

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2934

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati LUZZATTO, MARTUSCELLI, MERLONI, TURCHI

Annunziata il 9 ottobre 1952

Interpretazione dell'articolo 15 del testo unico approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203, in materia di ineleggibilità derivante da responsabilità degli amministratori

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 15 del testo unico approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203, stabilisce i casi nei quali si determina la ineleggibilità alla carica di consigliere comunale; alcune delle ipotesi ivi previste si riferiscono, o possono riferirsi a responsabilità verso l'ente amministrato, nelle quali gli amministratori siano incorsi nel corso della gestione, o in gestione precedente. Esse hanno determinato taluni dubbi sulla loro retta interpretazione, dai quali possono derivare, e in effetto sono ripetutamente derivati in questi anni, seri inconvenienti, la cui gravità risulta evidente dal fatto che si tratta di limitazione dei diritti politici del cittadino, materia nella quale i principi democratici esigono la massima cautela, e un'esatta interpretazione che in nessun caso può far luogo ad arbitraria estensione.

Con la presente proposta di legge, che ci onoriamo di sottoporre al giudizio degli onorevoli colleghi, non si tende a modificare i principi stabiliti dal menzionato articolo 15 del testo unico in vigore, ma ad interpretarlo e meglio definirlo, assicurando, così, una sua applicazione sicura ed equa.

La questione è definita dall'attuale dizione del n. 8 di detto articolo, che dichiara non eleggibili a consiglieri comunali « gli amministratori del comune e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza poste sotto la sua vigilanza, dichiarati responsabili in via

amministrativa o in via giudiziaria ». Giusta e necessaria è la norma; e non sembra dubbio che essa debba essere intesa nel senso che l'ineleggibilità deriva da una dichiarazione di responsabilità che sia divenuta definitiva, contro la quale, cioè, non sia proponibile, o non sia stato proposto nei termini di legge, ricorso o gravame. Non si avrà di conseguenza ineleggibilità per la pronuncia di un Consiglio di Prefettura, quando essa possa essere ancora, o sia stata, impugnata con ricorso alla Corte dei conti; né quando si abbia sentenza in processo civile o penale, che ancora possa essere, o sia stata impugnata con atto di appello; e lo stesso si avrà nel caso di ricorso possibile, o interposto, avverso decisione di Giunta provinciale amministrativa. Non sembra che tale criterio, rispondente ai nostri principi di diritto, validi per ogni specifico effetto, possa essere posto in dubbio. Ed invero in tal senso ebbe anche di recente il Ministero dell'interno a impartire istruzioni agli organi dipendenti.

Senonché ad abnorme prassi contrastante con tale criterio può pervenirsi — e più casi ne sono in effetto avvenuti — attraverso un richiamo, anziché al n. 8, ad altre ipotesi del medesimo articolo 15 del testo unico in parola, e precisamente a quelle previste nel n. 5 e nel 6, in fattispecie che non possono rettamente essere regolate altrimenti da quanto il n. 8, inteso come, or si è detto, comporta.

Stabilisce infatti detto n. 5 l'ineleggibilità per « coloro che hanno il maneggio del denaro del comune o non ne hanno ancora reso il conto ». Giusta e necessaria norma è anche questa: e naturalmente si riferisce al caso del tesoriere o contabile che voglia presentarsi candidato alle elezioni a consigliere comunale, prima di aver cessato dal suo ufficio o d'averne reso il conto. Ma ove detta ipotesi volesse applicarsi all'amministratore eletto, cui si imputi d'aver maneggiato pubblico denaro, e di ciò si chieda giustificazione e rendiconto, si perverrebbe, con errato intendimento della lettera della legge, a ingiuste conseguenze, perché da un lato si anticiperebbe l'effetto di quanto il surriportato n. 8 del medesimo articolo sancisce per un'intervenuta dichiarazione di responsabilità, e non già per una semplice contestazione, e se ne contrasterebbe quindi il dettato; e d'altro lato perché si porrebbe nelle mani di un organo burocratico amministrativo la piena e insindacabile disponibilità di un diritto del cittadino, bastando la contestazione di un addebito da parte del Consiglio di Prefettura a comportare l'ineleggibilità e quindi la decadenza di un amministratore eletto. È manifesto che l'ipotesi del n. 5 non ha e non deve avere riferimento al cittadino che sia stato eletto consigliere comunale, in ordine alla attività che egli, in forza dell'elezione, sia chiamato a esercitare come consigliere comunale, o come assessore, o come sindaco. Al controllo della sua opera già provvedono le vigenti norme in materia di vigilanza e tutela, e, per il caso estremo di responsabilità in cui sia incorso, anche ai fini della perdita dell'eleggibilità, il n. 8 dell'articolo 15 soprariportato.

