

## CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 12 agosto 1891; *Comune di Arpino*.

**Giustizia amministrativa — Ricorso — Interesse — Ente morale — Comune — Violazione di funzioni della Giunta.** (L. sul Cons. di Stato, 2 giugno 1889, art. 24). **Giustizia amministrativa — Custode carcerario — Decreto prefettizio di nomina — Ricorso del Comune — Ammissibilità. Comune — Custode carcerario — Nomina di persona non proposta dalla Giunta.**

*L'interesse che, a tenore dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, apre l'adito al ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato non è soltanto quello materiale e patrimoniale dei privati; ma altresì ogni altro interesse anche di persone giuridiche, civili o pubbliche, per violazione di vantaggi o funzioni o poteri, ad essi spettanti.*

*Epperò è ammissibile il ricorso proposto da un Comune contro un provvedimento dell'autorità governativa, lesivo di funzioni attribuite dalla legge alla Giunta comunale.*

*Il decreto prefettizio di nomina di un custode carcerario, sebbene d'interesse generale, costituisce un provvedimento di ordinaria amministrazione, non un atto di ordine politico; e per sua natura, non essendo impugnabile in via gerarchica, deve essere considerato come definitivo agli effetti del ricorso alla IV Elezione del Consiglio di Stato.*

*IL prefetto può rifiutarsi di nominare all'ufficio di custode carcerario l'individuo proposto dalla Giunta comunale ed esigere un nuovo voto della medesima per la designazione di altra persona; ma non può far cadere la nomina sopra persona diversa, sebbene compresa fra gli aspiranti a quell'ufficio.*

La Sezione, ecc. — (*Omissis*) Attesochè con la prima eccezione mal si sostiene che se colui che fu proposto dalla Giunta municipale di Arpino a custode carcerario aveva interesse a ricorrere contro il decreto del prefetto che nominò invece altra persona, non si riscontri anche nel Comune un eguale e legittimo interesse ad impugnare quel provvedimento prefettizio. Evidentemente siffatta eccezione manca di ogni base, perchè il concetto dell'interesse, che è richiesto dall'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato, come condizione per la possibilità del ricorso, non può essere arbitrariamente ristretto soltanto agli interessi materiali e patrimoniali degli individui, potendo per quel chiaro testo di legge essere obbietto di ricorso a questa Sezione gli atti legittimi dell'autorità amministrativa che ledano interessi non solo d'individui, ma anche di enti morali giuridici, e dovendo nell'ampio concetto dell'interesse comprendersi ogni interesse, quali che siano i vantaggi, le facoltà, i poteri e le funzioni cui esso si riferisca, o che spettino a tali enti nella loro qualità di persona civile, o che spettino ad essi essenzialmente nella loro qualità di persona pubblica, cioè di organismi rivestiti di pubblica autorità. E senza dubbio principalissimi fra siffatti enti sono i Comuni, che, sebbene compresi nella più ampia sfera dello Stato, e sottoposti alla autorità e vigilanza del Governo per l'adempimento dei fini generali dello Stato stesso, costituiscono però organismi per sè stessi perfetti, forniti di propria personalità e rappresentanti di un ordine importante di diritti pubblici, quali sono quelli derivanti dai rapporti della vita locale e quelli attinenti agli altri servizi che le leggi abbiano ad essi affidati. Se per conseguenza la rappresentanza di un Comune crede violata da una disposizione dell'autorità governativa un'attribuzione data dalla legge ad un organo principale della vita civica, qual è la Giunta municipale, essa ha interesse e veste legittima per difendere e salvaguardare l'attribuzione stessa contro quel provvedimento, mercè ricorso a questa sede.

Attesochè non ha miglior fondamento l'altra eccezione che l'impugnato provvedimento non possa essere obbietto di ricorso, costituendo un atto del Governo nell'esercizio del potere politico. Certamente la nomina di un agente di custodia delle carceri è un atto che provvede ad un bisogno d'interesse

generale, ma non perciò esso perde il carattere di un provvedimento di ordinaria amministrazione, essendo indubitato che non tutti gli atti dell'autorità governativa assumono l'importanza di quei provvedimenti di mero ordine politico, che non possono costituire materia del giudizio di questo Collegio, ma solo quelli, che provvedendo ai supremi interessi dello Stato ne' rapporti interni e con l'estero trovano unica possibilità di sindacato nella rappresentanza parlamentare.

Attesochè non merita miglior fortuna l'altra eccezione d'inammissibilità, che si vorrebbe desumere dal non essersi previamente sperimentato contro l'impugnato provvedimento il rimedio del ricorso in via gerarchica.

Se invero l'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato, esige che ove alcuno si creda lesa da un atto amministrativo illegittimo, prima di adire la via contenziosa debba con suo ricorso richiamare l'attenzione dell'autorità superiore su tale provvedimento per provocarne gerarchicamente la revoca o la correzione in conformità della natura degli atti amministrativi, che di regola sono revocabili e modificabili, tale obbligo però trova una necessaria eccezione nel caso in cui con l'emanazione di un determinato atto si esauriscano i poteri e le garanzie che la legge ha creduto sufficienti allo scopo, costituendo in tal caso l'atto di una data autorità l'esplicamento definitivo e perfetto di una attribuzione ad essa direttamente ed esclusivamente demandata. Se pertanto è indubitato che il prefetto è autorità dipendente dal Ministero dell'Interno (art. 3 legge comunale) e che di regola contro i provvedimenti di lui compete ricorso in via gerarchica (art. 270 della legge), tuttavia nel caso speciale, di cui è oggetto il presente ricorso, si tratta appunto di un provvedimento alla cui formazione gli ordinamenti in vigore esigono la partecipazione dell'autorità comunale e dell'autorità governativa rappresentata dal prefetto, attribuendo a questo direttamente la facoltà di dar pienezza di vita e valore di atto definitivo al provvedimento stesso.

