

V. Civilstreitigkeiten

zwischen Kantonen einerseits und Korporationen
oder Privaten anderseits.

Différends de droit civil

entre des cantons d'une part et des corporations
ou des particuliers d'autre part.

18. *Sentenza del 7 febbraio 1885 nella causa della Banca cantonale ticinese contro il Cantone Ticino.*

A. Invitato dal Gran Consiglio a continuare i già cominciati studi per la fondazione di una Banca ticinese, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino elaborava — col concorso di quella Camera cantonale di commercio — analogo progetto e presentavalo alle deliberazioni del potere legislativo con messaggio dell'11 maggio 1858, nel quale esprimeva la fiducia che « fosse giunto il tempo in cui anche il Ticino potesse » godere dei vantaggi di una istituzione la quale, dando maggior mobilità al capitale, ne rende facile la diffusione nelle » mani attive a beneficio dell'industria, del commercio e » dell'agricoltura. »

B. Nella medesima sessione e con speciale decreto legislativo dell'8 giugno 1858 il Gran Consiglio autorizzava difatti « la fondazione, per mezzo di una Società anonima, di uno » stabilimento pubblico sotto la denominazione di *Banca cantonale ticinese*, » fissandone il capitale in un milione di franchi, diviso in 5000 azioni da 200 franchi ciascuna, 1000 delle quali dovevano essere sottoscritte dallo Stato, — assoggettandone l'amministrazione alla sorveglianza del Governo, determinandone partitamente le operazioni, — obbligandola ad assumere, sotto date condizioni, la Cassa di risparmio, gerita fino allora per conto dello Stato, — investendola per anni trenta del privilegio e liberandola per la stessa durata dal pagamento di ogni imposta. « Le vertenze

» che insorgessero fra il Governo o altre autorità cantonali e » la Banca, in quanto possano riferirsi al diritto privato, » statuiva lo stesso decreto, « saranno rimesse alla decisione » di tre arbitri, » e (nelle disposizioni transitorie) « subito » dopo la promulgazione del presente decreto verrà aperta » dalla Società della Cassa di risparmio, promotrice della » Banca, la sottoscrizione delle azioni. »

C. Pubblicato appena il decreto dell'8 giugno 1858, l'amministrazione della Cassa di risparmio dava opera per condurre ad effetto l'affidatole incarico e, raggiunto in breve tempo il richiesto numero di sottoscrizioni, convocava pel 13 novembre di quell'anno gli azionisti della nuova Società affine di sottoporre loro gli statuti elaborati da apposita commissione (scelta già da essi nella precedente assemblea del 4 ottobre), in conformità di detto decreto. Ottenuta la sanzione dell'assemblea, gli statuti venivano trasmessi l'indomani al Consiglio di Stato che — con messaggio 22 novembre — li rassegnava al Gran Consiglio, sollecitandolo « a prendere » in considerazione un oggetto di tanta importanza. » E il Gran Consiglio, nella sua tornata del 3 dicembre 1858, accettava con alcune poche modificazioni gli statuti medesimi, che contenevano tutte le disposizioni del primo decreto legislativo riflettenti la fondazione della Banca, compresa quella dell'esonero da ogni imposta, e che furono — agli 8 gennaio del 1859 — definitivamente adottati e convertiti in legge, dopo che nel 4 stesso gennaio l'assemblea generale degli azionisti ebbe dichiarato che accettava le modificazioni di cui sopra e ritenevasi — da quel giorno — formalmente costituita in Società per azioni, col titolo di *Banca cantonale ticinese*.

D. Della guarentitale esenzione dalle imposte usufruì la Banca cantonale continuamente e senza limiti fino al 1882, nel qual anno, e precisamente ai 24 di gennaio, il Gran Consiglio ticinese, traendo argomento dalla nuova legge federale 8 marzo 1881 sulla emissione ed il rimborso dei biglietti di banca, decretava: « Le Banche di emissione aventi sede » nel Cantone Ticino pagheranno annualmente un'imposta

» speciale sulle banconote in ragione del 5^o/₁₀₀ della loro emissione, » aggiungendo che « entro i confini del Cantone » l'imposta medesima sarà eguale per tutte le banche d'emissione. »

