

3. IL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

Chiantera. Sezione IV, decisione 29 novembre 1895, n. 423

Pres. Francesco Bianchi, est. Giuseppe Imperatrice

Comune di Fasano (avv. Teodorico Bonacci) c. Giuseppe Chiantera (avv. Scipione Lupacchioli) e Ministero dell'interno

LA DECISIONE. — La Quarta Sezione del Consiglio di Stato per la Giustizia amministrativa ha pronunciato la seguente decisione sul ricorso del Comune di Fasano, rappresentato all'udienza dall'Avvocato on. Teodorico Bonacci, contro quel Segretario Comunale Giuseppe Chiantera, rappresentato dall'avvocato Scipione Lupacchioli.

E del Ministero dell'Interno.

Per l'annullamento di decisione della Giunta Provinciale Amministrativa di Bari, 21-28 febbraio 1895, relativa al licenziamento del Chiantera.

Letto il ricorso, per il quale veggonsi osservati i termini e le disposizioni regolamentari e di procedura.

Esaminati gli atti e documenti correlativi.

Intesa la relazione del Consigliere Imperatrice e la discussione degli avvocati Bonacci e Lupacchioli alla pubblica udienza delli 15 novembre 1895.

Premesso e ritenuto in

FATTO. — Giuseppe Chiantera, assunto a Segretario Comunale di Fasano a 22 settembre 1874, dopo due riconferme quinquennali 1871 e 27 giugno 1888, nel 1893, otteneva la nomina a vita cui la Giunta Provinciale, per ragioni di opportunità negava l'approvazione, con decisione 15 marzo 1894, confermata da R. decreto 21 ottobre di rigetto di ricorso del Chiantera.

Sciolto e ricomposto il Consiglio Comunale di Fasano la nuova amministrazione — sui risultati di una inchiesta affidata a membro della Giunta, circa le cause de' disordini, che avevano motivato lo scioglimento suddetto — con deliberazione 16 ottobre 1894 votava il licenziamento del Segretario Chiantera. Al quale — nel biasimarsi tutto l'indirizzo e vizioso sistema della precedente amministrazione — si attribuiva la maggiore responsabilità de' rilevati disordini per mancanza di archivio e d'inventario dei mobili, degli elenchi di libri e collezioni giuridiche, delle strade comunali e vicinali, e degli esercenti pubblici — di un registro biografico de' condannati, e delle variazioni attinenti alla leva — nonché per la irregolare compilazione delle tasse comunali, delle liste elettorali e delle statistiche degl'introiti daziari — chiudendosi le accuse con la nota di partigianeria del Chiantera per la caduta amministrazione, che avrebbe sostenuto e difeso ad oltranza; mutando la Segreteria in officina di libelli e di reclami elettorali —.

Che anzi un consigliere della maggioranza diceva nettamente che i disordini di Segreteria accennati dal relatore non erano che dei peli i quali si andavano pescando nel grande oceano per motivare il licenziamento, che invece doveva fondarsi sul non

poter avere fiducia la nuova amministrazione nell'opera del Chiantera partigiano spinto, che aveva fomentati i partiti locali a detrimento di tutto e di tutti senza mettere, con ciò, in discussione la sua illibata onestà, e l'operosità ed attitudine.

Contro la deliberazione di licenziamento ch'ebbe il suo effetto — Chiantera reclamò prima al Prefetto — il quale la confermava per la forma, e poscia con regolare ricorso 18 novembre 1894 adiva la competenza contenziosa della Giunta Provinciale Amministrativa per l'annullamento della deliberazione impugnata, sostenendo che pretesti al deliberato suddetto erano delle futilità e fantasmagorie, sulle quali egli non era stato mai inteso ed ammesso a discolta con la comunicazione degli addebiti, come si aveva debito di fare — ed il motivo vero era, invece, il partigianismo per precedenti rancori a suo carico del relatore della Giunta; ed all'uopo invocava, a prova della infondatezza delle accuse, una inchiesta, che avrebbe dimostrato non veri gli addebiti, in concorso degli argomenti desunti dalle nomine ottenute, e dagli attestati prodotti.

Il Comune resistente eccepiva la inammissibilità del ricorso per essersi dalle prime reclamato al Prefetto — la carenza di azione nel ricorrente, non avendo più diritto a rimanere in carica per scadenza di termine, dopo la non approvazione della nomina a vita — e nel merito il rigetto del ricorso.

La Giunta Provinciale Amministrativa di Bari con decisione 21-28 febbraio 1895 respingeva la eccezione di inammissibilità perché il ricorso al Prefetto aveva potuto riguardare la forma, non essendo competente in merito:

— escludeva del pari la carenza di azione perché la Giunta Provinciale Amministrativa non approvava la conferma a vita, non respingeva, né poteva respingere quella sessennale ch'era di diritto ai termini dell'articolo 12 Legge Comunale e Provinciale, dal momento che il Consiglio Comunale manifestava chiaramente la volontà di mantenere il Segretario, dando alla conferma una portata maggiore di quella autorizzata dalla legge;

— e venendo al merito si proponeva a pregiudiziale questione se fosse legale il procedimento seguito dal Municipio nell'addivenire al licenziamento. E, rilevato che risultava dagli atti prodotti, ed erasi eccepito dal ricorrente in pubblica udienza, e non contraddetto dalla parte avversaria, che le varie mancanze addebitate al Chiantera non gli furono ricontestate, affinché egli potesse dare le sue discolpe considerava « essere canone fondamentale di diritto processuale che nessuna condanna o privazione di utilità qualsiasi possa essere pronunciata senza sentire le difese dell'imputato, ed a questo principio si informano non soltanto le leggi regolatrici de' giudici penali, ma anche le disposizioni di leggi e regolamenti vigenti per qualsiasi giudizio disciplinare; né si vede ragione per cui non debba tenersi presente anche dai Municipi quando si tratta di prendere contro un impiegato provvedimenti i quali, nel caso in esame arrecano un gravissimo danno materiale e morale. Ed in analoga materia il Consiglio di Stato a 10 giugno 1891, facendo richiamo alle sue precedenti giurisprudenze, dichiarava essere principio elementare di giustizia che non si possa condannare alcuno senza metterlo in grado di esporre le sue difese ». In base alle quali premesse, ritenendo viziato di nullità sostanziale il procedimento a danno del Chiantera, annullava la deliberazione di licenziamento con la condanna del Comune nelle spese.

Con regolare ricorso alla IV Sezione il detto Comune chiedeva la preliminare sospensione della decisione impugnata — dalla Sezione respinta a 5 aprile ultimo — e lo annullamento in merito, deducendo sostanzialmente l'eccesso di potere e la violazione di legge perché la Giunta Provinciale senza discendere ai gravi motivi di licenziamento, erasi arrestata al preteso vizio del procedimento pel mancato pre-

ventivo interrogatorio del Chiantera — mentre nessun precetto di legge obbligava la pubblica amministrazione all'osservanza delle regole relative ai procedimenti penali; e d'altronde la utilità pratica dell'interrogatorio, oltre al dover cadere sopra fatti già accertati dall'inchiesta Prefettizia, che precedettero lo scioglimento del Municipio, dalla relazione ministeriale su cui si basava il relativo Decreto Reale, e dalla recente inchiesta eseguita dalla Giunta, riusciva in ogni caso assorbito dalla richiesta dello stesso Chiantera per una novella inchiesta, dal Comune non opposta, e che potrebbe andar ordinata.

E con diffusa memoria difensiva a stampa, svolgendo ed ampliando largamente le ragioni del ricorso, si aggiungeva;

a) che reggeva la carenza di azione opposta al Chiantera perché la riconferma sessennale non poteva assurgere da una deliberazione non approvata di nomina a vita, e quindi nulla;

b) che Chiantera non dedusse la nullità del procedimento, per non essere stato udito, ma chiese solo una nuova inchiesta.

Le quali deduzioni, come le altre del ricorso, sono state contraddette anche per iscritto dalla contraria difesa.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — Che è pregiudiziale ad ogni altro esame, per la natura della eccezione, la carenza di azioni riprodotta dal Comune ricorrente contro Chiantera, nel senso di non aver diritto ad insorgere avverso il deliberato licenziamento, venuta meno la sua qualità di Segretario, con la non approvazione della nomina a vita.

Questa eccezione non può dirsi oggi inattendibile, come vorrebbe il Chiantera, per non essersi ripresentata nell'atto di ricorso, ma con le note difensive aggiunte, ostando in contrario il riflettere che investita col ricorso tutta la decisione impugnata, chiedendosene l'annullamento per le additate violazioni di legge, riesce tempestivo fino alla discussione in udienza il più particolareggiato sviluppo de' motivi sulla materia del primo giudizio.