In effetti, l'art. 74 del regolamento per la esecuzione della legge comunale prescrivendo che gli agenti di custodia delle carceri mandamentali siano proposti dalla Giunta municipale del capoluogo del mandamento e nominati dal prefetto, chiaramente mostra che dalla combinazione di questi atti delle due diverse autorità risulta un provvedimento perfetto di nomina, cioè il conferimento definitivo di un ufficio ad una data persona con tutti gli effetti di legge, esaurendosi mercè tale doppio stadio quell'ordine di condizioni e di garanzie credute bastevoli alla buona scelta di siffatti agenti. Il qual concetto trova conferma nel considerare che la citata disposizione ha attribuito al prefetto, non soltanto la nomina, ma anche il potere di sospendere e di rimuovere tali agenti, mostrando con ciò di volere interamente affidate tutte le facoltà riguardanti la scelta e la disciplina degli stessi al capo della gerarchia provinciale, che è in grado di procedere in tali provvedimenti con quella conoscenza diretta e con quei prudenti criteri di estimazione i cui elementi di fatto facilmente mancherebbero all'autorità centrale.

Se quindi al Ministero non è dato di surrogarsi al prefetto per rivedere e riformare il giudizio di estimazione in base a cui la nomina sia fatta o negata, non è concepibile contro l'operato del prefetto stesso altro richiamo che per soli motivi d'illegittimità e non pel merito. Ma tale ricorso non può svolgersi in via gerarchica, appunto perchè se un ricorso gerarchico vi fosse, non potrebbe provocare che un integrale e completo riesame del provvedimento prefettizio, non solo in quanto alla legittimità, ma anche nel merito. Se però questa revisione di merito è esclusa dall'indole speciale di siffatto definitivo provvedimento, è chiaro che ad impugnarlo non restano altre vie di ricorso che due sole, estranee entrambe alla gerarchia, cioè due rimedi paralleli o quello del ricorso straordinario al Re per sola illegittimità, a sensi dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato, o quello del ricorso in via contenziosa presso questa Sezione a termini dell'art. 24 della stessa legge.

Attesochè passando al merito del ricorso la Sezione ritiene che il provvedimento impugnato non abbia fatto una retta applicazione della disposizione regolamentare, in virtù di cui esso fu dato. Se infatti pel citato art. 74 la Giunta municipale ha il diritto di proporre l'agente, il prefetto quello di nominarlo, è

chiaro che nel concetto della disposizione, pel necessario rapporto in cui questi atti debbono trovarsi fra loro, la nomina non può risultare che dallo accordo dei due voleri, essendo appunto tale doppia manifestazione di favorevole giudizio sulle qualità della persona designata all'ufficio la garanzia ritenuta necessaria alla bontà della scelta. Se invece il prefetto faccia cadere la nomina su persona diversa da quella designata dal voto della Giunta, alla legittimità di tale nomina mancherebbe la necessaria condizione della proposta.

Per non rendere quindi affatto vano ed illusorio tale diritto di proposta degli agenti di custodia, che il citato regolamento attribuisce alla Giunta municipale del capoluogo del mandamento insieme al carico di amministrare e anticipare le spese per lo stabilimento delle carceri del mandamento stesso, e per le attribuzioni al relativo personale (art. 75), può il prefetto negare la sua adesione alla proposta, ed esigere dalla Giunta un voto nuovo che designi altra persona; ma non può nominare persona diversa da quella che non abbia previamente ottenuto il voto favorevole della Giunta, perchè tanto varrebbe nominare una persona diversa dalla persona designata, quanto procedere alla nomina senza alcuna base di proposta: massima che la Sezione ebbe già a seguire nell'argomento della nomina degli ufficiali sanitari per la quale l'art. 12 della legge sulla tutela della sanità pubblica esige un simile concorso di voto delle rappresentanze municipali.

Attesochè per le fatte considerazioni si rivela fondato in diritto il ricorso del municipio di Arpino contro il decreto del prefetto di Terra di Lavoro che nominò all'ufficio di agente di custodia del carcere mandamentale di Arpino una persona diversa da quella che era stata proposta con deliberazione della Giunta. Nè può valere a legittimare tale provvedimento la surriferita nota con cui il prefetto, comunicando tale decreto, osservava che la persona da lui prescelta era annoverata dalla Giunta fra coloro che aspiravano al posto, senza che la Giunta stessa avesse formalmente respinto il nome di quell'aspirante. Invece la disposizione del citato art. 74 esige la positiva proposta della persona da nominarsi, e questa proposta nella specie non cadde affatto sul nome della persona prescelta dal prefetto; nè era possibile supporlo pel semplice fatto che il nome di questa era nella deliberazione annoverato fra quelli dei vari aspiranti, mentre sull'unico nome di una persona affatto diversa si raccolse il giudizio di preferenza e la espressa proposta della Giunta municipale.

Per questi motivi, ecc.