Sembra opportuno, pertanto, aggiungere alla dichiarazione dell'esatta interpretazione del n. 8 la espressa menzione che agli amministratori, per fatto della loro amministrazione, non si può applicare il n. 5, ancorché siano stati dichiarati contabili di fatto ai sensi dell'articolo 209 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148. Ciò vale manifestamente sin che il conto non sia stato reso e approvato, poiché, ove ne derivino responsabilità definitivamente accertate, viene al caso l'ipotesi del n. 8.

Anche una impropria applicazione del n. 6 dello stesso articolo 15 può portare alle medesime conseguenze ingiuste. Ove infatti all'amministratore, in ragione dell'attività esercitata per la sua carica, siano mosse contestazioni, che egli reputi ingiuste e infondate, ne deriverà procedimento di accer-

tamento, in via amministrativa (Consiglio di Prefettura e Corte dei conti, Giunta provinciale amministrativa e Consiglio di Stato) o giudiziaria (avanti la magistratura ordinaria, in sede civile o penale), e di conseguenza potrà eccipiarsi che si determini il caso di ineleggibilità previsto dal n. 6 per « coloro che hanno lite pendente con il comune », stando alla letterale disposizione, e alla circostanza che, in effetto, procedimento giudiziario si sia instaurato, e quindi possa, in materia civile, ritenersi pendente lite, senza voler sottoporre a indagine approfondita questo ultimo concetto, pure elaborato dalla recente dottrina. È da notarsi che anche la norma del n. 6 è perfettamente giusta e necessaria, nei confronti di privato che si trovi ad aver causa civile con il comune, poiché è giusto evitare che egli possa, attraverso l'elezione, venire a confondere in sé l'una parte in causa, e l'altra di cui è fatto partecipe come consigliere, e possa venire a trarre privato giovamento dalla carica. Ma per l'amministratore già in carica, verso il quale abbia a sorgere procedimento dopo l'assunzione della carica e in rapporto con l'esercizio della stessa, non sussistono le medesime ragioni: la causa sarebbe sostenuta, in ipotesi, da apposito commissario o si avrebbe procedimento amministrativo, senza alcun possibile inconveniente derivante dalle funzioni di consigliere; ed è inoltre da rilevarsi che altre norme di legge dispongono per il caso di procedimento penale, a norma dell'articolo 149 del testo unico del 1915, e con la minore comminatoria, per casi pure analoghi, ed anzi più gravi, della sospensione dalla sola carica di sindaco, ai sensi del comma quinto del detto articolo; e che, per il caso che abbia a pervenirsi, al termine del procedimento giudiziario, a dichiarazione definitiva di responsabilità, provvede il già esaminato n. 8 del citato articolo 15 del testo unico del 1915, con il quale sembra necessario evitare qualsiasi discordanza di interpretazione e di applicazione. A tale caso si riferisce il secondo comma dell'articolo 1 ora proposto, che viene così a sancire la piena garanzia del diritto di eleggibilità, sottoponendone l'eventuale limitazione alla sola ipotesi di dichiarazione definitiva di responsabilità, accertata nelle forme di legge e attraverso il normale itinerario in legittimo contraddittorio, ed escludendo che esso possa essere menomato da semplice atto amministrativo, e prima che questo possa essere sottoposto ai controlli e ai gravami di legge, come altrimenti potrebbe avvenire.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Poiché casi di tal genere hanno avuto a verificarsi, sembra indubbia l'opportunità di un provvedimento legislativo, che, definendo l'esatta interpretazione della materia, escluda un'applicazione meramente letterale del n. 5 o del n. 6 dell'articolo in questione, tale da poter coinvolgere vere e proprie, e indebite, lesioni di diritto.

