

IL DECRETO PENALE DELL' INTENDENTE DI FINANZA

SOMMARIO: — 1. La competenza per materia dell'Intendente di Finanza. — 2. Illecito penale e illecito amministrativo: carattere della sanzione fiscale. — 3. Giurisdizione ed amministrazione. — 4. Natura dell'attività esercitata dall'Intendente. — 5. Carattere della sanzione applicata. — 6. Il decreto penale dell'Intendente come atto giurisdizionale di una autorità amministrativa eccezionalmente investita di funzioni giurisdizionali. — 7. La emissione del decreto e i suoi caratteri principali; limiti alla competenza dell'Intendente. — 8. L'impugnativa del decreto penale. — 9. Gli articoli 4 e 5 del decreto e le diverse ipotesi prospettate dal legislatore. — 10. Gli atti cautelativi: il sequestro giudiziale penale, il sequestro conservativo e l'ipoteca legale. — 11. La definizione amministrativa e l'oblazione volontaria. — 12. Definizione o oblazione in alcune leggi. — 13. Gli elementi caratteristici dell'oblazione secondo la dottrina: rilievi critici. — 14. Diritto pubblico soggettivo dell'oblato e rinuncia alla garanzia giurisdizionale: elemento sostanziale e formale. — 15. Conciliazione amministrativa e oblazione volontaria: analogie e differenze; natura della funzione esplicita dalla autorità amministrativa. — 16. Mancanza della parte lesa; rapporto diretto fra contravventore e Pubblica Amministrazione. — 17. Accordo e dichiarazione unilaterale di volontà: diritto relativo e diritto assoluto. — 18. Ulteriori osservazioni. — 19. Il decreto legge 25 febbraio 1928, n. 411; modifiche apportate alla competenza per la definizione amministrativa: conclusioni.

1. — L'argomento che forma oggetto di questo studio non è stato ancora esaurientemente trattato; poche e molto spesso contraddittorie sono le decisioni giurisprudenziali e, se non è raro il caso di vedere accennate o sottintese gravi questioni giuridiche, invano si cercherebbe attraverso le motivazioni dei nostri organi giudicanti una soluzione concorde

e razionale, rispondente ad un sicuro principio giuridico accolto in via di direttiva generale.

Ne deriva una continua incertezza ed una costante imprecisione nel risolvere questo o quell'altro caso pratico, con grave danno alla sicurezza del diritto.

Le incertezze e le difficoltà nelle quali si dibattono i nostri organi giudicanti sono però per buona parte attribuibili alla difettosa redazione del decreto 25 marzo 1923, n. 796 ed alla scarsa elaborazione fattane dalla dottrina (1), tanto più indispensabile in un argomento come questo che si trova in una zona di confine fra il diritto penale e quello amministrativo con addentellati continui e penetranti nel campo proprio del diritto processuale.

Di qui la difficoltà del compito e la necessità di procedere con ordine e con estrema prudenza.

L'art. 1 del r. decr. 25 marzo 1923, n. 796, dispone: « Per le trasgressioni alle disposizioni tributarie e, in genere, a qualsiasi legge o decreto interessanti i tributi dello Stato, per le quali sia preveduta la pena pecuniaria fissa, proporzionale o variabile non avente il carattere di soprattassa civile, accertate con verbale di contravvenzione, compete all'Intendente di Finanza, in base al verbale stesso, riconoscere la esistenza della trasgressione e determinare la pena con suo decreto motivato.

Il decreto penale, da emettersi entro 15 giorni dal ricevimento del verbale di contravvenzione, pone le spese a carico del trasgressore e, nei casi determinati dalla legge, ordina la confisca delle cose sequestrate.

Il ritardo da parte dell'Intendente di Finanza, nella emissione del decreto penale, non infirma gli effetti del verbale di contravvenzione e del decreto penale successivamente emesso ».

Ora, sul primo capoverso di questo articolo bisogna osservare:

1) che con la legge 2 giugno 1927, n. 931, concernente la interpretazione autentica dell'art. 1 del r. decr. 23 marzo 1923, n. 796, venne stabilito che nella dizione « disposizioni tributarie » di cui all'art. 1 del r. decr. 25 marzo 1923, n. 796, s'intendono comprese, a tutti gli effetti, anche quelle relative alle privative fiscali, ivi compreso anche il lotto (2);

(1) L'unica monografia sull'argomento è, a quanto mi consta, quella del SATTI J., *Il decreto penale finanziario*, Roma, Studio di Legislazione Speciale, 1924. Tale studio pubblicato a breve distanza dal decreto non poteva prendere in considerazione l'indirizzo giurisprudenziale seguito dalla Corte Suprema, nè, tanto meno, il successivo decreto 26 febbraio 1928, n. 411 che è venuto in parte a modificare il r. decr. 25 marzo 1923 sopra citato.

(2) Se le disposizioni non hanno carattere tributario la competenza non è dell'Intendente, ma dell'Autorità Giudiziaria ordinaria. V. Cassazione, sez. unite, 4 luglio 1925 (*Giur. it.*, 1925, II, 239) a proposito della disposi-

2) che, sono però assolutamente escluse da tutto il sistema fissato dal legislatore nel r. decr. 25 marzo 1923, n. 796, le trasgressioni per le quali sia preveduta la pena pecuniaria fissa, proporzionale o variabile avente il carattere di soprattassa civile.

La distinzione, fra pena pecuniaria avente il carattere di soprattassa civile e pena pecuniaria non avente il carattere di soprattassa civile, che pure si ricava espressamente dall'art. 12 su citato quasi fosse di una evidenza assiomatica, è oggetto di gravi dispute tanto in dottrina che in giurisprudenza (1).

zione dell'art. 8 del decreto luogotenenziale 12 aprile 1927, n. 729, la quale vieta la detenzione delle vinacce nei magazzini di vino al di là del termine fissato dal Prefetto. Il Supr. Collegio ritenne che tale disposizione non ha carattere tributario, ma è unicamente diretta a garantire l'igiene e la salute pubblica dall'eventuale preparazione e messa in commercio di vini o vinelli adulterati o altrimenti non genuini. Ad analoga conclusione è arrivata la Cassazione, 26 luglio 1924 (*La Giustizia Penale*, 1925, 63) per le contravvenzioni alla legge 19 ottobre 1919, n. 2214, la quale impone contributi ai datori di lavoro e stabilisce penalità pel mancato pagamento delle quote dovute (art. 31, 46), considerando che nè i contributi da essa imposti ai datori di lavoro, nè le penalità per il mancato versamento delle quote dovute sono devoluti all'Erario dello Stato, ma sono invece destinati a costituire fondi per la concessione dei sussidi diretti a sovvenire le conseguenze della disoccupazione involontaria.

(1) Manca anche questa volta un sicuro principio generale. La giurisprudenza si presenta perciò all'osservatore come una casistica varia e interessante, ma frammentaria ed inorganica come tutte le casistiche. V. ad es., Cassazione, 28 dicembre 1925 (*La Giustizia Penale*, 1926, 198), a proposito delle trasgressioni finanziarie concernenti la legge sulle concessioni governative: il Supremo Collegio ritenne che le pene comminate per dette trasgressioni abbiano carattere di soprattassa civile per la considerazione che le condanne per porto d'arma da fuoco senza la relativa licenza, di cui trattavasi nella specie, si risolvono nel pagamento di sei volte la tassa di licenza, ciò che importa il concetto di una vera e propria soprattassa.

Carattere di vere e proprie pene pecunarie e non di soprattasse civili avrebbero invece le sanzioni comminate nei reati di rilascio di conti di un ristorante con bollo insufficiente, di omessa indicazione negli stessi del numero dei clienti, e di irregolare annullamento di marche da bollo sui medesimi, commessi col proposito di frodare le disposizioni sancite col decreto 26 febbraio 1920, n. 167 (Cassazione, 9 novembre 1925, in *Foro it.*, 1925, II, 449). Altrettanto deve dirsi per la contravvenzione preveduta dall'art. 9 della legge 2 luglio 1902, n. 238 per il contrabbando di saccarina (Cassazione, 21 maggio 1926, in *La Giustizia Penale*, 1927, 55), per quelle portate dal r. decr. 22 novembre 1921, n. 1673 relative alla circolazione degli autoveicoli, avendo esse contenuto essenzialmente punitivo e non già carattere di

La imperfezione tecnica di tutta la nostra legislazione finanziaria è la fonte prima e principale di tale dissenso, poichè non è raro il caso che il medesimo termine sia usato in diverse leggi con diverso significato. Ci sembra tuttavia certo, malgrado l'oscura dizione della legge, che mentre la sopratassa civile deve considerarsi come un tributo accessorio da pagarsi dal trasgressore in aggiunta al tributo non pagato (ed è pertanto a questo proporzionata e segue in tutto le condizioni del tributo principale cui accede), non altrettanto è a dirsi della pena pecuniaria.

Si osserva in contrario che la distinzione consiste alcune volte solo nel diverso modo di commisurazione, ma che, quanto all'applicazione e ai ricorsi, sono le une e le altre sottoposte all'identico procedimento (1). Ma ad escludere che tale osservazione possa avere valore di principio generale è sufficiente richiamare l'art. 1 già citato nel quale il legislatore nega all'Intendente di Finanza il potere di emanare il decreto penale motivato allorquando trattasi di mere sopratasse civili. Anche queste rientrano nell'ambito della competenza dell'Intendente, ma la legge ne disciplina diversamente la materia (2).

sopratassa civile (Cassazione, sez. unite, 27 maggio 1924, in *La Giustizia Penale*, 1924, 843).

Molte volte però ogni possibilità di discussione è troncata dalla lettera della legge che fa espresso richiamo alla norma di competenza di cui all'art. 1 del r. decr. 25 marzo 1923, n. 796. Si vedano ad es., l'art. 41 legge 30 dicembre 1923 circa le tasse sulle assicurazioni; l'art. 23 legge 30 dicembre 1923, n. 3283 sulle tasse ciclistiche e automobilistiche; gli art. 17 e 18 legge 30 dicembre 1923, n. 3275 sulle tasse sui trasporti; gli art. 18 e 19 legge 30 dicembre 1923, n. 3267 sui diritti erariali sugli spettacoli pubblici; l'art. 21 legge 30 dicembre 1923, n. 3278 sulle tasse sui contratti in borsa; l'art. 31 legge 30 dicembre 1923, n. 3279 sulle concessioni governative; l'art. 25 legge 30 dicembre 1923, n. 3274 sui conti degli alberghi; gli art. 53 e 54 legge 30 dicembre 1923, n. 3268 sul bollo; l'art. 53 legge 30 dicembre 1923, n. 3273 sugli scambi.

(1) Così ZANOBINI G., *Le sanzioni amministrative*, Torino, Bocca, 1924, pag. 17.

(2) Si veda il Reg. 22 maggio 1910, n. 316 per la procedura dei ricorsi amministrativi delle dilazioni a pagamento e degli annullamenti di credito in materia di tasse sugli affari; cfr. anche il D. 22 gennaio 1922, n. 200 sul decentramento di attribuzioni dal Ministero all'Intendente di Finanza; si veda infine l'ultimo decreto 10 aprile 1923, n. 938 sulla competenza dell'Intendente di Finanza nella decisione delle controversie in materia di tasse e sopratasse. Detto decreto modifica l'art. 1 del Reg. 22 maggio 1910, n. 316 e l'art. 5 del D. 22 gennaio 1922, n. 200. L'art. 1 del D. 10 aprile 1923, n. 938 stabilisce che le Intendenze di Finanza sono competenti a decidere su tutte le controversie amministrative, senza limiti di valore, relative alle tasse e sopratas-

Mi sembra pertanto esatta l'opinione di chi nega che le sopratasse possano essere considerate come autentiche pene, perchè l'ammontare di esse è calcolato sulla base di una tassa, onde si prescinde in completo da quell'idea di rapporto con l'entità del fatto e con la colpa dell'agente che anima l'istituto della pena nel senso vero della parola (1).

Vi sono, è vero, dei casi nei quali è difficile vedere la distinzione fra sanzione civile e sanzione penale; anzi, in alcune leggi (ad esempio quelle sul registro e sul bollo) si è impresso un carattere diverso a fatti sostanzialmente identici unicamente attraverso alla diversità delle sanzioni (2).

Ma le difficoltà pratiche non infirmano la validità del criterio proposto pel quale, mentre dalla sopratassa esula qualsiasi carattere penale, l'ammenda costituisce, al contrario, una vera e propria penalità.

Simile criterio, che è stato indubbiamente seguito dal legislatore nell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, permette inoltre agevolmente di dedurre altre pratiche conseguenze.

Per l'ammenda si rende necessario l'istruzione di un processo verbale e, posto che essa non venga senz'altro pagata, deve essere determinata ed applicata mediante regolare giudizio. Dato il suo carattere penale essa si estingue — secondo il principio comune — colla morte di colui cui è fatto obbligo di pagarla. E, contrariamente alla sopratassa, può venire condonata dopo avvenuta la condanna.

Caratteri ben diversi ha invece la sopratassa, la quale è determinata da una autorità amministrativa senza l'obbligo di redigere processo ver-

se di registro, di successione, di bollo a tariffa generale e a tariffa speciale, in surrogazione di registro e bollo, ipotecarie, sulle concessioni governative, di manomorta, sui velocipedi ed altri veicoli meccanici e sulle assicurazioni. Contro le decisioni è ammesso il ricorso al Ministero delle Finanze, se l'ammontare controverso delle tasse e sopratasse superi lire 10 mila; se il detto ammontare non supera questo limite, le decisioni delle Intendenze, contro le quali non sia stato presentato ricorso in revocazione alle stesse Intendenze per errore di fatto o di calcolo o per ricupero di un documento decisivo a sensi dell'art. 7 del D. 22 maggio 1910, n. 316, possono impugnarsi dinanzi all'autorità giudiziaria nel termine stabilito dall'art. 33 della L. 23 aprile 1911, n. 509. La Direzione generale del Demanio e delle tasse presso il Ministero delle Finanze, esercita la vigilanza sulle decisioni delle Intendenze, non impugnabili dai contribuenti in sede amministrativa.

(1) BATTAGLINI G., *La pena in rapporto alle sanzioni civili e amministrative*, in *Rivista di dir. pubblico*, 1924, I, pag. 400; LEVI N., *Pene pecuniarie e sanzioni pecuniarie extrapenali*, nel volume per il Cinquantenario della *Rivista penale*, Arti grafiche, Città di Castello, 1925, pag. 485.

(2) Cfr. FASOLIS G., *Brevi note di diritto finanziario penale*, in *Diritto e pratica trib.*, 1927, fasc. 3, pag. 163.

bale. Rispetto alla sopratassa trova applicazione il principio del *solve et repete*; la restituzione dell'indebitto deve essere chiesta all'autorità amministrativa e, solo quando questa non provveda, all'autorità giurisdizionale; colla morte del trasgressore l'obbligo del pagamento della sopratassa passa agli eredi; il condono non può avvenire se non per mezzo di legge speciale. Infine, la sopratassa diviene esigibile pel solo fatto del decorso del termine dalla legge assegnato per l'adempimento delle formalità prescritte e senza che occorra procedimento e decisione da parte dell'autorità giudiziaria o di quella amministrativa, coll'ingiunzione o col ruolo.

2. — Queste osservazioni tuttavia non pregiudicano e tantomeno risolvono una ben più grave questione: se, invero, è certo che la speciale competenza dell'intendente di Finanza ad emettere il decreto penale è solo riconosciuta per le pene pecunarie non aventi il carattere di sopratassa civile, non è altrettanto facile scorgere se ci si trovi in presenza di una contravvenzione penale o di una semplice trasgressione amministrativa, in quanto che i due fatti hanno differente disciplina ed incontrano conseguenze giuridiche diverse.

Il grave problema sorge specialmente in materia delle cosiddette contravvenzioni fiscali e di qui nasce appunto la necessità di stabilire caratteri differenziali ben definiti fra pena vera e propria e pena amministrativa.

« Se la sanzione fiscale o finanziaria è la conseguenza dannosa riconnessa ad un atto contrario alla Finanza, cioè a quella attività dello Stato che è diretta a procacciare i mezzi economici per il soddisfacimento dei bisogni pubblici, mentre invece la sanzione di polizia è la conseguenza riconnessa ad un atto contrario alla polizia cioè a quella particolare funzione dello Stato diretta in genere a prevenire i danni sociali che possono derivare dall'attività privata, e, se — ancora — questi due tipi di sanzione ora possono essere pene vere e proprie ora no, quando sono autentiche sanzioni penali e quando non lo sono? » (1).

Che la pena abbia un profilo caratteristico proprio per il quale essa si distingue dalle altre sanzioni e specie da quella tipica di diritto privato, il risarcimento del danno, è generalmente ammesso dagli autori (2).

Ma con questa affermazione non si toglie di mezzo la difficoltà di ri-

(1) BATTAGLINI G., *La pena in rapporto alle sanzioni civili ed amministrativa* cit., pag. 400.

(2) Lo ZANOBINI, peraltro, include fra le pene in senso tecnico tutte le sanzioni amministrative, mentre a mio avviso devesi certo fare eccezione come ho detto nel testo per le sopratasse. Cfr. anche BATTAGLINI, *op. cit.*, pag. 404; LEVI N., *op. cit.*, pagg. 479, 480, 484.

conoscere nel caso pratico l'illecito penale vero e proprio dall'illecito amministrativo, tanto più che i criteri discretivi affacciati non sono — a mio avviso — sufficienti.

Il criterio della competenza e della procedura che viene assunto da taluni (1) come elemento estrinseco per tracciare la linea di confine fra illecito penale e illecito amministrativo è un mero criterio formale che non può certo servire allorché l'indagine venga portata sul terreno giuridico sostanziale (2). Caratteristica della pena — si dice — è quella di essere applicata attraverso gli atti e le forme del processo penale; ora non è pena vera e propria quella applicata in via amministrativa, mercè un provvedimento di una autorità amministrativa. La sanzione penale viene applicata dall'autorità giudiziaria perchè fa capo allo Stato

(1) Cfr. LONGHI S., *Sul cosiddetto diritto penale amministrativo* in *Riv. dir. pubblico*, I, 1911. V. però più di recente, LONGHI, *Contributo alla determinazione dell'illecito penale* nel volume per il *Cinquantenario della Rivista Penale*, pag. 309 e seg.

(2) In questo senso LEVI N., *Pene pecuniarie e sanzioni pecuniarie extra-penali* cit., pag. 476. Per l'A., tanto il criterio estrinseco della competenza e della procedura, quanto il criterio della convertibilità o meno in pena pecuniaria non possono giovare per stabilire la natura della sanzione. « Non esiste alcun criterio giuridico per affermare che una sanzione convertibile sia da ritenersi pena » (pag. 478).

Il BATTAGLINI, *op. cit.*, pag. 405, pure ammettendo che molte volte non si riuscirebbe a risolvere il dubbio se un fatto sia illecito penale o illecito amministrativo senza ricorrere al criterio formale della competenza e della procedura, tenta prima di desumere il criterio discreto da un punto di vista giuridico sostanziale affermando che « le sanzioni di polizia e le sanzioni fiscali o finanziarie, si riconnettono a pure disobbedienza, cioè per applicarle sono sufficienti pure disobbedienze. Qui lo Stato e gli altri enti pubblici — nella sfera d'azione che ha per limite il diritto — vogliono raggiungere il soddisfacimento di certi bisogni pubblici (soprattutto d'ordine finanziario) ad ogni costo, senza essere intralciati dal sollevarsi di una questione giuridica ».

Ma posto che non si voglia falsare il concetto tecnico di sanzione e posto che essa sia la conseguenza dannosa che il legislatore collega al fatto di colui che viola la norma, ovvero un mezzo indiretto sul quale si fa assegnamento per ottenere l'osservanza della legge, è chiaro che per l'applicazione di qualunque sanzione e non già solo per quelle di finanza e di polizia è sufficiente la mera disobbedienza cioè a dire un comportamento soggettivo della persona contrario al precetto di legge. Nè mi sembra possa rilevare il fatto del sollevarsi o meno di una questione giuridica perchè ciò concerne unicamente il problema delle garanzie processuali, e tale problema può essere in diverso modo risolto dal legislatore secondo la materia disciplinata dalle leggi speciali.

nella sua funzione di giustizia e non riguarda l'amministrazione. Per questa via, adunque, la conclusione dovrebbe essere quella a cui arriva lo Zanobini (1), e cioè che sono pene amministrative e non sanzioni penali tutte quelle la cui applicazione è dalla legge riservata all'autorità amministrativa, accettando come linea di confine l'elemento estrinseco della competenza e del procedimento.

Di conseguenza allorchè in una legge amministrativa si trova stabilita una sanzione pecuniaria con l'avvertenza che la medesima sarà applicata dall'Intendente o dal Prefetto con proprio provvedimento amministrativo, si dovrebbe senz'altro ammettere che questa sanzione pecuniaria, anche se chiamata nella legge multa od ammenda, non rientra nel diritto penale comune, non è una pena nel significato tecnico della parola, ma una sanzione di diritto amministrativo, una sanzione *ex delicto* amministrativo.

Ora a me sembra che lo Zanobini arrivi a staccare le sanzioni amministrative dalle sanzioni penali attraverso una argomentazione troppo debole e artificiosa, negando che l'applicazione della sanzione penale, vale a dire la sanzione punitiva tipica, formi il contenuto di un diritto soggettivo dello Stato: essa costituirebbe unicamente un dovere, al quale lo Stato adempie nella sua attività giurisdizionale (2). In breve: lo Stato non ha il diritto ma semplicemente il dovere di applicare le sanzioni penali, mentre per le sanzioni amministrative la Pubblica Amministrazione è libera di applicarle o meno, ha, in altre parole, un vero e proprio diritto alla loro applicazione.

Senza addentrarmi nella grave controversia sulla esistenza o sulla inesistenza di un diritto di punire da parte dello Stato (3) e senza atardarmi sulle solite obiezioni, quale è quella che nel dovere si contiene necessariamente anche il diritto, mi sembra sufficiente l'osservare che la sfera d'azione derivante da un diritto soggettivo non può non essere contenuta entro certi limiti esplicitamente od implicitamente imposti dall'ordinamento giuridico positivo. Pertanto, quando si dice che rispetto alla punizione lo Stato non ha alcuna libertà, e si nega su questa base

(1) *Op. cit.*, pag. 40; per qualche brevissimo cenno al diritto penale amministrativo e alle pene amministrative, che hanno in alcuni casi carattere penale vero e proprio in altri casi no, e per alcuni criteri *de iure condendo*, DI FALCO R. E., *Pena criminale e pena amministrativa*, in *Riv. di dir. pubblico*, 1915, I, 472.

(2) *Cfr. op. cit.*, pagg. 38, 48, 49.

(3) Si veda la bibliografia citata dallo ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 49, nota; negano l'esistenza di un diritto soggettivo dello Stato alla punizione del reo, anche CARNELUTTI F., *Danno e reato*, Padova, Milani, 1926, *passim* e DELITALA G., *Contributo alla nozione del reato*, in *Riv. ital. per le scienze giuridiche*, 1926.

il diritto di punire, trasformandolo semplicemente in un dovere, si cade — a mio giudizio — nell'assurdo di stabilire una inesatta equivalenza fra diritto soggettivo ed arbitrio.

In altre parole: per negare che lo Stato ha un diritto soggettivo di punire si trasforma il contenuto del diritto soggettivo stesso, che è signoria riconosciuta alla volontà per un interesse tutelato dalla legge ed entro i limiti di questa, in una potestà sconfinata ed illimitata.

Lo Stato indubbiamente non ha alcuna libertà di punire al di là di quanto è dalla legge stabilito, così come non può punire dove la legge non lo ritiene necessario, allo stesso modo che il privato non può andare al di là della sfera d'azione libera riconosciuta dal diritto soggettivo senza violare l'ordine giuridico; ma può lo Stato per mezzo dei proprii organi giurisdizionali applicare o non applicare la pena, applicarla in questa o quell'altra misura, sempre s'intende entro i limiti del diritto oggettivo, così come entro questi limiti è libero d'agire il privato. Ciò non pertanto come si può negare che nell'uno e nell'altro caso vi sia riconoscimento di un diritto soggettivo vero e proprio?

Comunque, anche non accettando per buoni questi rilievi, è certo che negata o dimostrata falsa la premessa da cui parte lo Zanobini anche il criterio discretivo da lui posto, fra sanzione amministrativa e sanzione penale, viene inevitabilmente a cadere.

Per ciò che si riferisce poi più particolarmente alle pene fiscali ed alla loro natura giuridica non credo che si possa escludere sempre ed in ogni caso il carattere penale (1).

Nell'accingermi a dimostrare l'esattezza e la rispondenza colla dizione della legge di questo mio assunto, debbo innanzi tutto sgombrare il terreno da alcuni argomenti che si adducono in contrario e che non mi sembrano sorretti da criteri rigorosamente giuridici. Dire, infatti, che la finanza non ha nulla a che fare con l'ordine giuridico, onde non si sente il bisogno di proteggerla con sanzioni di diritto penale, sicchè chi non osserva i doveri di finanza va incontro ad una responsabilità e a una pena, ma soltanto a una responsabilità e a una pena finanziaria che sono una forma di responsabilità e di pena amministrativa (2), significa dare per dimostrato proprio il punto sul quale doveva cadere la dimostrazione.

Ma più grave errore, a mio giudizio, si commette allorchando si nega

(1) Lo esclude invece ROMANO S., *Principi di dir. amm.*, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1901, 2ª ediz., pag. 307; lo ZANOBINI, il quale conclude nel senso che le pene fiscali sono sempre tipicamente delle pene amministrative, aggiunge poi che anche quando possono assumere carattere penale in senso proprio, esse conservano più tenacemente che qualunque pena di polizia il loro carattere amministrativo (*op. cit.*, pag. 92).

(2) ZANOBINI G., *op. cit.*, pag. 90.

che le sanzioni fiscali abbiano carattere penale vero e proprio adducendo la ragione che l'applicazione è fatta soltanto dall'autorità amministrativa con un provvedimento amministrativo. Ciò equivale in fondo a negare che nel nostro ordinamento giuridico positivo esistano casi in cui organi amministrativi esplicino funzioni giurisdizionali. In verità, io non intendo già scostarmi dal principio per cui la funzione punitiva costituisce una parte della funzione giurisdizionale, e che in quanto essa è funzione di giustizia, di attuazione del diritto, di conservazione dell'ordine giuridico viene di regola affidata ad organi di giustizia.

Certo è però che il dedurre il carattere amministrativo della sanzione fiscale dalla natura dell'organo che è chiamato ad applicarla non ha valore se non si parte dal presupposto che detta autorità possa esplicare solo funzioni amministrative. Nè — a questo riguardo — varrebbe il richiamo alla teorica della divisione dei poteri, teorica che concepita all'inizio dal Montesquieu in modo prettamente meccanico veniva poi, dalla elaborazione dottrina successiva, esattamente e razionalmente accettata nel suo aspetto organico, nel senso, cioè, che nella vasta organizzazione dello Stato ben sono possibili interferenze fra i tre poteri (1).

Pertanto non rileva, nè appare essenziale ai fini di determinare il carattere di una sanzione fiscale, il fatto che essa sia applicata da una autorità amministrativa.

Non si deve derivare la natura della funzione dalla qualifica subiettiva, dell'organo, poichè se nell'epoca moderna le tre forme di attività dello Stato, legislazione giurisdizione e amministrazione, intese in senso materiale, sono attribuite come competenza propria e normale ad organi diversi, che si chiamano rispettivamente legislativi, giudiziari, amministrativi, tuttavia accanto alla competenza principale e propria di ciascun organo possono di frequente essergli attribuite, come competenza eccezionale, attività di ordine diverso. Così gli organi legislativi possono, sotto forma di legge, emanare atti obiettivamente amministrativi, e, in certi casi, a ciascuno dei due rami del Parlamento sono attribuite funzioni giudiziarie ed amministrative; così pure il giudice partecipa all'attività legislativa quando il diritto positivo espressamente gli conferisce la facoltà di valutare l'utilità e l'opportunità dei suoi provvedimenti o di apprezzare interessi collettivi o, in altre parole, di stabilire la norma di legge per il caso concreto (2), e partecipa pure all'attività amministrativa con la volontaria giurisdizione (3); così

(1) RANELLETTI O., *Principii di dir. amm.*, Napoli, Pierro, 1912, pag. 287.

(2) Cfr. RANELLETTI O., *op. cit.*, pag. 255.

(3) V., fra gli altri, CHIOVENDA G., *Principii di dir. proc. civ.*, Napoli, Iovene, 1923, 3^a ediz., pag. 314, il quale considera la giurisdizione volontaria come una particolare forma dell'attività dello Stato esercitata in parte dagli

infine gli organi amministrativi possono legiferare in alcune materie, sia per uno speciale potere concesso dalla costituzione, sia per delegazione degli organi legislativi, sia per virtù del potere regolamentare che normalmente loro spetta, e possono avere attribuzioni giurisdizionali in tutti quei casi in cui la legge dichiara competente in via eccezionale un organo amministrativo a far valere e ad attuare il diritto obiettivo nel caso concreto, mediante la risoluzione definitiva ed obbligatoria di una questione giuridica.

Il carattere extrapenale della sanzione non può quindi dedursi dal fatto che sia chiamato ad applicarla un organo amministrativo. Non si può per ciò solo concludere che anche il provvedimento sia amministrativo. Vero è, invece, che trattasi di un provvedimento amministrativo solo nei casi in cui l'organo amministrativo esplica attività amministrativa; ma ben può darsi il caso che si tratti d'un atto giurisdizionale, quando l'autorità amministrativa sia eccezionalmente investita di funzioni giurisdizionali, espliciti, cioè, attività giurisdizionale. Il principio, affermato con l'usata semplicità e chiarezza dal Ranelletti ed ormai passato fra i capisaldi della dottrina giuspubblicistica italiana, in base al quale la distinzione subiettiva delle attività dello Stato non coincide, nè può essere confusa con quella formale (1), deve, specialmente in relazione all'argomento trattato, essere tenuto presente.

