

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 9 giugno 1893, *Pres. BIANCHI, Est. SERENA; Comune di Rocca S. Maria c. Prefetto di Teramo e Bilanzola.*

Esazione — Aggiudicazione — Aggio a zero — Premio al Comune — Validità (L. 20 aprile 1871 art. 3; Regolam. 2 giugno 1892, art. 19).

E' valida l'aggiudicazione dell'esattoria, anche quando l'offerente non solo rinunzi a qualsivoglia aggio, ma offra un premio al Comune sulle riscossioni. (1)

La Sezione, ecc. — Nella tornata del 24 giugno 1892 il Consiglio comunale di Rocca S. Maria confermava il precedente esattore Donato De Nicola pel quinquennio 1893-97.

Il prefetto di Teramo addì 8 luglio 1892, sentita la Giunta prov. amm., completava la deliberazione consigliare prescrivendo:

1° che in caso di minori offerte dovesse sperimentarsi l'asta pubblica sulla base della minore offerta;
2° che all'esattore dovesse affidarsi il servizio della cassa e la riscossione delle entrate comunali con lo stesso aggio e con l'obbligo del non riscosso come riscosso.

In seguito di ciò Bilanzola Luigi offrì un ribasso dell'aggio del 3 all'1 per cento e addì 31 luglio il Consiglio comunale deliberò conferirsi l'esattoria all'asta pubblica sulla base dell'offerta del Bilanzola, cioè all'1 per cento. Deliberò altresì che il servizio di cassa dovesse affidarsi con altra deliberazione, e dopo conferita la esattoria, a persona di fiducia dell'Amministrazione comunale.

Il prefetto ai 19 agosto 1892, sull'avviso conforme della Giunta prov. amm., dichiarò nulla e di niun effetto siffatta deliberazione, perchè in opposizione al decreto prefettizio 8 luglio, fuori termine e contraria al disposto degli art. 4 e 5 del regolamento vigente sulla riscossione delle imposte dirette.

L'asta seguì nel giorno 22 settembre 1892: il precedente esattore De Nicola offrì di assumere gratis il servizio dell'esattoria, il Bilanzola offrì di corrispondere a favore del Comune un centesimo per ogni cento lire di riscossione.

L'ufficio quindi, presieduto dal sindaco, aggiudicò l'appalto della esattoria pel quinquennio 1893-97 a Luigi Bilanzola, salva l'approvazione del prefetto.

Il prefetto, sentita la Giunta prov. amm., con decreto 3 e 11 ottobre 1892 dichiarò valida l'aggiudicazione e nominò il Bilanzola esattore-tesoriere pel quinquennio 1893-97, autorizzandolo con successivo decreto del 20 ottobre 1892 a prestare la cauzione.

Il Consiglio comunale di Rocca S. Maria, con deliberazione del 16 ottobre 1892, deliberò di non accettare l'offerta dono di un centesimo da parte del Bilanzola e di ricorrere alla IV Sezione per ottenere l'annullamento dei decreti prefettizi e la dichiarazione che la esattoria dovesse essere aggiudicata al De Nicola, come quegli che aveva offerto maggior ribasso all'asta e per 15 anni aveva gerito l'esattoria con piena soddisfazione dell'Amministrazione e del pubblico.

Per effetto di questa deliberazione fu presentato a questa Sezione un ricorso, regolarmente sottoscritto e notificato, col quale si chiede la revoca del decreto prefettizio 11 ottobre 1892 per violazione di legge, eccesso di potere e per incompetenza.

Il ricorrente sostiene il suo assunto col seguente ragionamento: Apertosi l'incanto dell'esattoria di Rocca S. Alaria sull'aggio di una lira per ogni cento lire, si discese dai concorrenti fino all'appalto gratuito, avendo l'ultimo offerente (così lo chiama il ricorrente) ribassata tutta la lira. Il Bilanzola Luigi chiese di essere preferito pagando al Comune un centesimo per ogni cento lire di riscossione, ed il prefetto che avrebbe dovuto comprendere subito non trattarsi nella specie di generosità, ma di fini reconditi per ragioni amministrative e politiche, credè di approvare un atto che umilia la dignità del

Comune. Il Consiglio comunale respinse il dono come offensivo e chiese la revocazione del decreto per violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza. Fu violata la legge che prescrive lealtà e buona fede nei contratti: fu un eccesso di potere, perchè autorizzandosi la concessione dell'appalto per costituire al Bilanzola una posizione superiore a quella degli altri cittadini, si venne a creare una prerogativa in favore di chi maggiormente può spendere. Vi fu incompetenza, perchè i doni fatti al Comune debbono essere accettati dal Consiglio e non dal prefetto. Vi fu infine (dice il ricorrente) un insieme di brutture che si oppone agli ordini costituzionali e civili.

