

CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 26 ottobre 1893, *Rasero c. Massa e Bechis*.

Giustizia amministrativa — Dazio consumo — Contravvenzione — Decisioni della Giunta comunale — Ricorso alla IV Sezione — Termini (L. 2 giugno 1889, art.24, 28, 30). **Dazio consumo — Contravvenzione — Composizione amministrativa — Poteri della Giunta comunale** (Reg. 25 agosto 1870 sui dazi interni di consumo, art.54).

Le deliberazioni della Giunta comunale in materia di contravvenzioni alle leggi sul dazio consumo possono essere impugnate dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

L'impugnazione di un atto amministrativo dinanzi ad autorità incompetente, quando avvenga per ragionevole dubbio od errore, interrompe i termini per impugnare l'atto stesso dinanzi all'autorità competente. (1)

La domanda del contravventore alla legge sul dazio consumo, perché la multa venga applicata dall'autorità amministrativa, fissa stabilmente l'esistenza e la natura della contravvenzione quale venne imputata. (2)

In conseguenza la Giunta municipale, cui fu rimesso di applicare la multa per una contravvenzione, non può cambiare la figura giuridica di questa né applicare al contravventore disposizioni diverse da quelle indicate nei capi d'imputazione. (3)

La Sezione, ecc. — Attesoché non regge la prima eccezione pregiudiziale, mediante la quale assumono i resistenti che la decisione amministrativa daziaria 21 settembre 1892 non può per la sua peculiare indole e per le speciali note caratteristiche che la contraddistinguono entrare nel novero di quegli atti o provvedimenti che per gli art.24 e 28 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato (2 giugno 1889) si possono impugnare con ricorso alla Sezione IV.

Infatti né la lettera né la ragione della legge apprestano alcun valido sussidio a codesta tesi.

Non la lettera, perché il citato art.24 con locuzione amplissima estende le attribuzioni della Sezione IV a tutti gli atti e provvedimenti delle autorità amministrative in genere o di un Corpo amministrativo deliberante che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici, sempre quando l'affare non sia di competenza della autorità giudiziaria o spettante alle attribuzioni contenziose di Corpi o Collegi speciali, né si tratti di atti emanati nell'esercizio del potere politico. Ora nel caso concreto, mentre non è discutibile che ricorra l'estremo dell'interesse, apparisce altrettanto intuitivo che non si versa in alcuno dei casi di eccezione tassativamente stabiliti nella disposizione anzidetta.

Non lo spirito della legge, per il perentorio riflesso che sarebbe troppo manifesta incongruenza il ritenere che un istituto il quale ha per fine supremo la giustizia nella amministrazione possa venire meno allorché l'autorità amministrativa esorbiti nell'esercizio di una attribuzione avente per oggetto una specialissima giurisdizione, la quale per essere legittima deve esplicarsi entro i circoscritti confini e secondo i precisi criteri nella accennata disposizione nettamente determinati.

Tant'è che li Massa e Bechis nel memoriale in difesa stato presentato dinanzi alla Corte d'appello di Torino, contrariamente affatto alla odierna loro tesi, deducevano essi stessi che: « La decisione della Giunta municipale è un provvedimento definitivo, che l'appaltatore e l'imputato, o per violazione di legge, o per eccesso di potere, o per incompetenza, possono impugnare con ricorso alla Sezione VI del Consiglio di Stato, precisamente come è ammesso il ricorso (sebbene in modo più limitato) contro le decisioni amministrative concernenti le controversie doganali, cioè controversie di materia analoga ».

Ed è appunto in siffatto ordine di idee che la prelodata Corte d'appello nella già ricordata sua sentenza 19 giugno 1893 avvertiva che « all'infuori di un giudizio penale, non adatto per sua indole e

competenza al sindacato di atti amministrativi, altri rimedi in sede più appropriata potevano dall'appaltatore esperirsi, onde provvedere in diverso modo alla tutela dei propri interessi ».

