tratti rilevanti possono condensarsi anzitutto nel riconoscimento che i provvedimenti dell'autorità amministrativa "non possono essere annullati né impediti dall'autorità giudiziaria, competente a conoscere solamente delle loro conseguenze, quando abbiano leso un diritto civile o politico"; a tale affermazione, segue, con inequivoca formulazione, il principio che "il dichiarare la nullità di un contratto è una pronuncia giuridica che non ha né può mai avere il carattere di atto o provvedimento amministrativo e che in conseguenza non può non appartenere alla competenza dell'autorità giudiziaria".

L'assioma viene spiegato osservando che "i comuni, le province ed in genere tutti i corpi morali legalmente riconosciuti come persone, godono dei diritti civili e contraggono obbligazioni morali secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico... [tuttavia] nelle relazioni di diritto civile e conseguentemente nei rapporti

² V.: Corte Cass., 8 febbraio 1888 (Antona - Traversi c. Ministero lavori pubblici), in *Corte suprema di Roma*, 1888, 101; Corte Cass., 15 luglio 1886 (Liceo Vittorio Emanuele di Napoli c. Morano), *ivi* , 1886, 1045 ; Corte Cass., 14 aprile 1886 (Comune di Napoli c. Grimaldi), *ivi*, 1886, 468; Corte Cass., 16 settembre 1884 (Comune di Campagnano c. Lancia) , *ivi*, 1884, 701; Corte Cass., 27 dicembre 1881 (Antona -Traversi c. Comune di Desio), *ivi*, 1881, 996 ; Corte Cass., 19 febbraio 1879 (Taddei c. Amministrazione provinciale di Massa), *ivi* , 1879, 314 .

contrattuali o quasi contrattuali *utuntur iure privatorum*. Sta bene che, per la nullità dei loro contratti, come per quelli dei minori o delle persone privilegiate occorre l'osservanza di certe solennità tutelari, ma il decidere in caso di contestazione, se queste siano state rispettate, o se il contratto sia valido o nullo, spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria"³.

Seguendo questo indirizzo, la Corte di cassazione di Roma, a sezioni unite, ha emesso la sentenza 23 giugno 1897 (Trezza - Caterini c. Prefetto di Foggia)⁴ con cui ha affermato che rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria il giudicare della legittimità, o meno, di delibere municipali e di decreti prefettizi, ove questi abbiano attinenza alla validità di un contratto di appalto tra un comune e la ditta appaltatrice (nella specie, per la riscossione del dazio); incisivamente si legge nella sentenza che "la sostanza vera del giudizio dunque era lo annullamento di un rapporto contrattuale, diritto eminentemente civile, da sottoporsi esclusivamente all'esame del magistrato ordinario".

La sentenza desta grande scalpore e trova, tra i suoi critici più ostinati, il presidente della Sez. IV del Consiglio di Stato Giuseppe Saredo, futuro presidente dello stesso Consiglio; questi si dice preoccupato che tale sentenza "se formasse giurisprudenza, importerebbe l'annullamento della Suprema giurisdizione amministrativa"⁵.

In particolare, facendo richiamo al principio della divisione dei poteri, rileva che "né il potere amministrativo può invadere il campo del potere giudiziario, né questo il campo di quello. Un decreto reale, ministeriale o prefettizio che annullasse come contraria alla legge una sentenza, costituirebbe una enormità giuridica uguale a quella di una sentenza che pronunciasse la nullità di un decreto reale, ministeriale o prefettizio, o di una deliberazione di consiglio comunale o provinciale"⁶.

Prosegue affermando che "qualunque sia la deliberazione di Consiglio comunale o provinciale che si impugni ... qualunque sia il decreto prefettizio di cui si chieda l'annullamento, è fuor dubbio che dietro quel decreto vi è sempre, o quasi

³ V., *La Corte Suprema di Roma*, 1897, I, 132, n. 4.

⁴ V., in *La Corte suprema di Roma*, 1897, 129, con nota di Quarta O.; in *Giurisprudenza italiana*, 1897, I/1, 743, con nota di Mortara L.; in *La Legge*, 1897, II, 72, con nota di Saredo G.

⁵ V., *La Legge*, 1897, II, 75.

⁶ V., *La Legge*, cit., 73.

sempre, un interesse di ragione civile ... Insomma, è raro, ben raro che un atto amministrativo non si riferisca ne' suoi effetti a qualche rapporto giuridico, che non lo crei, non lo modifichi, non lo annulli, ... [mentre] stando alla sentenza della Corte suprema, l'autorità superiore amministrativa appena vede spuntare il fumo di un diritto di terzi dipendente da un atto amministrativo, deve arrestarsi ..."⁷.

Le contrastanti teorie sono difese da Oronzo Quarta e Giuseppe Saredo, con tutto il vigore derivante dalla loro solida preparazione giuridica, senza peraltro giungere ad una soluzione appagante per ambedue le parti in discussione; il dibattito si trascinerà per lungo tempo e sarà infine risolto per merito essenzialmente degli interventi di una giurisprudenza pretoria⁸.