E. Accettato senza contrasto dall'altro istituto di emissione, esistente sin dal 1871 a Lugano senza partecipazione dello Stato e col nome di *Banca della Svizzera Italiana*, l'obbligo al pagamento della nuova imposta fu invece categoricamente impugnato, sulla scorta della ripetuta generica esenzione (art. 110 degli statuti), dalla Banca cantonale. Con memoria del 27 giugno 1883 faceva essa istanza « perché il Consiglio » di Stato non volesse insistere nella richiesta del pagamento » di fr. 9,500 a titolo d'imposta cantonale per l'anno 1882 » sulle banconote, » avvertendo altresì che, « in caso d'insistenza, la controversia avrebbe dovuto, a sensi dell'art. 108 » degli statuti, essere sottoposta ad un giudizio arbitrale. » Ma il Consiglio di Stato, con sua risoluzione del 3 luglio successivo e « sulla considerazione che per gli art. 46 e 53 della » citata legge federale doveva ritenersi caducato l'invocato » art. 110 degli statuti della Banca cantonale, dichiarava » infondata l'opposizione, insisteva pel sollecito pagamento » dei franchi 9,500 ed osservava in pari tempo che, trattando » dosi di vertenza di diritto *pubblico*, l'art. 108 degli statuti » non era applicabile. »

F. La Banca rivolgevasi allora a questo Tribunale federale domandando, con suo petitorio del 20 luglio 1883, piacesse gli dichiarare: « Non essere la Banca cantonale ticinese » obbligata a pagare allo Stato del cantone Ticino l'annua » imposta sulle banconote stata creata con legge cantonale » del 24 gennaio 1882. »

E la causa dipendente da siffatta conclusione veniva quindi istrutta fino a completa maturità di giudizio, che doveva intervenire già nell'udienza del 27 giugno 1884, allorché il procuratore della Banca attrice, invocati gli art. 47 e successivi della legge federale di procedura civile, chiedeva e otteneva, in quello stesso giorno, la riforma di tutta la procedura, all'uopo di completare la conclusione medesima.

G. Riaperta di conseguenza l'istruzione della lite, la Banca introduceva agli 8 luglio, sotto il nome di « memoria supplementare, » un nuovo petitorio, concludendo per esso a domandare che il Tribunale federale pronunciasse:

« 1^o Doversi interpretare la legge ticinese del 4 gennaio 1882 nel senso che *la Banca attrice non è tenuta fino al 24 dicembre 1890 inclusivamente a pagare la decretata imposta sull'emissione delle banconote;*

» 2^o *Subordinatamente* e per il caso in cui la Banca fosse tenuta a pagare la detta imposta prima del 31 dicembre 1890, » che essa *ha diritto in massima ad un risarcimento da stabilirsi dal giudice;*

» 3^o *Più subordinatamente*, che questo risarcimento dovrà consistere nel *rimborso immediato di quanto la Banca sarà chiamata a versare fino a quell'epoca per l'imposta stessa;*

» 4^o *Più subordinatamente ancora*, che tale rimborso dovrà farsi dallo Stato alla fine di ogni anno e per l'importo rispettivo delle somme a lui versate dalla Banca per la ripetuta imposta durante l'anno medesimo;

» 5^o *Sempre più subordinatamente*, che lo Stato dovrà restituire alla Banca nel 31 dicembre 1890 la totalità delle imposte fino allora pagategli da quest'essa, unitamente agl'interessi su ciascun singolo importo dal giorno del pagamento e nella misura del cinque per cento;

» 6^o Ed in ultima tesi subordinata, che il risarcimento dovrà liquidarsi mediante una somma immediatamente esigibile, da fissarsi a cura del tribunale, vuoi in modo irrevocabile o vuoi sotto riserva delle modificazioni eventuali che fossero per sopraggiungere dappoi, sia nella misura dell'imposta, sia in quella dell'emissione, osservando a complemento che, per il caso in cui la parte attrice venisse astretta a formolare da bel principio una data cifra, » essa chiederebbe la somma a corpo di 85,500 franchi, » rappresentante 9 volte la misura dell'imposta richiesta per l'anno 1882, ma con la simultanea offerta dello sconto relativo e sotto riserva delle modificazioni eventuali di cui » dianzi. »

