CAMERA DEI DEPUTATI N. 1139

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati LUZZATTO e CACCIATORE

Presentata il 14 marzo 1964

Nuove norme relative allo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali e alla convocazione delle elezioni per la loro ricostituzione

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Più volte è stato discusso in questa Assemblea il problema degli scioglimenti autoritativi di Consigli comunali, e della protrazione delle Amministrazioni commissariali straordinarie, al di là dei termini stabiliti dalle leggi vigenti.

Anche in attesa della più volte auspicata e sempre rimandata riforma organica della legge comunale e provinciale, del suo adeguamento alle norme costituzionali, anche in riferimento all'ordinamento regionale, sembra opportuna una modificazione o integrazione delle norme che sono tuttora considerate vigenti, allo scopo di meglio regolare la materia, e di consolidare, con apposito provvedimento legislativo, la dignità e l'autonomia delle Amministrazioni comunali, in conformità con i principî democratici che ne sono a base, garantendo da ogni possibile abuso.

L'articolo 323 del testo unico del 1915, richiamato in vigore dal decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, e dalla legge 24 febbraio 1951, n. 84, prescrive che in caso di scioglimento di Consigli comunali e provinciali, debba procedersi a nuove elezioni entro il termine di tre mesi; e che tale termine possa essere prorogato, per motivi specifici, fino a sei mesi. Il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, egualmente richiamato in vigore, all'articolo 103, consente che, ove lo stesso Consiglio sia stato sciolto per una seconda volta nel periodo di due anni, la proroga anzidetta possa essere estesa fino ad un anno; e, mentre mantiene per lo scioglimento un decreto del Capo dello Stato, affida al prefetto la competenza a disporre la proroga.

Dalle anzidette norme discende che le Amministrazioni commissariali straordinarie non possano in nessun caso essere protratte oltre i termini rispettivamente di sei mesi e di un anno. La norma in tal senso è esplicita e tassativa.

Nella pratica, peraltro, le cose vanno, come è noto, ben diversamente. È divenuta prassi costante la proroga. Non se ne cercano neppure particolari motivi, ma si fa generalmente riferimento a ragioni amministrative, che sono in assoluto contrasto con le ragioni dello scioglimento e della norma che lo prevede, e ancor più con i principî democratici cui è ispirato l'attuale ordinamento degli Enti locali. Trascorso il termine massimo che le citate norme consentono per le Amministrazioni commissariali, queste sono, nella maggior parte dei casi, lasciate tacitamente in funzione, senza aver più riguardo ad alcun termine di legge.

Sembra difficilmente sostenibile la legittimità di tali Amministrazioni straordinarie, dopo che siano decorsi i termini massimi previsti dalle norme ricordate. È bensì vero che non vi è rimedio legale né azione in sede giu-

risdizionale, cui i cittadini possano ricorrere per far valere il loro diritto a riottenere una Amministrazione locale elettiva: ma se, come pare, illegittima è l'Amministrazione straordinaria commissariale dopo la scadenza dei termini massimi, ogni privato interessato potrebbe far valere la nullità di tutti gli atti da essa compiuti in tali condizioni; e non è chi non veda il danno che ne deriva alla pubblica Amministrazione, come non è chi non veda il discapito e il discredito che alle istituzioni democratiche derivano dalla pratica di sostituire gestioni autoritative ai Consigli elettivi, fuor dei limiti e delle ragioni di legge, e a tempo indeterminato.

Sembra perciò indispensabile regolare la materia con norme legislative più efficaci. A tale scopo sembra conforme ai principî attualmente vigenti e al sistema stesso del testo unico del 1915 un rafforzamento della norma già in vigore, relativa al termine massimo delle Amministrazioni straordinarie commissariali, mediante la prescrizione che, sin dallo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali elettivi, e nel decreto medesimo che lo disponga, si fissi la data delle nuove elezioni per la loro ricostituzione.

Norma in tal senso già fu inclusa nella proposta di legge presentata il 2 marzo 1954 dai deputati Martuscelli Guido, Luzzatto, Bozzi, Macrelli, Chiaramello, nella seconda legislatura (legislatura II, n. 669, articolo 6).

Fu riproposta poi il 21 maggio 1959, a iniziativa dei deputati Luzzatto e Ferri Mauro (legislatura III, n. 1231), stralciandola dalle altre questioni trattate in quella proposta di legge, e nel testo conseguentemente approvato dalla Camera dei Deputati, e caduto poi, al Senato, per il termine della legislatura; ma l'esame non ne venne compiuto nel corso della passata legislatura. Sembra perciò opportuno ai sottoscritti ripresentarla ora, nel testo medesimo della proposta n. 1231 della III legislatura, perdurandone uguali l'utilità e le ragioni.