L'Avvocatura erariale nell'interesse del prefetto di Teramo presentò alcune osservazioni, con cui si cerca di dimostrare che le ragioni addotte dal ricorrente non hanno giuridica consistenza.

Dice innanzi tutto che il Consiglio comunale di Rocca S. Maria avrebbe potuto ricorrere giustamente solo nel caso in cui il prefetto avesse nell'approvare l'aggiudicazione contravvenuto a qualche disposizione della legge: invece il prefetto non fece che attenersi strettamente alle disposizioni degli art. 3 della legge 20 aprile 1871 n. 192, e 19 del regolamento 2 giugno 1892 n. 253.

Rispetto alla legittimità dell'aggiudicazione l'Avvocatura erariale osserva che nessuna disposizione di legge vieta ai concorrenti di ribassare la propria offerta fino al punto di esibire un premio percentuale al Comune. La legge non richiede necessariamente per l'appalto della riscossione delle imposte un aggio, tutte le sue disposizioni essendo coordinate a rendere facile la gara e a far sì che l'aggio sia possibilmente tenue, e quindi se il Comune anzichè pagare un aggio all'esattore ne riceve un premio, lo scopo della legge non è frustrato, ma nel miglior modo raggiunto.

All'osservazione del ricorrente che trattandosi nel caso concreto di un dono che si vuol fare al Comune, al Consiglio comunale e non al prefetto spettava di deliberarne l'accettazione, l'Avvocatura erariale risponde che nella fattispecie il corrispettivo che l'esattore paga al Comune è la conseguenza necessaria della pubblica gara e non di una vera e propria elargizione. Non siamo dunque in tema di donazione per la quale sia necessaria la accettazione del Comune, come non trova applicazione il noto aforisma: *invito beneficia non conferuntur*.

Attesochè dai fatti esposti risultando che le operazioni per il conferimento della esattoria del Comune di Rocca S. Maria furono regolarmente e legalmente compiute, tutta la questione si riduce a vedere se il prefetto di Teramo approvando l'aggiudicazione abbia violato la legge, o, in altri termini, se il prefetto, che è chiamato a rendere perfette e definitive le aggiudicazioni delle esattorie, era nell'obbligo, come pretende il Comune ricorrente, di annullare quella di Rocca Santa Maria dichiarando illegale il fatto della continuazione della gara in base non più dell'aggio, ma di un premio da largirsi al Comune.

Ora, prescindendo dai pareri emessi da questo Consiglio in sede consultiva, prescindendo dalla interpretazione data alla legge con la circolare del Ministero delle finanze del 25 giugno 1892, non si può in astratto disconoscere che il concetto della legge è quello che il servizio dell'esattoria debba farsi mediante un corrispettivo. Ma nei contratti di esattoria non si può affermare che manchi il corrispettivo anche quando l'aggio si riduca a zero o si offra un premio od altre determinate agevolazioni. Il privato che assume il servizio della esattoria può fare assegnamento sopra un beneficio conosciuto e determinabile, qual'è l'aggio, e può altresì fare assegnamento sopra altre utilità non determinate o eventuali, come sarebbero le multe e la disponibilità del danaro dal giorno dell'incasso a quello dell'effettivo pagamento. Se il servizio offerto al Comune non dovesse procurare all'offerente nè un compenso determinabile e conosciuto, nè un compenso non determinato nè lecito, allora soltanto potrebbe dubitarsi se l'offerta sia contraria alla moralità o alla finalità della legge.

Nè può dirsi che il fare assegnamento sulle multe costituisca un fatto moralmente illegale, una illecita vessazione da parte dell'esattore verso i contribuenti, perchè la legge (art. 27) ha comminato le multe dell'esattore quando decorso il termine di

otto giorni dalla scadenza della rata d'imposta dovuta, il contribuente non la paghi o solamente in parte.

Il contribuente quindi può evitare la multa pagando l'imposta alla relativa scadenza; ma se non la paga, dovendo l'esattore nel tempo stabilito fare inesorabilmente i suoi versamenti nelle casse dello Stato, della provincia o del Comune, non si può ragionevolmente pretendere che egli non ricavi dalla multa tanto che possa servirgli di compenso per l'opera che presta e per l'interesse dovutogli sulle somme anticipate per conto del contribuente.

Attesochè sia inutile esaminare se nella nomina dell'esattore ad asta pubblica la dichiarazione che l'offerta debba limitarsi all'aggio ridotto a zero costituisca una indebita aggiunta alla legge, imperocchè, se da una parte è vero che la legge non ha stabilito alcun limite nel ribasso dell'aggio, dall'altra la legge stessa non ha preveduto neppure il caso dell'offerta di un premio. L' indebita aggiunta alla legge si avrebbe quindi tanto nel caso che si ritenesse doversi la gara arrestare all'aggio ridotto a zero, quanto nel caso che si ritenesse potersi offrire un premio per ottenere il servizio dell'esattoria.

