CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XX
N. 20

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

17 MAGGIO 1966, N. 55

Trasmessa alla Presidenza il 3 giugno 1966

(a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87)

SENTENZA N. 55

ANNO 1966

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

1. —	Prof. Gaspare	AMBROSINI	Presidente
2. —	Prof. Nicola	JAEGER	»
3. —	Prof. Giovanni	CASSANDRO	»
4. —	Prof. Biagio	PETROCELLI	»
5. —	Dott. Antonio	MANCA	»
6. —	Prof. Aldo	SANDULLI	»
7. —	Prof. Giuseppe	BRANCA	»
8. —	Prof. Michele	FRAGALI	»
9. —	Prof. Costantino	MORTATI	»
10. —	Prof. Giuseppe	CHIARELLI	»
11. —	Dott. Giovanni Battista	BENEDETTI	»
12. —	Prof. Francesco Paolo	BONIFACIO	»

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 23, 29, 251, 260, 310 e 311 del testo unico comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, promosso con ordinanza emessa il 4 maggio 1965 dalla Corte dei conti – sezione II giurisdizionale – su ricorso di Nanni Alessandro, Pitzalis Antonio, ed altri, avverso decisione del Consiglio di prefettura di Sassari, iscritta al n. 173 del Registro ordinanze 1965 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 223 del 4 settembre 1965.

Visto l'atto di costituzione di Pitzalis Antonio ed altri;

udita nell'udienza pubblica del 20 aprile 1966 la relazione del Giudice Aldo Sandulli;

udito l'avvocato Domenico Rizzo, per Antonio Pitzalis ed altri.

RITENUTO IN FATTO. — Con ordinanza emessa il 4 maggio 1965 nel giudizio di appello avverso la decisione 13 settembre 1960 del Consiglio di prefettura di Sassari promosso da Nanni Alessandro ed altri, la Corte dei conti, sezione II giurisdizionale, ha denunciato l'illegittimità, per contrasto con gli articoli 3, 24, 101 e 108 della Costituzione, degli articoli 23, 29, 251, 260, 310 e 311 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, riguardanti la giurisdizione contabile dei Consigli di prefettura. Le questioni sollevate sono diverse e prospettate sotto vari profili.

Una prima questione investe la composizione dei Consigli di prefettura, regolata dall'articolo 23 del testo unico citato. Tale organo è presieduto dal prefetto (o dal suo vicario); degli altri quattro componenti, due sono funzionari di prefettura direttamente dipendenti dal prefetto, un altro è il direttore di ragioneria della stessa prefettura, e l'ultimo è il direttore della ragioneria provinciale dello Stato. Nessuno dei cinque è coperto dalla garanzia della inamovibilità. Il prefetto anzi può esser colpito, a discrezione del Consiglio dei Ministri, dal provvedimento di collocamento a disposizione previsto dagli articoli 237-238 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3. Data la posizione di stretta subordinazione del prefetto rispetto al Governo del quale deve attuare gli indirizzi, e dato che appunto in tale posizione quest'organo adempie – direttamente o a mezzo di funzionari dipendenti – i suoi compiti di vigilanza sull'andamento di tutte le pubbliche Amministrazioni esistenti nella provincia e di controllo degli Enti locali, l'anzidetta composizione in cui il prefetto primeggia e domina, aggravata, per giunta, dalla mancanza di inamovibilità dei giudici – sarebbe in grado di fare, dei giudizi contabili, degli strumenti di potere delle forze della maggioranza governativa nei confronti degli amministratori degli Enti locali. Il ricordato articolo 23, non garantendo l'imparzialità e l'indipendenza del giudice, contrasterebbe quindi con gli articoli 3, 101 e 108 della Costituzione. Contrasto aggravato dal fatto che ai sensi dell'articolo 260 del testo unico comunale e provinciale risale al prefetto la stessa decisione se promuovere o meno il giudizio contro gli amministratori, e dall'ulteriore fatto che il prefetto, dopo avere esercitato i suoi penetranti poteri di vigilanza e di tutela verrebbe ad acquistare, unitamente ai suoi diretti collaboratori e al direttore della ragioneria provinciale dello Stato, la veste di giudice « rispetto a fatti e situazioni che egli stesso ha concorso a porre in luce e sui quali si è sostanzialmente già pronunciato con il deferimento al Consiglio di prefettura ».

Un'altra aggravante sarebbe poi da riscontrate nel fatto che la legge non contiene alcuna norma per la sostituzione, in caso di incompatibilità, dei due direttori di ragioneria componenti del Consiglio di prefettura. Ciò comporterebbe alternativamente la lesione del principio di imparzialità del giudice o quella del principio della precostituzione del giudice.