La norma che lo stesso decreto presidenziale di scioglimento di Consiglio comunale o provinciale convochi le nuove elezioni, e ne fissi la data, deroga per questo caso specialissimo alla norma generale vigente, che affida al prefetto la convocazione delle elezioni comunali e provinciali. La stessa deroga è parso giusto stabilire altresì per il caso di proroga, nei casi previsti dalle ricordate norme del 1915 e del 1923: sembra opportuno che, dovendosi, con la proroga, revocare altresì la data precedentemente fissata per le nuove elezioni, e stabilirne una nuova, non si affidi tale facoltà ad autorità inferiore e locale, ma la si mantenga alla medesima massima autorità dello Stato, che lo scioglimento ha disposto, e nel tempo stesso ha stabilito la data della cessazione della Amministrazione straordinaria. La competenza prefettizia per la proroga fu d'altronde introdotta con il decreto del 1923; e si propone ora di restituirla al Capo dello Stato, cui solo l'affidava il testo unico del 1915.

La particolare norma che si propone, per esplicitamente escludere la facoltà di ulteriori proroghe, non innova, ma soltanto dichiara con maggior precisione quanto già disposto dalle norme del 1915 e del 1923. L'altra norma particolare, relativa al termine massimo del decreto di proroga, non oltre il 45° giorno anteriore a quello fissato per le nuove elezioni, è volta a un ordinato svolgimento delle operazioni elettorali, in coordinamento con le norme vigenti per la convocazione e lo svolgimento delle elezioni comunali e provinciali.

Ponendosi mano a questa materia, è parso giusto rendere esplicito e prescritto per legge l'obbligo del parere preventivo del Consiglio di Stato. Fu consuetudine sempre osservata richiederlo, e farne menzione nei decreti di questa natura. Accadde tuttavia tra il 1958 e il 1959, che tale prassi non fosse osservata. Nessuna norma di legge invero tale parere esplicitamente richiedeva in questo caso; ma lo richiedono numerose altre norme, per casi analoghi e di minore rilevanza; è dubbio che legittima ne sia l'omissione, rispetto alla prassi sempre osservata. Dubbio non sembra che l'omissione stessa appaia assolutamente inopportuna, e che a dirimere ogni incertezza in proposito, giovi regolare anche questo aspetto per legge.

Con norma transitoria, infine, si regola, in armonia con le nuove disposizioni, la convocazione delle nuove elezioni per la ricostituzione dei Consigli comunali e provinciali che siano stati disciolti prima della entrata in vigore di queste norme.

Le norme che seguono sono dettate dall'interesse pubblico alla continuità delle Amministrazioni locali elettive, e dai principî democratici che sistematicamente le regolano, e che non possono essere derogati se non in casi di grave necessità e di specifica eccezione, per il tempo più breve, a termine determinato e stabilito con certezza. La vita degli Enti locali e l'ordinamento pubblico nel suo insieme non potranno che esserne avvantaggiati. Confidiamo pertanto in una benevole considerazione da parte degli onorevoli colleghi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il decreto del Presidente della Repubblica con il quale, a norma dell'articolo 323 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, primo comma, si dispone lo scioglimento di un Consiglio comunale o provinciale, deve, a pena di nullità, indire le nuove elezioni del Consiglio disciolto e fissarne la data entro il termine massimo di tre mesi indicato dal comma stesso.

Ove, per motivi eccezionali sopravvenuti, l'amministrazione straordinaria debba essere prorogata ai sensi del secondo comma dell'articolo 323 del citato testo unico, ovvero del secondo capoverso dell'articolo 103 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, la proroga può essere disposta soltanto con decreto del Presidente della Repubblica, nel cui contesto, a pena di nullità, si dispone altresì la revoca della convocazione delle nuove elezioni disposta nel decreto di scioglimento, e si fissa per le elezioni stesse nuova data compresa entro i termini massimi stabiliti dalle citate disposizioni.

L'ultimo periodo dell'ultimo capoverso dell'articolo 103 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, è abrogato.

La pubblicazione del decreto di proroga nella *Gazzetta Ufficiale* deve aver luogo entro il 45° giorno antecedente la data fissata per le elezioni nel primo decreto, e deve essere accompagnata da una relazione contenente gli eccezionali motivi che rendano necessaria nel caso la proroga stessa.

Non è ammessa alcuna proroga ulteriore.

ART. 2.

Sui provvedimenti di scioglimento e di proroga, di cui all'articolo precedente, deve essere previamente sentito il parere del Consiglio di Stato, e i relativi decreti ne devono fare menzione.

Copia del parere del Consiglio di Stato è trasmessa alle Camere, con la comunicazione prescritta dall'ultimo comma dell'articolo 323 del testo unico 4 febbraio 1915, n. 148.

ART. 3.

Le elezioni per la ricostituzione dei Consigli comunali e provinciali che siano stati sciolti anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, saranno indette, con le modalità sinora vigenti, per una data compresa nei tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge.