CAMERA DEI DEPUTATI N. 4154

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOTTA, LAPENTA, MIROGLIO, LURASCHI, BORRA, PICCHIONI, STELLA

Presentata il 3 dicembre 1975

Modifica dell'articolo 15, n. 3, del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, riguardante casi di ineleggibilità a consigliere comunale e provinciale

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Questa relazione si propone di evidenziare un dato di fatto preoccupante che è conseguenza dell'incertezza e della genericità del dato normativo, al quale conseguono contrastanti indirizzi giurisprudenziali in tema di ineleggibilità per i consiglieri comunali e provinciali.

Le norme che disciplinano la materia sono assai risalenti nel tempo. Infatti (a parte il testo unico n. 570 del 1960 che non è stato emanato in base a delega legislativa e che quindi non ha forza innovatrice) lo stesso testo unico n. 203 del 1951 che nella sostanza – salvo circoscritti interventi legislativi successivi – disciplina ancora la materia delle elezioni per gli enti locali, non fa che riprendere con modesti adeguamenti le norme, previgenti al regime fascista, già richiamate in vita con una serie di provvedimenti legislativi immediatamente successivi alla caduta del regime stesso.

Si verifica così una notevole discrepanza fra la previsione normativa e la realtà della vita amministrativa degli enti locali.

È un dato comunemente accettato, tale quindi che non richiede un approfondimento particolare in questa sede, il fenomeno dell'esplosione degli enti locali, per alcuni di essi conseguenza del vertiginoso aumento demografico e per tutti, comunque, provocato dall'aumento dei compiti che ormai fanno carico agli enti stessi, in armonia con il dettato costituzionale ed in particolare in riferimento all'articolo 5 della Costituzione repubblicana.

Orbene, l'aumento nel numero ed il mutamento nella qualità delle funzioni istituzionali degli enti locali ha avuto riflessi, e non poteva non averne, sulle forme di organizzazione dell'amministrazione locale.

Si pensi allo sperimentato strumento delle aziende municipalizzate, alla creazione da parte dei comuni di enti pubblici, alla partecipazione ad essi o a società private e, infine, ai rapporti sempre più frequenti con gli istituti di credito, per porre rimedio ai gravi ed assillanti problemi della finanza locale.

L'evoluzione, o addirittura la trasformazione, dell'ente locale dovrà evidentemente trovare una regolamentazione in una rinnovata legge comunale e provinciale. Sussistono però, in termini di urgente attualità, gravi problemi per le amministrazioni locali in riferimento alle disposizioni della legge elettorale, comunale e provinciale e, segnatamente, in materia di cause di ineleggibilità.

La previsione di un elevato numero di cause di ineleggibilità, formulate con una

dizione generica e onnicomprensiva, non solo si pone in contrasto con il diritto di elettorato passivo di cui all'articolo 51 della Costituzione, capovolgendo di fatto lo spirito della norma e venendo a creare un numero così elevato di eccezioni al diritto da costituire quasi la regola, ma anche presuppone un tipo di amministrazione locale per nulla adeguato alla odierna realtà.

Infatti, la preoccupazione del legislatore era stata quella di evitare in ogni modo ogni comunione fra la persona del consigliere comunale ed una qualunque realtà in qualche modo connessa al comune stesso.

Si veda ad esempio il numero 3 dell'articolo 15 del testo unico n. 570 del 1960, ove è prevista l'ineleggibilità, fra gli altri, per gli amministratori di enti, istituti e aziende dipendenti dal comune.

Una previsione così generalizzata è indice appunto dell'impostazione individuata, che però non trova assolutamente un riconoscimento generalizzato nel nostro ordinamento a nessun livello, per cui non ha una validità assoluta, ben potendo anzi, in determinati casi, risultare oltremodo opportuno se non addirittura necessario che sia un componente politico dell'amministrazione locale, in quanto tale, ad amministrare una istituzione dipendente.

Né si dica che la comminatoria dell'ineleggibilità in termini così vaghi ed estesi è utile rimedio per evitare il cumulo delle cariche in una stessa persona. A parte la osservazione che la *ratio* dell'ineleggibilità è assolutamente diversa, per evitare il cumulo delle cariche esiste l'istituto, ben noto nel diritto pubblico, dell'incompatibilità.

Sotto un ulteriore aspetto, anche e soprattutto, la previsione dell'articolo 15, n. 3, del testo unico n. 570 del 1960, si rivela poi inadeguata rispetto alla realtà di oggi.

Infatti l'ineleggibilità prevista per coloro che ricevano uno stipendio o salario da enti, istituti, aziende dipendenti, sovvenzionati, o sottoposti a vigilanza del comune.

Una previsione di questo genere poteva risultare comprensibile quando gli enti, gli istituti o aziende aventi rapporti con l'amministrazione locale erano pochi di numero, cosicché l'ineleggibilità poteva essere riferita ad un numero limitato di cittadini, venendo a costituire in tal modo l'eccezione alla regola.