3. — Ma perchè sia poi possibile procedere ad una esatta valutazione della portata dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, sia per ciò che si riferisce alla natura giuridica dei poteri esercitati dall'Intendente di Finanza, sia per quanto concerne il carattere delle sanzioni che è chiamato ad applicare e dell'atto con cui le applica, si rende necessario completare il richiamo ai principi teorici sopra esposti, risalendo al contrapposto concettuale fra giurisdizione ed amministrazione. Brevissime saranno tuttavia, a questo riguardo, le mie osservazioni, poichè non mi è possibile nei limiti del lavoro di riprendere dettagliatamente in esame le numerose teoriche proposte dalla dottrina; mi limiterò pertanto a qualche cenno.

Per il Chioventa (2) l'elemento caratteristico nella funzione giurisdizionale è dato dalla sostituzione di una attività pubblica ad una atti-

organi giudiziari, in parte dagli organi amministrativi e però appartenente alla funzione amministrativa.

(1) RANELLETTI O., *op. cit.*, pag. 310; per una sostanziale analogia di concetti D'ALESSIO F., *Dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo al moderno Stato di diritto*, Roma, 1915, pag. 70 e 198.

(2) CHIOVENTA G., *op. cit.*, pag. 296 e segg.; cfr. anche ROCCO A., *La sentenza civile*, Torino, Bocca, 1906, pag. 9.

vità altrui, mentre nella funzione amministrativa l'elemento caratteristico è costituito dal fatto che questa è attività per sè stante, imposta direttamente ed immediatamente dalla legge ad organi pubblici: primaria e originaria, non già sostitutiva.

Non pochi sono però gli appunti mossi a questa concezione (1): non tutti gli atti giurisdizionali hanno carattere sostitutivo; mentre alcune volte anche l'attività amministrativa ha carattere sostitutivo, in quanto attua norme che hanno altri destinatari; così, ad esempio, nel caso in cui il Sindaco faccia eseguire d'ufficio la demolizione di case insalubri.

Ma, indipendentemente da quanto ebbe già a rispondere il Chiovenda (2), tali rilievi potrebbero anche non apparire decisivi, perchè sul primo punto rimarrebbe a vedere se per definire la funzione giurisdizionale occorra proprio trovare in tutti gli atti compiuti dall'organo la stessa ragione di qualifica e, sul secondo punto, quello per cui l'attività amministrativa in molti casi avrebbe carattere sostitutivo, ben si può obiettare che in tal modo si arriva a dire che ogni comando è attività sostitutiva. Nè ciò risponde certamente al pensiero del Chiovenda; comunque, non intendo qui entrare in maggiori particolari.

Recentemente è ritornato sul contrapposto giurisdizione-amministrazione il Raselli (3) tentando di ovviare alle molte difficoltà cui dà luogo l'applicazione dei diversi criteri formulati, mediante una combinazione ed integrazione dei momenti differenziativi posti in evidenza dai moderni autori italiani.

L'autore riterrebbe più opportuno di mettere in prima linea il momento della diversità dello scopo, rilevando la diversa natura degli interessi tutelati rispettivamente nella giurisdizione e nell'amministrazione: il carattere secondario o sostitutivo, piuttosto che nel singolo atto giurisdizionale, dovrebbe essere rintracciato nell'interesse pubblico soddisfatto nella giurisdizione, interesse che ha carattere indiretto e mediato rispetto agli altri interessi tutelati in modo diretto e principale.

Il criterio della diversità dello scopo perseguito unitamente a quello della diversa natura del rapporto in cui si svolge l'attività statale eliminerebbero ogni difficoltà. Dalla combinazione di questi due criteri deriverebbe che l'amministrazione è l'attività statale rivolta a conseguire

(1) Cfr. DE VALLES A., *Il concetto di giurisdizione in senso materiale*, Riv. di dir. pubblico, 1918, I, pag. 319, nota; CARNELUTTI F., *Lezioni di dir. proc. civ.*, Padova, La Litotipo, vol II, pag. 160; RANELLETTI O., *Principii cit.*, pag. 260, nota 1; RASELLI A., *Alcune note intorno ai concetti di giurisdizione e di amministrazione*, Roma, Athenaeum, 1926, pag. 5.

(2) *Principii cit.*, pag. 299, nota 2 e 379 e segg.

(3) RASELLI A., *Alcune note intorno ai concetti di giurisdizione ed amministrazione*, Roma, Athenaeum, 1926.

la soddisfazione di quegli interessi cui il diritto provvede in modo primario ed immediato, disciplinando rapporti in cui è parte lo Stato impersonato dallo stesso organo che agisce, mentre la giurisdizione è l'attività statale diretta ad attuare il diritto obbiettivo per assicurare il soddisfacimento di quegli interessi che il diritto tutela in linea primaria, disciplinando rapporti fra altri soggetti o fra questi e lo Stato impersonato da organi distinti ed indipendenti dall'organo che svolge questa specie di attività.

Il criterio della diversa natura dell'interesse soddisfatto, interesse statale immediato nella amministrazione, mediato nella giurisdizione, viene dunque ad essere posto in prima linea; tale criterio di distinzione andrebbe poi integrato da elementi formali e precisamente dalla diversa struttura dei rapporti e dalla diversa posizione degli organi preordinati al soddisfacimento degli interessi nella giurisdizione e nella amministrazione.

Senonchè, questa distinzione fra interesse statale mediato e interesse statale immediato non sembra accettabile. Lo Stato nella società esplica una funzione giuridica la quale si concreta nella formazione e nell'attuazione del diritto e questa è la funzione prima, specifica ed essenziale dello Stato, il quale è anzitutto ed essenzialmente l'organo del diritto e nella realizzazione del diritto realizza il primo germe della sua idea (1); come può dunque sostenersi che l'interesse soddisfatto esplicando questa attività è interesse mediato? Tanto nell'attuare il diritto obbiettivo quanto nel provvedere al soddisfacimento dei bisogni collettivi, lo Stato tutela un interesse che di per sè solo giustifica la formazione e la conservazione di questo organismo nella società, ma non è possibile differenziare le due funzioni facendo ad esse corrispondere un diverso interesse od assegnando all'interesse stesso differente natura.

D'altra parte, la combinazione propugnata dal Raselli, anzichè risolvere la questione, la complica senza profitto.

Un'altra formula è stata recentemente proposta dal Carnelutti pel quale la funzione giurisdizionale consisterebbe nella decisione di liti (2). La teorica del Carnelutti ha dato luogo ad un vivace dibattito ed è stata specialmente avversata dal Calamandrei (3) e dal Betti (4) agli scritti

(1) Così esattamente RANELLETTI O., *op. cit.*, pagg. 68, 69.

(2) Cfr. le *Lezioni di dir. proc. civ.*, cit., vol. I, pag. 176 e segg.; ed anche *Sulla « reformatio in peius »*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1927, I, 184; *Lite e funzione processuale*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1928, I, 23 e segg. e *Lite e processo* nella stessa *Rivista*, 1928, I, 99.

(3) *Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1928, I, 9.

(4) Critiche non meno aspre muove al concetto di lite e in generale alla teoria del Carnelutti, il BETTI T., *Osservazioni sul progetto di codice di pro-*

dei quali rinvio senz'altro il lettore. Senza attardarmi in ulteriori discussioni dirò che, a mio giudizio, la tesi più esatta è quella che si attiene alla diversità dello scopo. Questo criterio è pure accolto dal Ranelletti, il quale si accosta al concetto di giurisdizione che vien detto obbiettivo senza però accettare la qualifica di secondario e mediato che alcuni danno allo scopo di tutela del diritto privato (1). L'attività la quale ha per iscopo di attuare le norme giuridiche nel caso concreto è la giurisdizione: legislazione, giurisdizione sono attività con le quali lo Stato adempie la funzione giuridica nella società.

La differenza specifica fra queste attività non può essere data dall'oggetto che è comune; l'attuazione del diritto, invero, è funzione alla quale tendono tutti gli organi dello Stato; occorre dunque vedere come l'attuazione del diritto entri nello scopo dell'una o dell'altra attività. Ciò posto, ne scende che mentre la legislazione si riferisce al diritto obbiettivo come attività che lo pone, la giurisdizione fa riferimento al diritto stesso perchè è attività che lo individualizza nel caso concreto mediante la risoluzione definitiva ed obbligatoria delle questioni giuridiche ad esse relative, e la realizzazione coattiva della medesima, in applicazione al diritto esistente (2), stacca la funzione giurisdizionale dalla funzione amministrativa perchè quest'ultima cura invece la soddisfazione dei bisogni pubblici sia dello Stato come persona a sè, sia collettivi, di cui lo Stato ha assunto la tutela.

Contro questo criterio differenziale sono state elevate delle obiezioni, alle quali ha già risposto esaurientemente il Ranelletti (3). Alcune

cedura civile presentato dalla sottocommissione per la riforma, estratto dal II° vol. dell'*Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Milano, Istituto ed. Scientifico, 1928, pag. 40 e segg. Il BETTI rileva inoltre che il concetto di lite è « un concetto pregiuridico e sociale » che sta sulla soglia del processo, ma di per sè solo non è idoneo ad oltrepassarla. Onde per cavarne un costrutto bisognerebbe trasformarlo in quello di « ragione » e ciò perchè il processo civile per la sua stessa struttura impone all'attore l'onere e il rischio di formulare « la ragione » che intende sostenere e far valere contro l'avversario.

(1) RANELLETTI O., *op. cit.*, pagg. 248, 253.

(2) RANELLETTI O., *op. cit.*, pag. 259.

(3) Il CHIOVENDA G., *op. cit.*, pag. 334, nota I, osserva che il carattere definitivo ed obbligatorio delle decisioni giudiziali è « conseguenza » della loro natura giurisdizionale e non può assumersi nel concetto di giurisdizione e che il criterio differenziale fra giurisdizione ed amministrazione non può trovarsi nell'attuazione del diritto, la quale è funzione comune ai due ordini. Ma come già ho detto nel testo, secondo il RANELLETTI, l'attuazione del diritto è funzione comune della giurisdizione e dell'amministrazione, e però l'attuazione del diritto entra in modo ben diverso nello scopo del-

altre sollevate più di recente non ci sembrano destinate a migliore fortuna.

Così si è detto che la definizione del Ranelletti porterebbe a riconoscere carattere giurisdizionale all'esecuzione delle sentenze penali e delle sentenze su rapporti in cui è parte la Pubblica Amministrazione che vengono da questa mandate ad esecuzione mentre tale attività è considerata come amministrativa (1). Potrà anche esser vero, ma non è

l'una e dell'altra attività; la giurisdizione ha per iscopo di attuare il diritto nel caso concreto, l'amministrazione ha per iscopo di curare la soddisfazione dei bisogni pubblici. Quindi l'attuazione del diritto nel caso concreto è lo scopo della giurisdizione, ma non dell'amministrazione e siccome la giurisdizione è essenzialmente l'attività che attua il diritto nel caso concreto le sue decisioni sono definitive ed irrevocabili, costituiscono cioè cosa giudicata in senso sostanziale.

In questo senso si può convenire col CHIOVENDA che la cosa giudicata è conseguenza caratteristica della decisione giurisdizionale: cfr. anche per i concetti esposti dal RANELLETTI, ROVELLI F., *Sul carattere delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, in *Riv. di dir. pubblico*, 1914, pag. 241. Per altri criteri proposti per delimitare il concetto di giurisdizione dal concetto di amministrazione, vedi pure LESSONA, *La legge, il regolamento e la sentenza rispetto alla loro riforma*, in *Riv. di dir. pubblico*, 1910, pag. 385 e segg.

(1) L'osservazione è del RASELLI A., *op. cit.*, pag. 9; nè più forte mi sembra quell'altra obiezione ricavata da una frase del RANELLETTI in cui per accentuare la differenza fra giurisdizione ed amministrazione egli afferma che in quest'ultima l'attuazione del diritto è compiuta in vista di un interesse pubblico, mentre nella giurisdizione l'organo dello Stato mira semplicemente ad attuare il diritto senza occuparsi degli interessi che con questa attuazione tutela.

Il RASELLI ne trae che, su questa base, per poter stabilire una distinzione assoluta bisognerebbe affermare che quella è diretta alla realizzazione di scopi pubblici, mentre questa non soddisfa alcun interesse pubblico.

La deduzione va certamente troppo oltre e giova alla sua tesi che vuol valersi del criterio della diversa natura dell'interesse tutelato nella giurisdizione e nell'amministrazione, che sarebbe nella prima secondario e mediato, nella seconda primario o immediato.

Se mi è dato di interpretare il concetto del RANELLETTI osservo che questi non dice già che la giurisdizione non soddisfi ad un interesse pubblico e tantomeno ad un bisogno collettivo; tutt'altro. Egli avverte semplicemente che quando l'organo giurisdizionale attua il diritto nel caso concreto adempie al suo compito normale, assolve la sua costante missione, senza preoccuparsi di quegli interessi la cui tutela è richiesta dai subbietti giuridici e che però, attuando il diritto, l'organo giurisdizionale viene necessariamente a tutelare.

L'amministrazione, invece, attua il diritto a quello stesso modo che lo deve attuare e lo attua un individuo il quale esplica la sua attività per la

affatto decisivo. Del resto l'orientamento più recente nella dottrina processuale penale è proprio nel senso di considerare l'esecuzione come facente parte della attività giurisdizionale (1).

4. — Stabilito così un criterio direttivo ci è ormai possibile di discendere all'esame dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796. L'indagine si concentra soprattutto attorno a questi tre quesiti principali :

a) Allorquando compete all'Intendente di Finanza in base al verbale di contravvenzione riconoscere la esistenza della trasgressione e determinare la pena con suo decreto motivato, è a parlarsi di attività amministrativa oppure di attività giurisdizionale ?

b) La sanzione applicata dall'Intendente ovvero da un organo dell'amministrazione diretta dallo Stato ha mero carattere amministrativo oppure è vera e propria sanzione penale ?

c) Infine, il decreto penale motivato emesso dall'Intendente di Finanza ha i caratteri di un semplice provvedimento amministrativo di una autorità amministrativa, oppure è atto giurisdizionale di un organo amministrativo cui la legge riconosce il potere di esercitare eccezionalmente funzioni giurisdizionali ?

Certo non si può porre in dubbio che l'Intendente di Finanza normalmente espliciti attività amministrativa, curi cioè la soddisfazione dei bisogni pubblici tanto dello Stato come persona a sè, come della collettività di cui lo Stato ha assunto la tutela. È risaputo, infatti, che le Intendenze di Finanza istituite in ogni Provincia altro non sono se non uffici amministrativi i quali provvedono al disbrigo dei servizi dipendenti dal Ministero delle Finanze (2) e, di conseguenza, si debbono classificare fra gli organi dell'amministrazione diretta dello Stato.

cura dei propri interessi e la soddisfazione dei propri bisogni; ossia la amministrazione non agisce allo scopo di attuare il diritto, ma di soddisfare i bisogni e gli interessi collettivi e attua il diritto quando nel dirigersi ai suoi fini trova delle norme di diritto secondo le quali o nei limiti delle quali deve agire: cfr. ROVELLI F., *Sul carattere delle sezioni giurisdizionali* ecc. cit., pag. 241, nota 2.

(1) Vedi per maggiori notizie il recente libro del MARSICH P., *L'esecuzione penale*, Padova, Cedam, 1927, cap. II, pag. 35 e segg.

(2) Per qualche cenno circa la formazione di questi uffici amministrativi, la loro costituzione e la loro dipendenza dal Ministero delle Finanze si veda: ORLANDO V. E., *Istituz. di dir. amm.*, Firenze, Barbera, 1921, 5 ediz., pag. 59; PRESUTTI E., *Istituz. di dir. amm. ital.*, Roma, Athenaeum, 1920, 2 ediz., vol. I, pag. 497; FERRARIS C. F., *Dir. amm.*, Padova, La Litotipo, 1923, vol. II, pag. 33; FERRARIS C. F., *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, pag. 79. Per un contributo agli studi a favore della riorganizzazione degli uffici finanziari, OLMO C., *Le Intendenze di Finanza*, in *Rivista di dir. pubblico*, 1916, I, 508.

L'Intendente di Finanza che occupa l'ufficio dipende dal Ministro ed il rapporto costituito fra superiore ed inferiore riveste tutti i caratteri propri del rapporto gerarchico con tutte le conseguenze che da tale rapporto derivano (1), per la ragione appunto che là dove vi è organo dell'Amministrazione diretta dello Stato, sia pure esso patrimonialmente o funzionalmente decentrato, anche v'è legame o vincolo gerarchico.

Innanzitutto, si deve osservare che la funzione esplicata dall'Intendente di Finanza in virtù dell'art. 1 del decreto 23 marzo 1923, n. 796 riveste carattere di eccezione troppo scostandosi e diversificando da tutte quelle altre numerose attribuzioni spettanti a questo organo dell'amministrazione diretta dello Stato, le quali ben possono qualificarsi come proprie e normali. La deduzione è rigorosamente logica, sia perchè il legislatore col citato art. 1 ha inteso assegnare una speciale competenza all'Intendente di Finanza, sia perchè dall'esame di altri decreti (2), in cui si regola l'organizzazione e l'attività degli uffici finanziari, è da escludersi che possa l'Intendente stesso — all'infuori dello specialissimo caso considerato — riconoscere la esistenza della trasgressione e determinare la pena con decreto motivato.

L'ammettere che vi siano nella complessa organizzazione statale organi i quali esercitano funzioni proprie e normali e funzioni che, per la loro differente natura, a quelle si contrappongono, non contraddice — secondo quanto già si è detto — alla teorica sulla divisione dei poteri. Comunque, riconoscere carattere di eccezionalità alla funzione esplicata dall'Intendente non equivale certo a dire e tantomeno a dimostrare che, nelle specie, trattasi di funzione giurisdizionale. A questo riguardo vi sono però altri argomenti tratti in parte dalla dizione di legge e in parte dai principi teorici richiamati.

Già si è avvertito che la funzione punitiva costituisce una parte della funzione giurisdizionale in quanto essa è funzione di giustizia e di attuazione del diritto per la conservazione dell'ordine giuridico. Quando il giudice accerta in base agli elementi materiali la violazione del precetto penale, egli deve poi, necessariamente, applicare la pena in concreto. Orbene, non vedo come si possa negare — a meno di prescindere in completo dalla lettera della legge — il carattere di funzione punitiva alla funzione esercitata dall'Intendente, in quanto che egli pure

(1) Di recente si è occupato dell'argomento il DE VALLES A., *Il concetto giuridico di Gerarchia*, Como, Ostinelli, 1926, estratto dalla *Rivista degli Enti locali*, 1926, n. 2. Non posso qui esporre i concetti dell'A., che, d'altra parte, esamino in altro mio lavoro e che però mi sembra debbano essere accolti con molte riserve specie per quanto riguarda la possibilità di parlare di rapporto gerarchico fra persone giuridiche di diritto pubblico e Stato.

(2) Cfr. la nota 2 a pag. 160.

riconosce che il fatto del privato è passibile di sanzione e determina poi concretamente la pena con decreto motivato.

Nè, d'altra parte, si potrebbe sostenere che quel concetto di soddisfacimento dei bisogni collettivi, il quale forma il substrato fondamentale della funzione amministrativa, trovi riscontro o sia comunque adattabile alla funzione esercitata dall'Intendente. Non si può in verità dimenticare che detto organo amministrativo applica in concreto una pena, e la pena — qualunque sia lo scopo che ad essa si voglia assegnare — non soddisfa bisogni collettivi, ma mira piuttosto a ristabilire l'ordine giuridico turbato. Inoltre se è vero che l'amministrazione, tenuto conto della diversità degli scopi e dei mezzi, non è attività esclusiva dello Stato ma propria di ogni persona fisica o giuridica (1), impossibile riesce conciliare questa nota distintiva col fatto tipico dell'applicazione di una sanzione. L'organo statale che ha potere di applicare una sanzione attua necessariamente la legge, realizza la norma giuridica nel caso concreto.

Qualora, infine, si volesse opporre che anche l'amministrazione attua la legge, onde la funzione svolta dall'Intendente è pur sempre attività amministrativa, bene — a mio avviso — si potrebbe rispondere che :

a) da un punto di vista generale ciò equivale ad ammettere che nel fissare un concetto-limite distintivo fra giurisdizione ed amministrazione, non si può prescindere dal contenuto, dall'efficacia dell'atto, cioè a dire dalla decisione, la quale, trattandosi di attività giurisdizionale, è definitiva e irrevocabile e costituisce cosa giudicata in senso sostanziale;

b) in particolare — seguendo questo criterio — è vero che l'Intendente di Finanza emana un decreto penale e tale atto, sia pur non facendo alcun conto di quanto verrà dicendo circa la sua natura giuridica, ha in sè per espressa dizione di legge (2) tutti gli elementi necessari per divenire definitivo, per costituire cioè cosa giudicata in senso sostanziale. Adunque, l'attività che l'Intendente di Finanza esplica riconoscendo la esistenza della trasgressione e determinando successivamente la pena nel decreto motivato è attività che ha tutte le caratteristiche della funzione giurisdicente (3) e non può perciò essere as-

(1) RANELLETTI O., *op. cit.*, pagg. 117 e 268.

(2) Art. 2 capov. 3 del decreto 25 marzo 1923, n. 796.

(3) Contro : FLORIAN E., *La natura giuridica del decreto penale dell'Intendente di Finanza e gli effetti dello stesso sulla prescrizione* in *La Scuola Positiva*, 1926, II, pag. 97, per il quale l'Intendente di Finanza, a malgrado della apparenza, opera nell'ambito della funzione amministrativa e non diventa punto, in virtù e per gli effetti della competenza col detto decreto attribuitagli, un organo della giurisdizione penale. L'Intendente col suo decreto non amministra giustizia, bensì provvede in via esecutiva agli interessi dell'amministrazione. La questione, però, posta in questi termini non ha importanza. È chiaro infatti, che l'Intendente di Finanza è e rimane or-

similata o confusa coll'attività amministrativa la quale, se pur ha talora l'oggetto comune in quanto essa pure tende ad attuare il diritto obiettivo, in diverso modo si riferisce al diritto obiettivo stesso.

Tutte queste osservazioni non giustificano peraltro il principio affermato dai nostri Tribunali, dalle nostre Corti ed ancor più dal Supremo Collegio, in base al quale, per effetto della disposizione di cui all'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, l'Intendente di Finanza sarebbe senz'altro organo giurisdizionale di primo grado (1). Vero è invece che il decreto 25 marzo 1923, n. 796 non ha creato affatto un organo di giurisdizione di primo grado nell'Intendente di Finanza, pur avendo attribuito a questo organo amministrativo l'esercizio in via eccezionale di funzioni giurisdizionali così come durante la guerra esercitava funzioni analoghe, ma non era organo giurisdizionale, il Comitato dei ricorsi penali istituito col decreto luogotenenziale 12 giugno 1918, n. 978.

gano amministrativo anche quando non esplica funzioni amministrative ed, in particolare, anche quando gli è attribuita una competenza che obiettivamente è penale (r. d. 25 marzo 1923, n. 796). Per il FLORIAN poi il decreto emesso dall'Intendente non deve considerarsi atto di procedimento; il procedimento instaurato col noto decreto si inserirebbe spontaneamente nel sistema delle procedure amministrative; il procedimento avrebbe due fasi: la prima di carattere amministrativo dinnanzi all'Intendente, la seconda — eventuale e condizionata dall'opposizione al decreto — di carattere giurisdizionale penale.

(1) L'erroneità di questa tesi è evidente, nè mette conto che io mi soffermi a dimostrarla: l'Intendente è e rimane organo amministrativo; unicamente trattasi di stabilire se l'attività esercitata è attività giurisdizionale o attività amministrativa. Nelle motivazioni di alcune decisioni il principio che l'Intendente di Finanza è organo giurisdizionale di primo grado è indiscussamente affermato. Cfr. Cassazione, 5 giugno 1924 (*Foro it.*, 1925, II, 26); Cassazione, 9 novembre 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 943, e *Scuola Positiva*, 1926, 57 e *Foro it.*, 1925, 449); Cassazione, 19 marzo 1924 (*La Giustizia Penale*, 1924, 508); altre si esprimono più correttamente: cfr. Cassazione, 26 novembre 1924 (*La Giustizia Penale*, 1924, 323 e *Rivista Penale* 1925, 425, e anche *Foro it.*, 1925, 449); Cassazione, 15 ottobre 1926 (*Foro it.*, 1927, 135, 136). Credo che la falsa affermazione sia dovuta ad improprietà di linguaggio; detta improprietà deriva dal fatto che l'efficacia della decisione è identica sia che si tratti di organo giurisdizionale o di organo amministrativo, quando — s'intende — la funzione esplicita dall'organo è, per sua natura, giurisdizionale.

Altri, sia pur senza dare dimostrazione alcuna del proprio assunto, ha mosso severi appunti alla tesi o — come io credo piuttosto — alle infelici espressioni usate dal Supremo Collegio: v. GIUDICE P., *Legislazione finanziaria, Note al R. D. 25 marzo 1923, n. 796, La Giustizia Penale*, 1925, 373 e segg. L'espressione corretta da usarsi, è: organo amministrativo (Intendente di Finanza), eccezionalmente investito di funzioni giurisdizionali.

Ho già avvertito che nel nostro ordinamento giuridico positivo, talora, v'ha esercizio di attività amministrativa da parte di organi giurisdizionali. Pure possibile è il caso inverso, cioè di organi amministrativi i quali esplichino funzioni giurisdizionali (1); sicchè l'art. 1 del decreto citato prevede una ipotesi che non è affatto nuova e che non dà luogo, dal punto di vista sistematico giuridico, a difficoltà alcuna. Ciò che preme, invero, si è che lo Stato nella società adempia alla sua funzione giuridica, sicchè meno rileva la questione del diverso modo col quale

(1) Basti a questo riguardo ricordare gli organi della così detta giustizia amministrativa, il Consiglio di Stato e la Giunta Provinciale Amministrativa. Veramente prima della legge 7 marzo 1907, n. 62 sul Consiglio di Stato, il carattere giurisdizionale delle sezioni IV e V, era discusso sia in dottrina che in giurisprudenza. Dopo l'esplicita affermazione dell'art. 5 (T. U. 17 agosto 1907, n. 638) tutti furono concordi nell'affermativa, l'unico contrario rimase il TOVAJERA M., *Alcune osservazioni sul ricorso straordinario al Re e i suoi rapporti col ricorso alle sezioni contenziose del Consiglio di Stato in Legge*, 1912, col. 606. Questa questione rimase naturalmente subordinata a quell'altra della unità o dualità di giurisdizione della IV e V Sezione, trattata ampiamente dal D'ALESSIO F., *Rapporti e conflitti fra le due sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, Milano, Soc. Edit. Libreria, 1912. Per gli scopi perseguiti dal legislatore con la legge 7 marzo 1907, per gli inconvenienti cui dette origine, per le gravi controversie sorte in dottrina, cfr. fra gli altri: ROVELLI F., *Sul carattere delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. pubblico*, 1914, I, 208; SCIALOJA V., *Per una riforma delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato in Riv. di dir. pubblico*, 1909, I, 5; D'AMELIO S., *Sulla istituzione in Italia di un Supremo Tribunale amministrativo*, *Riv. di dir. pubblico*, 1912, I, 74, e 170; SCHANZER C., *Vicende e riforme della giustizia amministrativa in Italia*, *Nuova Antologia*, 1 dicembre 1910, pag. 148; GIORGI G., *La Giustizia Amministrativa nel Consiglio di Stato*, in *Legge*, 1910, pag. 2361.

Per un riassunto di molte teoriche fra le quali quelle dell'ORLANDO, CAMMEO, MORTARA, CARUSO INGHILLERI, cfr. DE MARCHI G., *Il ricorso alla IV sezione del Consiglio di Stato contro i regolamenti illegittimi e il cosiddetto interesse a ricorrere*, *Riv. di dir. pubblico*, 1915, I, 305.

Osservo brevemente, giacchè non posso entrare in queste questioni, che coi recenti testi unici delle leggi sul Consiglio di Stato e sulla Giunta Provinciale Amministrativa (decreti 26 giugno 1924, n. 1054, 1055, 1058), i quali coordinano le disposizioni del T. U. 17 agosto 1907, n. 639, con quelle del decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, introducendo modifiche e ritocchi richiesti per il miglior funzionamento degli organi della giustizia amministrativa, tanto la controversia sul carattere giurisdizionale delle sezioni, quanto la controversia dell'unità o dualità di giurisdizione non hanno ormai più ragione di essere.

Per ciò che si riferisce alle altre giurisdizioni amministrative speciali cfr. CHIOVENDA G., *op. cit.*, pag. 363.

le attività vengono distribuite fra gli organi; in ogni caso, deviazioni sono ben possibili tanto più quando queste deviazioni sono giustificate da esigenze pratiche.

5. — Meno complesso è l'esame dal secondo punto relativo alla natura giuridica della sanzione applicata. In verità, questa questione può apparire superflua in quanto che se l'Intendente di Finanza è investito di poteri giurisdizionali, logicamente, deve trattarsi di pena vera e propria.

Comunque, le osservazioni che vengo facendo, mentre avvalorano la tesi del carattere giurisdizionale della funzione esplicita eccezionalmente da un organo dell'amministrazione diretta dello Stato, giovano, d'altra parte, a conferma di quanto già ebbi a dire in linea teorica non accettando la tesi di coloro i quali escludono che le sanzioni amministrative, in specie quelle fiscali, possano talora avere carattere penale vero e proprio.