A conforto di queste conclusioni la Banca attrice sviluppò in sostanza, ne' suoi diversi allegati scritti ed orali, le seguenti argomentazioni di merito: Nonostante la sua denominazione, la partecipazione dello Stato al suo capitale di fondazione e la statutaria presenza di un rappresentante del Governo nel Consiglio d'amministrazione, la Banca cantonale ticinese è indubbiamente una Società *privata*, alla quale lo Stato ha di moto proprio e mediante legge speciale, contenente gli statuti di sua creazione, solennemente offerto e promesso di tenerla per anni trenta esonerata da ogni imposta. L'assemblea generale degli azionisti di detta Società avendo quindi accettato gli statuti a lei proposti, e per essi anche l'offerta dell'esenzione dalle imposte, la fondazione della Banca — in una con tutte le relative disposizioni — divenne cosa perfetta e costituita nel suo insieme un *contratto bilaterale* che nessuna delle parti, nè lo Stato cioè nè la Società, può senza il consenso dell'altra modificare. Ciò è tanto più vero, in quanto, se da un lato la legge assicurò alla Banca vari diritti e privilegi, come quello appunto dell'esenzione dai tributi, d'altro lato le impose eziandio degli oneri di considerevole portata e segnatamente quello di amministrare la Cassa di risparmio, vietandole ad un tempo di variare determinati articoli degli statuti e assoggettandola alla sorveglianza diretta dei poteri dello Stato. L'obbligo di rispettare la data garanzia dell'esenzione dalle imposte imcomberebbe, del resto, allo Stato, anche quando non si volesse ammettere l'esistenza di cotale accordo bilaterale, bastando infatti che lo Stato medesimo l'abbia da solo, con una legge in ogni suo punto costituzionale, esplicitamente, senza riserva e sia pure senza corrispettivo, alla Società anonima assicurata. Nè reggerebbe l'appello all'imprescrittibile sovranità tributaria dello Stato, conciossiachè la promessa di cui sopra abbia ingenerato nella Società stessa, come in ogni singolo azionista, un *diritto privato* che non può essere neppure dallo Stato senza corrispondente risarcimento comechessia offeso od espropriato. L'invito alla sottoscrizione delle azioni per la nuova Banca è stato fatto invero da un'autorità dello Stato (l'amministrazione della Cassa di

risparmio), in nome e per incarico del Gran Consiglio cantonale e sulla base di statuti i quali contenevano già nel loro inscindibile tutto la disposizione relativa all'esenzione dalle imposte; ogni singolo azionista aveva pertanto, col sottoscrivere e con l'assumere definitivamente le sue azioni, acquisito il diritto di esigere che tutte le condizioni e promesse a lui fatte nei prospetti (chè come tali erano difatti da riguardarsi i mentovati statuti) venissero fedelmente adempiute.

Ma se il Cantone ticino non aveva per se medesimo la facoltà di revocare innanzi tempo l'accordata esenzione, non l'acquistò neppure in virtù e conseguenza dell'invocata legge federale 8 marzo 1881 sull'emissione di biglietti di banca, perchè questa legge non prescrive per nessun verso il prelevamento di un'imposta sulle banconote, limitandosi invece ad ordinare che la medesima (dove venga introdotta) non dovrà eccedere la misura del sei per mille dell'emissione, e perchè il divieto d'imporre inegualmente diverse banche domiciliate nello stesso cantone non giustifica punto, nè in casu nè in diritto comune, la soppressione *senza risarcimento* di una esenzione garantita pro tempore ad una singola fra esse.

H. Come già nella riformata procedura, lo Stato convenuto propose anche nella nuova la reiezione pura e semplice delle avversarie domande, opponendo per sommi capi agli argomenti della Banca attrice le obiezioni che seguono;

In ordine o preliminarmente:

Lo Stato avrebbe diritto di chiedere, giusta il prescritto dell'art. 44 della legge di procedura civile federale, la separazione della domanda principale della Banca, la quale tende a conseguire l'esenzione dall'imposta sulle banconote e costituisce un ricorso di diritto pubblico, dalle subordinate, che mirano ad avere un risarcimento e costituiscono altrettante cause di diritto privato. Non lo fa a scampo di spese, ma sostiene tuttavia che la conclusione principale costituisce una questione di diritto pubblico ed opina che non gli si potrà obiettare di avere, accettando la procedura seguita dalla controparte, riconosciuto che si trattasse di controversia d'ordine privato.

Lo Stato potrebbe contestare altresì la competenza del Tribunale a conoscere tanto della quistione scaturiente dalla domanda principale, perchè non relativa a violazione di diritti guarentiti dalla costituzione federale o cantonale o dalla legislazione federale, ma bensì a diritto scaturente da semplice legge cantonale, — quanto di quelle inerenti alle conclusioni subordinate, perchè, giusta l'art. 108 degli statuti della Banca attrice, tutte le contestazioni di diritto privato fra questa e lo Stato devono essere giudicate da un tribunale di arbitri. Rinuncia però anche qui al suo diritto ed accetta senz'altro il foro avversariamente adito.