Dati i limiti del nostro tema, qui sembra sufficiente il cenno fatto, unicamente per mettere in evidenza lo spirito di profonda e sincera fede che ha caratterizzato il comportamento del Quarta e che ha costituito le sprone nella difesa delle sue convinzioni giuridiche.

⁷ V., *La Legge*, cit., 75.

⁸ La sentenza "Trezza" suscitò un ampio dibattito sull'individuazione del criterio di distinzione della giurisdizione ordinaria da quella amministrativa; numerose iniziative vennero avviate per la soluzione del problema, ma non si conseguirono risultati definitivi. Il Consiglio di Stato sostenne la propria giurisdizione invocando il criterio del *petitum* e, richiamando l'art. 3 della l. 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva del IV Sezione del Consiglio di Stato, ha affermato la competenza a decidere per tutte le questioni aventi per oggetto la richiesta di annullamento di un atto amministrativo illegittimo e, quindi, anche per fattispecie riguardanti diritti soggettivi. In contrario, la Corte di cassazione, nelle sue pronunce per la risoluzione dei conflitti di giurisdizione, fece richiamo al criterio della *causa petendi* e cioè alla posizione sostanziale dedotta in giudizio, osservando che con l'anzidetta legge del 1889 non si era inteso di modificare il precedente assetto in tema di giurisdizione del giudice ordinario sui diritti soggettivi, ma di assicurare una tutela giurisdizionale per le posizioni di interesse che non assurgevano al rango di diritto che precedentemente ricevevano tutela solo all'interno dell'amministrazione. Il contrasto si protrasse per lungo tempo e ricadde, quindi, sul Giudice l'onere, nel procedere all'esame delle singole questioni, di fornire soluzioni valide e condivise dai sostenitori di ambedue i contrastanti orientamenti. Finalmente, negli anni 1929/30, si giunse ad una sorta di "concordato giurisprudenziale" tra il presidente della Corte di cassazione (M. D'Amelio) e quello del Consiglio di Stato (Santi Romano), secondo cui l'individuazione del criterio di riparto delle giurisdizioni deve basarsi sul criterio della *causa petendi* e cioè dell'oggetto sostanziale del contendere; perciò deve trattarsi di interessi legittimi e non già di diritti soggettivi. Tale criterio viene, peraltro, temperato con quello del *petitum* (richiesta di annullamento), sicché in due criteri finirono con l'integrarsi a vicenda (V.: CARINGELLA F., *Il riparto in base al criterio della causa petendi*, in *Il riparto di giurisdizione*, a cura di Caringella F., De Nictolis R., Garofoli R. e Poli V., Milano, 2008, 31 ss.; D'AMELIO P., *Evoluzione storica della giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, III, 1969, 133).

3. Il commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile.

Grande notorietà al Quarta è derivata dagli studi concernenti l'*imposta sui redditi di ricchezza mobile*. Insieme a Paolo Clementini è autore di un'opera pubblicata in tre volumi dal titolo "Legge sull'imposta di ricchezza mobile commentata" (Torino 1881/86); a questo lavoro fa seguito il "Commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile", pubblicato solo con il suo nome, che ebbe due edizioni (1903/5; 1917/24).

Dopo un'attenta e dettagliata descrizione della disciplina in materia, con frequenti richiami alla giurisprudenza sull'argomento, giunge a definire il reddito da assoggettare all'imposta nella contemporanea sussistenza dei seguenti elementi: che vi sia una ricchezza novella; che tale ricchezza sia nella situazione di effetto a causa con una energia o forza produttiva; che vi sia la possibilità di ritorno, o successiva produzione di altra somigliante ricchezza⁹.

A questa definizione viene riconosciuto il merito di aver espresso con più efficacia il concetto di "reddito"¹⁰.

Ma anche chi ritiene la definizione non sia del tutto precisa o sufficiente, deve ammettere che costituisce un punto di orientamento per gli approfondimenti e la risoluzione di casi pratici¹¹.

Vero è che gli elementi indicati dal Quarta hanno bisogno di ulteriori dettagli; ma questa osservazione non fa venir meno la validità della pur sintetica definizione, perché si tratta di rilievi che attengono più alle espressioni usate che al concetto insito.

Così, il riferimento alla *ricchezza novella* si rivela idoneo ad indicare qualcosa di nuovo che si aggiunge a quanto esiste, a differenza del capitale che rappresenta una ricchezza già esistente: "il reddito, afferma il Quarta, è una ricchezza che precedentemente non esisteva, ma si va man mano producendo"¹².

Consegue che non si verifica un *reddito* imponibile se l'incremento emerso costituisce un'integrazione della perdita precedentemente subita, ed ugualmente è a dirsi del risarcimento per un illecito licenziamento o per un danno subito. E' evidente,

⁹ V., *Commento alla legge della imposta di Ricchezza mobile*, Milano, 1917, 140.