Attesoché colla seconda delle eccezioni in esame i resistenti ponendo per base che la produzione stata *hinc inde* fatta nelle anteriori sedi ed in altri giudizi della ripetuta decisione amministrativa daziaria 21 settembre 1892 ha fissato il punto di partenza per il decorso dei termini utili per impugnare la decisione medesima, ne traggono la conseguenza che l'odierno ricorso alla Sezione IV non è più ammissibile per incorsa decadenza.

Però alla premessa è facile opporre essere per lo meno discutibile se la cognizione, comunque da taluno acquistata, di una decisione a lui sfavorevole e fino a che dell'impugnativa contro questa non sia stata investita l'autorità competente a giudicarne, possa equivalere a quel positivo atto di notificazione da parte di chi ha un interesse opposto, atto che la legge richiede quasi a modo di costituzione in mora onde i relativi termini incomincino a decorrere.

Ma pur prescindendo dalla esattezza o meno della premessa, e vieppiù certo che la conseguenza in ogni caso non regge, poiché i succennati precedenti, specie la avvertasi contrarietà tra le pronuncie del Tribunale e quella della Corte (sulle quali dovrassi or ora rinvenire) costituiscono il più inconcusso degli argomenti per dimostrare scusabile l'errore del Rasero e rendere quindi applicabile nella specie le massime di giurisprudenza state in più incontri eziandio da questa stessa Sezione osservate, giurisprudenza che attribuisce effetto sospensivo dei termini alla impugnativa, sebbene dedotta dinanzi ad una autorità incompetente, sempreché l'errore apparisca il risultato di un ragionevole dubbio di diritto.

E che in concreto la pretesa del Rasero di potere ancora adire l'autorità giudiziaria non fosse scevra di qualche parvenza di ragione, oltreché dai precedenti testé richiamati è posto vieppiù in evidenza dalla sentenza penale della Corte di cassazione di Roma in causa Sulis c. De Bella del 28 gennaio 1891 (*Foro it.*, Rep. 1891, voce *Dazio consumo*, n. 184), la quale, conformemente al pronunciato della Corte d'appello di Cagliari, sanzionava in quella specie che la sottomissione del contravventore alla decisione amministrativa non paralizza l'azione della giustizia, se non sia accettata dall'appaltatore, ciò che appunto avrebbe con varie vicende sostenuto il Rasero.... (*Omissis*).

Atteso, a questo riguardo che l'art.54 del regolamento generale sui dazi interni di consumo 25 agosto 1870, analogamente all'art.86 del già vigente regolamento doganale 21 dicembre 1862 ed all'art.130 del testo unico delle vigenti leggi doganali approvato con regio decreto 8 settembre 1889, così dispone:

« Prima che il giudice competente pronunci definitivamente, il contravventore, con domanda da lui sottoscritta e che sarà considerata come irrevocabile, può chiedere che l'applicazione della multa, nei limiti del massimo e del minimo, sia fatta dall'Amministrazione daziaria ».

E più sotto:

« Dove la riscossione è fatta dal Comune, la decisione amministrativa verrà pronunciata, senza che sia dato di eccedere il massimo della pena e sotto l'osservanza della legge e del presente regolamento, senza limite di somma, dall'autorità municipale ».

La quale disposizione, sebbene semplicemente regolamentare, acquistò efficacia di legge per virtù del richiamo contenuto nell'art.25 della legge organica daziaria 3 luglio 1864, siccome non fu mai fra le parti controverso.

Attesoché, discendendo alla fattispecie, la dichiarazione irrevocabile stata fatta dalli Massa e Bechis, come contravventori, di rimettersi nei sensi di legge al giudizio della autorità municipale per la misura della multa nei limiti del massimo e del minimo, equivale sostanzialmente ad una conciliazione mediante oblazione, tranne che mentre in molte altre materie analoghe il contravventore fissa la somma che offre a titolo di transazione, invece nel particolare argomento di che si discorre, esso contravventore deve rimettersi al prudente arbitrio della autorità dalla legge designata per la determinazione della pena pecuniaria nei limiti del massimo e del minimo.