Nel merito :

La prima e principale delle conclusioni della Banca costituisce una quistione di diritto pubblico e consiste a sapere se la legge ticinese del 24 gennaio 1882 sia o non sia applicabile alla Banca stessa. Obbligando le banche di emissione residenti nel Cantone al pagamento di un'imposta sulle banconote, lo Stato altro non fece che usare di un diritto scaturente dalla sua sovranità tributaria, entro i limiti fissati dall'art. 46 della legge federale 8 marzo 1881 e senza recare offesa di sorta nè alla costituzione federale o cantonale, nè alla legislazione federale. E quand'anche la Banca cantonale possedesse dei diritti acquisiti risultanti da una convenzione, ciò che si nega, la legge del 24 gennaio 1882 non sarebbe per questo meno valida e dovrebbe essere mantenuta per se medesima in pieno vigore. È ben vero che dopo la riforma della procedura, la parte attrice ha tentato di dare lo scambio alla discussione col dimandare, anzichè l'abrogazione, l'interpretazione soltanto di quella legge cantonale nel senso che la Banca non vi sarebbe soggetta. Ma tale sistema non è punto ammissibile perchè, in cause di diritto pubblico, se il Tribunale federale può abrogare una legge cantonale quando la reputi incostituzionale, non può invece dar loro un'interpretazione contraria a quella ufficiale delle autorità cantonali. Ora nell'intenzione del legislatore ticinese la legge in querela è positiva, generale e si applica senza eccezione di sorta a tutte le banche d'emissione domiciliate nel Cantone; se il

legislatore ne avesse eccettuato la « cantonale, » avrebbe colpito esso medesimo di nullità la propria legge, rendendola inapplicabile — per l'art. 46 della legge federale — anche alle altre banche.

Il privilegio scaturente dall'art. 110 degli statuti della Banca attrice non costituisce, da parte dello Stato, un impegno contrattuale, ma una concessione graziosa e gratuita di diritto pubblico accordata da lui unilateralmente in virtù della sua sovranità e di una disposizione legale (art. 21 della legge 8 giugno 1858) che precedette gli statuti e fu da questi semplicemente riprodotta. E se gli statuti ricevettero dappoi anche l'approvazione dello Stato, non l'ebbero già da lui come parte contraente, ma come autorità amministrativa che se n'era in detta legge riservata espressamente la facoltà e che obbligò lo Stato civilmente al solo riguardo delle condizioni relative al trapasso della Cassa di risparmio, mentre all'art. 110 e al privilegio da lui concesso non corrisponde nessuna prestazione equivalente.

Ora tale concessione ha dovuto essere revocata a causa della legge federale del 1881, che sostituì le sue a tutte le disposizioni antecedenti delle leggi cantonali sull'emissione delle banconote. Fra le disposizioni della legge federale ve n'ha una (art. 46, al. 1), difatti, che attribuisce ai cantoni il diritto d'imporre quest'emissione fino al limite del 6‰, — diritto affatto nuovo, precedente non più dalla sovranità cantonale, ma dalla Confederazione e subentrato al vecchio, — un'altra (art. 46, ultimo lemma) che prescrive l'uguaglianza assoluta nella misura di detta imposta per tutte le banche residenti nello stesso cantone e mira evidentemente a sopprimere il privilegio delle banche cantonali, perchè in urto con siffatto principio — (come si rileva eziandio dal modo di vedere espresso in materia dal Dipartimento federale delle finanze nel suo ufficio del 16 febbraio 1883 al Governo ticinese, all. N° 4) — ed una terza (art. 53) che, quasi a corollario delle altre due, abrogò in termini espliciti e senza riserve nè eccezioni tutte le concessioni e tutti i privilegi cantonali relativi all'emissione di banconote.

Ma se la soppressione del privilegio è la necessaria conseguenza della legislazione federale, lo Stato del Cantone Ticino non può neppur essere chiamato a rispondere di fronte ai terzi, perchè subisce esso medesimo (al pari della Banca) il « fatto del principe » assimilato alla forza maggiore, ovvero sia il nuovo stato di cose che, in virtù de' suoi nuovi attributi, la Confederazione ha creato, declinandone insieme e tassativamente (art. 53, ultima lemma) ogni responsabilità.