¹⁰ V., FANTOZZI A., *Diritto tributario*, Torino, 1991, 577 n. 6.

¹¹ V., GIANNINI A.D., *Istituzioni di diritto tributario*, IV ed., Milano, 1948, 285.

¹² V., *Commento*, cit., 157.

quindi, che il concetto di *ricchezza novella* implica un'effettiva realizzazione del vantaggio economico e perciò non comprende la mera possibilità di un incremento patrimoniale, come per esempio quello derivante da dall'iscrizione in un albo professionale, se non si conseguono i concreti guadagni.

Il termine “ricchezza” (esatto contrario di “povertà), poi, quale mezzo idoneo a soddisfare qualsiasi bisogno, palesa una chiara natura economica che non richiede ulteriori chiarimenti¹³.

E' andata incontro a critiche anche l'espressione che indica la ricchezza tassabile quale effetto di una “causa o forza produttiva”, in quanto viene ritenuta del tutto generica, essendo fuor di dubbio che ogni effetto deriva da una causa produttiva.

In proposito è lo stesso Quarta che chiarisce il suo concetto, fornendo un sostanziale contenuto agli elementi in precedenza indicati, allorché osserva che il requisito di ricchezza che non sia già esistente non appare sufficiente per la qualificazione di reddito, a pena di dichiarare tale il lascito o la donazione che sopravvenga; aggiunge, perciò, che “ bisogna di più, che la ricchezza derivi da una forza economica, obiettiva o subiettiva, personale od estrinseca, da una energia produttrice qualunque in somma, con cui la ricchezza sia in relazione di effetto a causa, e che abbia la potenza, l'attitudine, messo il concorso di determinate circostanze, di produrre in avvenire altre simiglianti ricchezze, nulla rilevando che codesta successiva produzione poi si venga o no nel fatto ad esplicare”¹⁴.

Concludendo sul punto, si può quindi affermare che tutti i requisiti successivamente elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza per la definizione del reddito da sottoporre all'imposta di ricchezza mobile hanno trovato nell'opera del Quarta idonea trattazione e disciplina.

4. Riflessioni conclusive.

Nell'attività professionale di magistrato, interrotta per un certo periodo da quella di avvocato erariale, Oronzo Quarta, per oltre mezzo secolo, si è interessato di tutti rami del diritto.

¹³ V., *Commento*, cit.,134.

¹⁴ V., *Commento*, cit., 137.

L'esperienza man mano acquisita, ravvivata dall'esercizio dell'attività forense, con il confronto dialettico delle contrapposte posizioni nelle aule giudiziarie, gli ha consentito di raggiungere una padronanza della materia giuridica, riconosciuta ed apprezzata senza riserve.

Nel dibattito sui limiti della giurisdizione del Consiglio di Stato, il Quarta interviene vigorosamente a sostegno della tesi diretta a circoscrivere la competenza del giudice amministrativo.

Il suo atteggiamento, però, non si rivela mai fazioso; le sue argomentazioni, invero, risultano sempre ragionevoli e spesso sorrette da conformi pronunce della Cassazione e, lungi dalla difesa di posizioni preconcepite, mostrano l'intimo travaglio per conseguire la soluzione più appropriata delle controversie insorte.

In effetti, il problema di fondo che era alla base dei contrastanti orientamenti riguardava non solo e non tanto una questione di carattere processuale, bensì profili di diritto sostanziale concernenti i rapporti del cittadino con l'amministrazione; si spiegano, così, la cautela nell'affrontare l'esame dell'argomento e la difficoltà di pervenire a soluzioni pronte e condivise.

Nella criticità della situazione è bene sottolineare, il Quarta assume la figura di protagonista e rifugge per le dotti di saggezza giuridica e di equilibrio dimostrate.

La notorietà che ancora oggi circonda la figura del Quarta discende anche dai suoi scritti sull'imposta di ricchezza mobile; tutte le pubblicazioni che riguardano questo tema fanno ripetuto richiamo al Quarta e spesso volte viene riportata testualmente la sua definizione di *reddito* che del tributo costituisce la base.

La consultazione della sua opera risulta tuttora utile per comprendere l'intrinseco contenuto delle norme che regolano la particolare imposta e per trovare la soluzione degli innumerevoli casi che il continuo divenire dell'esistenza fa emergere e che richiedono risposta adeguata e convincente. Infatti, la casistica che arricchisce il commento delle singole disposizioni impositive, con il corredo di giurisprudenza e di dottrina, certamente aiuta a risolvere i dubbi di interpretazione ed a superare le difficoltà che insorgono nell'applicazione pratica.

La notorietà, e staremmo per dire l'attualità, del Quarta è pertanto del tutto meritata e costituisce l'ideale gratificazione del lavoro da lui svolto con ineguagliabile perizia ed impegno.

RIVISTA DI DIRITTO E STORIA COSTITUZIONALE DEL RISORGIMENTO