Quest'ultimo principio, poi, sarebbe leso altresì dal fatto che la designazione dei rimanenti due componenti del Consiglio spetta al potere esecutivo senza esser regolata in alcun modo.

Un ulteriore vizio dell'articolo 23 sarebbe rappresentato dal fatto che esso prevede la partecipazione alla decisione, sia pure con voto consultivo, di un estraneo al collegio giudicante, il funzionario di ragioneria che compilò la relazione sul conto. La partecipazione alla Camera di consiglio di questo altro « rappresentante dell'esecutivo » sarebbe aggravata poi dal fatto che l'articolo 311 commina delle sanzioni a suo carico, nel caso che egli incorra in errori.

L'ordinanza denuncia infine la violazione, da parte delle disposizioni impugnate, dell'articolo 24 della Costituzione in quanto: *a*) una volta iniziato il giudizio, e quando pure siano state sentite le parti che ne abbiano fatto richiesta ai sensi del quarto comma dell'articolo 310, nondimeno il Consiglio potrebbe compiere in modo informale ulteriori accertamenti senza che le parti ne abbiano notizia, mentre, inoltre, ulteriori chiarimenti e apprezzamenti non contestabili delle parti potrebbero esser formulati durante la camera di consiglio dal compilatore della relazione sul conto; *b*) la mancanza dell'udienza pubblica sarebbe particolarmente grave in un giudizio iniziato d'ufficio e destinato a coinvolgere, oltre gli interessi economici, anche interessi morali e politici; *c*) l'impossibilità, o quanto meno la difficoltà della conoscenza della effettiva composizione del collegio precluderebbe l'uso della facoltà di ricusazione; *d*) la mancanza di ogni possibilità di accesso al testo originale della decisione renderebbe difficile, se non impossibile, accertarne la veridicità; *e*) la mancanza di una cancelleria o segreteria, oltre a escludere la possibilità di ottenere le prestazioni di autenticazione, attestazione e certificazione proprie di siffatti uffici, comporterebbe che non siano consentiti « il deposito e la consultazione di atti e documenti e l'ottenimento di copie di essi da parte dei difensori », e coonesterebbe i dubbi da taluno formulati circa l'effettivo funzionamento collegiale dei Consigli di prefettura.

L'ordinanza è stata notificata il 22 luglio 1965 alle parti in causa, il 24 luglio al Presidente del Consiglio dei Ministri, il 26 luglio al Comune di Olbia non presente nel giudizio. Essa è stata poi comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 19 luglio e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 223 del 4 settembre 1965.

Innanzi a questa Corte si sono costituiti soltanto i signori Carta Giuseppe, Meloni Antonio Maria, Sanna Bruno, Pitzalis Antonio, in data 21 settembre 1965. Nelle loro deduzioni vengono ribadite le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione.

All'udienza di trattazione della causa il difensore delle anzidette parti ha insistito nei medesimi sensi.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. – Il problema della compatibilità della giurisdizione contabile dei Consigli di prefettura con la Costituzione fu già preso in esame da questa Corte, nella sentenza n. 17 del 1965 sotto altri profili, ritenuti non sufficienti a far dichiarare illegittima la giurisdizione stessa.

In quel giudizio – promosso anch'esso dalla Corte dei conti – questa Corte ebbe però ad osservare che la soluzione adottata in ordine alle questioni sottoposte al suo esame non escludeva che la giurisdizione in questione potesse essere, per la sua struttura e per differenti ragioni, incompatibile con la Costituzione. Ciò sul presupposto – tratto dalla propria giurisprudenza – che la necessità che le giurisdizioni speciali siano sottoposte a « revisione » ai sensi della VI disposizione transitoria della Costituzione, non importa che prima della « revisione » esse possano continuare a vivere così come sono, anche quando la loro struttura e il loro modo di operare contrasti coi precetti dettati dalla Costituzione per la giurisdizione in generale, e perciò validi per qualsiasi tipo di giurisdizione. Sottolineava perciò la Corte che i Consigli di prefettura in tanto avrebbero potuto continuare a esercitare legittimamente la propria giurisdizione fino al momento della « revisione », in quanto la loro composizione e il loro funzionamento non apparisse in alcun modo in contrasto coi precetti dettati dalla Costituzione per l'esercizio stesso.

Alla stregua di tali concetti occorre esaminare le questioni ora proposte dalla nuova ordinanza della Corte dei conti, nei confronti delle disposizioni del vigente testo unico comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, relative alla giurisdizione dei Consigli di prefettura.