Mi libero innanzi tutto da alcuni rilievi letterali di poca importanza:

a) nelle disposizioni del decreto 25 marzo 1923, n. 796, talora il legislatore usa i termini *trasgressore*, *trasgressione*, altre volte usa il termine ben più appropriato e assai meno equivoco di contravvenzione (cfr. l'art. 8). In ogni caso, nè mi sembra corretto dedurre il carattere amministrativo o penale della sanzione basandosi su improprietà di linguaggio, nè, di certo, sarebbe questo argomento sufficiente da opporre alle considerazioni svolte;

b) pure usata, negli articoli del decreto, è l'espressione *pena* e a questo riguardo conviene osservare che detta espressione ben potrebbe qui, come altrove, essere adoperata in senso improprio per denominare una sanzione di natura amministrativa. Ma ad escludere che si tratti di mera sanzione amministrativa vi sono buone e fondate ragioni: innanzi tutto, nè si può dimenticare, nè è privo di importanza il fatto che — per espressa dizione di legge — sono eccettuate, dalla speciale competenza dell'Intendente e da tutto il sistema fissato nel decreto, le soprattasse civili, le quali, come già si è avvertito, hanno caratteri assai diversi dalle autentiche pene. L'argomento *a contrario*, lungi dall'essere una arbitraria illazione, trova, pertanto, appoggio nella lettera della legge.

Di più: se è vero che non si può assolutamente prescindere da quell'idea di rapporto con l'entità del fatto e con la colpa, nel singolo caso, che anima l'istituto della pena nel senso vero della parola (1), non vedo come possa negarsi il carattere penale della sanzione di cui all'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, perchè l'ammontare della pena non è già calcolato sulla base di una tassa ed, inoltre, v'ha certamente rapporto fra entità del fatto e colpa se la legge permette all'Intendente

(1) BATTAGLINI G., *op. cit.*, pag. 404.

di Finanza di determinare — secondo il suo libero giudizio — la pena nei casi concreti (1).

Che ove poi si accolga il criterio sostanziale del Battaglini per il quale « allorquando trattasi di mera trasgressione amministrativa, per l'applicabilità della sanzione al fatto basta la semplice disobbedienza senza che sorga una questione giuridica da definirsi con sentenza penale », non si può a meno di riconoscere che, nel caso in esame, valgono non già i criteri della responsabilità amministrativa, ma sibbene quelli della responsabilità penale, della responsabilità cioè scaturente dall'illecito penale. Il decreto penale emesso dall'Intendente può, infatti, dar vita ad una questione giuridica quando venga impugnato dal trasgressore e in questa ipotesi il giudizio davanti all'autorità giudiziaria ha luogo per citazione direttissima secondo le norme degli art. 205 e segg. Cod. Proc. Penale.

Infine, se la pena comminata dall'Intendente è convertibile in arresto personale (2), ciò vuol dire che, nella specie, trattasi di vero e proprio illecito penale. Le conclusioni pertanto non possono essere che queste:

1°) I fatti per i quali l'Intendente viene investito dell'esercizio di poteri penali sono reati.

2°) La sanzione finanziaria di cui all'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 ha carattere penale vero e proprio e non è già mera sanzione amministrativa (3).

6. — Queste osservazioni — a mio avviso — avvalorano i dubbi già manifestati sulla bontà di quella tesi, la quale, basandosi sul fatto che talora molte sanzioni vengono applicate dall'Intendente di Finanza o da altra autorità amministrativa, prescinde dall'indagine diretta a stabilire la natura, il carattere della funzione esplicata dall'organo amministrativo, e arriva alla conclusione che sempre e necessariamente deve trattarsi di sanzione amministrativa, la quale non è pena nel senso proprio del diritto penale. Ora, è vero invece che quando un organo amministrativo è investito, in via eccezionale, di funzioni giurisdicenti, corrispon-

(1) Per ciò che si riferisce agli ampi poteri discrezionali di cui è investito l'Intendente qualche cenno si farà più innanzi. Qui basti l'avvertire che in virtù della circolare riservata n. 16120 per l'applicazione del decreto 25 marzo 1923, n. 796, vi sono casi in cui è in facoltà dell'Intendente concedere la riduzione della pena pecuniaria e ve ne sono altri in cui è anche consentito l'abbandono totale della pena stessa.

(2) Anche per questa questione più innanzi.

(3) Per qualche brevissimo cenno al diritto penale amministrativo, alle pene amministrative e al loro diverso carattere e particolarmente per alcuni criteri *de jure condendo*, cfr. oltre gli autori già ricordati, DI FALCO R., *Pene criminale e pena amministrativa*, in *Rivista di dir. pubblico*, 1915, I, 472.

dentemente, la norma considera il fatto commesso dal privato come illecito penale e consente all'organo stesso di applicare sanzioni penali, le quali non presuppongono affatto il mero illecito amministrativo.

Ma vi sono altre considerazioni le quali integrano e confermano i rilievi fatti sulla natura dell'attività svolta e sulla natura della sanzione applicata dall'Intendente di Finanza in forza dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796.

Non si può infatti dimenticare che l'Intendente di Finanza emana un decreto penale e non mi sembra si possa sostenere che trattasi di atto amministrativo e non già di atto giurisdizionale (1). Il decreto penale emesso dall'Intendente è parificato a molti effetti al decreto penale emesso dal Pretore (2); anzi, una disposizione del decreto 25 marzo 1923, n. 796 sulla competenza dell'Intendente di Finanza a riconoscere la esistenza della trasgressione alle leggi tributarie e a stabilire le penalità, rimanda per i casi di complicità, correatità, responsabilità civile, e per quant'altro non è espressamente previsto negli articoli del decreto, alle norme del Codice Penale e del Codice di Procedura Penale (3). Ma ove pure si voglia negare qualsiasi valore a questi argomenti, e rifacendomi a quell'elemento formale a cui molti danno eccessiva importanza, non pare certo giustificato escludere il carattere giurisdizionale del provvedimento emanato dall'Intendente per la ragione che, nella specie, non vi è processo penale.

Senza richiamare concetti già esposti è vero che, nei procedimenti per le contravvenzioni di sua competenza (4), il Pretore, in seguito all'esame degli atti ed alle investigazioni compiute, ove ritenga di dover infliggere l'ammenda non superiore a lire cento, pronuncia la condanna senza procedere al dibattimento, mediante decreto penale, secondo quanto è disposto all'art. 298 Cod. Proc. Pen. Trattasi qui di autorità giurisdizionale, di sanzione penale, di funzione giurisdizionale, di atto giurisdizionale; tuttavia è ben possibile che la pena venga talora ad essere applicata fuori ed indipendentemente dal processo penale e da una au-

(1) Sta di fatto invece che, sia dall'esame della portata sostanziale del provvedimento, sia anche dall'esame letterale delle disposizioni, la natura giurisdizionale dell'atto non mi sembra possa mettersi in dubbio. Oltre le ragioni esposte nel testo si può ancora aggiungere che il legislatore ha voluto imprimere al decreto penale dell'Intendente carattere di vera e propria decisione e ciò è chiaramente affermato, fra l'altro, agli articoli 3 e 4 del successivo decreto ministeriale 20 giugno 1923, n. 12263 relativo alla data di entrata in vigore del decreto 25 marzo 1923, n. 796.

(2) Cfr. gli articoli 298, 299, e segg. Cod. Proc. Pen.

(3) Cfr. l'art. 8.

(4) Cfr. l'art. 16 capov. 1, Cod. Proc. Pen.

torità amministrativa quando questa è investita in via eccezionale di poteri giurisdizionali.

Oltre a ciò, e considerando la questione da un altro punto di vista, non vedo come si possa considerare il decreto penale dell'Intendente come atto amministrativo, in quanto che, se dell'atto amministrativo v'è l'elemento formale (provenienza dell'atto da parte di un organo amministrativo), manca poi, nel decreto penale, l'elemento sostanziale dell'atto amministrativo (manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione diretta a soddisfare l'interesse collettivo).

Ed anche ove si volesse ammettere che il contenuto del decreto penale è quello di un atto amministrativo e non già di un atto giurisdizionale, accedendo alla tesi che considera i primi come atti i quali non sono affatto diretti alla soluzione di controversie, grave ed insostenibile sarebbe poi — a mio avviso — il dire che gli effetti scaturenti dall'emissione del decreto penale sono confrontabili od assimilabili agli effetti nascenti da un atto amministrativo ossia da una qualunque manifestazione di volontà in senso ampio della Pubblica Amministrazione (1).

Il decreto penale dell'Intendente di Finanza è atto emanato da un organo amministrativo solo ed in quanto questo organo esplica funzioni giurisdizionali, sicchè per tutte queste ragioni, e da qualunque lato si esamini la questione, il carattere giurisdizionale dell'atto sembra fuori dubbio. Adunque, sia perchè non si può forzare nè la lettera nè lo spirito della legge, sia perchè molte e — a mio avviso — fondate argomentazioni giuridiche danno ragione della tesi sostenuta, ben si può concludere riallacciandomi a quei tre punti dai quali son partito :

a) che allorquando a sensi dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 compete all'Intendente di Finanza riconoscere la esistenza della trasgressione e determinare la pena con suo decreto motivato, detto organo amministrativo esplica eccezionalmente funzioni di natura giurisdizionale (2) ;

(1) Non entro per non essere portato troppo oltre in maggiori particolari. Sul concetto di atto amministrativo in senso materiale e in senso formale, per la distinzione degli atti in cui si manifestano l'attività di legislazione, giurisdizione e amministrazione, puramente dal punto di vista obiettivo, prescindendo affatto dall'organo che esplica l'una o l'altra attività e compie gli atti corrispondenti, RANELLETTI O., *Principii* cit., pag. 279 e segg.; per la teoria in generale dell'atto amministrativo cfr. TRENTIN S., *Atto amministrativo*, Roma, Athenaeum, 1915; DE VALLES A., *La validità degli atti amministrativi*, Roma, Athenaeum, 1917, pag. 43 e segg., specialmente per alcune osservazioni sul concetto comune che considera l'atto amministrativo come una manifestazione di volontà.

(2) Per il concetto di questione penale (Strafsache ist ein Verfahren, in dem entschieden wird, ob eine Strafe zu verhängen ist), (alle Prozesse

b) che la sanzione prevista nello stesso articolo della legge è sanzione penale vera e propria, e non già mera sanzione amministrativa, onde, conseguentemente, i principi da applicarsi son quelli della responsabilità penale (1);

c) che, infine, il provvedimento emanato dall'Intendente — il decreto penale — non ha le caratteristiche di atto amministrativo, sibbene quelle di atto giurisdizionale, sia perchè l'organo amministrativo è investito di poteri giurisdizionali, sia perchè trattasi di vera e propria decisione secondo quanto avverte la legge stessa.

Pertanto, col decreto 25 marzo 1923, n. 796, si è creata la speciale competenza penale dell'Intendente di Finanza per le trasgressioni alle disposizioni tributarie a favore dello Stato per le quali è preveduta la pena pecuniaria non avente il carattere di sopratassa civile. Le principali caratteristiche che detto decreto presenta si possono così riassumere: a) si è voluto attribuire all'Intendente di Finanza l'esercizio di un potere giurisdizionale di natura penale in riguardo a speciali motivi di indole tributaria; b) si è voluto instaurare un procedimento il quale offra la possibilità che nel termine relativamente breve di 15 giorni si forni una decisione avente carattere di vero e proprio giudicato penale.

Con gli artt. 2 e 3, di cui dirò in appresso, si è poi posto il trasgressore nella alternativa o di acconsentire alla formazione di una decisione irrevocabile dell'Intendente ovvero, impugnando il decreto penale, di rimettersi alla decisione dell'autorità giurisdizionale in sede penale.

7. — Il capoverso dell'art. 1 avverte che il decreto penale deve emettersi entro 15 giorni dal ricevimento del verbale di contravvenzione. A questo riguardo devonsi peraltro richiamare le disposizioni emanate

in denen über di Verhängung einer vom Staate angedrohten Straafe zu entscheiden ist, sind Strafsachen), e, in particolare, per la possibilità che autorità amministrative applichino pene vere e proprie, cfr. STEIN F., *Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung*, Tübingen, Mohr, 1912, pag. 40 e segg. Cfr. anche BELING E., *Deutsches Reichsstrafprozessrecht*, Berlino-Lipsia, Walter de Gruyter, 1928, pag. 517, per il quale la legge, alcune volte ed entro certi limiti, — deviando dal principio che la inflizione della pena è compito del giudice —, autorizza gli organi di polizia ed altri organi amministrativi ad infliggere pene « in urteilsähnlicher Weise » e però lascia poi all'accusato la possibilità di adire il giudice ordinario.

(1) A questo proposito si osserva anche che non si può negare esservi una serie di sanzioni penali sottratte alla giurisdizione penale. Fra queste vi è pure la sanzione penale applicata dall'Intendente di Finanza a norma del R. D. 25 marzo 1923, n. 796; cfr. in questo senso, LEVI N., *Pene pecuniarie e sanzioni pecuniarie extrapenali* cit., pag. 477, nota 1 e gli autori ivi citati.

successivamente con decreto ministeriale 20 giugno 1923 il quale, agli artt. 3 e 4, precisa che nei primi otto giorni dalla data del verbale di contravvenzione l'Intendente deve attendere le osservazioni del trasgressore, e nel caso che il verbale non sia stato da questi firmato, l'Intendente dovrà immediatamente intimare la contravvenzione ed avvertire l'interessato che gli sono concessi otto giorni di tempo per presentare le proprie osservazioni. In questo ultimo caso il decreto penale motivato dovrà essere emesso non oltre 15 giorni dalla data dell'intimazione, ma per ragioni speciali (supplemento d'istruttoria, comunicazione del verbale all'Ufficio Tecnico di Finanza) il periodo di quindici giorni potrà essere prorogato di altri dieci. L'obbligo che la legge fa all'Intendente di provvedere all'emissione del decreto penale è in realtà privo di qualsiasi valore perchè il ritardo non infirma gli effetti del verbale di contravvenzione e del decreto penale successivamente emesso (1).

Quanto al decreto penale e alla sua natura, essendo esso equiparato agli effetti della prescrizione dell'azione penale ai provvedimenti indicati nel primo capoverso dell'art. 53 Cod. Pen., l'opposizione non ha già carattere di ricorso amministrativo (2), sibbene di vera e propria opposizione al provvedimento di condanna innanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria. Il decreto dell'Intendente di Finanza deve essere motivato e deve portare la determinazione della pena; mancando questi due requisiti penso che il decreto non possa spiegare alcun effetto giuridico.

Il decreto penale di condanna emesso dall'Intendente di Finanza a norma dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, una volta che sia regolarmente notificato al trasgressore interrompe il decorso dei termini prescrizionali (3) in base all'art. 93 Cod. Pen.; ma non può l'Intendente di

(1) In questo senso: Cassazione, 9 giugno 1924 (*Foro it.*, 1925, II, 26); Cassazione, 18 gennaio 1926 (*La Giustizia Penale*, 1926, 202); Cassazione, 28 aprile 1926 (*Riv. di legislaz. fisc.*, 1927, 206).

(2) Che l'opposizione avesse carattere di ricorso amministrativo, ritenne erroneamente Trib. Milano, 26 aprile 1926; in tema di prescrizione mi piace anche ricordare l'interessante caso deciso dalla Cassazione, 3 dicembre 1924 (*La Giustizia Penale.*, 1925, 64). Nella specie trattavasi di reato di omesso pagamento della tassa sul vino e poichè tale reato venne qualificato come reato permanente, in applicazione del generale principio che per i reati permanenti la prescrizione decorre solo dal giorno in cui cessò la permanenza, ritenne il Collegio Supremo che il termine speciale della prescrizione decorresse non già dal giorno in cui avrebbe dovuto eseguirsi il pagamento ma da quello in cui se ne era accertato l'omissione dagli agenti di Finanza.

(3) Giurisprudenza costante; fra le altre, cfr. Cassazione, 9 giugno 1924, (*La Giustizia Penale*, 1924, 966 e nota); Cassazione, 9 novembre 1925 (*Foro it.*, 1925, 449).

Finanza emanare decreti penali per fatti avvenuti ovunque (1). Il decreto 25 marzo 1923 non ha, per vero, limitata la competenza degli Intendenti, ma non ve ne era bisogno perchè per legge organica in ogni Provincia v'ha un Intendente e solo nella Provincia nella quale è preposto può spiegare la sua attività. E ciò dimostra che anche nella formazione del decreto 25 marzo 1923, n. 796 non si è dimenticato — nè del resto lo si poteva — che l'Intendente è organo dell'Amministrazione diretta dello Stato laonde, anche quando trovasi eccezionalmente investito di funzioni giurisdizionali, circoscritto territorialmente è l'esercizio della potestà penale, ricorrendo l'applicazione dell'art. 18 Cod. Proc. Pen. Senonchè, ammesso pure che il decreto penale emanato per contravvenzioni commesse fuori della Provincia alla quale l'Intendente è preposto sia nullo, è a vedersi se nulla è pure la sentenza del Tribunale, competente per territorio, emessa in sede di opposizione. Il Supremo Collegio, partendo dall'idea che presupposto fondamentale per il processo innanzi all'autorità giudiziaria è l'esistenza di un decreto intendentizio valido, ha tratto la conclusione che, mancando il decreto penale stesso per l'incompetenza dell'Intendente di Finanza, illegalmente verrebbe ad essere investito della conoscenza della causa il Tribunale penale (2). Ma, in verità, molto discutibile mi sembra la premessa sulla quale poggia l'argomentazione, perchè — come verrà più innanzi chiarito — il giudizio innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria è un giudizio *ex novo* e se realmente trattasi di giudizio *ex novo*, perchè l'autorità giudiziaria non giudica sul decreto ma giudica sul reato, non si vede perchè mai la validità del decreto intendentizio debba determinare la competenza del giudice ordinario, specie allorchè questi è competente per territorio (3).

Ma assai più interessa ricordare una norma del decreto ministeriale 20 giugno 1923, decreto che — come già ho detto — venne emanato in virtù dell'art. 9 del decreto 25 marzo 1923, n. 796. Con l'art. 6 del decreto ministeriale citato si stabiliva che le disposizioni del decreto 25 marzo 1923, n. 796 dovevano applicarsi rispetto ai dazi interni di consumo nei soli casi di gestioni assunte dallo Stato e particolarmente per le gestioni daziarie dei Comuni di Napoli, Roma, Palermo, Venezia, il che importava che la norma di competenza di cui all'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 veniva, quanto ai dazi interni di consumo, limitata ai soli casi indicati nell'art. 6 del citato decreto ministeriale, onde in ogni altro caso, ove pure si trattasse di dazio imposto a favore

(1) Cassazione, 6 luglio 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 521, *Foro it.*, 1925, 448 e *Foro veneto*, 1925, 47, supplemento penale).

(2) Cassazione, 6 luglio 1925 (*Foro it.*, 1925, 448).

(3) Cassazione, sezioni unite, 16 dicembre 1924 (*La Giustizia Penale*, 1925, 94).

dello Stato, doveva applicarsi l'ordinaria norma di competenza di cui all'art. 75 della legge daziaria, per la quale quando non risulta che dal contravventore sia stata presentata domanda di sottomissione alla decisione amministrativa la cognizione della contravvenzione spetta al giudice ordinario. Secondochè, dunque, le contravvenzioni per mancato pagamento della tassa daziaria sul vino, ad esempio, fossero elevate nei Comuni con gestione diretta del dazio consumo oppure nei Comuni con gestione governativa, la competenza era, per il disposto del citato art. 6, dell'autorità giudiziaria ordinaria nel primo caso, dell'Intendente di Finanza nel secondo caso (1). Convien però osservare che con successivi decreti la materia dei dazi interni di consumo è stata completamente riordinata, sicchè l'art. 6 veniva implicitamente ad essere abrogato. In conseguenza del nuovo ordinamento dei dazi interni di consumo (2) si stabiliva, infatti, che le gestioni relative nei Comuni di Roma, Napoli, Palermo, Venezia, in allora tenute in forza di leggi speciali dall'Amministrazione governativa per conto proprio verso corresponsione ai Comuni di un canone fisso o di eventuali cointeressenze, dovevano essere restituite ai Comuni medesimi. Non di meno, per dar modo ai Comuni di preparare tempestivamente il trapasso delle dette gestioni amministrative, queste, a richiesta dei Comuni stessi, potevano essere brevemente prorogate (3) pur dovendo, tuttavia, essere condotte dal Governo per conto e nell'interesse esclusivo dei Comuni e dovendo questi corrispondere loro i proventi effettivi delle riscossioni al netto delle spese di gestione.

(1) In questo senso, benchè non potesse sorgere dubbio alcuno dalla dizione della legge, cfr. Cassazione, 24 aprile 1924 (*La Giustizia Penale*, 1924, 635 e *Giurisprudenza ital.*, 1924, II, 188); Cassazione, sez. unite, 16 dicembre 1924 (*La Giustizia Penale*, 1925, 493). Per un caso di dazi non pagati i quali spettavano per una parte all'Amministrazione governativa e per un'altra parte all'Amministrazione comunale, onde, malgrado la competenza spettasse per una parte all'autorità giudiziaria ordinaria e per un'altra parte all'Intendente, fu ritenuto applicabile l'art. 26 cod. proc. pen. il quale stabilisce che in simili casi la cognizione di tutti i reati spetta all'autorità giudiziaria ordinaria: Cassazione, 13 gennaio 1926 (*La Giustizia Penale*, 1927, 27).

(2) Cfr. il decreto 24 settembre 1923, n. 2030; detto decreto si ispira, al criterio della rinuncia per parte dello Stato ad ogni provento daziario.

(3) E, in effetti, con decreto ministeriale 24 maggio 1924, n. 997, venne prorogato al 31 dicembre 1925 la gestione daziaria governativa nei Comuni di Roma, Napoli, Palermo, benchè con precedente decreto (31 gennaio 1924, n. 187) già si fosse disposto per il passaggio ai predetti Comuni delle rispettive gestioni daziarie governative. L'art. 1 del decreto avverte infatti: «Le gestioni daziarie governative nei Comuni di Roma, Palermo e Venezia sono rispettivamente trasferite alle predette amministrazioni comunali secondo le norme di cui negli articoli seguenti e con effetto dal 1 febbraio 1924

Il decreto penale intendentizio, come pronuncia di una autorità amministrativa nell'esercizio di una funzione giurisdizionale, deve, per poter spiegare i suoi effetti giuridici, non essere viziato di nullità ovvero non deve mancare di alcuni requisiti essenziali. Torna opportuno a questo proposito ricordare che l'art. 8 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 rimanda, per tutto ciò che non è espressamente previsto dagli articoli del decreto stesso, alle disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale per cui non è difficile dedurre, integrando il disposto dell'art. 1 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 col disposto dell'art. 255 Cod. Proc. Pen., che il nome, cognome e l'età e tutte le altre qualità per bene identificare l'imputato, i motivi in fatto e diritto su cui è fondata l'imputazione, la condanna alla pena pecuniaria, alle spese, e se del caso alla confisca, con menzione degli articoli di legge applicati, la ingiunzione di pagare nel termine, la data e la sottoscrizione dell'Intendente, costituiscono appunto gli elementi necessari perchè il decreto possa spiegare efficacia giuridica.

Per ciò che si riferisce alle formalità necessarie per la notificazione del decreto penale (1), basti osservare che esso deve essere notificato al trasgressore per mezzo dei messi esattoriali ed anche del messo comunale o di un agente autorizzato dagli uffici finanziari esecutivi a norma dell'art. 105 e segg. Cod. di Proc. Pen. in quanto sono applicabili e deve contenere la ingiunzione di pagare, nel termine di giorni quindici dalla notifica, la somma ivi determinata. Dello stesso decreto penale è data comunicazione all'ufficio incaricato della contabilità della contravvenzione e della riscossione delle pene pecunarie. Se il decreto non venga im-

o, in caso di proroga a sensi del capoverso dell'art. 5 del decreto 24 settembre 1923, n. 2030, dal giorno successivo a quello in cui tale proroga avrà termine ».

Per i provvedimenti relativi al dazio consumo nel Comune di Roma e per le modalità delle gestioni governative daziarie per l'anno 1925, cfr. il decreto legge 16 dicembre 1924, n. 2100. Inoltre, con decreto 24 maggio 1924, n. 997 si istituiva presso il Ministero delle Finanze, una Commissione centrale per i dazi interni di consumo. Decreti successivi pure importanti e che hanno relazione con quanto è detto nel testo sono quelli del 3 gennaio 1926, n. 162 e 163 per l'approvazione delle Convenzioni relative ai servizi di vigilanza e di riscontro per la riscossione dei dazi di consumo nei Comuni di Roma e Napoli e del 6 maggio 1926, n. 769 che dispone ulteriormente per i dazi di consumo e per l'addizionale governativa. Quest'ultimo decreto venne poi convertito in legge 27 marzo 1927, n. 635.

(1) Sulla nullità della sentenza che, in grado di opposizione avverso il decreto penale dell'Intendente, dichiara incompetente l'autorità giudiziaria ordinaria per essersi il decreto stesso notificato irregolarmente, Cassazione, 29 marzo 1926 (*La Giustizia Penale*, 1926, 1036; *Foro it.*, 1926, 490).

pugnato dal trasgressore nel termine predetto, diviene definitivo. Questo punto deve però essere chiarito. La legge, sanzionando il principio che il decorso del termine fissato rende definitivo il decreto penale, non viene però a dire e tanto meno a riconoscere che il decreto penale è titolo esecutivo; pertanto nullo è a ritenersi il pignoramento successivo alla notifica del decreto sia perchè il titolo manca di un visto di esecutorietà, sia perchè manca la notifica di un vero e proprio precetto che metta in mora il trasgressore, onde si violerebbero i principi stabiliti dagli artt. 562, 579 Cod. Proc. Civ. (1). Conformemente al principio già enunciato che innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria trattasi di un giudizio *ex novo*, il Supremo Collegio ha pure ritenuto che in sede di opposizione a decreto penale, ove l'interessato non si presenti all'udienza, non perciò deve il Tribunale ordinare la esecutorietà del decreto anzichè giudicare in merito, non trovando detta limitazione alcuna giustificazione nella legge speciale 25 marzo 1923, n. 796 (2). In relazione poi alla tesi certamente errata e alla improprietà dei termini usati in alcune decisioni, per cui si dovrebbe senz'altro considerare l'Intendente di Finanza come organo giurisdizionale di primo grado, debbono farsi alcuni altri rilievi. È fuor discussione che la natura eccezionale dei poteri conferiti all'organo amministrativo non può reagire a tal punto da mutare la qualifica dell'organo stesso; ma poichè indubbiamente riconoscendo la esistenza della trasgressione, determinando la pena ed emettendo decreto penale motivato l'Intendente esplica attività giurisdizionale, la questione che qui si prospetta mira a stabilire se e quando, in virtù di quale atto e per virtù di quale potere o diritto riconosciuto al trasgressore nei confronti del quale è stato emesso decreto penale, la funzione giurisdizionale esercitata dall'Intendente venga ad esaurirsi.

Logicamente, la funzione giurisdizionale esercitata dall'Intendente di Finanza, viene ad esaurirsi nel momento stesso in cui l'organo emana il decreto; tutto ciò che nasce posteriormente a tale atto è l'effetto, è la conseguenza giuridica che per volere della legge si riconnette all'emanazione del decreto; ma, appunto perciò, non v'è più funzione giurisdizionale.

8. — A questo rilievo sono indotto dalle affermazioni fatte da qualche autore ed anche da alcune decisioni del Supremo Collegio, le quali vorrebbero vedere nella impugnativa del decreto penale, entro il termine fissato dalla legge, l'atto che spoglia l'Intendente della funzione giurisdizionale.

(1) Cfr. in questo senso, Pretura Chioggia, 21 settembre 1926 (*Foro it.*, 1926, 491).

(2) V. Cassazione, 11 maggio 1927 (*La Giustizia Penale*, 1927, 1054).

Ma è un errore — a mio avviso — porre allo stesso livello un organo amministrativo investito di eccezionali e limitati poteri giurisdizionali, con un organo giurisdizionale nel senso proprio e completo della parola; come pure si falsa lo scopo dell'impugnativa, scopo che non è già quello di porre nel nulla la funzione giurisdizionale precedentemente esercitata dall'Intendente ed ormai esaurita, sibbene di impedire semplicemente che quella funzione raggiunga determinati effetti previsti dalla legge. L'impugnativa non si contrappone alla attività spiegata dall'organo, ma solo paralizza gli effetti dell'atto materiale — il decreto penale — sopravvissuto all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dell'organo amministrativo. Ed in effetti, è proprio il decreto penale motivato che attesta l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dell'Intendente di Finanza, e l'impugnativa altro non è se non il mezzo concesso dalla legge al trasgressore per impedire che il decreto stesso divenga definitivo.

Tale effetto deve pertanto andar riconnesso direttamente alla legge per volontà della quale è conferita efficacia giuridica definitiva al decreto penale e, indirettamente, al fatto che l'organo amministrativo ha esplicato attività giurisdizionale; ma ciò non toglie che l'impugnativa come manifestazione di volere subiettivo del trasgressore non ad altro si diriga se non a frapporre un ostacolo insormontabile al verificarsi di quell'effetto. Nè, d'altra parte, si può pensare che l'ordinamento giuridico riconosca al potere volitivo individuale tanta forza ed efficacia da giungere non già solo ad impedire il verificarsi di determinati effetti rilevanti in linea di diritto per la sfera giuridica del singolo, ma anche da poter sopprimere o porre nel nulla la funzione stessa esercitata dall'organo. La funzione giurisdizionale esplicata dall'Intendente non può essere legata alla volontà del trasgressore; essa, al contrario, è affatto indipendente: ciò che invece può essere subordinato al volere soggettivo individuale del trasgressore è il verificarsi o meno di determinate conseguenze scaturenti dall'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Ciò posto, anche in riguardo alla speciale natura dei poteri esercitati dall'Intendente di Finanza, mi sembra più rispondente ai criteri della sistematica giuridica pensare che la funzione giurisdicente si esaurisca nel momento stesso in cui viene emesso il decreto penale, onde da quel preciso momento, e non già dall'impugnativa, l'organo cessa di essere investito di funzioni giurisdizionali per ritornare organo amministrativo esplicante funzioni amministrative (1).