Sembra doveroso estendere i medesimi criteri alle ipotesi di ineleggibilità a consigliere provinciale, per le quali la legge 8 marzo 1951, n. 122, si è ritenuto contenga rinvio anche per questa parte alla norme stabilite per le elezioni dei Consigli comunali, cui si riferisce la presente proposta di legge, e per le quali poi è stato recentemente approvato da questa Camera apposito provvedimento legislativo, attualmente all'esame del Senato, che, rendendo esplicita la norma, come è d'altronde necessario in materia di limitazione di diritti, non altro dispone se non la sostanza stessa di quanto l'articolo 15 del testo unico in parola stabilisce per i consiglieri comunali. Talché con la presente proposta si viene a regolare armonicamente ed esaurientemente anche questa parte della materia medesima.

Con l'articolo 3, infine, si dispone che, con l'entrata in vigore della presente proposta, vengano meno i casi di ineleggibilità che attualmente sussistono in base ad impropria interpretazione delle norme in questione. Se anche, infatti, Consiglio comunale o Giunta provinciale amministrativa o istanza superiore avessero dichiarato, con atto non impugnato né più soggetto a gravame, la ineleggibilità di un cittadino, per fatto e per ipotesi che con le norme ora proposte tale effetto più non comportano, da ciò manifestamente e legalmente consegue che di tale indebita e soppressa condizione di privazione di diritto più non abbiano gli aventi interesse a soffrire.

Con la proposta che ci onoriamo di sottoporvi, si tende ad assicurare la giustizia nell'applicazione della legge, e ad evitare abusi che non devono essere tollerati in un ordinamento democratico, nel quale i diritti elettorali sono fondamentali, e non possono essere esposti ad atto unilaterale dell'amministrazione. Gli inconvenienti verificatisi non sono indifferenti, se si considera, oltre la natura del diritto in questione, la lunghezza dei procedimenti amministrativi, per i quali è accaduto che per tre-quattro anni già si protraesse, talvolta per futile motivo, ben giustificabile dal soggetto, e per somme perfino addirittura irrisorie, l'esame del conto presso il Consiglio di Prefettura, e frattanto si protraesse la privazione di un suo fondamentale diritto proprio, per un cittadino nei cui confronti non si era avuto alcun accertamento di responsabilità.

L'interpretazione delle norme in questione diede luogo, d'altronde, a lunghe e costose contestazioni, cui non sempre il privato può disporsi, e che in ogni caso determinano dannose incertezze, e possono determinare situazioni del tutto anomale, per pronuncie di decadenza e pertanto di surroga, cui debba farsi luogo, in definitiva, reintegro a giusto titolo. In materia di eleggibilità e di elezione la certezza del diritto deve essere in ogni modo perseguita: e a ciò tende la presente proposta.

Nessun inconveniente, infine, può derivarne, dato che, ai fini della ineleggibilità, le norme così definite sono esaurienti e complete, e, ai fini della vigilanza e tutela, non mancano nelle leggi vigenti mezzi sufficienti a provvedere nell'interesse dell'amministrazione.

Si raccomanda pertanto alla benevola attenzione degli onorevoli colleghi la proposta di legge che segue.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'ipotesi di ineleggibilità prevista dal n. 8 dell'articolo 15 del testo unico approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203, si determina quando sia intervenuta pronuncia definitiva, non soggetta a gravame, che dichiarì l'amministratore responsabile verso l'ente da lui amministrato. Non si applica pertanto agli amministratori, per fatto successivo all'assunzione della carica e ad essa inerente, l'ipotesi prevista dal n. 5 dello stesso articolo, ancorché siano stati dichiarati contabili di fatto ai sensi dell'articolo 209 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.

Non si applica del pari l'ipotesi del n. 6 dell'articolo 15 del testo unico approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203, agli amministratori nei confronti dei quali sia pendente in sede amministrativa o civile una procedura di accertamento di responsabilità loro attribuite in connessione con l'adempimento del loro mandato di amministratori del Comune o delle istituzioni od enti posti sotto la sua vigilanza.

ART. 2.

Secondo le medesime norme sono regolate le ipotesi analoghe di ineleggibilità a consigliere provinciale.

ART. 3.

Con l'entrata in vigore della presente legge viene a cessare la ineleggibilità per le ipotesi escluse dall'articolo 1, ancorché sia stata dichiarata con provvedimento divenuto definitivo.