Tali questioni sono di ben più vasta portata rispetto a quella proposta nei confronti del medesimo testo unico con l'ordinanza che diede occasione alla citata sentenza del 1965. Quella riguardava il solo profilo della conciliabilità della proposizione del giudizio contabile *ex officio* col principio costituzionale della imparzialità del giudice. Le questioni ora proposte denunciano invece le disposizioni relative alla composizione dell'organo e allo svolgimento del processo in riferimento ai principî costituzionali della indipendenza e imparzialità del giudice, del diritto di difesa e della precostituzione del giudice.

2. – La prima e fondamentale censura investe il secondo comma dell'articolo 23 del testo unico, riguardante la composizione del Consiglio di prefettura in sede di giurisdizione contabile.

In base a tale disposizione (e tenendo presenti le successive innovazioni dovute al testo unico sullo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nonché al decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 1544, riguardante il decentramento dei servizi del Ministero del tesoro) quel consesso si compone attualmente del prefetto (o del suo vicario) – che ne assume la presidenza – di due funzionari della prefettura appartenenti alla medesima carriera prefettizia (carriera direttiva dell'Amministrazione dell'interno), aventi, di norma, la qualifica di direttori di sezione, del direttore di ragioneria della stessa prefettura e del direttore della ragioneria provinciale dello Stato. Tutti e cinque i componenti del collegio giurisdizionale appartengono dunque all'Amministrazione civile dello Stato: quattro all'Amministrazione dell'interno ed uno a quella del tesoro; tutti in posizione di dipendenza gerarchica dal potere esecutivo, il quale è anche competente ad adottare nei loro confronti i provvedimenti relativi alla carriera, allo stato giuridico, ai trasferimenti. In particolare è nota la posizione di dipendenza fiduciaria del prefetto dal Governo: i prefetti sono i principali strumenti operativi del Governo in sede locale (articolo 19 del testo unico comunale e provinciale e articolo 1 del regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297); e il Governo dispone della possibilità di collocarli a disposizione e a riposo con provvedimenti pienamente discrezionale (articoli 237-238 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 e articolo 6 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70). I due funzionari appartenenti alla carriera direttiva dell'Amministrazione dell'interno sono inoltre, a loro volta, dipendenti diretti del prefetto (presidente

del consesso giurisdizionale in questione), il quale è competente anche per i loro rapporti informativi. E in posizione di dipendenza rispetto a quest'ultimo si trova altresì il direttore di ragioneria della prefettura.

Siccome nessuna disposizione legislativa indica con quali modalità e per quale durata debba procedersi alla composizione dei Consigli di prefettura, la rinnovazione totale o parziale, di questo organo di giurisdizione viene poi a dipendere esclusivamente dai poteri discrezionali dell'Amministrazione centrale relativi alla carriera e ai trasferimenti dei diversi funzionari. Inoltre i modi e i tempi dell'avvicendamento dei due funzionari della carriera prefettizia sono condizionati altresì dalle libere scelte del prefetto in ordine all'organizzazione degli uffici da lui dipendenti.

Tale essendo lo stato della legislazione, il denunciato contrasto del secondo comma dell'articolo 23 con la Costituzione non può esser negato.

Tanto più poi esso è notevole quando si consideri l'oggetto del giudizio.

Il giudizio di responsabilità contabile nei confronti degli amministratori degli Enti locali, e di coloro che maneggiano i fondi degli Enti stessi, è uno strumento essenziale e indispensabile a garanzia della legalità nella gestione finanziaria di tali Enti. Essendo peraltro in grado di colpire nella personalità e nel patrimonio gli agenti di questi ultimi, e (quel che è più importante) i loro amministratori – e, tra questi, in particolare, gli amministratori degli Enti territoriali, liberamente scelti dalle rispettive comunità – la giurisdizione in esame, qualora non venga esercitata in condizioni di assoluta indipendenza e imparzialità, rischia di ripercuotersi in modo pregiudizievole sul regime delle autonomie. Ciò è tanto più manifesto in relazione agli amministratori degli Enti territoriali, dato che la dichiarazione di responsabilità si risolve, per essi, in ragione di ineleggibilità (articolo 15 n. 8, del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, sulle elezioni comunali e articolo 8, secondo comma, legge 8 marzo 1951, n. 122, sulle elezioni provinciali), e che gli amministratori che ricoprono la carica di sindaco (o, rispettivamente, di presidente della Giunta provinciale) o di assessore, quando nei loro confronti sia pendente il giudizio contabile, possono essere sospesi dalla carica fino all'esito del giudizio (ultimo comma del citato articolo 15). È palese pertanto il pericolo che un organo di giurisdizione contabile composto di funzionari in posizione di stretta dipendenza dall'autorità governativa può rappresentare per le autonomie locali.