E sebbene in favore della prima tesi si possa dire che il legislatore quando ha voluto stabilire un limite, un *minimum* oltre il quale non si possa più discendere, lo ha stabilito, come nel caso dell'appalto di opere pubbliche, pure da ciò non può derivarne altra conseguenza senonchè nel silenzio ed in mancanza di un espresso divieto della legge, il decreto col quale il prefetto di Teramo approvava l'aggiudicazione dell'esattoria di Rocca S. Maria non possa essere censurato per violazione di legge.

Senza dubbio, nell'interesse del contribuente la legge 20 aprile 1871 pone a base della nomina dell'esattore il concorso ad asta pubblica e quindi la migliore offerta senz'altro limite che quello proveniente dal risultato dell'asta medesima, ma ciò non vuol dire che la offerta di un premio sia contenuta nella legge medesima. Però, se è facilmente dimostrabile che non vi è contenuta, non si potrebbe dire che sia contraria alla legge se non quando si dimostrasse, il che non è possibile, che sia contraria al precipuo intendimento del legislatore, che fu certamente quello di procurare, mediante la gara, il maggior interesse dei contribuenti.

Attesochè, sebbene si possa a ragione temere che per il silenzio della legge, non potendosi ammettere alcun limite nelle offerte di premio, facilmente al sistema della concessione delle esattorie mediante aggio previsto dalla legge verrebbe a sostituirsi quello opposto del conferimento con premio, pure è da osservare che la legge stessa offre i mezzi per evitare le pericolose conseguenze che da un tal fatto potrebbero derivarne. Ed invero, se per regola generale l'esattore dev'essere nominato per concorso ad asta pubblica, può anche pel disposto dell'art. 3 della legge 20 aprile 1871 essere nominato dal Consiglio comunale sopra terna proposta dalla Giunta. Perciò un Comune il quale tema che col concorso ad asta pubblica possa la esattoria rimanere aggiudicata a persona che voglia servirsene per fini reconditi, può procedere alla nomina mediante terna. Ma oltre a ciò, anche nel caso della nomina ad asta pubblica il prefetto che ha qualche dubbio sulla lealtà delle offerte può annullare la seguita aggiudicazione, esercitando nell' interesse pubblico l' assoluta facoltà discrezionale accordatagli dagli art. 3 della legge e 19 del relativo regolamento.

Ora, se nella fattispecie il prefetto, che era chiamato a conoscere della convenienza dell'approvazione o meno dell'aggiudicazione, tenendo conto anche delle qualità morali dell'aggiudicatario, impartì la sua approvazione, non fece altro che usare di un suo diritto, ed il suo operato non può essere legalmente censurato da questa Sezione. (*Omissis*).

Attesochè nel caso concreto non mettendo in dubbio quel che dal Comune si afferma, cioè che il premio offerto ammonta in tutto a centesimi quaranta, è da ritenere che il servizio di esattoria fu aggiudicato al Bilanzola presso a poco alle stesse condizioni alle quali sarebbe stato aggiudicato al precedente esattore.

Il Comune il quale nel suo ricorso chiede che la esattoria venga aggiudicata a chi offrì di volerla assumere senza alcun aggio, non può non riconoscere che l'offerta di soli 40 centesimi di premio equivale all'offerta del servizio senz'aggio. E non essendosi il premio offerto prima dell'asta, ma essendo stato il risultato della gara, non può costituire, come afferma il Comune ricorrente, una offesa

alla dignità del Comune stesso, come non l'avrebbe costituita l'offerta di 80 centesimi se l'altro concorrente avesse fatto ulteriori ribassi da nessuno ostacolati ed impediti.

Attesochè non ha fondamento l'eccezione dedotta dal Comune ricorrente, che trattandosi di una largizione il Consiglio comunale e non il prefetto avrebbe dovuto accettare il dono fatto al Comune. E per vero un servizio che si offre al Comune può procurare all'offerente un'utilità per la quale l'offerente stesso sia indotto alla sua volta ad offrire un compenso. Però questo compenso non costituisce una vera e propria donazione, ma si risolve in un minore corrispettivo dell'opera che si intende prestare al Comune. E a nulla gioverebbe esaminare se nella ipotesi di un premio oltre il limite del 4 per cento dovesse la offerta di premi ritenersi contraria alla legge, perchè lasciando da parte che nel caso concreto la ipotesi non si verifica, rimarrebbe sempre a vedere se all'infuori delle multe l'offerente non possa ripromettersi altre utilità le quali servano a giustificare l'offerta. D'altra parte anche quando si ammettesse che le offerte di prestito costituiscono una vera e propria donazione sarebbe sempre discutibile se la mancanza o il rifiuto di accettazione di siffatte donazioni da parte dei Consigli comunali possa portare all'annullamento di aggiudicazioni regolarmente seguite e rese definitive dall'approvazione prefettizia.

Per questi motivi, rigetta, ecc.