

Sezione IV, decisione 3 febbraio 1893, *Pres. SPAVENTA P., Est. NARDI-DEI; Maresio Berzolle c. Prefetto di Belluno*.

**Esazione — Esattore — Nomina — Terna**

(L.20 aprile 1871, art. 3, 12; L. 14 aprile 1892, art. 3).

*La nomina dell'esattore col metodo della terna non è valida se la terna non si compone di tre offerenti eleggibili (I).*

La Sezione ecc.—Attesoché il primo mezzo che il ricorrente propone per lo annullamento del decreto prefettizio di cui si tratta, é la violazione degli art. 3 e 12 della legge 20 aprile 1871 e di quella 14 aprile 1892 sulla riscossione delle imposte, contenenti la identica disposizione: « L'esattore può essere anche nominato dal Consiglio comunale o consorziale sopra terna proposta dalla Giunta comunale o da una delegazione della rappresentanza consorziale ».

Attesoché in base a queste disposizioni il ricorrente assume che la legge è violata quando nel caso la *terna* sulla quale i Comuni o i consorzi debbono scegliere l'esattore, non si compone di tre, ma invece di un numero minore di tre offerenti.

Atteso, rispetto a tale assunto, che il resistente Cattaruzza nell'opporsi a siffatta interpretazione della legge, e nel sostenere che la terna è legalmente costituita anche con uno o due concorrenti, si è limitato a riferirsi in generale agli schiarimenti dati dalle autorità competenti, e l'Avvocatura generale erariale comparsa nell'interesse del prefetto di Belluno e del Ministero delle finanze, facendo propria la tesi dal resistente Cattaruzza, si é estesa nel voler dimostrare che la terna è perfettamente legale per la nomina dell'esattore senza d'uopo di sperimentare l'asta pubblica, anche quando si componga di due o anche di un solo offerente.

Attesoché gli argomenti sui quali la regia Avvocatura fonda la siffatta tesi si riassumono nei seguenti:

- a) perché la terna non equivale ad una gara per modo che i Comuni e i consorzi siano obbligati a nominare il minore offerente;
- b) perché il metodo della nomina su terna è stato istituito per dare ai Consigli comunali e rappresentanze consorziali il modo di preferire l'integrità del carattere ad ogni altro requisito del candidato;
- c) perché non è imputabile ai Comuni e ai consorzi il fatto che uno o due soltanto abbiano presentato l'offerta, per essere quindi obbligati a subire l'asta pubblica;
- d) perché non è escluso che quell'unico offerente possa concentrare nella sua persona tutte le garanzie morali ed economiche;
- e) perché ad evitare il pericolo che i Comuni e i consorzi commettano degli abusi preferendo chi ne sia meno che degno, la legge offre sufficiente garanzia conferendo ai prefetti delle provincie un potere discrezionale, dacché i prefetti soltanto allora confermano la nomina fatta quando si siano convinti che il prescelto presenti tutte le garanzie pei contribuenti, cui esso è chiamato a tutelare.

f) perché infine la interpretazione che l'avvocato erariale ritiene doversi dare in questo senso alla legge sulla riscossione delle imposte è conforme alla giurisprudenza della Sezione consultativa di finanza del Consiglio di Stato.

Attesoché nessuno degli addotti argomenti sembra a questa IV Sezione talmente univoco ed efficace da poter passare sopra alla lettera della legge e alla evidente intenzione del legislatore, per accogliere un'interpretazione fondata unicamente sulla opportunità e del tutto arbitraria.

Attesoché infatti appena meriti di esser notato che la parola *terna* esprime l'idea necessaria del numero tre, che non può senza assurdo non escludere ogni numero minore. Se gli antichi giureconsulti dissero che *ter enixa videtur etiam quae trigeminos pepererit* (Dig. *de verborum significatione*, 5, 16) non giunsero mai ad equiparare alla donna che ha partorito tre volte, colei che avesse partorito due soli figli ad un parto. Ma lasciando tutto ciò, che é intuitivo e che non ha bisogno di dimostrazione, certo è che nel senso legale e notorio la terna non significa che la proposta di tre nomi di persone fatta da chi ha la facoltà della presentazione ad un ufficio, carica o dignità, di fronte a coloro che hanno il diritto della scelta, o il concorso di tre persone voluto come condizione del legale esercizio del diritto di nomina da farsi fra gli aspiranti ed un ufficio medesimo.