Oggi invece non può essere assolutamente mantenuta in quanto sono assai numerosi gli enti, istituti e aziende, che intrattengono indispensabili rapporti con comuni e province. Ne consegue che è diventato rilevantissimo il numero dei cittadini colpiti dall'ineleggibilità in quanto dipendenti degli enti predetti.

La situazione è ancor più ingiustificabile quando si consideri che la dimensione assai rilevante di detti enti, da cui deriva un elevatissimo numero di dipendenti per ciascuno di essi, fa sì che in concreto sia del tutto inimmaginabile una qualche influenza di un mero dipendente sulle determinazioni del proprio datore di lavoro.

L'ineleggibilità come sopra prevista pone dunque il cittadino interessato nella condizione di dover comunque rinunciare all'esercizio di un proprio diritto costituzionalmente garantito, sia esso il diritto all'elettorato passivo sia esso il diritto al lavoro.

Ammesso che una tale rinuncia sia indispensabile in ragione delle esigenze del pubblico interesse, tuttavia spetta al legislatore il compito di limitare il più possibile tale evenienza, che deve rimanere, come ha più volte affermato la Corte costituzionale, una ristretta eccezione alla regola.

Ciò posto in linea di principio e venendo a considerare le ipotesi che in questa sede più da vicino interessano, necessita osservare come l'attuale formulazione del n. 3 dell'articolo 15 del testo unico n. 570 del 1960 non soddisfi certamente tale necessità, soprattutto a motivo delle prevalenti interpretazioni ed applicazioni (forse anche e principalmente determinate da una certa ambiguità della norma) operate dalla giurisprudenza dei giudici di merito e della Cassazione, i quali hanno ritenuto comunque ineleggibile ogni dipendente di enti, di istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune.

Per converso, come eccezione a tale impostazione, si riscontano alcune recenti sentenze della Corte di cassazione (12 marzo 1973, n. 684; 10 aprile 1973, n. 1018) che hanno escluso l'ineleggibilità per i dipendenti che non svolgono mansioni dirigenziali e che comunque siano estranei rispetto ad un effettivo potere decisionale e di rappresentanza esterna dell'ente.

Quest'ultima corrente giurisprudenziale ha effettivamente individuato una interpretazione corretta dell'articolo citato, ai fini della definizione dell'ambito in cui la causa

di ineleggibilità va ritenuta sussistente. È dunque preferibile seguire l'impostazione indicata da detta ultima giurisprudenza, la quale pone rimedio soltanto a quei casi in cui più evidenti sono le assurdità a cui la l'applicazione del testo vigente dell'articolo 15, n. 3, può dar luogo.

L'intervento del legislatore è così quanto mai necessario giacché il procedere della giurisprudenza sulla via indicata dalle citate sentenze è quanto mai incerto, per la vischiosità della giurisprudenza in materia provocata, più che da uno scarso approfondimento del problema o dal carattere di discontinuità con cui si presentano le questioni, soprattutto dalla genericità e conseguente non univocità del dettato legislativo.

Prova ne sia il fatto che la distinzione predetta - fra dipendenti con mansioni dirigenziali e dipendenti che tali mansioni non esercitano - è stata operata per ora unicamente in favore dei dipendenti dell'ENEL (che fornisce l'energia elettrica ai comuni e alle province), mentre per i dipendenti di altri enti, istituti e aziende, si applica ancora l'interpretazione più rigorosa.

Non è chi non veda come una tale giurisprudenza, oltretutto senza alcuna valida sottostante giustificazione, dia luogo ad una lesione del principio di uguaglianza.

Per tutto ciò si presenta l'acclusa proposta di legge in forza della quale, principalmente a titolo interpretativo per risolvere gli equivoci in atto onde porre rimedio a situazioni di obbiettiva ed inaccettabile disuguaglianza di trattamento, si introduce il principio chiarificatore per cui è ineleggibile il dipendente di enti, istituti e aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune, qualora il dipendente stesso svolga mansioni che gli consentano effettivamente di disporre dell'ente e delle sue scelte con potere decisionale autonomo. Si esclude invece l'applicabilità della sanzione a quei dipendenti che per le mansioni esecutive o di concetto svolte si trovano a non poter assolutamente esercitare un potere decisionale, essendo soggetti alle decisioni di superiori, o che comunque svolgano mansioni d'importanza estremamente limitata.

Si chiede pertanto l'approvazione, con la massima possibile sollecitudine, della presente proposta di legge nella coscienza di compiere un atto doveroso per il chiarimento di un dato normativo obbiettivamente incerto, fonte di intollerabili disparità di trattamento e di pregiudizievoli contraddizioni al dettato costituzionale, quali quelle sopra evidenziate alle quali occorre porre indifferibile rimedio.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Il n. 3 dell'articolo 15 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« 3) coloro che ricevono uno stipendio o salario dal comune;

3-*bis*) gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune, nonché i dipendenti di tali enti, istituti o aziende, i quali svolgano mansioni che implicano la rappresentanza o la responsabilità dell'ente, istituto o azienda nel suo complesso o limitatamente all'ufficio, settore o servizio che è in rapporti diretti con il comune ».

La presente legge si applica anche alla risoluzione delle controversie che sono ancora pendenti al momento della sua entrata in vigore.