

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 8 agosto 1893, Pres. *SEMMOLA*; Est. *PERLA*; *Zupi (AVV. LOMONACO) c. Prefettoe Giunta prov. amm. di Cosenza.*

Esattore — Approvazione di contratto — Facoltà discrezionale del prefetto — Quando può aver luogo — Nomina per più di un anno — Indicazione dei motivi
(L. 20 aprile 1871, art. 3, 13).

Il prefetto nell'approvare o disapprovare il contratto d'appalto per concessione di esattoria comunale esercita un vero potere discrezionale, e quante volte non lo approvi in seguito ad apprezzamenti sulla persona dell'appaltatore o sulle circostanze locali, il suo provvedimento è incensurabile. (1)

La facoltà, accordata al prefetto dall'art. 13 della legge 20 aprile 1871, di nominare l'esattore quando il Comune o il consorzio non vi abbia provveduto tempestivamente, deve riconoscersi anche nel caso in cui il contratto di esattoria non sia stato approvato dal prefetto per motivi di convenienza, e siano intanto scaduti i termini per un provvedimento ordinario da parte del Comune o del consorzio. (2)

Tale facoltà deve ammettersi nel prefetto anche se il termine sia decorso per il ritardo da esso frapposto all'approvazione. (3)

Ma, poichè in tale ipotesi il prefetto deve, di regola, procedere alla nomina soltanto per un anno e solo per motivi di convenienza può provvedere fino ad un quinquennio, è viziato di eccesso di potere il decreto prefettizio che nomini l'esattore per più di un anno senza addurne i motivi, e senza che neppure appaiano dall' esame degli atti. (4)

La Sezione, ecc. (*Omissis*) — Attesochè, passando al merito del ricorso, non sussiste punto l'eccesso di potere che il ricorrente ravvisa nell'aver il prefetto negato l'approvazione agli atti d'asta in base a considerazioni personali dell'aggiudicatario. L'art 3 della legge sulla riscossione delle imposte dirette del 20 aprile 1811, modificata dalla legge del 14 aprile 1892, disponendo che i contratti di appalto delle esattorie debbano riportare l'approvazione del prefetto, evidentemente conferisce a questa autorità non un semplice sindacato di legittimità, ma un ufficio moderatore in base a discrezionali criteri di apprezzamento. Altro infatti è il puro ufficio di *vigilanza* che sugli atti degli enti locali si concreta o nel *visto* in caso di piena regolarità o nel potere di *annullamento* se vi siano violazioni di legge; altra è la riserva *dell'approvazione* di alcuni determinati e più importanti atti di quelle rappresentanze o di quegli atti che interessino non solo gli enti locali, ma anche lo Stato, come sono appunto gli appalti per l'esercizio delle esattorie, in quanto che la facoltà di approvare o negare l'approvazione, che è condizione necessaria all'integrazione o al complemento degli atti stessi, è di sua natura una facoltà affatto prudenziale e discrezionale. Del resto lo stesso ricorrente ammette che nel conferimento delle esattorie col metodo della terna il potere del prefetto di approvare o non approvare abbia un tale carattere di discrezionalità; ma di fronte al disposto del citato art. 31 che fa salva l'approvazione del prefetto in ogni contratto per appalto di esattoria senza distinzione del metodo in base a cui si procede nel conferimento, ogni limitazione non potrebbe riuscire che affatto illegale ed arbitraria, tanto più che l'art. 19 del regolamento 2 giugno 1892, appunto in rapporto al conferimento delle esattorie col metodo dell'asta pubblica, dichiara che trasmesso il verbale di aggiudicazione al prefetto, questi, sentita la Giunta prov. amministrativa, *dà o rifiuta l'approvazione*, ponendo con tale recisa formula anche meglio in evidenza la discrezionalità di quel potere prefettizio.

Attesochè, dato un tale carattere nel potere spettante al prefetto sulle aggiudicazioni delle esattorie, riesce inutile il seguire il ricorrente nelle varie deduzioni contenute nei motivi 2, 3, 4 e 5 del ricorso, mercè i quali vorrebbe far ritenere la nullità della negata approvazione agli atti d'asta di cui si tratta per

avere il prefetto nel suo decreto ritenuto la illegittimità dell'aggiudicazione seguita in persona del ricorrente in base ad un aggio di riscossione da corrispondersi non in favore di lui, ma da lui in favore del Comune. Senza infatti valutare l'esattezza delle considerazioni giuridiche contenute nel decreto prefettizio e senza bisogno di vedere in tesi astratta se sia o non consentito il collocamento di esattorie senza aggio a favore dell'esattoria o anche mercè offerta di aggio a favore del Comune basta qui rilevare che lo stesso ricorrente, specialmente nella memoria esibita a sviluppo del suo ricorso, riconosce che l'approvazione fu nella specie realmente negata in base a considerazioni personali all'aggiudicatario e per apprezzamenti subbiettivi, essendo anzi appunto su ciò fondato il primo e già esaminato motivo di ricorso. Sebbene adunque possano sembrare impersonali ed astratte le considerazioni in base a cui fu emesso il decreto di rifiutata approvazione, pure è incontestato e può anche argomentarsi dal complesso degli atti, che esso fu effettivamente determinato da apprezzamenti affatto concreti e da motivi di fiducia e di locale convenienza e opportunità; e però il decreto stesso per quanto potesse nella forma delle sue espresse considerazioni apparire censurabile, nella sostanza si converte in un provvedimento discrezionale, di sua natura sottratto ad ogni sindacato e ad ogni censura in questa sede.

Attesochè per quanto riguarda il successivo decreto con cui fu provveduto alla nomina dell'esattore in persona del Di Genova, non può affatto ritenersi che il prefetto mancasse di ogni potere ad emanare un tale provvedimento in quanto il Comune non aveva trascurato di procedere per suo conto al collocamento dell'esattoria. Senza dubbio il potere di nominare d'ufficio l'esattore non è dato espressamente ai prefetti che ove i Comuni od i consorzi lasciassero trascorrere i termini loro assegnati senza provvedere a tale nomina, essendo naturale che in tal caso di omissione l'azione del potere governativo si surrogasse a quella delle rappresentanze locali (art. 13 della citata legge 20 aprile 1871, modificata dalla legge 30 dicembre 1876). Ma quando pure i Comuni e i consorzi abbiano provveduto in tempo, e intanto, negata dal prefetto per motivi di convenienza amministrativa l'approvazione al contratto, siano scaduti i termini per un nuovo provvedimento ordinario da parte dei Comuni e dei consorzi stessi, per analogia fra questo caso e quello di mancata nomina, e per il bisogno e l'urgenza del pubblico servizio, è a ritenersi che i prefetti abbiano la facoltà di provvedere da sé a quella nomina. Nè certamente è escluso che il trascorrimento del termine assegnato alle rappresentanze locali e consorziali possa essere dovuto non a colpa di queste, ma a notevole ritardo nel riesame deferito al prefetto, come è accaduto appunto nella specie, essendo trascorsi ben cinquanta giorni fra l'aggiudicazione seguita per effetto dei pubblici incanti e la negata approvazione degli atti d'asta. Non essendo però nè dalla legge, nè dal regolamento assegnato alcun termine all'esercizio di tale facoltà prefettizia, e potendo d'altra parte concorrere speciali motivi di indugio nella valutazione della convenienza amministrativa del contratto e delle attitudini e condizioni personali dell'aggiudicatario, non si può da tale circostanza inferire che pel trascorrimento del termine, mentre è reso impossibile alle rappresentanze locali di procedere al nuovo conferimento dell'esattoria, debba essere negato al prefetto il mezzo di provvedere direttamente alle necessità del pubblico servizio e all'adempimento di tutte le cautele prescritte dalla legge in tempo debito prima dell'apertura del periodo esattoriale.

Attesochè però il citato art. 13, contenendo il legittimo esercizio di un tale straordinario potere appunto nei limiti segnati dalla necessità, limita la nomina di ufficio a un anno, e soltanto *secondo la convenienza* accorda al prefetto la maggiore facoltà di estendere la nomina fino ad un quinquennio.

È chiaro quindi che in conformità del suo carattere di eccezione alla procedura normale, il provvedimento d'ufficio non può estendersi alla nomina per un quinquennio se non in base a motivi di speciale convenienza amministrativa, mancando i quali la facoltà della nomina diretta non può essere spesa che nei più ristretti limiti, che sono tracciati dalla mentovata disposizione di legge: limiti che tanto più occorre rispettare allorchè la facoltà di provvedere di ufficio, come nella specie, non è nemmeno espressamente sancita dalla ricordata disposizione di legge, ma è soltanto determinata dai

bisogni amministrativi e legittimata dall'applicazione analogica della disposizione anzidetta. Ora nel caso in esame non solo il decreto prefettizio di nomina, che manca di qualsiasi motivazione, non rileva affatto le ragioni di convenienza che avrebbero potuto consigliare l'uso di quella eccezionale facoltà, ma non risulta nemmeno dagli atti alcun elemento o alcuna circostanza attinente alla peculiare condizione del servizio esattoriale nel Comune di Fiumefreddo Bruzio che potesse in qualche modo giustificare nei rapporti della rappresentanza comunale la nomina dell'esattore non per un anno solo, ma per un quinquennio.

Dovendo quindi per questo parte ritenersi viziato di eccesso di potere l'impugnato decreto di nomina, non si può che limitare gli effetti alla gestione di un anno soltanto.

Per questi motivi, ecc.