Eventualmente e per il caso in cui la Corte volesse ammettere nello Stato l'obbligo alla corresponsione di un indennizzo qualsiasi, la parte convenuta dichiara, da ultimo, che il modo proposto dalla Banca nella *terza* delle sue conclusioni le sembra, fra tanti, il più adatto.

I. Rispondendo ad analoga interpellanza del giudice delegato all'istruttoria, amendue le parti in lite dichiararono, in data del 17/18 dicembre ultimo scorso, che « mantenevano » anche nella nuova procedura le rispettive affermazioni e « impugnazioni di fatto già contenute nelle memorie da esse » presentate in quella annullata, in una coi mezzi di prova « insinuati a suffragio delle medesime. » Motivo per cui, con decreto del 29 stesso dicembre, la procedura preparatoria della causa veniva dichiarata chiusa.

Premessi in fatto ed in diritto i seguenti ragionamenti.

Sulle questioni preliminari :

1° Lo Stato del Cantone Ticino rimarca innanzi tutto che nella nuova procedura la Banca attrice fa valere simultaneamente contro di lui due pretese d'indole affatto diversa, l'una di esenzione dall'imposta cantonale sulle banconote, l'altra per titolo di risarcimento. Non ne domanda però « la separazione » e resta quindi solo a vedere se la medesima debba essere per avventura, giusta l'art. 44 i. f. della legge di procedura civile federale, ordinata *d'ufficio*. La qual questione vuol essere indubbiamente decisa nel senso della negativa, attesochè la contemporanea trattazione di entrambe le pretese non offra nessuna difficoltà processuale e sembri

anzi dall'interesse delle parti stesse manifestamente consigliata.

2° Altrimenti si presenta il quesito, se la parte attrice avesse facoltà di *modificare* — come fece — *l'obbiettivo originario della lite*, perocchè dove tale modificazione fosse per se medesima inammissibile, il giudicante dovrebbe opporvisi, anche senza richiesta dell'altra parte, in ossequio all'obbligo che gl'incombe di vegliare all'osservanza delle forme vincolanti della legge di procedura. Senonchè il semplice raffronto degli art. 46 e 48 di questa legge basta già da solo ad ingenerare nella Corte la convinzione che anche questa obbiezione della parte convenuta non ha fondamento di sorta. Vieta bensì l'art. 46 cit. alle parti « di modificare posteriormente il contenuto dell'istanza primitivamente avanzata, » permettendo solo che venga « ristretta, » ma gli art. 47 e 48 danno ad ognuna di esse il diritto di domandare la *riforma* della procedura fino al punto indicato dalla parte che la invoca, e, nel caso concreto, la parte attrice ne ha fatto uso col dichiarare di chiederla « fino alle conclusioni del suo » primo allegato di esposizione inclusivamente, « al solo scopo di poter allargare la cerchia delle conclusioni medesime. In cosifatte circostanze la querelata modificazione del quesito giuridico su cui poggia la lite non può ritenersi irricevibile, tanto più se si pensi che la parte modificata dello stesso procede da un identico fatto e riflesso giuridico, l'istanza primitiva, la soppressione cioè della guarentita esenzione dalle imposte, e consiste nella semplice aggiunta di una conclusione « eventuale » o « subordinata » a quella principale già formulata prima.

3° Parimente infondata è *l'eccezione d'incompetenza* che lo Stato convenuto assevera di poter sollevare al riguardo della prima e principale fra le conclusioni della Banca e che consiste a dire : non potere il Tribunale federale, adito come Corte di diritto civile, occuparsi della questione di diritto pubblico, se la legge ticinese del 24 gennaio 1882 sia realmente valida. La Banca, difatti, non ha impugnato per nessun verso nè la costituzionalità nè la validità per se stessa di

detta legge, la qual cosa certamente non avrebbe potuto fare se non per la via di un ricorso di diritto pubblico, ma si è limitata a sostenere che quella legge non le poteva essere applicata per la ragione che lo Stato le aveva assicurato per anni trenta l'esenzione da ogni imposta e che non si poteva supporre avere avuto il legislatore l'intendimento di sopprimere con la legge stessa un privilegio contrattualmente garantito. La Banca, inoltre, non ha interposto qualsivoglia ricorso di diritto pubblico, enunciando in esso i disposti costituzionali che la riferita legge avrebbe violati, ma insinuò soltanto un petitorio con cui sostenne l'esistenza o rispettivamente la continuazione di un privilegio d'ordine tributario. Ora questa Corte ha già riconosciuto a più riprese che una domanda di simil genere riveste indubbiamente i caratteri di un'azione di diritto civile. (V. le sentenze del Tribunale federale nelle cause delle ferrovie della Svizzera occidentale, del Sempione e del Nord-Est, Racc. off., vol. V, p. 551; VI, pag. 52 e seg.; VIII, p. 359.)

Sul merito :

4° Inattendibile è però anche la *prima conclusione della parte attrice* : « non essere la Banca cantonale ticinese fino » al 31 dicembre 1890 inclusivamente — in obbligo di pagare » allo Stato del cantone Ticino la decretata imposta sull'emissione delle banconote. » La legge ticinese del 24 gennaio 1882 esprime in termini troppo chiari ed espliciti l'intenzione del legislatore di astringere in futuro *tutte* le banche di emissione aventi sede nel Cantone al pagamento di quella imposta, perchè sia ancora lecito di supporre o sottintendere, a pro' della Banca attrice, un'eccezione, la quale urterebbe altresì contro l'uguaglianza di trattamento dall'art. 46 della legge federale del 1881 tassativamente prescritta. E poichè nel rimanente la surriferita legge cantonale soddisfa senza contrasto ai requisiti della sua validità, il giudice *civile* deve necessariamente applicarla qual è, nè deve soffermarsi alla disamina, se il legislatore avesse o non avesse la facoltà di abrogare mediante una legge dei privilegi ulteriormente esistenti. Conseguentemente il privilegio a cui fa capo la parte

attrice è da ritenersi senz'altro come legalmente soppresso, a datare dal 24 gennaio 1882, e non può spiegare in avvenire i suoi effetti.

5° Rimane a vedere se regga *la tesi subordinata della Banca attrice*, se cioè lo Stato la debba risarcire del danno che quella soppressione le ha cagionato o le può cagionare. Ed a questo proposito giova premettere innanzi tutto che la competenza del Tribunale federale non fu dalla parte convenuta fatta segno ad eccezione alcuna. Nonostante l'art. 108 degli statuti della Banca, a tenore del quale « le vertenze che insorgessero » fra il Governo o altre autorità cantonali e la Banca, in quanto » possano riferirsi al diritto privato, saranno rimesse alla » decisione di tre arbitri ecc., » amendue le parti hanno difatti rinunciato a quest'ultima per rimettersi a quella del Tribunale federale, che la rappresentanza dello Stato ha, tanto nelle memorie scritte quanto nell'odierna arringa, esplicitamente riconosciuto come primo ed ultimo giudice della parte civile del litigio.

6° Il conferimento di un privilegio costituisce, è vero, come pensa la parte convenuta, un atto della sovranità dello Stato e non riveste punto il carattere di una convenzione bilaterale attribuitogli dall'istituto attore; ma è vero del pari che anche da un simile atto possono procedere dei diritti privati di genere patrimoniale, semprechè l'atto stesso sia fatto con intenzione di creare dei diritti privati e che il privilegio da lui conferito si caratterizzi per tale. Fermo stante questo principio, che è alla base della comune dottrina e che il Tribunale federale riconobbe già più volte nel più esplicito modo, a riguardo segnatamente delle esenzioni d'imposta garantite dai cantoni alle società ferroviarie nelle concessioni rispettive (v. le sue sentenze nelle cause delle ferrovie del Nord-Est, della Svizzera occidentale e del Sempione, a pag. 359, 350 e 54 dei volumi VIII, V et VI della Racc. off., così come in quella del Comune di Ellikon a pag. 109 del vol. IX ib.) — conviene ora che si ricerchi se nel caso particolare del fattispecie l'invocato art. 110 degli statuti della Banca cantonale ticinese costituisse una semplice *concessione gratuita*, revoca-

bile quindi in ogni tempo, o non piuttosto il conferimento di un privilegio destinato a procacciare alla Banca stessa un diritto patrimoniale.