È certo però che, come negli altri casi analoghi, anche nella ipotesi contemplata nel dianzi riferito art. 54 del regolamento daziario la domanda, ossia offerta *irrevocabile* sottoscritta dal contravventore, preclude l'adito a qualsiasi disputa sulla sussistenza o meno, non che sulla natura oggettiva della contravvenzione imputata, e circoscrive la pendenza alla determinazione della somma che il contravventore stesso deve pagare nei limiti del massimo e del minimo comminato dalla legge per quella data contravvenzione.

Attesoché siffatti indiscutibili principi apparivano tanto più applicabili al concreto caso, inquantoché li Massa e Bechis fecero la loro domanda di rimessione al giudizio della autorità amministrativa dopo che era già ad essi intimata la prima citazione per comparire dinnanzi al tribunale penale di Torino, citazione la quale nel capo di imputazione (stato letteralmente trascritto nella parte storica) dava carico ad essi imputati di fatti specifici determinati come colpiti dalla sanzione dell'art.11 del decreto legislativo 28 giugno 1866, che infligge la multa non minore del doppio né maggiore del decuplo del dazio dovuto.

Se così è, apparisce di per sé manifesto, per i testé accennati principi, che la domanda dei contravventori Massa e Bechis, onde la multa venisse applicata dall'Autorità municipale di Grugliasco nei limiti del massimo e del minimo, doveva necessariamente riferirsi alla multa indicata nel capo di imputazione quale conseguenza dei fatti ivi specificati ossia a quella stabilita nel ripetuto art.11 del decreto 28 giugno 1866, e che quindi commetteva un eccesso di potere, con aperta violazione del riferito art. 54 del regolamento generale daziario, la Giunta municipale di Grugliasco allorché colla impugnata sua deliberazione, estendendo le indagini al di là dei confini che per legge le erano prefissi, giungeva al risultato di cambiare radicalmente la figura giuridica della imputazione e di applicare ai confessi contravventori una disposizione del tutto diversa da quella indicata nel capo di imputazione, la disposizione cioè dell'art.21 della legge 3 luglio 1864, disposizione la quale allude in genere ad irregolarità (che possono essere anche innocue) non contemplate da una categorica disposizione di legge per determinati fatti da essa specificatamente previsti con una particolare sanzione.

Non regge pertanto sotto verun aspetto l'obbietto che i resistenti tentarono di trarre dall'art.78 cod. pen., il quale vieta di comminare contemporaneamente più pene per un solo reato, poiché (a parte che nella specie gli addebiti agli imputati erano diversi) dell'art.21 della legge 3 luglio 1864 non era punto fatto cenno nella imputazione, e nella stessa guisa che non era in potere della Giunta di escludere il reato, le era per perfetta identità di ragione interdetto di cambiare il *nomen juris*. Come è del pari inopportuno e fallace l'asserto che la adottata interpretazione coarti la coscienza facendo alla Giunta municipale una condizione degradante ed immorale, dal momento che la attribuzione in parola si esplica solo quando i fatti imputati e gli articoli di legge da applicarsi sono assentiti dai contravventori; per modo che delle circostanze concomitanti la Giunta stessa può e deve tener conto solo per l'equa misura della pena nei limiti del massimo e del minimo.

Atteso infine che se per i premessi più essenziali rilievi il ricorso merita in massima di essere accolto, però, siccome di esso trovasi la Sezione investita unicamente in base all'art.24 della legge sul Consiglio di Stato, deve la sua pronuncia limitarsi all'annullamento del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti della autorità amministrativa, che vi si dovrà uniformare (art.38 della or detta legge e 47 n. 5 del relativo regolamento di procedura), niun calcolo fatto delle maggiori istanze del ricorrente accennanti a declaratorie di riforma in merito: ed applicando per le spese l'art.50 dello stesso regolamento dianzi ricordato.

Per questi motivi, ecc.