La denuncia del secondo comma dell'articolo 23 per contrasto della disciplina della composizione dei Consigli di prefettura in sede giurisdizionale ivi contenuta col principio di indipendenza del giudice – e in particolare con l'articolo 108, secondo comma, della Costituzione, il quale vuole assicurata l'indipendenza anche ai giudici speciali, e con lo stesso articolo 101, secondo comma, il quale, disponendo che i giudici siano soggetti soltanto alla legge, li vuole sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna, che non sia quella obbiettiva della legge – è da considerare perciò fondata.

Ciò consente di dichiarare assorbita ogni altra questione proposta nell'ordinanza di rimessione nei confronti della composizione dell'organo.

3. – Con riferimento alle denunce contenute nell'ordinanza di rimessione, la Corte riscontra, inoltre, nelle rimanenti disposizioni del testo unico comunale e provinciale riguardanti la giurisdizione dei Consigli di prefettura, i seguenti vizi di legittimità costituzionale:

l'articolo 260 contrasta col principio di imparzialità del giudice, per il fatto che dispone che il giudizio contro gli amministratori viene promosso e svolto dai Consigli di prefettura d'ufficio o su richiesta del prefetto-presidente, nonostante che la funzione amministrativa inquirente destinata a condurre al giudizio spetti istituzionalmente allo stesso prefetto e a funzionari da lui dipendenti (è anche da tener presente che la riferita disposizione contraddice alle regole dettate a proposito della astensione e della ricusazione dei giudici nel processo civile, nel processo penale e in quello amministrativo: articolo 51, n. 4, del Codice di procedura civile; articolo 61 del Codice di procedura penale; articolo 43 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato). Inoltre la discrezionalità del potere di promuovere il giudizio, concessa al Consiglio ed al prefetto-presidente dal secondo comma dell'articolo 260, può – data la constatata posizione di dipendenza di tutti i componenti del consesso rispetto al potere esecutivo – incidere sull'uguaglianza di trattamento nei confronti degli amministratori dei diversi Enti locali e persino dei diversi amministratori di uno stesso Ente, nonché sulla

imparzialità del giudice, sotto il profilo della possibilità di discriminazioni (e particolarmente di discriminazioni politiche), senza che contro tali inconvenienti sia offerto alcun rimedio giuridico;

date le modalità del giudizio, la mancanza di una adeguata garanzia che, successivamente alla audizione delle parti private (prescritta dall'articolo 310, quarto comma), non vengano introdotti nel processo, in modo non formale, elementi di giudizio non conosciuti dalle parti, contrasta col diritto di difesa (articolo 24, secondo comma della Costituzione);

l'ultima parte del secondo comma dell'articolo 23, riflettente la partecipazione alle sedute del Consiglio di prefettura del funzionario di ragioneria che ebbe a compilare la relazione sul conto – disposizione alla quale si richiama anche l'articolo 311 – contrasta con gli articoli 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, a causa della disparità di trattamento fatto alle parti private, rispetto a un funzionario avente funzione essenzialmente accusatoria, in ordine alla possibilità di rappresentare ai giudici, dopo che questi si siano riuniti per decidere, le rispettive ragioni;

la mancanza di una disposizione che assicuri alle parti la possibilità di prender visione del testo originale della pronuncia del giudice contrasta con l'articolo 24, primo e secondo comma della Costituzione, a causa della menomazione che da ciò può derivare al diritto di difesa e di impugnativa.

4. – Per le ragioni che precedono deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo 23 del testo unico comunale e provinciale; e inoltre delle seguenti altre disposizioni dello stesso testo unico: articolo 260; comma quarto dell'articolo 310, limitatamente alla parte in cui dispone che il conto « è sottoposto al giudizio del Consiglio di prefettura, il quale decide nel termine di sei mesi, sentite, ove lo richiedano, le parti interessate »; comma quinto e comma sesto dello stesso articolo 310; articolo 311, limitatamente alla parte che riguarda la partecipazione alla seduta del Consiglio di prefettura, con voto consultivo, del funzionario di ragioneria che ebbe a compilare la relazione sul conto.

Deve essere altresì dichiarata illegittima – in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – quella parte dell'articolo 251, testo unico comunale e provinciale che prevede la sottoposizione alla « giurisdizione amministrativa » (e cioè alla giurisdizione dei Consigli di prefettura) dei soggetti ivi contemplati.