7° E la risposta non può essere dubbia quando si rifletta alle circostanze di fatto nelle quali il privilegio di cui si tratta ha preso nascimento, conciossiachè dalle medesime risulti certo e manifesto che lo Stato offerì e concesse di moto proprio l'esenzione dalle imposte di cui al detto art. 110 cit. al fine di chiamare in vita la Banca ossia l'anonima impresa, di cui si era fatto promotore nella ferma convinzione di rendere per essa « più facile la diffusione del capitale nelle mani » attive a beneficio dell'industria, del commercio e dell'agricoltura, » e nello scopo di assicurarne per un certo numero di anni la profittevole esistenza. Che se non può dirsi a tutta ragione costituire il privilegio in discorso un corrispettivo dell'assunzione — da parte del nuovo stabilimento di credito — della Cassa cantonale di risparmio, attesochè le condizioni della medesima siano state singolarmente enumerate e stabilite in appositi articoli della legge (16 e 17) e degli statuti (44 a 47), — sta d'altra parte inconcusso il fatto che detto privilegio figurava già tra le norme e condizioni fondamentali per la creazione della Banca, quali erano sanzionate nel suo decreto legislativo del 7 giugno 1858 (art. 21), che servi di base e guida alla sottoscrizione delle azioni per la Banca stessa e affidò quest'ultimo incarico (disposizioni transitorie, art. 22) alla Società della Cassa di risparmio. Nè dall'aver il Gran Consiglio scartato la modificazione nel testo del prescritto relativo all'esenzione della Banca da ogni imposta, raccomandata dall'assemblea degli azionisti per attenersi — anche negli statuti da lui approvati — alla dizione originaria dell'art. 21 del suo primo decreto legislativo, si potrà guari inferire che quella esenzione costituisse una « concessione » puramente graziosa e precaria, » attesochè gli atti di causa stiano a prova che la ripulsa della proposta variante di redazione ebbe solo per iscopo di evitare le divergenze d'interpretazione alle quali essa avrebbe forse potuto dar luogo circa l'estensione del privilegio. È da notarsi, del resto, che la So-

cietà anonima della Banca cantonale ticinese non si è formalmente costituita e non versò l'ammontare delle azioni sottoscritte, se non dopo che il Gran Consiglio ne ebbe accettato gli statuti e fissato il privilegio tributario nei termini che costituiscono ancora oggidì l'art. 110 su cui riposa il litigio: « *la Banca ticinese è esente da ogni imposta; non lo sono i suoi ufficiali ed azionisti domiciliati nel Cantone o altrimenti colpiti dalla legge.* » — La genesi di quest'articolo, sposata a quella dell'art. 113, nel quale — sul desiderio espresso dalla Commissione promotrice dello stabilimento, — si sono enumerate, *col ripetuto art. 110*, tutte le altre disposizioni ritenute « *fondamentali*, » che non si possono variare senza il consenso del potere legislativo, mettono dunque indubitabilmente in sodo che, — nell'intenzione di chi validamente rappresentava lo Stato, il privilegio da lui istituito doveva creare ed ha creato nella Banca stessa un vero e patrimoniale diritto privato.

8° Ma se inammissibile è l'argomentazione della « concessione gratuita e precaria, » che lo Stato vorrebbe opporre all'obbligo del risarcimento, non lo è meno anche quella desunta dalla promulgazione della legge federale sull'emissione ed il rimborso dei biglietti di banca, e del preteso « *nuovo diritto* » che la medesima avrebbe istituito. Codesta legge, difatti, non ha modificato l'antecedente diritto cantonale sull'imposizione dei biglietti di banca, se non in quanto ciò era richiesto dalle esigenze della libertà di commercio e d'industria, che la costituzione federale ha con l'art. 31 guarentita, statuendo all'art. 46 al. 1° che « i cantoni non possono esigere sulle banconote un'imposta maggiore del sei per mille dell'emissione. » Nè muta specie l'aver essa prescritto nell'ultimo lemma di detto art. 46 che « entro i confini di un » medesimo cantone l'imposta sulle banconote deve essere « eguale per tutte le banche d'emissione, » conciossiachè tale disposto non obblighi per niente i singoli cantoni a colpire d'imposta l'emissione delle banche rispettive, ma lasci anzi ad esse la piena libertà di rinunciare o no all'esercizio di tale diritto, purchè ciò facciano in confronto di *tutte* indistinta-