(1) Che questa sia la soluzione più corretta parmi si debba dedurre anche dal fatto che la legge prevede — come dirò più innanzi — la possibilità di una definizione amministrativa in qualsiasi stadio del procedimento e fino a quando non sia divenuto definitivo il decreto penale. Ora è

Di fronte al decreto penale, quale atto attestante l'esplicazione da parte dell'Intendente della funzione giurisdizionale, compete al trasgressore una duplice possibilità: o esercitare il diritto di impugnativa oppure lasciare che la decorrenza del termine perentorio renda definitiva la condanna.

Tuttavia, prima di far cenno dei caratteri e delle formalità necessarie per l'impugnativa promossa dal privato avverso il decreto penale dell'Intendente, mi sembra opportuno stabilire se, indipendentemente da tale rimedio disciplinato dalla legge in modo esplicito, sia ammissibile il ricorso in Cassazione dalla decisione intendenzia per incompetenza od eccesso di potere a sensi dell'art. 3 comma 3 della legge 31 marzo 1877 n. 3761 sui conflitti di attribuzione (1).

Credo che il quesito debba avere una differente risposta secondo che il decreto sia o no definitivo. Prima che sia decorso il termine perentorio di giorni quindici dalla data della notifica al trasgressore stesso, il privato è libero — come già si è detto — di esercitare il diritto d'impugnativa oppure di lasciare che la condanna diventi irrevocabile. Tuttavia l'esistenza di questo diritto di impugnativa, che formalmente si estrinseca in una vera e propria opposizione al decreto penale e però sostanzialmente mira a instaurare un giudizio *ex novo* innanzi all'autorità giudiziaria competente a conoscere della trasgressione secondo le norme del Cod. di Proc. Penale, esclude, a mio avviso, l'ammissibilità del rimedio di cui all'art. 3 n. 3 della legge 31 marzo 1877 n. 3761. Questo nuovo giudizio innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria è — s'intende — sottoposto in tutte alle regole comuni, onde non mette conto di occuparsene. Rimane dunque a vedere se sia ammissibile il ricorso contro il decreto definitivo; poichè, secondo i principj già esposti, il decreto penale dell'Intendente è atto giurisdizionale e la decisione del detto organo amministrativo eccezionalmente investito di funzioni giurisdicenti ben può essere, come qualunque altra decisione di una giurisdizione speciale, viziata di nullità per incompetenza od eccesso di potere, non vedo per qual ragione dovrebbe essere tolta al privato la facoltà di ricorso alle sezioni unite della Cassazione. Conclusione questa, però, che prescinde dalle nuove disposizioni contenute nel decreto

certo che per parlare di definizione amministrativa devesi contrapporre due parti in senso processuale e non già una parte ed una autorità investita di potere giurisdizionale, e se è vero che la definizione può avvenire in qualsiasi stadio del procedimento, anche nella primissima fase, sembra logico riportare la cessazione della funzione giurisdizionale esercitata dall'Intendente al momento stesso in cui emette il decreto penale.

(1) Cfr. anche l'art. 62 dell'ordinamento giudiziario, 30 dicembre 1923, n. 2786.

legge 26 febbraio 1928, n. 411 che verrà esaminato nell'ultima parte di questo lavoro. Qui è sufficiente ricordare che per l'art. 1 capov. 3 e 4 del detto decreto, tanto nel caso che il decreto penale intendentizio già sia impugnato innanzi al giudice penale, quanto nel caso che per mancanza dell'impugnativa esso sia divenuto definitivo, il privato può chiedere l'annullamento del predetto decreto al ministero delle finanze per inesistenza della contravvenzione. Queste ultime disposizioni di legge vengono implicitamente a togliere al privato lo speciale rimedio del ricorso in Cassazione a sensi dell'art. 3 n. 3 della legge già citata; anche il Ministro delle Finanze, nell'esercizio del potere di annullamento del decreto penale intendentizio esplica funzioni giurisdizionali e, in certo qual modo, viene per l'appunto a sostituirsi all'organo giurisdizionale — la Cassazione a sezioni unite — e al sindacato che questa può esercitare in virtù del citato art. 3 n. 3. Perciò non mi sembra possibile fondatamente sostenere che la decisione ministeriale consenta di essere poi ancora impugnata innanzi al Supremo Collegio.

Ciò posto, si può senz'altro scendere all'esame delle formalità occorrenti affinché l'impugnazione del decreto penale intendentizio innanzi all'autorità giudiziaria competente a conoscere della trasgressione secondo le norme del Cod. Proc. Pen., sia valida. Dette formalità sono in parte richieste dall'art. 3 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 (1).

(1) Per l'art. 3 la impugnazione viene proposta mediante dichiarazione in carta libera contenente i motivi ricevuta dell'Intendente di Finanza che ha emesso il decreto, o da un funzionario da lui delegato oppure da uno degli uffici finanziari del luogo di residenza del trasgressore, nel termine perentorio predetto di giorni quindici dalla data della notifica al trasgressore stesso. La dichiarazione deve essere redatta in duplice originale; uno degli originale è restituito al dichiarante con la data di presentazione, la firma del funzionario che l'ha ricevuto e il timbro dell'ufficio, come prova della proposta impugnazione. L'ufficio ricevente trasmette immediatamente la dichiarazione all'Intendente di Finanza che ha emesso il decreto. Questi entro dieci giorni dal ricevimento o dalla presentazione al proprio ufficio della dichiarazione di impugnazione trasmette gli atti alla autorità giudiziaria competente a conoscere della trasgressione secondo le norme del Codice di procedura penale o delle altre leggi applicabili al caso, con le osservazioni che ritenga opportune in merito ai motivi dell'impugnazione. Il giudizio davanti l'autorità giudiziaria penale ha luogo per citazione direttissima secondo le norme degli articoli 290 e seguenti del Codice di procedura penale. In generale, si può subito osservare che queste disposizioni non devono essere interpretate con eccessivo rigore; basta — così almeno sembra essere il concetto seguito dal legislatore — che consti della volontà del privato di non accettare il giudizio dell'Intendente. Certo non è lecito aggravare la posizione del privato richiedendo per analogia

L'impugnazione avverso il decreto penale dell'Intendente di Finanza è ammissibile solo se fatta mediante dichiarazione ricevuta, nei modi prescritti, dall'Intendente o da uno degli uffici finanziari del luogo di residenza del trasgressore (1). Dichiarando di impugnare il decreto il contravventore (2) ha l'obbligo di indicare i motivi, ma esattamente ha ritenuto il Supremo Collegio che in sede di opposizione innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria ben possono dedursi altri, diversi motivi (3). Si

oltre alle formalità volute dall'art. 3, anche quelle stabilite dal Cod. Proc. Pen. all'art. 129 per l'atto di ricevimento dell'impugnativa; cfr. Cassazione, 9 marzo 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 725). Ma il Supremo Collegio ha però ritenuto che il richiamo agli art. 129 e 300 Cod. Proc. Pen. debba farsi, per quanto concerne l'impugnazione del decreto penale, impugnazione che deve essere proposta personalmente dall'imputato oppure a mezzo di un suo mandatario speciale e ciò perchè il trasgressore è il solo unico interessato a fare l'impugnazione e la sua volontà, quando non si manifesti direttamente, non può desumersi altrimenti che ha mezzo di un suo legittimo rappresentante; Cassazione, 18 febbraio 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 326, e *Foro it.*, 1925, 449); Cassazione, 15 ottobre 1926 (*Foro it.*, 1927, 135).

(1) Così l'impugnazione non sarebbe valida se fatta mediante spedizione a mezzo della posta o del telegrafo, sistema quello che era ammesso dalle anteriori disposizioni legislative austriache nelle nuove provincie italiane, e ciò per un duplice ordine di ragioni: sia perchè coll'entrata in vigore delle leggi del Regno (r. decr. 5 marzo 1922, n. 288), quelle disposizioni vennero abrogate; sia perchè l'art. 3 del r. decr. 25 marzo 1923, n. 796, regola tassativamente il modo di presentazione del gravame. Per una interessante fattispecie, cfr. Cassazione, 1 aprile 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 721). Inammissibile fu pure ritenuta l'opposizione proposta mediante invio di lettera all'ufficio dell'Intendente, ne si ammise che l'Intendente potesse concedere la restituzione nel termine per proporre ritualmente la impugnativa è ciò per la ragione che le forme stabilite dall'art. 3 sulla impugnazione dei decreti penali debbono osservarsi a pena di nullità e non consentono equipollenti, Cassazione, 22 febbraio 1927 (*Giur. it.*, 1927, 263) ed anche nella rivista *La Scuola Penale Unitaria*, 1928, fasc. 2, pag. 132. Cfr. pure Cassazione, 6 marzo 1926 (*La Settimana della Cass.*, 1926, 246; *La Corte di Cass.*, 1926, 1005 e *Diritto e Pratica tributaria*, 1927, pag. 205).

(2) Ben può darsi il caso che più siano gli imputati ed uno solo fra essi impugni il decreto penale. In tal caso l'impugnazione fatta da quest'ultimo giova anche agli altri di diritto. Il Supremo Collegio ha anche ritenuto che l'organo giudicante deve scendere all'esame non già solo del motivo personale dedotto dal ricorrente ma anche di quelli che possono giovare ai non ricorrenti quando l'impugnazione investa il decreto penale contestandosi la esistenza del reato (nella specie per non essere dovuta la tassa), Cassazione, 12 giugno 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 727, e *Foro it.*, 1925, 449).

(3) Cfr. Cassazione, 29 marzo 1926 (*Foro it.*, 1926, 490).

tratta infatti di un giudizio *ex novo* in tutti i suoi gradi e nelle forme ordinarie, per cui non sarebbe consono ai più elementari principi di diritto limitare la facoltà di difesa del contravventore ai motivi enunciati nella dichiarazione di impugnativa, e ciò anche per il fatto che lo scopo di tale dichiarazione è principalmente quello di render noto all'Intendente la volontà del singolo di instaurare il giudizio di opposizione al decreto penale, evitando l'effetto della definitività che la legge riconnette al decorso del tempo. D'altra parte, posteriormente ai motivi enunciati nella dichiarazione, altri motivi potrebbero essere sopravvenuti e sarebbe rigore incomprensibile che il Giudice ordinario dovesse limitare il proprio esame a quelli contenuti nella dichiarazione. Comunque, proposta la impugnativa avverso il decreto penale e trasmessi gli atti al Procuratore del Re pel giudizio innanzi al Tribunale per citazione direttissima, trasmissione questa che sembra costituire un preciso obbligo dell'Intendente (1), è chiaro che al detto organo amministrativo non può essere consentita alcuna preliminare indagine sull'ammissibilità o meno dell'impugnativa. Unico Giudice competente a pronunciare su ciò è quello dalla legge designato per procedere al giudizio di merito sulla impugnazione proposta, onde non potrebbe certo in nessun caso l'Intendente di Finanze dichiarare la inammissibilità di una impugnazione proposta contro un decreto penale da lui stesso emanato (2). Quanto all'autorità, cui la dichiarazione di impugnativa deve essere presentata, il capoverso 1 dell'art. 3 specifica chiaramente che, oltre all'Intendente di Finanza, anche i funzionari da questo delegati, ed anche gli uffici finanziari del luogo di residenza del trasgressore, possono ricevere detta dichiarazione di impugnativa. Nella dizione ampia di «funzionario da lui delegato» si deve ricomprendere qualsiasi organo od ufficio amministrativo anche se appartenente a persona giuridica diversa dalla persona giuridica Stato, sempre che l'Intendente ritenga opportuno ricorrere ad esso o per incarico di comunicare all'interessato il decreto penale o per delega a ricevere l'eventuale impugnativa.

Così, potrebbe l'Intendente delegare il Podestà del paese di residenza

(1) Il capoverso 3 dell'art. 3 fa obbligo all'Intendente di trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria entro dieci giorni dalla dichiarazione dell'impugnazione del decreto penale. La Cassazione ha peraltro ritenuto che la inosservanza di tale obbligo da parte dell'Intendente non dà luogo ad alcuna conseguenza giuridica, nè rispetto al decreto penale, nè rispetto alla impugnazione.

Cfr. Cassazione, 5 novembre 1925 (*Foro it.*, 1925, 449; *La Giustizia Penale*, 1925, 543).

(2) V. Cassazione, Sez. Unite, 18 luglio 1927 (*Giurispr. it.*, 1927, 210 e *La Giustizia Penale*, 1928, 44).

dell'imputato e sarebbe sufficiente che la dichiarazione di impugnativa per essere valida fosse presentata al delegatario nei termini prescritti, in quanto esso è competente in forza della delega stessa a riceverla(1).

L'ultimo capoverso dell'art. 3 specifica che il giudizio davanti all'autorità giudiziaria penale ha luogo per citazione direttissima secondo le norme degli artt. 290 e seguenti del cod. di proc. pen. e non è consentito al Procuratore del Re di promuovere la declaratoria del Giudice istruttore(2). La sentenza pronunciata dal Tribunale, a seguito dell'impugnazione del decreto penale emesso dall'Intendente, è sentenza di primo grado di giurisdizione e come tale è appellabile. Si è voluto per verità sostenere che il decreto penale emanato dall'Intendente in materia tributaria abbia valore di una sentenza di primo grado, sicchè quella che in caso di opposizione pronuncia il Magistrato ordinario debba essere inappellabile essendo emanata in secondo stadio di giudizio. In tal modo il R. D. 25 marzo 1923, n. 796 non solo avrebbe attribuito all'Intendente la speciale competenza a riconoscere la esistenza delle trasgressioni alle disposizioni tributarie, ma avrebbe anche modificato circa i mezzi di impugnazione e la giurisdizione ordinaria. Ma, a parte il fatto che tale effetto non ha neppure il decreto penale emanato dal Pretore (art. 301 cod. proc. pen.), bene ha ribattuto il Supremo Collegio che invano si cercherebbe negli articoli del R. D. 25 marzo 1923, n. 796 una disposizione dalla quale si possa dedurre che il decreto, anche se impugnato ritualmente, equivalga ad una sentenza del Magistrato pronunciata in prima istanza(3).

Come già si è osservato, per effetto dell'impugnativa il decreto è posto nel nulla e subentra la via ordinaria della normale giurisdizione. L'organo giurisdizionale in sede di opposizione a decreto penale di condanna esaurisce il giudizio con un dispositivo di condanna o di assoluzione. Caduto nel nulla il decreto per effetto dell'impugnazione, errata sarebbe formalmente una semplice dichiarazione colla quale ci si limitasse a respingere l'opposizione(4).

(1) Per un caso di dichiarazione di impugnativa presentata al Sindaco e ritenuta valida cfr. Cassazione, 19 dicembre 1924 (*La Giustizia Penale*, 1925, 200; *Foro it.*, 1925, 449).

(2) In questo senso cfr. anche Cassazione, 6 aprile 1926 (*La Giustizia Penale*, 1925, 720); Cassazione, 25 maggio 1925 (*La Giustizia Penale*, 1925, 724).

(3) Cassazione, 26 novembre 1924 (*La Giustizia Penale*, 1924, 523 e *Foro it.*, 1925, 449).

(4) Però la Cassazione, 27 novembre 1925 (*La Giustizia Penale*, 1926, 201 e *Foro it.*, 1926, 51) ha ritenuto, in un caso in cui il Tribunale non aveva formulato un dispositivo per sè stante, che non sussistesse nullità perchè, non v'era incertezza sulla portata della decisione.

9. — Ben più gravi questioni sorgono, tuttavia, per gli art. 4, 5, 6.

L'art. 4 stabilisce che « in base al verbale di contravvenzione e anche prima di emettere il decreto penale, l'Intendente di Finanza può procedere a tutti gli atti cautelativi che ritenga necessari a garantire i diritti dell'Erario e può iscrivere ipoteca legale sui beni del trasgressore ».

L'art. 5 invece — prevedendo una ipotesi del tutto diversa — dichiara che dopo che sia proposta la impugnazione, può anche procedere a sequestro conservativo nei casi di sospetto di fuga del trasgressore, di timore di sottrazione o di pericolo di perdere le garanzie di esazione, chiedendo l'autorizzazione all'autorità giudiziaria competente per il giudizio. L'ultimo capoverso aggiunge poi che nei casi di urgenza o di pericolo nel ritardo, il Pretore, competente per territorio, può su richiesta dell'Intendente di Finanza autorizzare l'esecuzione anche immediatamente dopo la notifica del decreto e prima che sia decorso il termine per l'impugnazione.

Ciò che si può innanzi tutto inferire dalla lettera della legge si è che il legislatore considera due distinte ipotesi.

Mentre, infatti, l'art. 5 dispone per il caso in cui sia già proposta l'impugnazione del decreto penale e richiede, affinché l'Intendente di Finanza possa procedere al sequestro conservativo, l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria investita del giudizio, l'art. 4, al contrario, intende riferirsi alla fase precedente quando cioè il decreto penale non è ancora stato impugnato. Questa interpretazione non mi sembra dubbia perchè, logicamente, non si spiegherebbe la ragione per cui l'art. 5 consideri l'ipotesi e disponga poi solo per il caso di impugnazione già proposta. Del pari non mi sembra dubbio che il legislatore avrebbe tralasciato di far obbligo all'Intendente, con l'art. 5, di chiedere l'autorizzazione per gli atti cautelativi se non avesse nel precedente art. 4 sottinteso di affermare che, prima della impugnazione, tale autorizzazione non è affatto necessaria. Debbo per altro avvertire che l'aver il legislatore considerata la impugnazione come un fatto giuridico rilevante il quale, nel momento stesso in cui si verifica, porta ad una diversa disciplina dei poteri e delle facoltà spettanti all'Intendente, non contraddice affatto al principio già enunciato che non v'ha coincidenza e nesso causale fra atto di impugnazione ed esaurimento per parte dell'Intendente della funzione giurisdizionale. L'impugnativa, in quanto è manifestazione di volontà del trasgressore rivolta ad evitare l'effetto che la legge riconnette al decorso del tempo, non può — come ho già spiegato — determinare l'acquisto o la perdita di speciali poteri attribuiti all'Intendente. Nè si obietti che il legislatore, prevedendo le due diverse ipotesi — sino a che il decreto non sia impugnato, dopo che sia proposta l'impugnazione — e dando così all'atto di impugnativa il massimo rilievo, ha anche inteso di modificare, in rapporto all'avvenuta dichiarazione di volontà del tra-

sgressore, la condizione subiettiva dell'organo amministrativo investito sino a quell'istante di funzioni giurisdizionali. Già si è detto per quali ragioni la condizione subiettiva dell'organo non può mutare e pure si è chiarito che l'esercizio eccezionale di funzioni giurisdizionali per parte di una autorità amministrativa non ha alcun rapporto colla dichiarazione di impugnativa.

10. — Consideriamo ora più particolarmente l'art. 4.

Riconoscendo la esistenza della trasgressione in base al verbale di contravvenzione e determinando la pena con suo decreto motivato l'Intendente, organo amministrativo, esplica eccezionalmente funzioni giurisdizionali di carattere penale: è l'ipotesi, questa, prevista dall'art. 1 già esaminato. Orbene, sotto questo profilo, il disposto dell'art. 4 ci riporta al medesimo concetto, il che è a dire che anche quando l'Intendente di Finanza in base al verbale di contravvenzione e anche prima di emettere il decreto penale procede a tutti gli atti cautelativi che ritenga necessari a garantire i diritti dell'Erario, l'organo amministrativo, senza mutare la propria qualifica subiettiva, esplica tuttavia funzioni giurisdizionali e poichè la legge pone l'organo amministrativo in questa particolare situazione giuridica, esso non può considerarsi, allorquando esercita dette funzioni, come parte nel processo. La ragione è intuitiva in quanto ripugna ai più elementari principi giuridici che un organo giurisdizionale possa al contempo essere parte in giudizio ed il medesimo concetto mi sembra debba trovare applicazione di fronte ad un organo amministrativo allorquando esplica funzioni giurisdizionali in via eccezionale. V'è però fra i due casi una non lieve differenza, questa: che mentre l'organo giurisdizionale, in quanto è tale subiettivamente, mai può acquistare la qualifica di parte nel processo, l'organo amministrativo al contrario, in quanto è tale subiettivamente e in quanto esercita eccezionalmente funzioni di natura giurisdizionale, può, venendo meno l'esercizio di tali funzioni, riprendere od acquistare la sua posizione normale di parte nel processo. Pertanto, per fare un esempio, non vedo quali fondate obiezioni potrebbero muoversi nel caso che in un primo tempo l'Intendente, organo amministrativo, riconosca la esistenza della trasgressione, determini la pena ed emani decreto penale nei confronti del trasgressore, e, in un secondo tempo, posto che questi impugni il decreto penale, l'Intendente stesso si costituisca parte civile nel procedimento penale relativo; nè, certo, varrebbe l'opporre non essere possibile che l'amministrazione possa costituirsi parte civile dopo aver esercitato una funzione giurisdizionale, perchè, automaticamente, per effetto del decreto penale, l'esercizio della funzione giurisdizionale dell'organo amministrativo è esaurito ed esso viene a trovarsi nella normale condizione di parte in giudizio (1). Ana-

(1) Non mi soffermo sul concetto di parte nel processo, concetto che è sempre oggetto di vivaci dispute in dottrina e sul quale esiste una ricca

loghe osservazioni debbono farsi per il caso che l'Intendente, in base al verbale di contravvenzione e anche prima di emettere il decreto penale, proceda direttamente ad atti cautelativi; la funzione giurisdizionale viene meno tosto che l'atto di cautela, a garanzia dei diritti dell'Erario, è compiuto ed, in effetti, l'esercizio di funzioni giurisdizionali di carattere penale attribuite all'Intendente dal decreto 25 marzo 1923, n. 796 proprio si riduce ai casi previsti dall'art. 1 e dall'art. 4 del decreto.

Tuttavia, risalendo ad una questione di carattere generale, si potrebbe anche chiedere se gli atti cautelativi siano sempre ed in ogni caso atti giurisdizionali. Independentemente, infatti, dallo scopo a cui mira l'atto di cautela, tanto cioè nel caso che tenda a salvaguardare un diritto soggettivo patrimoniale (sequestro conservativo), quanto nel caso che si diriga ad altra, più grave meta, quale la tutela dell'ordine pubblico, della salute pubblica (sequestro di polizia, provvedimenti urgenti dati dal Podestà in materia di igiene, edilizia ecc.), esso è, innanzi tutto, una misura preventiva diretta ad evitare un danno o un male in senso ampio. Nel campo così della tutela cautelare o preventiva del diritto le difficoltà che s'incontrano per fissare il contrapposto concettuale fra giurisdizione e amministrazione si ripresentano e si acquiscono perchè attività intrinsecamente affine può sembrare quella del Pretore che ordina un sequestro o provvede contro un danno temuto o la nuova opera e quella dell'agente che impedisce al ladro di borseggiare o del Podestà che ordina lo sgombrò di una casa pericolante e ingiunge al proprietario di eseguirne le riparazioni con minaccia di eseguirle d'ufficio (1). Si è detto che anche in questi casi una distinzione è ben possibile perchè quando l'organo amministrativo attua il diritto oggettivo, così come lo attua l'organo giurisdizionale e giudica intorno a volontà di legge che hanno altre desti-

letteratura italiana e straniera, perchè l'antitesi stabilita nel testo è vera e concordemente ammessa qualunque sia la teorica cui si voglia accedere sul concetto di parte nel giudizio. Sull'argomento si veda specialmente SALEMI G., *Il concetto di parte e la pubblica amministrazione nel processo civile, penale e amministrativo*, Roma, Athenaeum, 1916, per una raccolta completa di tutte le opinioni manifestate in proposito ed in ispecie per le teoriche che sostengono il concetto materiale di parte oppure il concetto formale o, come io credo più esattamente, il concetto processuale; cfr. pure CHIOVENDA G., *Principi cit.*, pag. 578 e segg; per brevissimi cenni e, particolarmente per il richiamo della bibliografia sull'argomento D'ALESSIO F., *Le parti nel giudizio amministrativo*, Roma, Athenaeum, 1910, pag. 54, nota 1 e 2.

(1) Cfr. CHIOVENDA G., *Principi cit.*, pag. 299 nota 2, il quale, dopo aver ammesso che una distinzione è però possibile, si riporta al criterio del diverso scopo e a questo criterio si attiene pure per affermare che gli atti traverso i quali il giudice prepara la decisione, quantunque non siano giurisdizionali in sè considerati, pure sono da riguardarsi come tali in vista dello scopo cui sono rivolti.

nari, è mosso ad agire da un interesse proprio della Pubblica Amministrazione che si distingue da quello alla pura e semplice attuazione del diritto oggettivo (1).

Comunque, anche prescindendo da questo criterio, non mi par possibile negare che vi sono atti nel processo i quali acquistano le caratteristiche proprie degli atti giurisdizionali, e come tali vanno considerati, per la ragione che sono inscindibilmente legati alla nascita, allo sviluppo e alla estinzione del rapporto giuridico processuale. Il sequestro conservativo, misura cautelare provvisoria, ad esempio, sia che venga chiesto dalla parte all'organo giurisdicante nel corso del processo o indipendentemente da un processo già iniziato, porta di per sè solo alla costituzione di un nuovo rapporto giuridico processuale. D'altra parte il criterio distintivo da noi accolto fra giurisdizione ed amministrazione non vien meno in questi casi. L'agente, infatti, della forza pubblica che si vale di una misura cautelativa, il Podestà che fa demolire d'ufficio case insalubri attua, è vero, la legge; ma la legge provvede qui a soddisfare, particolarmente, bisogni e interessi collettivi in quanto è necessario che, nel primo caso, l'ordine giuridico sia difeso ed è pure una esigenza collettiva, nel secondo caso, che la sicurezza dei passanti, degli abitanti, e dei proprietari vicini sia garantita. Ci troviamo, quindi, sempre nel campo della attività amministrativa. Su questa base è perciò possibile stabilire quando l'atto cautelativo è atto giurisdizionale vero e proprio e quando invece l'atto cautelativo rientra fra gli atti di mera amministrazione.

Posto che ci si deve rifare al contrapposto fra giurisdizione ed amministrazione, posto ancora che relativamente a questo punto ed in specie nei confronti dell'attività svolta dall'Intendente di Finanza già son note le nostre conclusioni, non mette conto di insistere nell'affermare che, sia per le ragioni sopra svolte, sia perchè detto organo amministrativo è eccezionalmente investito di funzioni giurisdizionali, l'atto cautelativo predisposto dall'Intendente deve considerarsi atto giurisdizionale vero e proprio così come è atto giurisdizionale il decreto penale.

L'art. 4, dopo aver affermato che l'Intendente può procedere a tutti gli atti cautelativi che ritenga necessari a garantire i diritti dell'Erario, aggiunge anche che può iscrivere ipoteca legale sui beni del trasgressore, dizione, quest'ultima, superflua in quanto negli atti cautelativi già è a ricomprendersi la facoltà di iscrivere ipoteca legale. Comunque, rimane però sempre a stabilire quali siano questi atti cautelativi, tanto più che l'ampia dizione dell'art. 4 contrasta con quella dell'art. 5 dove il legislatore ha preferito far solo menzione del sequestro conservativo nei casi di sospetto di fuga del trasgressore, di timore di sottrazione o di pericolo di perdere le garanzie di esazione.

(1) RASELLI A., *op. cit.*, pag. 8.

È noto come il sequestro giudiziale penale, di cui s'occupa il Cod. di Proc. Penale, agli art. 166 e 237, non altro sia se non un atto di coercizione reale che ha per iscopo di assicurare al processo determinati elementi di prova e che ha il fondamento nel potere volitivo dello Stato rivolto a sottrarre una cosa mobile alla disponibilità altrui.

Oggetto del sequestro è il così detto corpo del reato, e però il concetto di sequestro giudiziale è concetto in sè molto ampio e tale da comprendere ogni altra cosa la quale possa tornare utile alla scoperta della verità (1). Ma, a parte la possibilità di considerare il sequestro giudiziale penale come atto cautelativo, è certo che l'art. 4 del r. decr. 25 marzo 1923, n. 796 non intende assolutamente ad esso riferirsi. Bastano queste due osservazioni a togliere qualsiasi dubbio, l'una desunta dalla lettera della legge, l'altra fondata sui principi già esposti:

a) l'art. 4 parla di atti cautelativi per garantire i diritti dell'Erario ossia di atti che non servono a garanzia di interessi processuali penali e che non hanno carattere di atti relativi alla coercizione processuale;

b) l'Intendente di Finanza, come più volte si è ripetuto, è organo amministrativo investito eccezionalmente e limitatamente di funzioni giurisdizionali ed un organo amministrativo, sia pure nell'esercizio di tali eccezionali poteri, non può predisporre atti a garanzia di interessi processuali penali.

Ingiustificata, eccessiva ed in aperto contrasto colla dizione della legge sarebbe, comunque, la deduzione per la quale, basandosi sul fatto che l'Intendente di Finanza esercita funzioni giurisdizionali, si dovrebbe concludere nel senso ch'esso possa compiere ogni e qualsiasi atto non escluso il sequestro penale propriamente detto. A parte il rilievo d'ordine generale per cui l'esercizio di una funzione, qualunque sia la sua natura, può essere per espressa dizione di legge limitato al compimento di determinati e specifici atti, è vero che — lo si ricava dai termini usati dal legislatore nell'art. 4 — l'Intendente di Finanza può compiere tutti quegli atti cautelativi che servono a garantire i diritti patrimoniali dell'Erario. Nè certo serve a garantire i diritti patrimoniali dell'Erario il sequestro penale propriamente detto, il quale, oltre all'essere un atto relativo alla coercizione processuale, mira al raggiungimento degli scopi pubblici immediati del processo penale ed ha il suo precipuo oggetto nell'assicurare al processo l'*in genere* del reato.