È da respingere invece la richiesta di dichiarazione di illegittimità dell'articolo 29 del testo unico, dato che contempla competenze non giurisdizionali dei Consigli di prefettura e competenze delle Giunte provinciali amministrative.

5. – Ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale: *a*) del comma terzultimo dell'articolo 21 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (così come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257) – limitatamente alla disposizione per cui il conto « è sottoposto al giudizio del Consiglio di prefettura, il quale deve decidere entro sei mesi, udite, ove lo richiedano, le parti interessate » – nonché dell'intero comma penultimo e dell'intero comma ultimo dello stesso articolo; *b*) dell'articolo 5 del decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257, limitatamente alla parte in cui dispone che i Consigli di prefettura pronunciano sulla responsabilità contabile degli amministratori delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza contemplata dall'articolo 3 dello stesso decreto (che ha introdotto il testo attuale degli ultimi quattro commi dell'articolo 30 della legge 17 luglio 1890, n. 6972); *c*) dell'articolo 30 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, ultimo comma, nel testo attuale (introdotto con l'articolo 3 del decreto legge 20 febbraio 1927, n. 257), contenente norme di procedura a proposito dei giudizi di cui alla precedente lettera *b*).

6. – La presente pronuncia non investe la giurisdizione contabile della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, sottentrata, in quella Regione, ai sensi dell'articolo 2, n. 3, del decreto legislativo 15 novembre 1946, n. 367, alla giurisdizione dei Consigli di prefettura. Nessuna autonoma questione di legittimità costituzionale è stata sollevata infatti in ordine a tale giurisdizione, affidata a un organo diversamente composto, la struttura del quale comporta anche talune disparità sul piano del processo.

Le disposizioni sulla giurisdizione dei Consigli di prefettura e sui giudizi davanti ad essi applicabili alla Giunta ai sensi dell'articolo 5, comma primo, del citato decreto debbono perciò esser fatte salve per quanto riguarda l'applicazione nei giudizi davanti a quest'ultima.

La Corte non intende escludere che taluna di tali disposizioni possa risultare illegittima anche con riferimento all'anzidetta giurisdizione. Ma ritiene che le disposizioni stesse non potrebbero formare oggetto di esame sotto il profilo in questione, se non con particolare riferimento alla giurisdizione medesima, e quindi sulla base di una impugnativa che le investisse con specifico riferimento alla stessa.

P. Q. M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

a) delle seguenti disposizioni del testo unico comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383: articolo 23, comma secondo; articolo 251, limitatamente alla parte in cui dispone che chi si ingerisca nel maneggio del denaro « è sottoposto alla giurisdizione amministrativa »; articolo 260; articolo 310, comma quarto, limitatamente alla parte in cui dispone che il conto « è sottoposto al giudizio del Consiglio di prefettura, il quale decide nel termine di sei mesi, sentite, ove lo richiedano, le parti interessate », nonché comma quinto e comma sesto, articolo 311, limitatamente alla parte in cui dispone che il funzionario di ragioneria che ha compilato la relazione sul conto « assista alla seduta del Consiglio di prefettura con voto consultivo a norma dell'articolo 23 »;

b) delle seguenti disposizioni della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: articolo 21 (così come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257), comma terz'ultimo, limitatamente alla parte in cui dispone che il conto « è sottoposto al giudizio del Consiglio di prefettura, il quale deve decidere entro sei mesi, udite, ove lo richiedano, le parti interessate », nonché comma penultimo e comma ultimo, articolo 30 (così come modificato dall'articolo 3 del citato decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257), comma quinto;

c) dell'articolo 5 del decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257, limitatamente alla parte in cui dispone che i Consigli di prefettura pronunciano sulla responsabilità degli amministratori delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza contemplata dall'articolo 3 dello stesso decreto, modificativo dell'articolo 30 della legge 17 luglio 1890, n. 6972.

La dichiarazione di illegittimità delle anzidette disposizioni non riguarda la giurisdizione della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta e i relativi giudizi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1966.

F.to: Gaspare AMBROSINI – Nicola JAEGER – Giovanni CASSANDRO – Biagio PETROCELLI – Antonio MANCA – Aldo SANDULLI – Giuseppe BRANCA – Michele FRAGALI – Costantino MORTATI – Giuseppe CHIARELLI – Giovanni Battista BENEDETTI – Francesco Paolo BONIFACIO

Il Cancelliere Capo *F.to:* Arduino SALUSTRI

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 1966.

Il Cancelliere Capo *F.to:* Arduino SALUSTRI