mente le banche d'emissione che hanno sede sui loro territori. Così pure lo Stato non può fare appello al contenuto dell'art. 53 della citata legge, stantechè — lungi dall'ordinare la cessazione dei privilegi di esenzione dalle imposte sulle banconote anteriormente esistenti a pro' delle « banche istite », come l'attrice, « per leggi e decreti cantonali, » — l'articolo stesso ne riconosca esplicitamente la lecita continuazione, beninteso a patto che non siano in contraddizione con la legge federale, a patto cioè che il Cantone non eserciti quel suo tributario diritto neppure al riguardo delle altre banche. Epperò gli è forza convenire che il diritto privato scaturiente per la Banca cantonale ticinese dal privilegio di cui all'art. 110 dei suoi statuti non fu punto soppresso per opera della Confederazione, ma per volere dello stesso Cantone Ticino categoricamente estrinsecato nella legge, ossia nel decreto legislativo del 24 gennaio 1882, il quale, sanzionando di moto proprio una nuova imposta sull'emissione delle banconote, ha reso, come già fu detto, impossibile affatto la continuazione di quel privilegio.

9° A risolvere infine la quistione dell'obbligo al risarcimento, che si connette al fatto di codesta soppressione, non occorre si metta capo ai principi che regolano l'altra, se lo Stato abbia o non abbia la facoltà di abrogare acquisiti diritti privati per via di legge e senza risarcimento, e se questo risarcimento sia da ritenersi escluso soltanto là dove la legge da cui procedette l'abrogazione ne abbia statuito essa medesima, espressamente, l'esclusione, o da considerarsi come dovuto nei soli casi nei quali dalla legge stessa risulti che il legislatore lo abbia positivamente voluto, — ma basterà che si ponga mente alle circostanze particolari nel caso concreto. Ora queste circostanze informano che il privilegio dell'esenzione da ogni imposta conferito dallo Stato del Ticino a quella Banca cantonale, in virtù e con atto della sua sovranità, allo scopo d'investirla di un privato diritto patrimoniale, sorse *in diretta correlazione con un patto* che il fisco del Cantone Ticino stipulava in esecuzione di una legge speciale del 7 giugno 1858

e di conseguente accordo con gli azionisti di detta Banca circa la sua partecipazione alla creazione di questa, considerata come un'anonima impresa privata, e quindi in contingenza appartenente alla sfera del diritto privato. Così stando le cose e data eziandio la giurisprudenza già chiaramente sancita da questa Corte con la sua sentenza del 13 settembre 1876 nella causa della Società del ponte di Chessel contro lo Stato del Vallese (Racc. off., II, p. 361 e 362), la Banca attrice ha incontestabilmente il diritto di chiedere allo Stato convenuto un congruo indennizzo per l'anticipata soppressione del privilegio di esenzione dalle imposte che lo Stato medesimo le aveva per un determinato numero di anni assicurato. Durante il corso della procedura la rappresentanza del Cantone Ticino ha del resto più volte e tassativamente dichiarato che qualora il giudicante non opinasse procedere il fatto della soppressione dalla legge federale del 1881, ossia dalla Confederazione che la promulgava, ma dal potere legislativo cantonale, lo Stato non opporrebbe al chiesto risarcimento obbiezione veruna.

10° Quanto alla misura dell'indennizzo, è chiaro che la si deve computare alla stregua del danno sofferto, il quale danno, nel caso particolare, saria da supporre rappresentato dall'ammontare complessivo delle imposte sulle banconote che la Banca attrice dovrà pagare fino al 31 dicembre 1890, ossia fino alla scadenza del privilegio, in virtù della mentovata legge cantonale 24 gennaio 1882. Senonchè, dipendendo la cifra dell'imposta da quella dell'emissione delle banconote ed essendo quindi chiamata a variare con questa, il Tribunale si trova nella materiale impossibilità di fissare fin d'ora, in una somma a corpo, sia la portata reale del danno, sia quella del dovuto indennizzo. — Esso reputa quindi giustificata l'ammissione della seconda fra le conclusioni eventuali della parte attrice, alla quale, d'altronde, anche la parte convenuta ha — pel caso di sua soccombenza nel principale — dichiarato di acconsentire.

Per tutti questi motivi

Il Tribunale federale
pronuncia :

I. È reietta l'eccezione d'incompetenza sollevata dalla parte convenuta.

II. È ammessa la conclusione subordinata N° 2 della parte attrice ed è quindi fatto obbligo, in esecuzione della medesima, allo Stato del cantone Ticino di rimborsare immediatamente, di volta in volta alla Banca cantonale ticinese tutte le somme che avesse da lei riscosse a titolo d'imposta sulla emissione di banconote fino al trentuno dicembre mille ottocento novanta inclusivamente.