Scartando, adunque, l'ipotesi che si tratti di sequestro giudiziale penale non si può per altro dimenticare che fra i provvedimenti di diritto privato, devoluti per connessione alla competenza penale, debbono

(1) MANZINI V., *Istituz. di proc. pen.*, Torino, Bocca, 1923, 2^a ediz., pagg. 182, 200.

ricomprendersi anche quei provvedimenti cautelativi disposti a garanzia di interessi civili che possono venire in considerazione nel processo penale.

In altri termini, la legge nostra concede al giudice penale facoltà che propriamente non appartengono alla funzione penale, ma che nondimeno gli sono attribuite per ragioni tradizionali ovvero in base a criteri di economia e di opportunità funzionale (1). Fra i provvedimenti non penali (di diritto civile) del Giudice penale la dottrina suol ricomprendere la condanna al risarcimento del danno senza azione civile a favore della vittima o dell'imputato prosciolto, i provvedimenti circa la restituzione delle cose sequestrate, i provvedimenti tutori ed, infine, i provvedimenti cautelari ossia la cauzione, l'ipoteca legale, il sequestro conservativo.

La dizione dell'art. 4 non lascia alcun dubbio sulla intenzione del legislatore di riportarsi appunto a tali provvedimenti, provvedimenti — in ciò sta l'innovazione — che possono essere presi da un organo amministrativo investito di funzioni giurisdizionali direttamente, allorquando, a suo giudizio insindacabile, quei diritti dello Stato, per la cui tutela o garanzia l'organo stesso venne istituito, possono venire compromessi dall'azione materiale o dal comportamento subiettivo del privato. È chiaro che fra gli atti cautelativi dell'art. 4, a parte l'ipoteca legale di cui v'è menzione esplicita nella legge, debbonsi ricomprendere la cauzione ed il sequestro conservativo. Quanto alla prima si deve però osservare ch'essa ha, nel nostro diritto processuale penale, soprattutto carattere di coercizione processuale e solo secondariamente ed eventualmente può servire a garanzia di interessi civili (2); comunque, potendo essa rivestire quest'ultimo carattere, non esito ad affermare che bene e validamente potrebbe essere ordinata dall'Intendente di Finanza esplicante attività giurisdizionale.

Quanto al secondo provvedimento — il sequestro conservativo — previsto dall'art. 606 Cod. Proc. Pen., esso costituisce una garanzia per gli interessi civili ed avendo pertanto lo stesso scopo della ipoteca legale da questa differisce per la qualità del bene, mobile anzichè immobile. Nè sembra che il provvedimento di cui all'art. 606 del Cod. Proc. Pen., nella sua portata sostanziale si scosti dal provvedimento di cui all'art. 924 Cod. Proc. Civ., trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di una azione assicurativa la quale tende ad ottenere una misura provvisoria e risponde al bisogno effettivo ed attuale di rimuovere il timore di un danno giuridico. Dette misure speciali, determinate da pericolo o da urgenza, trovano il loro fondamento giuridico nel fatto che non ancora si è accertata la vo-

(1) MANZINI V., *op. cit.*, pag. 77.

(2) Cir. gli artt. 242, 336, 607, 609, Cod. Proc. Pen.

lontà di legge che garantisce un bene, onde, per la loro stessa natura, diconsi provvisorie cautelari (1).

Riassumendo, ben si può dire che in forza dell'art. 4 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 alla funzione giurisdizionale spiegata da un organo amministrativo, allorchando emana decreto penale, un'altra se ne aggiunge e precisamente quella consistente nella facoltà di predisporre atti cautelativi, fra i quali rientra il provvedimento di sequestro di cui all'art. 606 Cod. Proc. Pen. Di fronte a questa interpretazione dell'art. 4 — interpretazione che discende dalla lettera della legge e dai principi generali del diritto — non presenta alcuna difficoltà intendere e chiarire il disposto dell'art. 5. A parte il rilievo che l'art. 5 trova solo applicazione allorchando già si è proposta l'impugnazione avverso il decreto penale ed a parte pure che l'Intendente, più non essendo investito di funzioni giurisdizionali, deve rivolgersi all'autorità giudiziaria competente alla streghua di qualsiasi privato per ottenere l'autorizzazione, la menzione esplicita di sequestro conservativo con la specificazione dei casi (sospetto di fuga ecc.) ci richiama per certo all'art. 924 Cod. Proc. Civ.

La dizione dell'art. 5 del decreto 23 marzo 1923, n. 796 e dell'art. 924 Cod. Proc. Civ. è identica, identiche essendo le condizioni per la concessione del sequestro conservativo e sempre richiedendosi come per qualsiasi creditore una parvenza fondata sul credito o, come comune-

(1) CHIOVENDA G., *op. cit.*, pag. 225. Del sequestro conservativo penale nel sistema dei procedimenti cautelari, si è recentemente occupato il SICILIANI T., in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1928, I, 38. L'A., dopo aver esaminate le ragioni che consigliarono l'adozione del nuovo istituto nel cod. di proc. pen., non esita ad affermare che il sequestro conservativo penale trova posto nel sistema delle misure provvisorie cautelari. Nessun dubbio che il sequestro conservativo penale si differenzi dal sequestro giudiziale e dal sequestro penale propriamente detto, nè debba confondersi col pignoramento. Inoltre, malgrado alcune differenze, le analogie e i caratteri comuni fra sequestro conservativo penale e sequestro conservativo civile confermano — secondo l'A., — la identità della natura e della oggettività di questi istituti, non potendo le note differenziali, imposte dalla diversa sede dei due procedimenti cautelari, indurre a stabilire una diversa essenza. Credo che il SICILIANI sia nel vero. La Giurisprudenza è però incerta: vi sono decisioni le quali affermano che il sequestro di cui all'art. 606 cod. proc. pen., è della stessa natura del sequestro conservativo disciplinato dagli articoli 924 segg., cod. proc. civ.; in altre decisioni si parla semplicemente di affinità, in altre ancora si dichiara che i due istituti hanno presupposti e condizioni ben differenti. Gli autori, ad eccezione del MANZINI, inclinano in genere a ritenere che si tratti di due istituti essenzialmente diversi, ma dai lavori preparatori si ricava chiaramente che l'istituto del sequestro conservativo penale sorse sulla piattaforma del sequestro conservativo civile.

mente si suol dire, il *fumus boni iuris*. Parificata è, pertanto, la condizione dell'Intendente a quella del privato; sotto un profilo strettamente giuridico esso è parte e, così come ogni altra parte, richiedendo all'autorità giurisdizionale il provvedimento di sequestro conservativo, esplica una azione assicurativa alla quale terrà poi dietro la domanda per l'attuazione della legge.

Non dirò certo che il sistema fissato dal legislatore negli artt. 4 e 5 è semplice ed organico; il decreto 25 marzo 1923, n. 796 fu già oggetto di vivaci critiche ed, in verità, i criteri adottati dal legislatore male rispondono agli schemi giuridici comuni e alle elaborazioni dottrinarie ormai tradizionali, per il che — come già ebbi ad osservare — ardua riesce l'opera di sistemazione, opera la quale sembra destinata a miglior successo ove non ci si stacchi dal presupposto che l'Intendente di Finanza, malgrado la natura dei poteri in alcuni casi esercitati, è e rimane organo dell'amministrazione diretta dello Stato.

Senza soffermarmi sul capoverso dell'art. 5, concernente la facoltà riconosciuta all'Intendente di chiedere al Pretore nei casi di urgenza o di pericolo nel ritardo la esecuzione anche immediata, ed avvertendo che in proposito debbono richiamarsi le osservazioni già fatte circa la diversa posizione giuridica fatta all'Intendente dall'art. 4 e dall'art. 5, passo senz'altro all'esame dell'art. 6, il quale, oltre toccare punti anche più delicati, prospetta questioni ben più gravi dal punto di vista della sistematica giuridica.

11. — Per l'art. 6, in qualunque stadio del procedimento e fino a quando non sia divenuto definitivo il decreto penale nei termini del precedente art. 2 o fino a quando non sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna, è ammessa la definizione amministrativa della trasgressione.

La domanda per la definizione amministrativa, ove non sia fatta contestualmente alla redazione del verbale di contravvenzione, è diretta all'Intendente di Finanza il quale ha facoltà di fissare la somma da pagarsi entro i limiti del minimo e del massimo della pena pecuniaria (1).

(1) L'art. 6 prosegue poi: « quando le pene pecunarie siano stabilite in misura non eccedente le lire cinquecento e con un minimo non eccedente tale misura, la definizione amministrativa della contravvenzione a tutti gli effetti del decreto, è demandata ai capi degli uffici esecutivi incaricati della contabilità della contravvenzione, i quali devono mensilmente rendere conto all'Intendente di Finanza della provincia, col tramite dell'Ispettore, che ha giurisdizione sull'ufficio, o direttamente se tale giurisdizione non esista, delle definizioni spedite. Per le contravvenzioni in materia doganale e di dazio di consumo è conservata la competenza dei capi degli uffici esecutivi nei limiti di somma stabiliti dalle disposizioni attualmente vigenti. Le norme procedurali stabilite per il decreto penale dell'Intendente di Finanza,

La circolare riservata 2 agosto 1923, n. 16120 ha però aggiunto una condizione essenziale per l'ammissibilità della domanda per la definizione amministrativa collo stabilire che le domande di definizione delle contravvenzioni in via amministrativa debbono sempre essere accompagnate dal deposito della multa. La circolare stessa, inoltre, è di non lieve importanza, sia perchè in alcuni punti chiarisce la portata delle disposizioni del decreto, sia perchè, da un lato, enumera i casi in cui non può essere consentita alcuna riduzione alle pene pecunarie e, dall'altro, ammette che l'Intendente possa ridurre la penalità e talora concedere l'abbandono totale della pena stessa; ciò, tanto in sede di emissione del decreto penale, quanto nell'eventualità che venga richiesta la definizione amministrativa. Tali principi si ispirano evidentemente al criterio di consentire un'ampia sfera di discrezionalità all'organo amministrativo nell'esercizio delle sue funzioni e rispondono ad esigenze di maggior speditezza e di decentramento. Comunque, nè è mio intendimento esaminare partitamente la circolare e neppure coordinare le sue disposizioni con quelle del decreto, lavoro questo che non presenta difficoltà alcuna.

Di maggior interesse per questo studio è invece cercar di stabilire quale sia la natura giuridica, quali siano i caratteri propri della definizione amministrativa di cui all'art. 6, anche in considerazione del fatto che la legge usa normalmente altre espressioni quali oblazione volontaria o conciliazione amministrativa, e, pertanto, appare dubbio se il legislatore abbia inteso creare un istituto nuovo oppure se la definizione amministrativa debba senz'altro essere assimilata all'oblazione e alla conciliazione.

Poichè l'articolo menzionato me ne fornisce lo spunto, utile mi sembra, allargando di un poco l'indagine, riprendere brevemente in esame i concetti di oblazione e di conciliazione amministrativa.

Il diritto penale amministrativo, tanto che lo si consideri come branca del diritto penale generale o come branca speciale del diritto amministrativo, non presenterebbe difficoltà alcuna, sotto il profilo sistematico, se la natura della norma giuridica non risentisse contemporaneamente del carattere di precetto penale e di norma amministrativa (1).

sono applicabili anche in materia di definizione amministrativa adottata o dall'Intendente di Finanza o dal Capo dell'ufficio esecutivo ».

(1) Per qualche cenno MANZINI V., *Trattato di dir. pen. it.*, Torino, Bocca 1908, Vol. I, pag. 101; più diffusamente ROCCO A., *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in *Rivista di dir. pubblico*, 1909, I, pag. 385, il quale, muovendo alla ricerca del criterio distintivo fra delitto e contravvenzione, afferma che le contravvenzioni violano tutte e necessariamente gli interessi che lo Stato persegue mediante l'attività amministrativa. Bene avverte poi che se è esatto sotto un certo punto di vista attribuire alle contravvenzioni il nome di reati amministrativi (*Verwaltungsdelikte*) e al diritto penale contravvenzionale il nome di diritto penale amministrativo (*Verwaltungsstraf*

La combinazione di questo doppio carattere, mentre conferisce alla norma giuridica aspetti tutt'affatto speciali, rende arduo l'individuare la norma stessa, specie, quando, l'un carattere prevale o si sovrappone all'altro. A mio avviso però quando una norma amministrativa viene in considerazione per il diritto penale, non muta il suo fondamento che è pur sempre quello di regolare i rapporti fra la pubblica autorità e i sudditi. Si è anche, per vero, affermato che il contenuto della legge amministrativa non è già una norma giuridica regolante i rapporti fra la pubblica autorità e i sudditi, sicchè, negando che il contenuto della legge amministrativa sia una norma giuridica, si è giunti a stabilire una antitesi fra legge amministrativa a legge giuridica (1); ma questa proposizione dovuta a una iniziale inversione di termini non ha avuto fortuna. Comunque, da un punto di vista generale, si può con sicurezza affermare che i caratteri della norma amministrativa (instabilità, eterogeneità, molteplicità), se pur non hanno molto spesso definiti contorni, molto meno hanno tosto che la norma stessa assuma rilevanza anche per il diritto penale.

Come già ho avvertito dalla dizione della legge nulla si può ricavare: il legislatore in alcuni casi sembra voler porre una netta distinzione fra gli istituti della conciliazione amministrativa e dell'oblazione volontaria; in altri casi, al contrario, dopo aver parlato di definire in via amministrativa, si richiama al disposto dell'art. 101 Cod. Pen., lasciando con sicurezza comprendere che si tratta di una sola cosa e, in altri casi, usa indifferentemente le espressioni di conciliazione amministrativa e di oblazione volontaria.

12. — Valga qualche esempio. Fra questi il t. u. 1 agosto 1907, n. 636 delle leggi sulla sanità pubblica, modificato dal D. 30 dicembre 1923, n. 2889 e da altri testi legislativi, disponendo al capo 2 e 3 sul contratto di lavoro nelle risaie e comminando penalità per chi contravviene all'osservanza delle disposizioni (2), all'art. 110 concede all'imputato che non sia recidivo di far cessare il corso dell'azione penale

recht) ciò non vuol dire che la contravvenzione non sia reato per sua natura, ma invece, come afferma il GOLDSCHMIDT, una obbligazione *ex delicto* del diritto amministrativo. Per quest'ultima tesi vedi specialmente: GOLDSCHMIDT F., *Das Verwaltungsstrafrecht im Verhältnis zur modernen Staats- und Rechtslehre*, Berlino, Liebmann, 1903, pag. 415 e segg.; HERRNRITT H. R., *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen, Mohr, 1921, pag. 360 e segg.

(1) È questa la tesi del LABAND, alla quale ha efficacemente e giustamente risposto l'ORLANDO V. E., *Trattato di dir. amministrativo*, Milano, Soc. Editr. Libreria, 1900, vol. I, pag. 1073.

(2) Cfr. gli artt. 72, 77, 78, 80, 81, 82, 107, 108, 109, 111, 112.

pagando, a titolo di oblazione volontaria, prima dell'apertura del dibattimento, una somma non minore della metà della pena massima corrispondente alla contravvenzione accertata a suo carico, oltre alle spese del procedimento, esclusa la tassa di sentenza; e l'articolo successivo aggiunge poi che il provento delle pene pecunarie e delle oblazioni è devoluto a favore delle pubbliche istituzioni locali di beneficenza.

Di maggiore interesse sono gli artt. 84 e 87 del D. 31 dicembre 1923, n. 3043 che disciplina la circolazione sulle strade ed aree pubbliche. Il legislatore considera due diverse ipotesi e chiama la prima conciliazione, la seconda oblazione volontaria. L'art. 84 dichiara che non si procede contro chi essendo stato colto in contravvenzione alle disposizioni del decreto, per le quali sia comminata la pena in misura non superiore nel massimo a lire duecento, versi immediatamente la somma di lire 25 quando sia conducente di autoveicoli e lire dieci, negli altri casi, al funzionario od agente che accerta la contravvenzione. Questi ne rilascia ricevuta staccandola dal bollettario (1).

Oblazione volontaria — secondo l'art. 87 — si avrebbe invece quando per le contravvenzioni per cui sia comminata la sola pena pecuniaria, quale ne sia il massimo, l'imputato può far cessare il corso dell'azione penale a norma dell'art. 101 del Cod. Pen., pagando entro il termine di un mese da quello della comunicazione del processo verbale una somma corrispondente alla metà del massimo della pena stabilita per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento comprese quelle occorse per la comunicazione del processo verbale a norma dell'articolo precedente. L'oblazione si esegue mediante versamento presso gli uffici del registro, o, se si tratti di contravvenzione ai regolamenti comunali, nelle casse del Comune, della somma relativa, su presentazione, quando ne sia il caso, di un certificato del cancelliere della Pretura attestante le spese occorse (2).

Risalire, prendendo come base questi due disposti di legge, al criterio distintivo fra conciliazione amministrativa e oblazione volontaria non mi sembra nè opportuno, nè possibile. Invero, attenendosi alla dizione di legge, sembrerebbe che il versamento immediato della somma di lire 25 o di lire 10, — quando si tratta di ammende non superiori nel massimo a lire 200 — fosse l'elemento caratteristico dell'istituto della conci-

(1) L'art. 85 ribadendo il principio che trattasi di conciliazione amministrativa aggiunge: « quando non possa o non abbia avuto luogo la conciliazione preveduta nell'articolo precedente, viene redatto processo verbale di accertamento ecc. ... »; l'art. 86 che si ricollega all'art. 85 parla invece di oblazione.

(2) Cfr. anche l'art. 88 il quale dispone per i casi ben distinti in cui la legge non ammette nè la conciliazione nè l'oblazione; vedi anche gli articoli 89 e 90.

liazione, mentre invece derogando — malgrado il richiamo — al disposto dell'art. 101 Cod. Pen. il quale ammette l'oblazione solo quando la pena pecuniaria non superi le lire trecento, l'oblazione stessa, secondo il citato art. 87 ammessa senza limite di somma, si avrebbe pagando la metà del massimo della pena stabilita per la contravvenzione oltre alle spese, dopo la comunicazione del processo verbale entro il termine di un mese.

Pagamento immediato e pagamento successivo verrebbero così a costituire il punto di distacco fra l'uno e l'altro istituto; criterio empirico, adunque, che non può essere assunto per base sistematica e che, in ogni caso, non può affatto caratterizzare nè l'oblazione volontaria, nè la conciliazione amministrativa.

Accenna all'oblazione volontaria anche la recente legge 24 giugno 1923, n. 1420 per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia, modificata con decreto legge 4 maggio 1924, n. 754. Trattando della vigilanza sulla protezione della selvaggina e delle sanzioni stabilite per chi contravviene alle disposizioni della legge, l'art. 29 avverte che gli agenti i quali accertano le contravvenzioni, seguite da sentenza di condanna, percepiranno la metà dell'ammontare delle ammende stabilite dall'art. 30 della legge e la metà del ricavato dalla vendita degli oggetti sequestrati, oltre a premi speciali da determinarsi.

La predetta quota dovrà essere percepita dagli agenti scopritori anche in caso di oblazione. E più oltre, l'art. 31, disponendo circa le condanne per infrazione alla legge, ancora fa menzione dell'oblazione, là dove dice che: « la condanna per esercizio di caccia in una bandita da parte del concessionario, o per utilizzazione di riserva in contravvenzione alle disposizioni della legge, importa di diritto la revoca della concessione. I permessi di caccia o di uccellazione e la concessione di bandita o di riserva sono revocati di diritto anche in caso di oblazione ». Questi unici e troppo fuggevoli cenni non consentono alcun rilievo.

Più strana ed anche più equivoca è la dizione usata dal legislatore all'art. 22 della legge 4 marzo 1877, n. 3706 sulla pesca, modificata poi con la legge 24 marzo 1921, n. 312.

Per le infrazioni alla legge (1) punite con pene pecunarie, e limitatamente alla polizia delle acque, prima che dall'autorità giudiziaria sia pronunciata sentenza definitiva, colui che le ha commesse, qualora non sia recidivo, può far domanda, al capitano del porto se si tratti di pesca in acque salse o salmastre o al prefetto se si tratti di pesca in acque dolci, per ottenere che la procedura sia definita in via amministrativa previo il pagamento di due terzi del massimo della pena pecuniaria stabilita dalle norme legislative o regolamentari. Ma ciò che ancor meglio conferma i miei dubbi, circa la grave confusione che si perpetua in molte leggi attorno ai concetti in esame, è il capoverso del medesimo art. 22 il quale aggiunge che il capitano di porto o il prefetto richiederà in

(1) Cfr. gli artt. 5, 6, 16, 19, 20.

questo caso (cioè nel caso che la procedura sia definita in via amministrativa) gli atti all'autorità giudiziaria e notificherà a quest'ultima la « avvenuta oblazione » da parte del contravventore.

Delle due l'una: o vi è corrispondenza fra definizione in via amministrativa e oblazione volontaria o la legge, usando indifferentemente queste espressioni le quali ben possono rispondere a due diversi concetti, manca di precisione; comunque, non è possibile da essa argomentare per giungere ad una esauriente sistemazione. Ma vi sono casi anche più oscuri.

La legge 18 aprile 1926, n. 731 — come è noto — ha istituiti i Consigli provinciali dell'economia, i quali, oltre maggiori attribuzioni (1), debbono ricevere le denunce di chiunque, sia individualmente, sia in società con altri, eserciti industria, commercio o agricoltura, per modo che i Consigli stessi possano in base alle denunce, di cui all'art. 28, compilare e tenere al corrente il registro delle ditte della propria circoscrizione.

L'omissione e il ritardo nella presentazione delle denunce sono puniti con ammenda da lire 20 a lire 800; la falsa denuncia è punita con l'ammenda non inferiore a lire 400. Orbene, l'art. 31 dopo aver dichiarato che il presidente del Consiglio è tenuto a deferire i contravventori alla autorità giudiziaria, per gli effetti di legge, soggiunge che prima di deferirli alla autorità giudiziaria, li inviterà a fare, entro il termine di 10 giorni dalla data dell'invito, la oblazione giudiziale analogamente a quanto dispone la legge comunale e provinciale. L'oblazione non sarà accettata se, nel caso di omissione, il contravventore non avrà dimostrato di aver soddisfatto all'obbligo della denuncia. Sono esclusi dal beneficio dell'oblazione i casi di falsa denuncia.

Un rilievo che già in questa sede posso fare, è questo: il richiamo alla legge provinciale e comunale è assolutamente fuor di luogo, in quanto che la legge comunale e provinciale, che più innanzi negli articoli interessanti l'argomento trattato verrà esaminata, parla non già di oblazione volontaria, sibbene di conciliazione amministrativa; non mette conto dunque che io mi dilunghi sulle deduzioni che si debbono trarre.

Incerta è tale da non consentire alcuna utile deduzione è pure la dizione degli artt. 35, 36, 37, 38, del decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 per il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani (2). Per l'art. 35 le contravvenzioni (3) alle disposizioni

(1) Cfr. gli artt. 2 e 3.

(2) Il decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 venne modificato in alcune sue parti dal successivo decreto legge 3 gennaio 1926, n. 33. Con tale decreto legge vennero elevate le pene pecunarie di cui agli artt. 24 e 54 del precedente decreto nella misura del quintuplo e venne pure modificato l'art. 35 concernente la conciliazione amministrativa. Nel testo l'art. 35 è riportato secondo le modifiche apportate dall'ultimo decreto.

(3) Cfr. gli artt. 24, 26 e segg.

del decreto potranno essere conciliate davanti all'Ispettore capo del dipartimento nella cui circoscrizione l'infrazione fu commessa. Per tale conciliazione il contravventore dovrà pagare una somma corrispondente al minimo della pena per la prima volta, al minimo aumentato della metà del minimo per la seconda volta ed al doppio del minimo per la terza volta, salvi gli aumenti stabiliti dall'art. 28.

Se si tratti di contravvenzione a pena fissa dovrà pagare per la prima volta la metà di essa, per la seconda volta i tre quarti e per la terza volta l'intera pena (1). Più interessante è l'art. 37: « chi nel periodo di due anni abbia commesso tre infrazioni alle disposizioni del presente decreto, per le quali sia intervenuta condanna o conciliazione, a norma dell'art. 35, od oblazioni ai sensi dell'art. 101 del Cod. Pen., non sarà ammesso a conciliazione, per altri reati, previsti dal presente decreto, accertati nel biennio successivo. Agli effetti delle disposizioni precedenti, sarà sempre considerata come prima contravvenzione quella commessa dopo due anni dall'ultima condanna, conciliazione ed oblazione. La conciliazione potrà aver luogo anche per i danni senza limiti di valore ».

Effettivamente, dall'articolo in esame, sembra che per le contravvenzioni alle disposizioni del decreto la legge abbia voluto porre il trasgressore in questa alternativa: o ricorrere alla conciliazione prevista dall'art. 35 oppure avvalersi del principio generale di cui all'art. 101 del Cod. Penale che introduce nel nostro diritto positivo l'istituto dell'oblazione volontaria. Benchè però la distinzione appaia qui netta, invano si cercherebbe nell'art. 37 il criterio che possa servire per una opportuna delimitazione concettuale dei due istituti; se non erro, infatti, il principio del pagamento del massimo della pena stabilita sancito dall'art. 101 del Cod. Pen. per l'ammissibilità dell'oblazione volontaria staccherebbe tale istituto dalla conciliazione prevista dall'art. 35 in cui, pur avendo il legislatore fissato preventivamente principi per determinare la somma da

(1) Quanto alla domanda di conciliazione essa può essere fatta verbalmente o per iscritto all'Ispettore forestale capo del ripartimento entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale di contravvenzione. L'Ispettore, ammettendo la conciliazione, stabilisce il termine entro il quale il contravventore potrà dimostrare di aver versato presso gli uffici e nei modi che saranno indicati dal regolamento la somma dovuta a titolo di pena. Detto termine non potrà superare i sessanta giorni. Qualora la conciliazione non sia stata invocata o l'ammenda non pagata nei termini suddetti, l'Ispettore trasmetterà il verbale di contravvenzione al Pretore competente per l'ulteriore corso di giustizia (art. 36). Le notificazioni, le domande, i verbali, le quitanze e qualsiasi altro atto relativo alle conciliazioni regolate dall'art. 36 sono esenti da ogni diritto e spesa di bollo e registro.

pagarsi, anzichè demandare la determinazione della penalità al giudizio discrezionale dell'organo amministrativo, non si è invece attenuto al criterio del massimo della pena; ma il criterio nè è giuridico, nè è sufficiente a precisare i contorni dei due istituti, nè di esso solo si deve, in ogni caso, tener calcolo.

Anche il t. u. 1 agosto 1907, n. 636 delle leggi sulla sanità pubblica modificato dal D. 30 dicembre 1923, n. 2889, disponendo all'art. 199 relativamente alle contravvenzioni alle prescrizioni dei regolamenti locali d'igiene, per le quali non siano dai precedenti articoli stabilite pene speciali, (contravvenzioni che sono punite con pene pecunarie da lire 5 a lire 500, salvo sempre le pene maggiori sancite dal codice penale pei reati da esso previsti), dichiara applicabili le disposizioni degli artt. 202 e 203 della legge comunale e provinciale t. u. 4 maggio 1898, n. 164 (1).

Detti articoli concernono la conciliazione amministrativa, sicchè, malgrado il legislatore non usi esplicitamente nell'art. 199 l'espressione conciliazione amministrativa, il richiamo alla legge comunale e provinciale e non già all'art. 101 del Cod. Pen., indica che quell'istituto nulla ha a che fare o, quanto meno, che, concettualmente, esso è distinto dall'altro: l'oblazione volontaria.

Un diverso criterio venne seguito all'art. 42 del regolamento 21 settembre 1901, n. 445 sulla formazione e tenuta del registro di popolazione, modificato con D. 14 maggio 1925, n. 831. L'art. 42 dichiara che le contravvenzioni al regolamento sono di azione pubblica e che, salvo quanto è disposto nell'art. 32 per l'accertamento delle contravvenzioni medesime, basterà, fino a prova contraria, la deposizione asseverata con giuramento innanzi al sindaco degli impiegati od agenti del Comune (2). Il sindaco chiamerà i contravventori avanti di sè per invitarli a fare oblazione nell'interesse pubblico. La misura dell'oblazione verrà fissata dal sindaco entro i limiti rispettivamente indicati per i vari casi nell'articolo precedente e il pagamento immediato di essa contro ricevuta, avrà l'effetto di escludere il procedimento penale. Rifiutandosi il contravventore al pagamento immediato, il sindaco ne farà processo verbale e lo trasmetterà entro ventiquattr'ore al Pretore, il quale dovrà iniziare senza indugio il procedimento penale.

L'art. 42 ricopia, in fondo, la dizione dell'art. 228 legge comunale e provinciale t. u. 4 febbraio 1915, n. 148 il quale considera però due di-

(1) Ora art. 226 e segg. del t. u. vigente; su ciò in appresso.