Nel merito poi, evidentemente non sono accettabili le ragioni adottate dalla Giunta Provinciale Amministrativa per escludere la eccezione; che cioè la non approvazione della nomina a vita, non avesse fatto venir meno la implicita conferma sessennale autorizzata dall'art. 12 della legge Comunale e Provinciale, imperciocché, a prescindere di dovere risultare espressa tale conferma, o suffragata da equipollenti ben gravi e decisivi, occorre alla sua validità la Superiore approvazione, impegnando il Comune in una spesa per più di un quinquennio, giusta l'art. 167, e nel caso concreto la deliberazione della Giunta Provinciale Amministrativa 15 marzo 1894 che non approvava la nomina a vita, non interloqui minimamente de' possibili effetti di una implicita conferma sessennale.

Ma ciò non ostante, la riprodotta carenza di azione nel Chiantera ad impugnare il deliberato suo licenziamento, non può essere accolta per altre più valide ragioni — una volta che egli rimaneva effettivamente tuttora in ufficio, anche dopo venuta meno la nomina a vita col niego della Superiore approvazione nel 15 marzo 1894 —; e che la deliberazione di licenziamento 16 ottobre lo colpiva nella qualità di Segretario Comunale in atto, ed esclusivamente per accuse di demeriti, loché rileva uno stato di fatto, le cui ultime conseguenze giuridiche non accade qui di discutere, ma che certamente ne giustificano il diritto e lo interesse ad agire in rapporto alla legittimità, o meno della misura contro di lui adottata.

Che non ha maggior valore la deduzione del Comune di non essersi dal Chiantera sollevata la nullità ammessa dalla decisione in esame. A parte il trattarsi di vizi

sostanziali, che tengono all'essenza del procedimento, fu dedotto formalmente di non essere stato inteso ed ammesso a discolta con la comunicazione degli addebiti, ed a prescindere dalle specifiche conclusioni in udienza riferite dalla decisione della Giunta Provinciale Amministrativa, nella finalità dell'invocato annullamento della deliberazione consiliare si deve intendere compreso qualunque de' motivi enunciati nelle premesse.

Che, infine, non reggono al martello della critica le ragioni del ricorso in ordine al merito della decisione in parola.

È principio di eterna giustizia, informato al sacro diritto della difesa di non potersi infliggere una pena senza sentire l'accusato, e l'applicazione fattane al caso, col ritenere viziato di nullità sostanziale il deliberato licenziamento del Segretario Chiantera senza comunicargli le accuse, ed udirne le giustifiche — trova costante riscontro nei pareri consultivi del Consiglio di Stato in casi consimili — e tanto più dev'essere mantenuto fermo nella specie, per quanto il licenziamento suddetto non formò neppure materia di proposta anticipatamente segnata all'ordine del giorno, ma si fece scaturire di straforo dalla relazione d'inchiesta sulle cause de' disordini, che avevano motivato l'antieriore scioglimento del Consiglio, e come un rimedio radicale alla sistemazione del nuovo indirizzo municipale.

Ciò che avessero potuto dire delle condizioni della Segreteria le inchieste Prefettizie e la relazione ministeriale, che provocarono lo scioglimento dell'antica amministrazione — nonché la relazione del R. delegato ai risultati della inchiesta Pinto. Le osservazioni contrapposte a propria giustificazione dal Segretario, da alcuni membri della vecchia maggioranza nella concitata votazione 16 ottobre 1894: le risposte date dal Chiantera in occasione della riconsegna dell'ufficio, da cui era stato licenziato ed infine la domanda da lui fatta di una nuova inchiesta per smentire le accuse non sono argomenti vevolevoli a menomare il diritto che gli assisteva ad essere inteso ed a difendersi, prima di votarsene il licenziamento; e quindi non salvano il provvedimento in parola della nullità sostanziale rettamente applicata dalla pronuncia in esame, le cui sopra trascritte considerazioni in proposito si adottano dalla Sezione.

Che a conseguenza delle cose premesse — corrette le ragioni della non attesa carenza di azione — nella finalità ultima il ricorso del Comune debb'essere respinto.

Che d'altronde le speciali circostanze della causa autorizzano la compensazione delle spese.

PER QUESTI MOTIVI. — La Quarta Sezione, in coerenza delle premesse considerazioni, rigetta il ricorso del Comune di Fasano avverso la decisione della Giunta Provinciale Amministrativa di Bari 21-28 febbraio ultimo, e dichiara compensate le spese di questa sede, comprese le riservate con la decisione incidentale 3 aprile ultimo.

Il commento

La decisione resa in relazione al caso Chiantera è stata una tra le prime (e) si può dire la prima) in cui il Consiglio di Stato ha fatto applicazione del principio del contraddittorio. La Quarta Sezione ha sostenuto la « nullità