Attesoché in questo secondo senso e non in altro il legislatore abbia adoperata la parola *terna*, ognoraché si ammette dall'Avvocatura erariale, né potrebbe non ammettersi, che la regola generale stabilita dal legislatore per il conferimento di una esattoria nello interesse di una pubblica amministrazione è il pubblico incanto, e che la terna è dettata come eccezione. Ora l'eccezione per i più ovvi principi del diritto non può estendersi oltre i casi espressi dal legislatore; e poiché questo parla espressamente di terna pel conferimento di una esattoria fuori dei pubblici incanti, e terna logicamente importa il numero di tre, così il numero di tre aspiranti all'ufficio di esattore costituisce condizione necessaria per recedere dalla regola generale degl'incanti medesimi.

Attesochè lo spirito del legislatore nel voler tre concorrenti per recedere da questi ultimi sia facile il ritrovarlo in un numero di concorrenti da lui creduto sufficiente a garantire una buona scelta e supplire al difetto della pubblica asta, e con ciò è venuto evidentemente e necessariamente ad escludere cotesta sufficienza in un numero minore di tre.

Attesoché passando agli argomenti che si adducono per scendere ad una contraria sentenza, che cioè basti anche un solo concorrente perché si abbia ina terna legale osservasi in primo luogo che nessuno ha sostenuto che la terna equivalga ad una gara, per modo che i Comuni e i consorzi sieno obbligati a nominare il migliore offerente; imperocché è ormai ovvio in diritto amministrativo che entro i limiti dell'aggio stabilito dalla legge la pubblica amministrazione è libera di scegliere quello fra i concorrenti che meglio ispira la fiducia di lei, come egualmente è notorio per disposizione della legge che il risultato di qualunque genere d'incanti eseguiti nell'interesse pubblico è sottoposto sempre per la sua definitiva efficacia alla superiore approvazione del Governo.

In secondo luogo, il metodo della terna, istituito, come afferma l'Avvocatura erariale, per dare ai Consigli comunali e alle rappresentanze consorziali il modo di preferire l'integrità ad ogni altro requisito del candidato, non conduce logicamente alla conseguenza che la terna possa legalmente essere composta anche di uno o due concorrenti; dovrebbe invece indurre a far ritenere che cotesta integrità di carattere possa trovarsi più facilmente in tre concorrenti che in un solo od in due soli.

D'altronde, il fatto supposto che anche un solo concorrente possa concentrare nella sua persona tutte le garanzie morali ed economiche non basta alla legge; questa vuole che coteste garanzie sieno apprezzate non isolate, ma in confronto di altri, e ciò appunto per evitare i giudizi erronei ed anche l'arbitrio. Il sostenere poi che anche un solo concorrente basta per dispensare i Comuni e i consorzi dall'obbligo di subire l'asta pubblica, pel motivo che non è imputabile a loro il fatto che uno o due abbiano presentato

l'offerta, e rifare totalmente la legge nella sua lettera e nel suo spirito. Come può considerarsi infatti l'asta pubblica, suprema garanzia delle pubbliche amministrazioni, quale una pena? e che cosa ha che vedere la imputabilità dei Comuni e dei consorzi pel difetto di tre offerenti quando la legge considera il fatto meramente come condizione come un evento qualunque per applicare le sue disposizioni?

Ma neppur basta per declinare da queste, che i prefetti abbiano un potere discrezionale sufficiente a garantire gl'inconvenienti che potrebbero derivare dal comporre la terna, ci sia lecito così chiamarla, di due o anche di un solo concorrente, imperocchè le garanzie che stabilisce il legislatore nelle sue disposizioni espresse sono sempre obbiettive, e non subiettive, né può essere permesso di sostituire queste a quelle o di restringere ad ogni modo le garanzie dalla stessa volute.

Attesochè infine si alleggi la giurisprudenza della Sezione di finanza del Consiglio di Stato. A cotesta giurisprudenza si potrebbe opporre la giurisprudenza di questa IV Sezione, la quale nella decisione 24

... ~v~vv . ~4~vvs sw Y~—-v ASVI. v U ~iat óv So—

pra una terna composta di tre aspiranti eleggib;li; Nè si crede di dovere oggi recedere da questa intei 0 pretazione della legge, perchè sembra la piu ragiO. nevole e consentanea ai principi del diritto, in quantO essa attribuisce alla legge il senso che è fatto palege dal significato proprio della parola ternaX SeCondo la connessione che questa parola ha con l'interO contesto della legge, e dalla intenzione del legislaw tore.

Per questi motivi, ecc.