(2) Detto obbligo è stato tolto dal decreto legge 23 maggio 1924, n. 867 che semplifica la procedura relativa alle contravvenzioni ai regolamenti comunali; anche di questo decreto legge, che ha modificato l'art. 227 della legge comunale e provinciale t. u. 4 febbraio 1915, n. 148 già modificato dall'art. 71 del decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, si dirà innanzi.

verse ipotesi: quella in cui vi sia parte lesa, nel qual caso verrà tentata la « conciliazione »; quella in cui non esista parte lesa nel qual caso — dice la legge — il contravventore è ammesso a fare oblazione per l'interesse pubblico. Altri casi — che per brevità ometto di riportare — bene a proposito potrebbero essere citati a riprova dell'affermazione fatta all'inizio che la dizione della legge, molto spesso incerta o confusa, aumenta le difficoltà d'ordine sistematico (1).

13. — Pertanto, credo meglio tentar di dedurre dall'esame dell'articolo 101 Cod. Pen. che introduce nel nostro diritto positivo l'istituto dell'oblazione volontaria (2); definita la sua natura giuridica, messi in chiaro i suoi elementi tipici, caratteristici, più facilmente si potrà stabilire quali siano le analogie e le differenze — se vi sono — coll'istituto della conciliazione amministrativa, della definizione amministrativa, dell'amichevole componimento.

Si è detto che la facoltà di oblazione volontaria è un diritto subiettivo pubblico del privato, consistente nel potere giuridico che lo Stato riconosce alla volontà individuale di determinare il tramutamento in un mero illecito amministrativo di un fatto preveduto dalla legge come reato e quindi di rendere improponibile o improseguibile l'azione penale. Quella che nella norma astratta è pena, verrebbe, nel caso concreto e per effetto dell'oblazione, ad assumere il carattere di una mera sanzione

(1) Cfr., fra l'altro, l'art. 11 della legge 20 giugno 1871, n. 297 sul secondo censimento della popolazione del Regno; l'art. 7 del decreto legge 21 ottobre 1923, n. 2335 per i reati contemplati dalle leggi sulle imposte di fabbricazione; l'art. 64 della legge 30 dicembre 1923, n. 3268 sulla tassa generale di bollo; l'art. 26 della legge 30 dicembre 1923, n. 3275 sulla tassa di bollo sui trasposti; l'art. 357 regol. doganale 13 febbraio 1896, n. 65; relativamente poi all'Intendente di Finanza e all'art. 6 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, molte sono le leggi che ad esso richiamano: cfr. art. 23 legge 30 dicembre 1923, n. 3283 sulle tasse ciclistiche ed automobilistiche; art. 31 legge tributaria 30 dicembre 1923, n. 3279 sulle concessioni governative; art. 19 legge 30 dicembre 1923, n. 3277 per la tassa sulle carte da giuoco; art. 25 legge 30 dicembre 1923, n. 3274 per le tasse sui conti degli alberghi, ristoranti e caffè; art. 53 legge 30 dicembre 1923, n. 3273 sulla tassa per gli scambi. Per una raccolta di casi in cui è ammessa l'oblazione o la conciliazione, la quale si riferisce però a leggi meno recenti ed ora in parte modificate, Rocco A., *Sul così detto diritto penale amministrativo* cit., pag. 398, nota 3.

(2) Per l'esame dell'art. 101 del Codice penale vigente, per i precedenti legislativi di detto articolo, per le discussioni parlamentari intorno ad esso, cfr. RENDE D., e MALGERI A., *La oblazione volontaria nel codice penale e nelle leggi speciali*, Milano, Vallardi, 1912, pag. 29.

amministrativa e quello che nella legge è reato verrebbe ad assumere — per effetto dell'oblazione — carattere di semplice illecito amministrativo. Rinunciando il privato alla tutela giurisdizionale ed assoggettandosi spontaneamente alla sanzione incorsa, la Pubblica Amministrazione riprenderebbe la sua ordinaria potestà e libertà d'azione e di esecuzione stabilendosi direttamente fra essa e il privato un rapporto di esecuzione amministrativa (1).

Questa costruzione però poggia su un artificio al quale non si sente il bisogno di ricorrere. Indubbiamente colui che fa oblazione volontaria esercita un diritto pubblico soggettivo; ciò si ricava dall'art. 101 Cod. Pen.; e così come vi sono diritti pubblici soggettivi del privato e diritti pubblici soggettivi della Pubblica Amministrazione, è logico che, per non annullare il contenuto stesso di ogni singolo diritto soggettivo, ad essi sempre corrisponda un dovere giuridico da parte di chi, nel caso concreto, trovasi obbligato. Pertanto, se l'oblazione volontaria costituisce un diritto pubblico soggettivo del privato, di fronte ad esso trovasi un corrispondente obbligo della Pubblica Amministrazione di accettare l'oblazione, limitatamente — s'intende — al caso ch'essa sia fatta secondo le norme e i requisiti voluti dalla legge. Fin qui nulla di controverso.

Non così invece quanto al contenuto intrinseco di questo diritto pubblico soggettivo del privato, contenuto che dovrebbe — secondo l'opinione su esposta — tramutare un fatto preveduto dalla legge come reato in un semplice illecito amministrativo.

Invero, anche assegnando la massima estensione ad un diritto pubblico soggettivo del privato, ripugna il pensiero che la volontà individuale possa determinare la trasformazione di un fatto. Il fatto non può mutare natura a piacere del privato; ciò che è reato per legge è e rimane reato, nè può la legge stessa riconoscere alla volontà individuale potere di operare trasformazioni, senza togliere al precetto giuridico l'efficacia sua e senza accettare il principio sovvertitore della supremazia delle volontà singole di fronte alla legge (2).

D'altra parte non mi sembra neppure accettabile l'opinione comune, la quale, rifacendosi al pensiero del Pessina nella relazione alla Commissione del Senato, afferma che l'oblazione non è transazione, ma esecuzione volontaria della pena. Non starò a dimostrare quanto sia assurdo parlare di transazione: a parte la considerazione d'ordine generale che giustamente si nega la possibilità di trasportare *sic et simpliciter* istituti di diritto privato nel campo del diritto pubblico, è vero che di

(1) È questa la tesi del MANZINI V., *Trattato di dir. pen.*, cit. vol. 3, pag. 409 e segg.

(2) Per qualche altro rilievo critico alla tesi del MANZINI, ALIMENA B., *Principi di proc. pen.*, Napoli, Pierro, 1914, vol. I, pag. 364.

fronte ad un fatto considerato come reato dalla legge penale, anche ricorrendo ai precedenti storici e cioè al giudizio in concordia o truglio delle antiche leggi napoletane per reati minori (che erroneamente si è voluto considerare come una transazione fra l'accusato e l'accusatore pubblico), non si evita di sovvertire i più elementari principi del diritto penale positivo. Se mai è a vedersi se si possa parlare di transazione per la conciliazione amministrativa.

L'oblazione sarebbe adunque esecuzione volontaria della pena, assoggettamento spontaneo alla pena stessa o, più precisamente, volontario adempimento della obbligazione giuridica penale corrispondente al diritto subbiettivo di punire dello Stato (1). Senonchè, io son d'avviso che si arrivi a concepire l'istituto dell'oblazione in sì fatto modo rovesciando i termini della questione o, quanto meno, spostandoli notevolmente e non utilmente.

Se è vero che l'oblatores esercita una facoltà per legge riconosciuta — su ciò tutti concordano — facoltà che è un diritto pubblico soggettivo del privato cui corrisponde un preciso dovere giuridico della Pubblica Amministrazione, i fautori della tesi comune dovrebbero poter vantaggiosamente rispondere a questa domanda: può l'esercizio di un diritto pubblico soggettivo del privato estrinsecarsi nell'assoggettamento volontario alla pena?

Solo in tal modo si potrebbe convenire sull'equivalenza fra il concetto di oblazione volontaria e di assoggettamento volontario alla pena.

D'altra parte, ben si può muovere — a mio avviso — l'appunto alla tesi la quale considera l'oblazione volontaria come assoggettamento volontario alla pena che, in tal modo, si considera e si definisce l'istituto esclusivamente dal lato negativo. Ora, posto pure che l'elemento nega-

(1) In questo senso ROCCO A., *op. cit.*, pag. 400; ALIMENA B., *op. cit.*, pag. 363; LONGO M., *Commento al cod. pen. ital.*, Torino, Bocca, 1911, vol. I, pag. 368; contro: MANZINI V., *op. e loc. citati* il quale, logicamente e conseguentemente, partendo dal concetto criticato nel testo a proposito della trasformazione del fatto da reato in illecito amministrativo, avverte che l'atto di oblazione non costituisce esecuzione volontaria della pena perchè alla sanzione cui l'oblatores si sottopone mancano i presupposti e in parte gli effetti della pena.

Neppure esatto mi sembra dire che mediante l'art. 101 Cod. Pen., si volle concedere per regola generale ai contravventori la facoltà di sottrarsi al giudizio e alla condanna, ossia di ottenere una specie di remissione purchè la contravvenzione da loro commessa non importi se non la sola pena pecuniaria non oltre le lire 300, mediante il pagamento d'una somma corrispondente al massimo della pena stabilita per la contravvenzione commessa, oltre le spese di procedimento. In questo senso CIVOLI C., *Trattato di dir. pen.*, Milano, Pirola, 1912, vol. I, pag. 738.

tivo nell'oblazione sia costituito del fatto « assoggettamento alla pena » e che tale fatto ben potendo assumere forme ed aspetti diversi trovi pur sempre la sua giustificazione nella necessità di reintegrare l'ordine giuridico turbato, è vero che non è possibile tracciare le caratteristiche di un istituto di diritto osservandolo unicamente da questo angolo visuale; occorre tener calcolo non già solo di elementi negativi, sibbene anche di elementi positivi e nell'oblazione volontaria, infatti, non si può dimenticare che v'ha pure un interesse del privato affermantesi in concreto. Detto interesse acquista giuridica rilevanza perchè è indubbiamente il fattore primo che spinge il privato all'oblazione. Se l'oblazione non costituisse per il privato un mezzo semplice, pratico e vantaggioso, nessuno vorrebbe certamente rinunciare alla garanzia giurisdizionale ordinaria, abbandonando questa via per scegliere quell'altra. La legge, dunque, offre talora al privato questo mezzo perchè il sistema di diritto deve tener conto anche della praticità; non si può, insomma, immaginare un ordinamento giuridico in cui si faccia astrazione dalle contingenze, dalle situazioni della vita pratica. Nè v'ha forse istituto di diritto che più dell'oblazione risenta di questa necessità; la struttura giuridica dell'istituto non può, a mio avviso, giustificarsi se non da un punto di vista squisitamente pratico. L'interesse del privato si sostanzia in ciò che per mezzo dell'oblazione egli evita le formalità processuali. L'oblato non vuole affrontare la solennità del processo (1); con ciò — implicitamente — egli rinuncia alla garanzia giurisdizionale ordinaria e segue una via molto più spiccia che taglia completamente fuori, per così dire, il processo in tutte le sue forme e in tutte le sue fasi. Il principio della necessità di reintegrare l'ordine giuridico turbato non riceve da ciò pregiudizio alcuno. Chi viola il precetto penale è sempre e necessariamente punito; ma questa questione non tocca quella del differente modo col quale il sistema di diritto può raggiungere lo scopo, onde nell'oblazione volontaria questo scopo è raggiunto assecondando l'interesse e il volere del contravventore e prescindendo del tutto dalla solennità normale del processo. Di tutto ciò — a mio avviso — non tien calcolo chi afferma semplicemente che il concetto di oblazione volontaria coincide con quello di assoggettamento volontario alla pena. D'altra parte, ove pure si volesse seguire questa tesi non è difficile vedere l'equivoco in cui si cade: l'assoggettamento volontario alla pena è infatti possibile solo ed in quanto il privato rinunci alla garanzia giurisdizionale ordinaria costituita nello Stato, per cui l'esecuzione volontaria della pena può solo — se mai —

(1) Contro la tesi che considera l'oblazione come un istituto destinato a favorire l'imputato con l'omissione della solennità del giudizio, RENDE D., *Caratteri generali dell'oblazione volontaria*, estratto dalla *Giustizia Penale*, 1906, fasc. 46, pag. 15.

essere considerata come una diretta conseguenza dell'avvenuta rinuncia. Non si può, insomma, pensare che il privato si sottoponga volontariamente alla sanzione, avvalendosi di un procedimento che è posto fuori della tutela giurisdizionale solita, senza aver preventivamente preferito sottrarsi a quella stessa garanzia giurisdizionale che la persona giuridica Stato, in omaggio ai più elementari e necessari principii, gli appresta.

14. — In tal modo, il diritto pubblico soggettivo dell'oblato si estrinseca, non già nell'assoggettamento volontario alla pena, sibbene nella possibilità di rinunciare alla garanzia degli organi giurisdizionali ordinari, sottoponendosi ad un procedimento sanzionatorio posto al di fuori di quella abituale e normale garanzia. Tale concetto mi sembra preferibile ad ogni altro per queste ragioni:

a) perchè il pensare a un diritto pubblico soggettivo che si concreta in una rinuncia alla tutela giurisdizionale apprestata dallo Stato non urta affatto contro la logica giuridica; libero è il privato, quando si creda leso in un suo diritto o v'ha un rapporto giuridico incerto da regolare, di valersi o di rinunciare alla garanzia giurisdizionale; la volontà sua può certamente determinarsi nell'uno o nell'altro senso e può pertanto esercitare questo o quel diritto pubblico soggettivo;

b) il concetto di un diritto pubblico soggettivo che si estrinseca in una rinuncia è concetto ampio e generale; non è certo il caso di istituire analogie, ma è noto che nel processo civile v'ha un istituto, il compromesso, che implica appunto la rinuncia alla cognizione di una controversia per opera dell'autorità giudiziaria (1). Nel processo penale, malgrado il diverso scopo e benchè non si tenda a regolare rapporti o situazioni patrimoniali, sibbene ad accertare il fondamento della pretesa punitiva dello Stato anche quando tale pretesa punitiva può avere un regolamento patrimoniale, è eccezionalmente riconosciuta la facoltà, in ordine a determinati reati di natura contravvenzionale, al privato di avvalersi del diritto pubblico soggettivo di rinuncia alla garanzia giurisdizionale. L'oblato rinuncia alla garanzia preferendo sottoporsi ad un procedimento al quale fa difetto quella stessa garanzia;

c) costruendo l'istituto dell'oblazione volontaria secondo il criterio della rinuncia alle garanzie giurisdizionali si semplifica, da un lato, e si evita, dall'altro, di ricorrere alla tesi inaccettabile del tramutamento del reato in un mero illecito amministrativo;

d) in rapporto poi alla teorica tradizionale che considera l'oblazione volontaria come assoggettamento volontario alla pena, a parte le ragioni già esposte, da un punto di vista strettamente giuridico maggior fondamento trova il concetto di un diritto pubblico soggettivo di rinuncia

(1) CHIOVENDA G., *op. cit.*, pag. 108.

alla garanzia giurisdizionale, che non il concetto di un diritto pubblico soggettivo di esecuzione volontaria della pena.

Fissati questi punti v'è qualche altro rilievo a farsi: si deve porre da un lato alla natura della funzione esercitata dalla Pubblica Amministrazione che trovasi obbligata ad accettare l'oblazione, dall'altro all'elemento processuale. Quanto alla natura della funzione esplicata dall'organo amministrativo si deve stabilire se si tratti di funzione giurisdizionale oppure di funzione amministrativa; questo dubbio merita di essere chiarito perchè qualora si ritenga, come io credo, che la Pubblica Amministrazione espliciti una mera funzione amministrativa, potrebbesi in ciò vedere una conferma a quella tesi che vuol tramutare il fatto da reato in illecito amministrativo.

Senonchè, richiamando le considerazioni già svolte attorno ai concetti di giurisdizione e di amministrazione, non è difficile vedere che la funzione esplicata dalla Pubblica Amministrazione di fronte all'esercizio del diritto subiettivo del privato, manca di qualsiasi requisito per essere considerata come funzione giurisdizionale.

Nei casi in cui la legge ammette il privato a valersi del proprio diritto di rinuncia alla garanzia giurisdizionale, nei casi cioè in cui il contravventore evitando la solennità del processo preferisce seguire la via pratica e vantaggiosa dell'oblazione, la Pubblica Amministrazione svolge certamente una attività che è esecuzione od applicazione di una precisa norma di diritto, perchè questa attività è dal diritto regolata in maniera ch'essa nel suo esplicarsi e nel contenuto degli atti in cui si concreta è l'adempimento di un preciso dovere giuridico (1), in particolare il dovere giuridico di accettare l'oblazione. Tuttavia, tanto l'attività amministrativa quanto l'attività giurisdizionale possono avere per contenuto il compimento di un preciso dovere giuridico per cui, su questa base, non è possibile trovare la soluzione.

Però se è vero che la Pubblica Amministrazione deve necessariamente accedere alla domanda del privato, il cui interesse si manifesta nel senso di preferire il mezzo pratico dell'oblazione piuttosto che sottostare alla solennità del processo, è vero anche che dall'obbligo imposto alla Pubblica Amministrazione di uniformare la propria azione ad una precisa norma di diritto di fronte all'esercizio del diritto pubblico soggettivo del privato deve pur nascere l'effetto, la conseguenza pratica, cioè a dire la possibilità per il privato di fare, quando lo crede opportuno e nei casi consentiti dalla legge, l'oblazione. Or dunque, ove pure non si voglia negare che, accedendo all'oblazione, la Pubblica Amministrazione realizzi il diritto obiettivo, è certo però che la realizzazione del diritto obiettivo viene qui solo in considerazione come effetto

(1) RANELLETTI O., *Principii* cit., pag. 360 e segg.

mediato dell'azione svolta dalla Pubblica Amministrazione, in dipendenza dell'esercizio del diritto pubblico soggettivo dell'oblato. In altri termini: di fronte alla manifestazione volitiva del privato che nell'oblazione è per sè sufficiente a vincolare l'attività della Pubblica Amministrazione, la realizzazione del diritto non può già costituire lo scopo, nel qual caso tratterebbesi di giurisdizione, ma sibbene il risultato, l'effetto mediato dell'azione amministrativa svolta secondo il diritto (1). La Pubblica Amministrazione di fronte all'oblato consegue certo uno scopo, ma questo scopo è identico a quello che, più in generale, ottiene lo Stato per mezzo dell'istituto giuridico del processo: sempre e in ogni caso trattasi di punire il contravventore e, da questo lato, può anche essere irrilevante il diverso modo col quale lo scopo è raggiunto, purchè — s'intende — si arrivi a ristabilire l'ordine giuridico turbato. Ora soddisfacendo a questa esigenza della collettività, e usando dei mezzi che la norma le consente, ben può darsi che l'amministrazione realizzi il diritto stesso; ma si tratta in ogni caso di un effetto mediato, conseguente all'azione amministrativa e non già dello scopo (2).

La Pubblica Amministrazione, di fronte all'esercizio del diritto subiettivo dell'oblato, esplica attività amministrativa e, in particolare, attività amministrativa tipicamente vincolata; se vi è un caso in cui deve escludersi che l'organo statale possa agire quando lo creda opportuno nella direzione e col contenuto che meglio si addicono al perseguimento degli interessi collettivi, secondo l'apprezzamento subiettivo, questo caso proprio è quello dell'oblazione volontaria. Ma in ciò nessun appoggio trova la tesi che trasforma il fatto da reato in illecito amministrativo.

Di fronte, invero, ad un fatto che dalla legge penale è considerato come reato, non è, di contro, sempre e inderogabilmente necessario che si applichi la sanzione: nè sembra necessario poi che la sanzione s'applichi nei modi ordinari e normali.

Vi sono casi in cui la rinuncia totale o parziale, preventiva o successiva, condizionata o non da parte dello Stato, a far valere la pretesa punitiva proprio si concreta nel non applicare la sanzione già dalla legge fissata; nulla vieta pertanto di ritenere che vi sono anche casi in cui la sanzione è applicata ma non già come d'ordinario, sibbene in modo tutt'affatto speciale: tipico — a mio avviso — il caso dell'oblazione

(1) Cfr. RANELLETTI O., *op. cit.*, pag. 271.

(2) Nella giurisdizione invece avviene il contrario. Bene avverte il RANELLETTI che anche nella giurisdizione lo Stato soddisfa bisogni ed interessi individuali e collettivi; ma tale soddisfazione non è il compito, lo scopo di quella attività, ma solo un risultato, un effetto mediato del suo esplicarsi in quanto è effetto della realizzazione del diritto fatta dal giudice nella sua pronuncia.

volontaria se è vero che, di fronte ad un fatto previsto come reato dalla legge penale, la sanzione relativa è suscettibile di svariate forme e di differenti modi di applicazione. Nè occorre, pertanto, che si scenda ad esaminare o a giustificare la convenienza, l'opportunità di scegliere questo o quell'altro tipo di sanzione o di applicare la medesima in un modo piuttosto che in un altro; il problema, sotto il rigido profilo del diritto positivo, non ha importanza alcuna, chè entrano in gioco lati o aspetti politici i quali ben possono avere anche riflessi o giustificazioni storiche.

L'elemento processuale rispetto all'istituto dell'oblazione volontaria proprio concerne il differente modo col quale la sanzione può essere applicata, e tale elemento, che pone il procedimento sanzionatorio dell'istituto dell'oblazione volontaria fuori della normale garanzia giurisdizionale, non deve essere trascurato. Così l'elemento sostanziale opportunamente integrato dall'elemento formale possono, a mio avviso, formare il substrato logico e reale dell'istituto senza che sia necessario ricorrere a costruzioni artificiose.

Da un lato, il rapporto fra Pubblica Amministrazione e privato oblatore fondato sulla attribuzione di un diritto pubblico soggettivo di fronte ad un preciso dovere giuridico; ciò si ricava dalla dizione dell'art. 101 Cod. Pen. Dall'altro, accettando il concetto di rinuncia alla garanzia giurisdizionale normale, assumere come base il criterio della possibile esistenza di procedimenti sanzionatori posti al di fuori di quella garanzia e risalire poi, attraverso l'elemento formale, alla nozione di sanzione penale nelle sue diverse applicazioni.

L'istituto dell'oblazione volontaria ha dunque radice nel diritto sostanziale e nel diritto processuale; da un punto di vista sistematico debbesi dare eguale peso all'elemento sostanziale e all'elemento formale, perchè solo dalla combinazione di questi due elementi il concetto di oblazione volontaria, a mio avviso, acquista chiarezza e nitidezza di contorni.

15. — Si può ora procedere all'esame dell'altro istituto: la conciliazione amministrativa o l'amichevole componimento od ancora — secondo l'espressione talora usata dalla legge — la definizione amministrativa (1).

(1) Il MANZINI V., *Trattato dir. pen. ital.*, Torino, Bocca, 1908, vol. I, pag. 55, 81; vol. III, pag. 409 e segg., in alcuni punti avverte che l'oblazione volontaria non rappresenta un amichevole componimento inconcepibile in materia di diritto penale e, per lo stesso motivo, non è transazione, nè conciliazione, qualunque siano le espressioni che le singole leggi adoperano; ma poi, in altri punti, sembra contraddirsi. Così là dove afferma che in ogni caso e da tutte le leggi finanziarie è ammessa l'oblazione volontaria nella sua duplice forma di componimento giudiziario o amministra-

L'indagine ha per iscopo di stabilire quali siano i punti di contatto coi concetti esposti per l'oblazione volontaria; se, dunque, identico sia il fondamento giuridico dei due istituti, se, ancora, sia possibile trovare differenze ed analogie, se — infine — sistematicamente appaia opportuno tracciare linee di demarcazione o criteri di differenziazione.

È opportuno innanzi tutto fare qualche osservazione sulle disposizioni del decreto legge 23 maggio 1924, n. 867, che hanno modificato gli artt. 227, 228 (1) del t. u. 4 febbraio 1915, n. 148 della legge comunale e provinciale pure modificato da disposizioni posteriori (2), in alcune parti che a noi qui non interessano. Il decreto legge 23 maggio 1924, n. 867 (3) semplifica notevolmente la procedura relativa alle contravvenzioni ai regolamenti comunali; per i verbali di accertamento alle contravvenzioni stesse è soppresso l'obbligo dell'asseverazione con giuramento davanti al Sindaco stabilito dall'art. 227 della legge com. e prov. t. u. 4 febbraio 1915, n. 148, già in precedenza modificato dall'art. 71 del decreto 30 dicembre 1923, n. 2839.

tivo (vol. I, pag. 112) per cui non s'intende se vi sia un criterio distintivo e quale sia quello prescelto dall'autore.

Il MANZINI — ancora — avverte che alla regola dell'art. 101 cod. pen., possono fare eccezioni norme di leggi speciali, ammettendo l'oblazione in qualsiasi momento processuale, prima della sentenza irrevocabile. Per alcuni poi l'oblazione di cui è parola nell'art. 101 cod. pen., è identica all'oblazione di cui è parola nelle singole leggi speciali, « a quella cioè che alcuni impropriamente chiamano transazione amministrativa ». Cfr. RENDE D., e MALGERI A., *op. cit.*, pag. 16.

(1) Per un breve commento agli articoli, D'ALESSIO-LA TORRE, *Commento alla legge com. e prov.*, (t. u. 4 febbraio 1915, n. 148), pag. 511, nota.

(2) Vedi: decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, legge 22 novembre 1925, n. 2125, legge 1 luglio 1926, n. 1194; si tenga pure presente che le disposizioni della legge comunale e provinciale vanno coordinate con la legge 4 febbraio 1926, n. 237 per la istituzione del Podestà e con tutte le leggi posteriori sull'ordinamento podestarile (decreto legge 9 maggio 1926, n. 818; decreto legge 3 settembre 1926, n. 1910, ecc.).

L'articolo 16 della legge 4 febbraio 1926, n. 237 ha autorizzato il Governo del Re a pubblicare un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale modificando le disposizioni di questa per metterla in armonia coi principi informativi della legge sull'ordinamento podestarile.

(3) Per un esame delle disposizioni del decreto legge 23 maggio 1924, n. 867 ch'io qui considero brevemente nelle parti che più interessano in rapporto all'argomento trattato, LONGHI S., *La conciliazione amministrativa delle contravvenzioni*, Tivoli, Meschini, 1925. L'A., nota come « silenziosamente questo decreto legge ha preso posto nella serie delle notevoli riforme giurisdizionali, rompendo un'altra delle incrostazioni che si erano venute formando sui criteri della libertà e delle garanzie processuali ».

Il decreto considera due ben distinte ipotesi: quella in cui non vi sia parte lesa e quella in cui vi sia parte lesa; quest'ultima costituisce — a mio avviso — una figura, un tipo a sè e non è già solo mera deviazione di un principio comune, malgrado la legge usi egualmente la dizione di conciliazione amministrativa. L'art. 2 capov. 5 dichiara che la conciliazione amministrativa nei modi stabiliti dai precedenti capoversi non è ammessa qualora esista una parte lesa dal fatto. In tale ipotesi il contravventore e la parte lesa debbono essere invitati a comparire avanti al Sindaco o ad un suo delegato, in un giorno determinato per il tentativo di conciliazione a termini dell'art. 228 del t. u. della legge comm. e prov. 4 febbraio 1915, n. 148 e dall'art. 72 del decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 (1).

Per bene intendere la portata della disposizione si deve stabilire quale sia la natura giuridica della funzione esplicata dall'autorità amministrativa nel tentativo di conciliazione. Trattasi di funzione giurisdizionale oppure di funzione amministrativa? (2).

A ben vedere la questione si ritorce perchè si tratta in fondo di determinare la posizione subiettiva dell'organo amministrativo nei confronti delle parti, contravventore da un lato, parte lesa dall'altro. E se fosse possibile porre allo stesso livello il rapporto di diritto pubblico nascente da un fatto preveduto dalla legge penale come reato, fatto che pone a carico del contravventore una obbligazione giuridica penale, col rapporto di diritto privato di mera natura patrimoniale, la questione non avrebbe ragione di essere; si potrebbe senz'altro dire che l'autorità amministrativa, in quanto conosce di un rapporto incerto così come ne conosce il giudice, deve senz'altro assimilarsi alla figura dell'*arbiter*. Ma, a parte l'assurdità di stabilire una equivalenza fra rapporti di diritto privato e rapporti di diritto pubblico, è vero che il Sindaco o chi per esso non è affatto chiamato a decidere su di un rapporto incerto, nel qual caso — malgrado parte della dottrina dissenta — potrebbe anche sostenere che v'ha esercizio di attività giurisdizionale (3). Il rapporto in

(1) La prima parte dell'art. 72 fa semplicemente obbligo al Sindaco di chiamare i contravventori avanti di sè con la parte lesa onde tentare la conciliazione. « Il verbale di conciliazione, acconsentito e firmato da ambo le parti col Sindaco esclude ogni procedimento ».

(2) Per il RENDE D. e il MALGERI A., *op. cit.*, pag. 16, l'autorità amministrativa nel decidere in materia d'oblazione compie funzione amministrativa e non giurisdizionale. Per gli autori però — come già si è avvertito — v'è identità fra oblazione del cod. pen. e oblazione o transazione o conciliazione delle leggi speciali.

(3) Il tema è oggetto di vivaci dispute fra i processualisti. Per il MORTARA L., *Manuale della proc. civ.*, Torino, U. T. E. T., 1921, vol. II, pag. 587 il giudizio arbitrale implica esercizio di funzione giurisdizionale. La natura

esame non è affatto litigioso, nè l'autorità amministrativa deve conoscere di un rapporto di tale natura. Il rapporto infatti è certo perchè dal fatto commesso dal contravventore, fatto considerato dalla legge come reato, prende consistenza l'obbligo giuridico penale a risarcire il danno nei confronti della parte lesa ed è pure pacifico perchè, accertato il fatto, non è già sull'esistenza dell'obbligazione giuridica penale su cui si sperimenta il tentativo di conciliazione. L'obbligazione giuridica penale non è — nè lo potrebbe essere — oggetto della conciliazione. Pertanto se la funzione esplicata dall'autorità amministrativa non riguarda affatto la esistenza dell'obbligazione giuridica del contravventore, in quanto l'obbligo al pagamento di una somma di denaro è obbligo giuridico penale, non si può parlare nè di funzione giurisdizionale, nè di autorità amministrativa investita eccezionalmente di funzioni giurisdizionali.

L'autorità amministrativa chiamando innanzi a sè il contravventore e la parte lesa adempie un preciso dovere impostole dalla legge e, però, la natura della funzione esplicata nel tentativo di conciliazione non differisce dalla natura di quelle altre numerose funzioni esercitate dalla Pubblica Amministrazione sempre rivolte al perseguimento e al soddisfacimento dell'interesse collettivo.

Posto, adunque, che il tentativo di conciliazione non ha nulla a che vedere coll'obbligazione giuridica penale, posto ancora che l'autorità amministrativa esplica attività di carattere amministrativo, ben può accettarsi, nei confronti del contravventore e della parte lesa, il criterio della rinuncia alla garanzia giurisdizionale.

Con tutto ciò, peraltro, la condizione giuridica subiettiva dell'autorità amministrativa, allorchando sperimenta il tentativo di conciliazione, non rimane affatto precisata; essa, è vero, non può essere assimilata alla condizione dell'*arbitr* perchè ne mancano i presupposti ovvero perchè non si può ammettere che l'autorità amministrativa nel tentativo di conciliazione conosca di un rapporto litigioso così come ne conoscerebbe il giudice e decida poi necessariamente secondo il diritto, ma, tuttavia,

privata dell'arbitrato è invece sostenuta dal ROCCO, dal CHIOVENDA ecc., Per la bibliografia e per le ragioni pro e contro cfr. CHIOVENDA G., *op. cit.*, pag. 108, nota.

Nega che gli arbitri possano assolutamente considerarsi *sub specie* del diritto privato perchè se sono nominati dalle parti è pur sempre lo Stato che li istituisce, il CARNELUTTI F., in *Rivista di dir. proc. civ.*, 1925, II, 336. Sul concetto di arbitro e arbitratore, sulla unità fra la funzione dell'uno e dell'altro, per la critica alla tesi dello SCIALOIA e dello SCADUTO, cfr. pure CARNELUTTI F., *Arbitrati e Arbitratori*, in *Rivista di dir. proc. civ.*, 1924, I, pag. 121 e segg.; ed anche in *Studi di dir. processuale*, Padova, La Lito-tipo, 1925, pag. 55 e segg. dove il CARNELUTTI espone, inoltre, alcuni concetti per una riforma dell'arbitrato.

è ben possibile giungere a precisare più chiaramente la sua funzione e la sua posizione. Intanto si può senz'altro affermare che l'obbligo imposto all'autorità amministrativa di sperimentare il tentativo di conciliazione mira ad influire sulla facoltà di rinuncia alla garanzia giurisdizionale spettante al contravventore e alla parte lesa. È pure evidente — lo si deduce dal disposto di legge — che detto obbligo nasce dal fatto del contravventore in quanto lede la sfera giuridica di un altro subbietto. Pertanto l'autorità amministrativa, prima ancora di sperimentare il tentativo di conciliazione, deve:

a) determinare la contravvenzione ovvero stabilire l'entità della somma dovuta dal contravventore per l'azione commessa, la quale — indipendentemente dall'aver recato danno ad altri — è di per sè sola contraria all'ordine giuridico e al precetto penale, sicchè da questa stessa azione nasce, per volontà di legge, l'obbligazione giuridica penale. Ma tutto ciò è completamente estraneo al tentativo di conciliazione: si tratta di un rapporto diverso che riguarda solo l'autorità amministrativa e il contravventore e che deve essere tenuto distinto dal rapporto che passa fra contravventore e parte lesa.

Oltre a ciò, e indipendentemente dal rapporto diretto fra contravventore e autorità amministrativa, questa deve:

b) accertarsi innanzi tutto che esista una parte lesa dal fatto, perchè ciò costituisce il presupposto per il tentativo di conciliazione.

Pertanto, poichè trattasi di un mero tentativo, sia pur obbligatorio da parte dell'autorità amministrativa, è chiaro che non è possibile arrivare alla conciliazione se non col concorso della volontà delle parti. Il tentativo, insomma, è destinato a sicuro insuccesso se contravventore e parte lesa rifiutano di addivenire ad un accordo sul *quantum debeat* o se, ancora, una delle parti, malgrado il buon volere dell'altra, non reputa conveniente rinunciare alla garanzia giurisdizionale ordinaria accettando una liquidazione la quale ha per presupposto la rinuncia implicita a quella garanzia. Sostanzialmente quindi la conciliazione altro non è se non un componimento amichevole reso possibile da un atto bilaterale, cioè a dire da un accordo di volontà fra le parti e precisamente il contravventore da un lato, la parte lesa dall'altro.

Riesce ora facile stabilire quale sia la posizione dell'autorità amministrativa nel tentativo di conciliazione: essa deve adoperarsi affinché l'accordo fra le parti venga raggiunto; essa deve interporre i suoi buoni uffici affinché l'eventuale dissidio, circa l'entità della somma richiesta da una parte e dovuta dall'altra, sia eliminato, per modo che riesca possibile definire amichevolmente ciò che a rigore dovrebbe essere rimesso al giudice penale.

Influire potrà e dovrà certamente sulla volontà delle parti anche spingendosi a determinare obiettivamente il *quantum debeat* che — a suo giudizio ed in considerazione del danno subito — dovrebbe venir

corrisposto dal contravventore alla parte lesa. Concludendo: la funzione dell'autorità amministrativa può precisarsi col dire ch'essa deve interporre fra le parti e, valutando e temperando le richieste, la gravità del danno arrecato dal contravventore ed ogni altro elemento, fare in modo che l'accordo amichevole fra parte lesa e contravventore venga raggiunto. Addivenendo alla conciliazione le parti rinunciano implicitamente alla garanzia giurisdizionale ordinaria; questo concetto si ricava anche dalla legge là dove avverte che il verbale di conciliazione acconsentito e firmato da ambo le parti col sindaco esclude ogni procedimento.

Si può così concludere che:

1) Il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 228 t. u. legge com. e prov. 4 febbraio 1915, n. 148 e dall'art. 2 capov. 5 decreto legge 23 maggio 1924, n. 867, altro non è se non un procedimento per la liquidazione non contenziosa penale fuori della normale garanzia giurisdizionale.

2) In rapporto poi ai subbietti:

a) tale procedimento attribuisce alla autorità amministrativa un dovere giuridico di sperimentare il tentativo;

b) nell'esercizio di questa funzione essa esplica mera attività amministrativa;

c) detta attività mira da un lato a fare in modo che le parti rinuncino alla garanzia giurisdizionale ordinaria e, dall'altro, ad influire con ogni mezzo sulla volontà del contravventore e della parte lesa per giungere ad un accordo amichevole;

d) contravventore e parte lesa sono per legge obbligati a sottostare al procedimento speciale del tentativo di conciliazione.

16. — Si deve ora considerare l'altra ipotesi, quella in cui non esista parte lesa dal fatto. Quando non esista parte lesa, la conciliazione amministrativa della contravvenzione può essere eseguita, da parte del contravventore, mediante pagamento di una somma fissa in mano dell'agente o del funzionario che abbia accertato la contravvenzione. Del pagamento eseguito deve essere rilasciata, dall'agente o funzionario, ricevuta distaccata da apposito bollettario, a madre e figlia, vidimato dal Sindaco e di cui gli agenti ed i funzionari incaricati dell'accertamento delle contravvenzioni debbono essere provvisti.

La misura della somma da pagarsi in via di conciliazione amministrativa in mano del verbalizzante, per ciascuna specie di contravvenzione, è stabilita con ordinanza della giunta comunale, la quale può anche disporre che talune determinate contravvenzioni siano escluse da tale forma di conciliazione amministrativa. L'ordinanza della giunta municipale deve essere pubblicata nelle forme prescritte dalla legge comunale e provinciale (1).

(1) Così l'art. 2 del decreto legge 23 maggio 1924, n. 867; gli articoli successivi dispongono per il caso che non si addivenga alla conciliazione

Innanzi tutto si può osservare che :

a) la mancanza di una parte lesa fa sì che il rapporto nascente sia di molto semplificato in quanto esso è unico e corre solo fra il contravventore e la Pubblica Amministrazione ;

b) per poter delimitare concettualmente l'istituto dell'oblazione volontaria dall'istituto della conciliazione amministrativa si deve prescindere dalla dizione della legge la quale usa il termine di conciliazione amministrativa anche quando trattasi di oblazione in senso proprio. Così, malgrado il menzionato art. 2 parli di conciliazione amministrativa, è facile, richiamando i concetti già esposti, vedere che esistono tutti i caratteri della oblazione volontaria. L'art. 101 Cod. Pen. — è vero — ammette l'oblazione solo nei casi in cui trattasi di pena pecuniaria non superiore alle lire trecento e pure esige, che, prima dell'apertura del dibattimento, si paghi una somma corrispondente al massimo della pena stabilita ; l'art. 2 del decreto, invece, parla di somma fissa e rimette la determinazione di detta somma fissa per ogni specie di contravvenzione alla discrezionalità dell'amministrazione. Fondarsi, tuttavia, su tali elementi o, meglio, su questo elemento discrezionale, che non può di per sé solo alterare il concetto fondamentale, per dedurre che ci si trova in presenza di due istituti diversi, non mi parrebbe esatto. Dal punto di vista sistematico le deviazioni di leggi che regolano materie speciali, di fronte ad un principio generale, non hanno molta importanza.

amministrativa ; in questa ipotesi il verbale di contestazione tien luogo dell'invito al contravventore a comparire dinanzi al Sindaco o ad un suo delegato, per la conciliazione. Il termine per comparire dinanzi al Sindaco o ad un suo delegato è di giorni 15 da quello del giorno in cui è contestata la contravvenzione e l'obbligo della notificazione dell'invito a comparire dinanzi al Sindaco o ad un suo delegato rimane fermo nel caso in cui la contravvenzione non sia stata contestata personalmente. Il verbale di accertamento deve espressamente indicare se la contravvenzione sia stata o meno personalmente contestata al contravventore. Gli artt. 4 e 5 concernono la trasmissione del verbale di contravvenzione al Pretore per il procedimento penale qualora siano trascorsi i 15 giorni e non sia intervenuta conciliazione amministrativa. Si noti anche che il decreto parla solo di conciliazione amministrativa, mentre invece l'art. 228 della legge comun. e prov., per il caso in cui non vi fosse parte lesa, stabiliva : « il contravventore è ammesso a far oblazione nell'interesse pubblico ». Nei successivi capoversi il solo termine oblazione era usato, ad eccezione del penultimo per il quale, non riuscendo « l'amichevole componimento », i processi verbali asseverati, come nell'art. 227, dovevano essere trasmessi immediatamente dal Sindaco, per l'opportuno procedimento, al Pretore.

Non sembra però che il legislatore abbia inteso usare qui una diversa dizione per introdurre un nuovo istituto o, quantomeno, per distinguere l'oblazione dalla conciliazione.

L'indagine — a mio avviso — deve essere ben altra; si deve stabilire se quei presupposti che caratterizzano l'istituto dell'oblazione volontaria vengono talora, attraverso denominazioni varie (amichevole componimento, definizione amministrativa, conciliazione amministrativa), a mancare, onde non si deroga già solo al principio, ma si ha un nuovo e diverso istituto. In altri termini: vi sono casi — basti l'esemplificazione fatta — in cui il criterio di diritto sostanziale se non anche l'elemento di diritto formale, i quali integrano il concetto di oblazione volontaria, non possono riscontrarsi, sicchè non sembra esatto parlare di oblazione volontaria, o, quanto meno, confondere questo con altro istituto.

Già si sono esposte le ragioni per le quali l'istituto dell'oblazione volontaria dal punto di vista del diritto sostanziale deve essere costruito sulla base di un diritto pubblico soggettivo spettante al privato di fronte ad un corrispondente dovere della Pubblica Amministrazione. Mentre il contenuto di quel diritto pubblico si sostanzia in una rinuncia alle garanzie giurisdizionali, il dovere della Pubblica Amministrazione consiste nell'obbligo giuridico di accettare l'oblazione. Senonchè, vi sono casi in cui la legge non pone a carico della Pubblica Amministrazione un preciso dovere come all'art. 101 Cod. Pen., ma lascia all'autorità amministrativa di fissare la somma da pagarsi dal contravventore e quindi anche di accettare o di rifiutare la somma stessa. Ora il fatto che l'autorità amministrativa abbia facoltà di fissare una somma entro i limiti del minimo e del massimo non rileva, perchè si tratta di un elemento di discrezionalità a cui non deve attribuirsi eccessiva importanza. Più grave, invece, sembra l'altro caso perchè se l'autorità amministrativa non ha un dovere giuridico, ne viene logicamente che:

a) o il contravventore non ha più un diritto pubblico soggettivo di fronte all'Amministrazione;

b) o il contenuto di questo diritto pubblico soggettivo muta in questa ipotesi. Comunque, non si può più parlare di oblazione volontaria in quanto viene a mancare il rapporto essenziale di diritto e dovere fra privato e Pubblica Amministrazione.

Si è detto che, quando l'autorità amministrativa ha facoltà di determinare e quindi anche di accettare o no una somma tra il minimo e il massimo, non si può negare che si abbia un vero e proprio contratto fra il contravventore e l'autorità amministrativa e precisamente una "transazione", perchè essi si accordano *aliquo dato, aliquo retento*, pur cadendo in questi casi la contrattazione non sull'*an debeatur*, ma sul *quantum debeatur*; anzi, nemmeno su la determinazione di tutta l'entità o quantità della somma, ma di una parte soltanto di questa quantità, quella che sta fra il massimo e il minimo (1). Non credo che il rapporto possa

(1) Rocco A., *op. cit.*, pag. 402.

essere configurato in siffatta guisa per varie ragioni: innanzi tutto già l'idea di un rapporto contrattuale bilaterale, sia pur vertente non già sull'adempimento dell'obbligazione penale ma solo sulla determinazione del *quantum*, urta colla più elementare logica giuridica, perchè il rapporto che si stabilirebbe fra privato e Pubblica Amministrazione per la determinazione del *quantum* dovrebbe considerarsi come rapporto a sè, come rapporto indipendente da quell'altro rapporto scaturente dal fatto commesso dal contravventore e punito dalla legge come reato il quale è, per sua natura, rapporto tipicamente potestativo e non già patrimoniale. Inoltre, non mi sembra che ricorrano gli elementi essenziali della transazione di diritto privato. Presupposto della transazione è l'incertezza di un determinato rapporto giuridico, sicchè l'intenzione dei contraenti mira a sostituire al rapporto dubbio un rapporto certo ed incontrastabile: or dunque, se non è possibile concepire un rapporto contrattuale indipendente fra privato e Pubblica Amministrazione per la determinazione del *quantum*, perchè tale rapporto ha la sua base nel vero ed unico rapporto che nasce dal fatto preveduto come reato, il quale pone a carico del contravventore un'obbligazione giuridica penale, è chiaro che rispetto a tale rapporto non è, per quanto si è detto, possibile parlare di incertezza. Neppure mi sembra possa parlarsi di *aliquo dato, aliquo retento*; a prima vista può sembrare che fra le parti, privato e Pubblica Amministrazione, ricorra una reciproca concessione in guisa che ciascuno dando o ritenendo o promettendo alcunchè subisca un sacrificio. Ma si pensi al caso in cui l'autorità amministrativa ha facoltà di abbandonare totalmente la pena pecuniaria (1). Può ancora parlarsi di transazione? È evidente che no e allora dovrebbero metter capo al concetto di donazione. Si avrebbe così a volte un contratto bilaterale e a volte un contratto unilaterale, nè con tutto ciò si riuscirebbe poi, mettendo capo ad altri istituti, a spiegare il caso in cui, ricorrendo speciali circostanze, è consentito all'organo amministrativo la semplice riduzione della pena pecuniaria (2).

Meglio è l'ammettere che la facoltà d'abbandono, di riduzione della pena pecuniaria, oppure la facoltà di fissare entro i limiti del massimo e del minimo non altro sono se non manifestazioni di quel potere discrezionale che compete alla Pubblica Amministrazione. Ciò posto, se è vero che l'autorità amministrativa non può respingere la domanda di oblazione volontaria in quanto è vincolata da un preciso dovere giuridico in contrapposto al diritto soggettivo pubblico del privato, mentre invece

(1) L'art. 4 della circolare riservata per l'applicazione del decreto 25 marzo 1923, n. 796 consente appunto, in alcuni casi, all'Intendente l'abbandono totale della pena pecuniaria.

(2) Si veda l'art. 2 della circolare menzionata nella nota precedente.

trattandosi di conciliazione amministrativa, di amichevole componimento, di definizione amministrativa, secondo le varie espressioni usate dal legislatore, il diritto obbiettivo riconosce all'amministrazione stessa ampi poteri discrezionali, mi sembra che tale criterio debba costituire il punto di delimitazione concettuale fra i due istituti.

Al concetto dunque di un rapporto contrattuale fra privato e Pubblica Amministrazione credo debba sostituirsi il concetto di potere discrezionale dell'organo amministrativo, potere discrezionale che può avere tale ampiezza di contenuto da portare sino alla rinuncia ad esigere la somma dovuta dal contravventore; questa soluzione presenta pure il vantaggio che il concetto di discrezionalità spettante all'organo amministrativo per il *quantum debeatur*, non tocca in alcun modo l'obbligazione giuridica penale del contravventore per il reato commesso.

17. — Rimangono tuttavia altri punti a chiarire.

Se la Pubblica Amministrazione, contrariamente a ciò che avviene per l'oblazione volontaria, non è affatto vincolata da un preciso dovere giuridico di addivenire alla conciliazione o definizione amministrativa, il concetto di un diritto pubblico soggettivo del privato di rinuncia alla garanzia giurisdizionale può ancora trovare applicazione? e posto pure che trovi applicazione, la rinuncia in sè, come atto volitivo del privato ha identico valore, produce i medesimi effetti nell'uno o nell'altro caso?

A mio avviso il criterio di diritto sostanziale di una rinuncia per parte del privato alla garanzia giurisdizionale può rettamente applicarsi, tanto al caso dell'oblazione volontaria in senso proprio, quanto al caso della conciliazione amministrativa; tanto al caso, cioè, in cui la Pubblica Amministrazione di fronte alla manifestazione volitiva del privato sia da questa senz'altro vincolata, quanto al caso in cui, pur essendo vincolata, diverso obbligo giuridico sorga a suo carico per effetto dell'esercizio del diritto pubblico soggettivo del privato di rinuncia alla garanzia giurisdizionale ordinaria. L'istituto della conciliazione amministrativa, così come l'istituto dell'oblazione volontaria, pone pur sempre al privato questa alternativa: non valersi della facoltà riconosciutagli dalla legge e lasciare che l'organo giurisdizionale conosca dell'obbligazione giuridica penale, oppure sottoporsi ad un procedimento sanzionatorio posto fuori della comune garanzia giurisdizionale, rinunciando alla garanzia stessa.

Quando il privato inoltra domanda (1) per la definizione o conciliazione amministrativa e chiede che la Pubblica Amministrazione, avva-

(1) Per quanto riguarda la domanda di definizione amministrativa rivolta all'Intendente di Finanza a norma dell'art. 6 decreto legge 25 marzo 1923, n. 796 essa deve essere accompagnata secondo quanto prescrive

lendosi dei suoi poteri discrezionali, determini la pena, si rimette al giudizio insindacabile dell'organo amministrativo e, implicitamente, rinuncia alla tutela ordinaria apprestata dallo Stato, sottoponendosi ad un altro procedimento. Questo concetto, adunque, non muta nell'uno e nell'altro caso, onde, così l'oblazione volontaria come la conciliazione amministrativa, non presentano, sotto questo profilo, alcuna differenza. Da un punto di vista sistematico mi sembra utile ricondurre questi istituti ad un principio generale comune, principio che risulta dalla combinazione di due diversi criteri: *a*) criterio di diritto sostanziale (diritto pubblico soggettivo di rinuncia alla garanzia giurisdizionale); *b*) criterio di diritto formale (procedimento sanzionatorio posto al di fuori della tutela ordinaria).

Può così dirsi che la possibilità di rinunciare alla tutela ordinaria predisposta dallo Stato sottoponendosi ad uno speciale procedimento, pur essendo eccezione alla regola quanto al processo penale in cui la pretesa punitiva dello Stato non consente libere alternative per il contravventore, costituisce nondimeno, in alcuni casi, per la speciale natura del reato commesso, un diritto pubblico soggettivo che dà vita agli specialissimi istituti dell'oblazione volontaria, della conciliazione amministrativa o definizione amministrativa, o, ancora, dell'amichevole componimento.

Pur coincidendo, tuttavia, oblazione volontaria e conciliazione amministrativa su questa nota caratteristica, si staccano e si delimitano concettualmente sol chi esamini la diversa natura del diritto pubblico soggettivo del privato nell'uno e nell'altra caso.

Nell'oblazione volontaria, infatti, di fronte al diritto pubblico soggettivo del privato, v'ha un corrispondente dovere giuridico della Pubblica Amministrazione di accettare l'oblazione stessa. Orbene, non all'istesso modo può configurarsi il rapporto di diritto e dovere fra privato e Pubblica Amministrazione allorchè si tratti di conciliazione amministrativa. La Pubblica Amministrazione non è per nulla vincolata dalla domanda del privato e ben può rifiutarsi di addivenire alla conciliazione o alla definizione amministrativa. Ponendo mente a questa sostanziale differenza, si può affermare che mentre nell'oblazione volontaria il rapporto si perfeziona colla semplice dichiarazione unilaterale di volontà privata, nel caso invece di amichevole componimento il rapporto non può dirsi perfetto se non quando si raggiunga un vero e proprio accordo di volontà fra privato e Pubblica Amministrazione.

Part. 6 della circolare 2 agosto 1923, n. 1160, per l'applicazione del decreto, dal deposito della multa. Tale deposito — a mio avviso — riveste carattere di garanzia per il pagamento della somma determinata dall'organo amministrativo. Il privato effettuando il deposito si rimette alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Anche da questo fatto mi sembra si possa favorevolmente argomentare per la tesi difesa nel testo.

La legge, alla manifestazione volitiva di rinuncia del privato attribuisce ben differenti effetti sia che si tratti di oblazione volontaria, sia che si tratti di conciliazione amministrativa. Là, la manifestazione di volontà nei confronti della Pubblica Amministrazione obbliga quest'ultima ad assecondare l'atto volitivo del privato, accettando; qui, al contrario, la dichiarazione volitiva del privato obbliga la Pubblica Amministrazione a render noto al privato stesso quale sia la sua volontà in ordine alla proposta definizione. Questo obbligo però — è bene rilevarlo — non corrisponde al diritto soggettivo specifico fatto valere dal privato, ma è un obbligo generale che ha la Pubblica Amministrazione relativamente a qualunque specie di istanza. La conclusione è dunque questa: che la conciliazione amministrativa presuppone necessariamente un accordo di volontà fra privato e Pubblica Amministrazione, mentre nell'oblazione è sufficiente il solo atto unilaterale del contravventore, in quanto che l'autorità amministrativa è per legge obbligata ad aderire. La differenza quindi si riduce a ciò che il diritto pubblico soggettivo del privato è, nell'uno e nell'altro caso, diversamente potenziato. È risaputo, d'altra parte, che per il diritto pubblico, a differenza che per il diritto privato dove i rapporti giuridici sono prevalentemente di natura patrimoniale, il problema del potenziamento della volontà privata nei confronti delle persone giuridiche pubbliche, e particolarmente nei confronti dello Stato, costituisce argomento delicato e complesso la cui soluzione dipende non già solo da elementi strettamente giuridici, ma anche politici (1).

Comunque, il contravventore, sia che si tratti di oblazione sia che si tratti di conciliazione, ha pur sempre un diritto pubblico soggettivo di rinuncia alla garanzia giurisdizionale ordinaria; ma nell'oblazione questo suo diritto è assoluto perchè l'atto volitivo unilaterale dell'oblato vincola l'autorità amministrativa, mentre invece nella definizione amministrativa quel suo diritto di rinuncia non può avere alcun pratico effetto se non si giunge ad un accordo di volontà fra privato e Pubblica Amministrazione, onde ben si può dire ch'esso è condizionato all'avverarsi del componimento.

(1) In effetti la concezione dello Stato di diritto pare oggi debba cedere il passo di fronte all'affermarsi di nuove dottrine il cui contenuto non è però ancor chiaro e determinato: cfr. ROCCO A., *La trasformazione dello Stato*, Roma, la Voce, 1927 pag. 6 e segg., D'ALESSIO F., *Aspetti attuali del diritto pubblico italiano in Studi nelle scienze giuridiche e sociali ecc.*, Pavia, 1927, vol. 11, pag. 23 e specialmente pag. 37 nota 1. Per la teoria sullo Stato di diritto e per una sostanziale analogia di vedute su tale concetto cfr. RANELLETTI O., *op. cit.*, pag. 141 e segg.; D'ALESSIO F., *Dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo al moderno Stato di diritto*, Roma, 1915, pag. 28 e segg.

Questi rilievi, pertanto, giustificano il contrapposto fra l'istituto dell'oblazione volontaria e l'istituto della conciliazione o definizione amministrativa od anche — secondo le diverse espressioni usate dal legislatore — dell'amichevole componimento. A mio avviso fra questi due istituti vi sono punti di contatto e vi sono pure note caratteristiche proprie a ciascun istituto.

Così è certo che il criterio di diritto sostanziale e l'elemento di diritto formale sono comuni ed è pure certo che il diritto pubblico soggettivo del privato, indipendentemente dall'essere assoluto (oblazione volontaria) o condizionato (definizione amministrativa), praticamente si sostanzia nel vantaggio dell'abbreviazione, nella possibilità cioè di risolvere prontamente e semplicemente ciò che, a rigore, dovrebbe essere risolto dal giudice penale. Tutto ciò però non toglie che assai diverso sia il comportamento subiettivo della Pubblica Amministrazione nell'oblazione volontaria e nella definizione amministrativa: in diverso modo la legge potenzia la volontà privata, sia riconoscendo nel primo caso un diritto pubblico soggettivo assoluto di fronte al quale il volere dell'autorità amministrativa non viene affatto in discussione, sia invece riconoscendo nel secondo caso un diritto pubblico soggettivo che è, in certo qual modo, subordinato al volere della Pubblica Amministrazione e alla possibilità che con essa si giunga ad un accordo.

In quest'ultimo caso infatti è la legge stessa che condiziona il diritto pubblico soggettivo di rinuncia alla garanzia giurisdizionale ordinaria all'avverarsi del componimento amichevole fra le parti. Concludendo: pur trattandosi in ogni caso di procedimenti sanzionatori posti al di fuori della ordinaria garanzia giurisdizionale, pur avendo il privato, così nel caso dell'oblazione volontaria come nel caso della definizione amministrativa, un diritto pubblico soggettivo di rinuncia alla garanzia giurisdizionale, detti istituti rimangono distinti perchè il rapporto fra l'esercizio del diritto riconosciuto dalla legge al privato e il corrispondente dovere della Pubblica Amministrazione non è il medesimo, onde il comportamento giuridico di quest'ultima differisce nell'una e nell'altra ipotesi.

18. — Brevi osservazioni rimangono ancora a farsi sull'art. 6 del decreto 25 marzo 1926 n. 796.

Per l'art. 6 la definizione amministrativa della trasgressione è ammessa in qualunque stadio del procedimento e fino a quando non sia divenuto definitivo il decreto penale o fino a quando non sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna.

Ora, se la domanda di definizione amministrativa implica la rinuncia alla garanzia giurisdizionale per parte del privato, è chiaro che essa è di per sè sola sufficiente a spogliare l'autorità giurisdizionale della conoscenza del reato. Si arriva così a questa conclusione: che l'autorità giurisdizionale deve, conseguentemente alla presentazione della domanda

per la definizione amministrativa, restituire gli atti all'Intendente di Finanza, atti che erano stati dall'organo amministrativo precedentemente trasmessi per dar corso a regolare giudizio (1). Quanto all'ipotesi che successivamente alla richiesta di definizione amministrativa il privato frapponga ostacoli o rifiuti di addivenire alla definizione stessa, malgrado il consenso della autorità amministrativa, penso che la questione da un punto di vista pratico non abbia neppur ragione d'essere in quanto che la domanda di definizione delle contravvenzioni in via amministrativa deve — per l'art. 6 già citato — essere sempre accompagnata dal deposito della multa: si tratta di una garanzia che al contempo vincola il privato al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione per quanto riguarda la sola determinazione della somma. Comunque, il rifiuto del privato di addivenire alla definizione dopo aver manifestato la volontà, spontaneamente, di rinunciare alle garanzie giurisdizionali, non può certamente far risorgere il giudizio penale. La conseguenza pertanto non può essere che questa: quando il privato rinuncia a valersi della garanzia giurisdizionale, e posto che tale rinuncia venga accettata dall'autorità amministrativa, mentre il privato stesso è obbligato irrevocabilmente a sottoporsi al procedimento speciale posto fuori della garanzia ordinaria, la Pubblica Amministrazione ha, per contro, un diritto pubblico soggettivo a che il trasgressore si uniformi alla libera dichiarazione volitiva di rinuncia. Or dunque, il rifiuto di questi ad eseguire gli obblighi che logicamente discendono dalla sua spontanea rinuncia importa la violazione di un diritto della Pubblica Amministrazione, la quale ha, in sede amministrativa, i poteri diretti ad imporre coattivamente il pagamento della somma fissata entro i limiti del minimo e del massimo della pena pecuniaria. Si tratta in fondo di un caso della così detta tutela diretta o d'ufficio della Pubblica Amministrazione per la quale quest'ultima ha potere di sostituirsi mediante i propri organi al privato trasgressore quando l'obbligo imposto dall'atto amministrativo al soggetto, cui l'atto si dirige, sia un obbligo fungibile e l'atto amministrativo sia stato portato a notizia della persona tenuta a eseguirlo (2).

(1) In questo senso cfr. Trib. San Remo, 13 luglio 1927 (*La Giustizia Automobilistica*, 1927, 245; *Diritto e Pratica tributaria*, 1927, 205).

(2) Si è ritenuto, fra l'altro, che l'autorità amministrativa, trascorso il termine utile per l'impugnazione del decreto di condanna emesso dall'Intendente, possa procedere all'esecuzione del decreto senza tener conto della domanda di definizione in via amministrativa già presentata in quanto tale domanda non sospende il termine utile per la impugnazione del decreto, cfr. Pretura Asciano, 25 luglio 1926 (*Foro it.*, 1926, 491; *La Pretura*, 1926, 534).

Ma non credo che questa tesi possa essere accolta. Si arriva infatti indirettamente all'assurda conseguenza che il privato — nella tema che la Pubblica Amministrazione non tenga conto della domanda o quanto meno

Ma una più grave questione è sorta per ciò che si riferisce alla commutabilità o meno delle pene comminate dall'Intendente di Finanza in arresto personale. Ora, sarebbe certamente assurdo pensare che l'Intendente possa convertire la pena pecuniaria in pena afflittiva della libertà personale per il trasgressore insolvente; dovendosi, ad esempio, nel decreto di condanna convertire la pena pecuniaria in pena corporale a sensi degli artt. 19 e 40 Cod. Pen., è chiaro che tale provvedimento esula dalla sfera di competenza dell'Intendente (1); nè mette conto che io mi soffermi a spiegare le ragioni, ragioni di per sè evidenti le quali hanno il loro substrato nel fatto che l'Intendente di Finanza è pur sempre organo amministrativo e non già organo giurisdizionale; egli dovrà dunque rivolgersi per la conversione alla autorità giudiziaria competente che provvederà anche per la relativa esecuzione nei modi ordinari. Senonchè, si è opposto che nessuna disposizione di legge concede tale conversione ove si eccettui la pena pecuniaria per il porto d'arme senza licenza, specificamente menzionata tra le pene convertibili in arresto, onde apparirebbe manifesta l'illegalità di commutare le penalità inflitte dall'Intendente in arresto (2); si è pure osservato, mettendo in luce i difetti del nuovo incerto sistema introdotto dal legislatore col decreto 25 marzo 1923, n. 796, che ben diverso è il trattamento nel caso in cui il contravventore acceda alla definizione amministrativa oppur preferisca adire l'autorità giudiziaria. Mentre nel primo caso, infatti, la riscossione avviene nei modi civili, nel secondo caso la pena pecuniaria è convertibile in pena corporale secondo la tesi accolta dal Supremo Collegio (3).

A mio avviso però queste questioni non possono essere poste, e tantomeno correttamente risolte, senza aver stabilito in precedenza quale sia la natura della sanzione applicata dall'Intendente. Se trattasi di pena vera e propria e non già di mera sanzione amministrativa, non vedo in base a quali ragioni dovrebbero negare la commutabilità. Nè certo varrebbe opporre che la legge non fa esplicita menzione, in quanto che

non renda nota la sua volontà in ordine alla proposta definizione entro il termine utile per l'impugnativa del decreto, — dovrebbe « sempre e in ogni caso » per cautelarsi completamente impugnare il decreto. D'altra parte è vero anche che esiste un obbligo generale della Pubblica Amministrazione di rispondere a qualunque istanza specie quando questa istanza è una richiesta per la definizione amministrativa; onde sembra conforme ai più elementari principi di giustizia che il privato sappia del rifiuto dell'Amministrazione di accedere alla sua proposta, prima che quella proceda all'esecuzione.

(1) Cfr. Cassazione, sez. unite, 27 maggio 1924 (*La Giustizia Penale*, 1924, 549).

(2) GARUTI G., in *La Giustizia Automobilistica*, 1927, 3, pag. 65.

(3) FASOLIS G., *op. cit.*, pag. 171.

trattasi di principio generale accolto nel Codice Penale e quindi sempre applicabile in mancanza di un espresso divieto.

Comunque, ad ovviare a molte incongruenze e a legalizzare il sistema sin qui seguito dalle nostre Procure di commutare le condanne inflitte dall'Intendente in arresto personale dovrebbe provvedere un progetto di legge, già preparato sin dal gennaio scorso, col quale si stabilisce che le pene non aventi carattere di soprattassa civile inflitte dall'Intendente per trasgressioni a leggi tributarie sono suscettibili di essere convertite in pene restrittive della libertà personale allorquando sia accertata l'insolubilità del colpito. La competenza a provvedere per la conversione e a decidere sulle eventuali questioni spetterebbe all'autorità giudiziaria la quale avrebbe dovuto conoscere per ragioni di territorialità le impu- tazioni contro il decreto penale dell'Intendente (1).

19. — Da ultimo, allo scopo di completare queste mie note, convien pure accennare al decreto legge 25 febbraio 1928, n. 411, contenente modificazioni alla competenza per la definizione amministrativa delle trasgressioni in materia tributaria.

L'art. 6 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 dava facoltà all'Intendente di Finanza di accettare la definizione proposta dal contravventore qualunque fosse l'importo della pena pecuniaria non avente carattere di soprattassa civile; nessun limite di valore era dunque stabilito. Orbene, l'art. 1 del decreto legge 26 febbraio 1928, n. 411, si ispira al concetto di limitare la competenza dell'Intendente di Finanza e, pertanto, stabilisce che la definizione amministrativa preveduta dall'art. 6 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 è di competenza del Ministero delle Finanze, quando si tratti di contravvenzioni che importino una pena pecuniaria non avente il carattere di soprattassa civile superiore alle L. 10.000, alle leggi delle tasse di registro, successioni, manomorta ed ipoteche, delle tasse di bollo e surrogatorie, della tassa sugli scambi commerciali, della tassa di bollo sui trasporti, sulle note e conti di ristorante e caffè, sulle carte da giuoco, sui contratti di borsa, delle tasse sulle concessioni governative, sulle radioaudizioni circolari, delle tasse automobilistiche, e dei diritti erariali sui pubblici spettacoli in genere.

Il disposto in sè non ha bisogno di alcun commento, nè qui interessa indagare quali siano le ragioni per cui, trattandosi di pene pecuniarie di importo elevato, il legislatore ha creduto meglio fare intervenire

(1) Queste osservazioni si riferiscono al disegno di legge presentato dal Ministro Volpi. (V. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, doc. n. 1197, Leg. XXVII). Il disegno di legge venne poi ritirato e sostituito con altro progetto che divenne la legge 7 gennaio 1929, n. 4 di cui parliamo nella postilla.

il superiore gerarchico, limitando la competenza del subordinato. Evidentemente la disposizione si ispira al concetto che più ampia garanzia vi sia per il privato, allorquando intervengano gli organi gerarchicamente superiori. Comunque, l'enumerazione fatta dall'art. 1 è tassativa e non già esemplificativa onde, per le contravvenzioni alle leggi non elencate dal medesimo art. 1, è a ritenersi che ferma rimanga la competenza dell'Intendente di Finanza senza alcun limite di valore (1).

Detto art. 1 comprende, solamente quelle tasse che la pratica, con designazione ampia, chiama tasse sugli affari ed a queste poche altre — richiamate esplicitamente — se ne aggiungono, onde non è lecito all'interprete generalizzare od estendere. A parte questa considerazione conviene anche osservare che la nuova norma di competenza in rapporto al valore, non urta affatto coi criteri esposti trattando della definizione o conciliazione amministrativa. Tali criteri rimangono pertanto immutati, nè, invero, la sostituzione dell'organo gerarchicamente superiore all'organo gerarchicamente subordinato nella conclusione della definizione amministrativa, allorquando si tratti di pena pecuniaria superiore a lire 10.000, è fatto che, in sè, possa alterare la struttura giuridica dell'istituto. Di più: dalla nuova norma di competenza mi sembra possano trarsi argomenti favorevoli per saggiare la bontà del principio che considera l'Intendente di Finanza quando emana decreto penale, organo amministrativo investito eccezionalmente di funzioni giurisdizionali e non già vero e proprio organo giurisdizionale come vorrebbe il Supremo Collegio; e così pure, malgrado la nuova competenza dell'organo gerarchicamente superiore in rapporto alla definizione amministrativa, piena applicazione trova il concetto di rinuncia alla garanzia giurisdizionale ordinaria, nonchè quello della mancanza di un dovere giuridico nella Pubblica Amministrazione di accettare la definizione proposta, come pure quello che trattasi — considerando il lato formale — di procedimenti sanzionatori posti al di fuori della comune garanzia giurisdizionale.

(1) L'Intendente di Finanza conserva, adunque, la competenza a definire in via amministrativa contravvenzioni che importano un pena pecuniaria non avente carattere di soprattassa civile, anche quando superino le L. 10.000, per le imposte, ad esempio, di fabbricazione dell'acido acetico, di produzione delle acque gazoze, di fabbricazione della birra, di consumo di gas ed energia elettrica, di fabbricazione del maltosio e glucosio e analoghe materia zuccherine, di produzione e vendita di olii minerali, resina e catrame, di fabbricazione di olii di seme, di fabbricazione delle polveri piriche e altri prodotti esplodenti, di fabbricazione del sapone, spirito e zucchero. Rimangono così escluse dall'art. 1 del decreto legge 26 febbraio 1928, n. 411 le imposte di fabbricazione e consumo. Dette leggi si trovano tutte richiamate dal decreto legge 19 novembre 1921, n. 1592 il quale apporta importanti modificazioni alle leggi sulle imposte di fabbricazione e consumo.

Esame più minuto meritano i successivi capoversi dell'art. 1 del decreto legge 26 febbraio 1928, n. 411.

Il decreto penale — avverte il 2 capov. dell'art. 1 — pronunciato dall'Intendente di Finanza a norma dell'art. 1 del R. D. 25 marzo 1923, n. 796 per le contravvenzioni alle leggi su indicate (1), può essere annullato dal Ministero delle Finanze per inesistenza della contravvenzione, nei modi e nei limiti di cui appresso. Nel caso che il decreto penale suddetto sia impugnato, giusta l'art. 2 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, per il motivo della inesistenza della contravvenzione e qualora ne sia fatta espressa richiesta dall'interessato, l'Intendente di Finanza trasmette gli atti al Ministero delle Finanze, il quale, ove non ritenga di annullare il decreto, restituisce gli atti stessi all'Intendente affinché li trasmetta all'autorità giudiziaria a sensi dell'art. 3 del decreto 25 marzo 1923, n. 796. L'annullamento del predetto decreto penale può anche essere richiesto, con ricorso motivato, al Ministero delle Finanze entro 90 giorni da quello in cui il decreto medesimo sia divenuto definitivo per mancanza della impugnazione di cui all'art. 2 del decreto 25 marzo 1923, n. 796 (2).

Ora, riguardo alla prima ipotesi, cioè a quella in cui il privato faccia domanda per l'annullamento del decreto penale dopo averlo impugnato innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria e dopo che questa già è investita della conoscenza del reato, il sistema accolto dal legislatore non pare certo in armonia coi più elementari e comuni principi giuridici. Nè, facendo ricorso a questi principi, si spiega perchè mai, per effetto di una semplice dichiarazione dell'interessato, l'organo giurisdizionale rimanga spogliato della competenza a conoscere del fatto previsto dalla legge come reato, perchè — ancora — al giudice ordinario si sostituisca un organo amministrativo, perchè — infine — a questi, ove non ritenga di annullare il decreto, subentri nuovamente la garanzia giurisdizionale normale. In verità, la logica vorrebbe che, quando il privato impugnando il decreto penale abbia manifestato la volontà di avvalersi della garanzia giurisdizionale e il giudice ordinario sia investito della conoscenza del reato, nessun'altra via o rimedio sia possibile se non quello già di per sè eccezionale e giustificabile, in base ad altri criteri, della

(1) Per quelle non indicate nel capoverso 1 dell'art. 1, come già ho detto, rimane ferma la competenza dell'Intendente di Finanza senza limiti di valore, nè ad esse debbono applicarsi — a mio avviso — le disposizioni dei successivi capoversi.

(2) L'art. 2 del decreto legge 25 febbraio 1928, n. 411, autorizza il Ministero per le Finanze ad emanare le disposizioni occorrenti per la esecuzione del decreto stesso, per la determinazione delle riduzioni alle pene pecunarie e per il coordinamento delle nuove norme con quelle contenute nel decreto 25 marzo 1923, n. 796.

definizione amministrativa ammessa in qualunque stadio del procedimento. Innanzi al giudice penale, come già si è avvertito, trattasi di un giudizio *ex novo* che investe non già solo il decreto intendenzioso, ma anche il fatto del contravventore cioè a dire il reato commesso dal privato. Pertanto è chiaro che di fronte alla sentenza del giudice penale in cui per ipotesi si dichiara che il fatto non costituisce reato, il decreto penale dell'Intendente viene logicamente a cadere. Ed è pure chiaro che se il Ministro può giudicare della esistenza o della inesistenza del reato, la sua funzione non è per nulla dissimile a quella del giudice penale. Differenze formali vi sono indubbiamente, la più importante questa: che il giudice penale è investito della conoscenza del reato a seguito della impugnativa del decreto, mentre invece il Ministro — secondo quanto è disposto dalla legge — è chiamato a giudicare a seguito della richiesta di trasmissione degli atti da parte dell'interessato. Ma tutto ciò non tocca la sostanza delle cose e tantomeno la conseguenza che si ricava e cioè che la legge consente al privato di seguire due vie, o — ancora — di esperire contemporaneamente due rimedi in aperto contrasto col principio: *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Comunque se il Ministro delle Finanze deve giudicare dell'esistenza o meno del reato e può applicare la norma obbiettiva al caso concreto, annullando poi il decreto penale intendenzioso, si deve ammettere ch'egli pure, in questa sua specifica funzione, esplica attività giurisdizionale. D'altra parte è vero anche che il Ministro sia che ritenga, sia che non ritenga di annullare il decreto deve, in ogni caso, spiegare una attività la quale è, per sua natura, identica a quella dell'Intendente; si tratta pur sempre di stabilire se, in fatto, v'è o non v'è reato e solo ad esame compiuto così come l'Intendente può emettere o meno il decreto penale, così anche il Ministro può annullare o meno il decreto stesso.

Nè io starò qui a ripetere le considerazioni già svolte per le quali il decreto penale intendenzioso è atto giurisdizionale emanato da un organo amministrativo eccezionalmente investito di funzioni giurisdizionali. Certo quei rilievi su cui si è insistito valgono — a mio avviso — anche per precisare la posizione giuridica del Ministro e per chiarire il carattere della funzione esercitata; nè, peraltro, facendo richiamo a quei concetti intendo comunque giustificare l'assurdo sistema accolto dal legislatore.

Nè meno illogica ed in contrasto coi principi comuni appare quella nuova facoltà, che la legge riconosce al privato, di chiedere l'annullamento del decreto penale con ricorso motivato al Ministro delle Finanze entro 90 giorni da quello in cui il decreto medesimo sia divenuto definitivo per mancanza della impugnazione prevista dall'art. 2 del decreto 25 marzo 1923, n. 796. A parte che il capoverso ultimo dell'art. 1 del decreto legge 26 febbraio 1928, n. 411 annulla, in fondo, il principio di cui al-

l'art. 3 del decreto 25 marzo 1923, n. 796, per il quale se il decreto penale non venga impugnato nel termine diviene definitivo in quanto che allo scadere di quel termine torna a decorrere un nuovo termine per la richiesta d'annullamento, è vero che ove fosse possibile, malgrado tutti gli argomenti che all'inizio si sono addotti in contrario, considerare il decreto penale intendenzioso come atto amministrativo definitivo di una autorità la quale esplica mere funzioni amministrative, ammissibile sarebbe certo il ricorso per annullamento alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. E poichè la legge attribuisce questa speciale competenza al Ministro, non v'è dubbio che l'identica funzione e gli stessi poteri esercitati da quest'ultimo verrebbero a sostituire quelli del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, così da togliere al privato la possibilità di ricorrere per annullamento dell'atto amministrativo al Consiglio di Stato. Ma questo ragionamento se da un lato vale a confermare il carattere giurisdizionale della funzione esercitata dal Ministro — funzione che verrebbe in certo qual modo a sostituire quella del Consiglio di Stato — si fonda sul presupposto che il decreto penale sia atto amministrativo e questo presupposto per i motivi già svolti non può essere accettato. Scartando, adunque, l'ipotesi che si possa ricorrere al Consiglio di Stato, sia per la natura dell'atto, sia per il carattere sostitutivo della funzione giurisdizionale eccezionalmente esercitata dal Ministro, rimane quella del ricorso in Cassazione a sensi dell'art. 3, n. 3 della legge 31 marzo 1877, n. 3761. Le ragioni per le quali il ricorso era da ritenersi ammissibile prima che il decreto legge 26 febbraio 1928, n. 411 attribuisse la speciale competenza al Ministero delle Finanze — investendolo eccezionalmente di funzioni giurisdizionali — di annullare il decreto penale, e le ragioni invece per le quali, dopo le recenti disposizioni, detto ricorso non deve ritenersi ammissibile sono già state esposte altrove e però debbono aversi qui per richiamate.

Milano, agosto 1928.

CARLO GIROLA

POSTILLA

La nuova legge 7 gennaio 1929, n. 4 « Norme generali per la repressione delle violazioni alle leggi finanziarie », pubblicata durante la stampa del lavoro, risolve alcune questioni trattate nel testo e toglie molte incertezze cui dava luogo l'applicazione delle disposizioni penali contenute nelle leggi finanziarie. Nella nuova legge sono chiaramente fissati quei principi che solo attraverso una laboriosa interpretazione, resa tanto più difficile dai termini non appropriati e diversi usati dal legislatore, si possono dedurre dal r. decreto 25 marzo 1923, n. 796 e da quelli successivi.

Il sistema introdotto con questi decreti è, in alcune sue parti — come già si è rilevato — oscuro e, dal punto di vista della tecnica legislativa, assai imperfetto. Di qui il sorgere di molte controversie: fra le più importanti quella della natura giuridica della pena pecuniaria stabilita per le trasgressioni alle leggi finanziarie, della convertibilità o meno delle pene inflitte dall'Intendente e della estensione delle norme del Codice penale sulla convertibilità delle pene alle disposizioni di carattere prevalentemente finanziario; questioni, queste, risolte non sempre in modo uniforme dal Supremo Collegio.

Il Ministro Volpi aveva presentato un disegno di legge nel quale si stabiliva che le pene inflitte dall'Intendente in base al r. decreto 25 marzo 1923, n. 796, avendo carattere penale, potevano essere convertite in pene restrittive della libertà personale a norma della legge ordinaria quando fosse accertata l'insolvibilità del condannato. Questo disegno di legge — già menzionato nel testo — che dichiarava competente a provvedere alla conversione e a decidere sugli eventuali incidenti, relativi all'esecuzione, l'autorità giudiziaria che avrebbe dovuto conoscere per ragioni di territorio dell'impugnazione avverso il decreto dell'Intendente di Finanza, venne però ritirato con decreto reale 3 luglio 1928. La commissione parlamentare ritenne infatti che occorresse non già solo fissare questo principio, ma sibbene procedere ad una completa revisione della legislazione finanziaria intesa a chiarire molti concetti, ad introdurre unicità di nomenclatura nei riguardi delle sanzioni fiscali e, in particolare, a distinguere, fra queste, quelle che hanno carattere civile o amministrativo e quelle che hanno carattere penale. Nel corso dei lavori della Commissione, che attualmente procede alla revisione e al coordinamento, si manifestò tuttavia la necessità di dettare norme fondamentali, costituenti una specie di « preleggi » in materia di diritto finanziario penale

(*Atti parlamentari*, sess. 1924-28, Camera dei deputati, doc. n. 2241, Leg. XXVII).

Di qui la legge 7 gennaio 1929, n. 4 che, pur non mutando le basi dei singoli tributi ed i poteri dell'Intendente di Finanza in ordine all'accertamento dei tributi stessi e delle relative violazioni, elimina molte contraddizioni e discordanze della nostra complessa legislazione finanziaria. Detta legge però non è ancora in vigore; atteso il suo particolare carattere, si è reso infatti necessario ritardarne l'entrata in vigore sino a quando sarà ultimata la revisione delle leggi finanziarie (v. in questo senso le raccomandazioni contenute nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato, *Atti parlamentari*, sess. 1924-28, doc. n. 1839-A, Leg. XXVII). L'art. 62 della legge dispone quindi che « con decreto reale, su proposta del ministro delle finanze, di concerto col ministro della giustizia e degli affari di culto, sarà stabilita la data dell'entrata in vigore della presente legge, e saranno altresì emanate le disposizioni occorrenti per l'attuazione della legge medesima e per il suo coordinamento con le singole leggi finanziarie, che saranno all'uopo sottoposte alla necessaria revisione, e con i nuovi Codici penale e di procedura penale quando saranno emanati. La revisione delle leggi finanziarie sarà effettuata dal Governo sentita una Commissione parlamentare composta di sette senatori e sette deputati nominati dalla relativa Assemblea i quali restano in carica anche in caso di decadenza del mandato parlamentare ».

Quanto ai criteri fissati nella nuova legge, specie in rapporto alle questioni trattate nel testo, si debbon fare alcune osservazioni.

Innanzitutto non si dovrà più distinguere fra pena pecuniaria avente il carattere di soprattassa civile e pena pecuniaria non avente il carattere di soprattassa civile, distinzione questa che logicamente si ricava dal r. decreto legge 25 marzo 1923, n. 796 tuttora vigente e che, come si è visto, può essere fonte di equivoco e di dubbi. La legge 7 gennaio 1929, n. 4 usa una terminologia ben più esatta ed, a mio avviso, apporta pure qualche elemento di chiarezza quanto al criterio cui ricorrere per distinguere le sanzioni penali dalle sanzioni amministrative. Su questo punto, infatti, — come appare dai brevi cenni fatti nel lavoro — le dispute in dottrina sono vivaci. Se pur molti fondano la distinzione sul criterio formale per altri invece, anche in considerazione del fatto che tale criterio non era sin ora chiaramente applicato o sempre mantenuto nelle leggi finanziarie, ci si deve rifare ad un criterio di diritto sostanziale.

La nuova legge accoglie il criterio formale nel senso, però, che per le sanzioni penali e per le sanzioni amministrative stabilisce due diversi procedimenti. Ma ciò non toglie tuttavia — come si è già insistito nel testo — che l'Intendente di Finanza possa talora esplicitare funzioni giurisdizionali ed applicare anche sanzioni penali vere e proprie. I principi sono dunque questi: 1) diversità di procedimento per la diversa natura giuridica della

sanzione; 2) applicazione delle sanzioni, sia amministrative che penali, per parte di un organo amministrativo il quale, solo nei casi in cui la legge consente l'applicazione di sanzioni penali, esercita eccezionalmente e limitatamente attività giurisdizionale. Questi principi che già potevano dedursi per via d'interpretazione argomentando dalle disposizioni del r. decreto legge 25 marzo 1923, n. 796, vengono ora accolti nella nuova legge, la quale pone in grado così l'amministrazione come il giudice, di distinguere con sicurezza quando la violazione della legge finanziaria dia vita ad un vero e proprio reato oppure determini il sorgere di una obbligazione avente carattere esclusivamente amministrativo.

Colla legge 7 gennaio 1929, n. 4 si è provveduto, infatti, a stabilire due principali categorie di sanzioni: quelle che hanno carattere amministrativo e quelle che hanno carattere strettamente penale (v. *Atti parlamentari*, sess. 1924-28, Camera dei deputati, doc. n. 2241, Leg. XXVII; *Atti parlamentari*, sess. 1924-28, Senato del Regno, doc. n. 1839, Leg. XXVII).

Per queste ultime viene usata la stessa nomenclatura della legge penale generale a tenore della quale, secondo quanto verrà stabilito nel nuovo codice, dovrà considerarsi, per ciò che concerne le pene non restrittive della libertà personale, delitto la infrazione punita con la multa e contravvenzione quella punita con l'ammenda. Per le infrazioni previste dalle leggi finanziarie, quando si stabilisce una sanzione avente carattere penale, si usano così i termini di multa e ammenda; sono invece sanzioni amministrative le altre sanzioni ossia la soprattassa e la pena pecuniaria.

Nell'attuale ordinamento finanziario — come ebbe a rilevare la Commissione parlamentare — la confusione fra istituti di diritto penale e di diritto amministrativo è notevole, in quanto l'Intendente di Finanza può emettere decreto penale anche per le infrazioni che costituiscono solo un illecito amministrativo.

Il nuovo ordinamento invece distingue nettamente e dispone che solo quando la norma della legge finanziaria sia munita di sanzione penale possa l'Intendente di Finanza emettere il decreto penale (cfr. gli artt. 36 e segg. della legge). Per tutte le altre infrazioni punite con sanzioni di carattere civile o amministrativo e che si concretano solo in fatti contrari all'interesse finanziario dello Stato e non già, come le prime, in manifestazioni contrarie all'ordine sociale e al benessere della collettività, è previsto un provvedimento motivato sotto forma di ordinanza con cui l'Intendente determina l'ammontare della pena pecuniaria, nei limiti del massimo al minimo che deve corrispondersi dal trasgressore (art. 55). Per le sole contravvenzioni, conseguentemente, viene accertato il reato con processo verbale di contravvenzione redatto dagli ufficiali ed agenti della Polizia tributaria e dagli altri ufficiali ed agenti

della Polizia giudiziaria ordinaria; l'accertamento di ogni altra violazione delle norme contenute nelle leggi finanziarie, non costituente reato, vien fatto dagli organi indicati nelle singole leggi ed in conformità a quanto è disposto nelle leggi medesime.

Contro il decreto penale dell'Intendente di Finanza v'è il solo gravame dell'opposizione ritualmente proposta avanti l'autorità giudiziaria nel termine di giorni 15 dalla notificazione. Quando non sia fatta opposizione nel termine prescritto il decreto di condanna diviene definitivo. Avverso l'ordinanza amministrativa invece — nei casi in cui si tratta solo di soprattassa o di pena pecuniaria — può presentarsi ricorso al Ministero direttamente dall'interessato o da un suo mandatario generale o speciale; il Ministro provvede con decreto definitivo e contro di esso non è ammesso alcun gravame (art. 58). La legge pone però una limitazione a siffatti ricorsi al Ministero determinando che non sia possibile il ricorso quando si tratti di violazioni per le quali la pena pecuniaria stabilita dalla legge non sia superiore nel massimo a lire diecimila (questa ed alcune altre disposizioni, in particolare gli artt. 14, 20, 22, 23, 41 sono state criticate nella relazione dell'ufficio centrale del Senato, *Atti parlamentari*, doc., n. 1839-A).

Colla nuova legge neppure possono sorgere dubbi quanto alla natura dell'attività esplicata dall'Intendente di Finanza.

Nei casi in cui applica sanzioni penali e per i reati di sua competenza, trattasi di vera e propria attività giurisdizionale onde spettano all'Intendente di Finanza i poteri che il Codice di procedura attribuisce al Pretore, senza tuttavia l'osservanza del limite massimo della pena che il Pretore può infliggere (art. 36). La giurisdizione dell'Intendente deve dunque essere ricompresa, nei limiti della competenza relativa, fra le giurisdizioni speciali; detta giurisdizione, limitata alla determinazione di una pena la quale diviene definitiva nel caso di mancata opposizione, può anche essere esercitata da un funzionario di carriera amministrativa di grado non inferiore all'ottavo che sia stato delegato con decreto dall'Intendente (art. 45). L'Intendente di Finanza non esplica invece attività giurisdizionale, ma solo attività amministrativa, quando si tratta di infrazioni alle norme delle leggi finanziarie punite con soprattassa o pena pecuniaria per le quali si procede a sensi degli artt. 55 e segg. della legge. Tuttavia fra soprattassa e pena pecuniaria — mere sanzioni amministrative — vi sono caratteri differenziali.

La prima è uguale al tributo ovvero ad una frazione o ad un multiplo di esso e rappresenta una specie di risarcimento verso l'Erario per il mancato o ritardato pagamento del tributo (*Atti parlamentari*, sess. 1924-28, Senato del Regno, doc. n. 1839, Leg. XXVII).

La soprattassa può dunque coesistere sia con le sanzioni penali propriamente dette, sia con la pena pecuniaria. Quest'ultima — secondo

quanto è detto nella relazione — si distingue dalla sopratassa perchè pur non essendo una sanzione di natura penale spazia da un minimo ad un massimo ed ha carattere più propriamente repressivo.

Tanto la sopratassa quanto la pena pecuniaria non sono convertibili in pena restrittiva della libertà personale, nè suscettive di provvedimento di grazia.

La nuova legge che mira a regolare in modo uniforme la parte comune alle singole leggi finanziarie, nella materia concernente la repressione delle infrazioni da esse prevedute, contiene molte altre disposizioni di notevole importanza. Fra queste quelle che riguardano il principio della solidarietà penale (art. 11), la facoltà dell'Intendente di Finanza di chiudere gli esercizi (art. 7), la esclusione per i reati preveduti dalle leggi finanziarie dell'istituto della sospensione condizionale della pena. Oltre queste disposizioni vi sono poi norme generali di procedura; altre norme regolano l'istituto dell'oblazione volontaria e la competenza dei capi degli uffici esecutivi e dell'Intendente di Finanza a provvedere sulla domanda di oblazione (artt. 46, 54). Infine, vengono pure fissati alcuni criteri uniformi quanto alla competenza per parte degli ufficiali ed agenti della Polizia giudiziaria per l'accertamento delle violazioni (artt. 30, 35).

C. G.
