

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 965

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FIANDROTTI, BOTTA, ANIASI, ARMELLA, BALZAMO, LAURICELLA, LENOCI, CAVIGLIASSO PAOLA, GORIA, BORGOGLIO, ALBERINI, FERRARI MARTE, BASSANINI, REGGIANI, BEMPORAD, GIANNI

Presentata il 15 novembre 1979

Modifica dell'articolo 15 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, dell'articolo 10 della legge 8 marzo 1951, n. 122, e dell'articolo 5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, riguardanti casi di ineleggibilità a consigliere comunale, provinciale e regionale

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, provinciali e regionali.

Le norme che disciplinano la materia sono assai risalenti nel tempo. Infatti la norma dettata dall'articolo 5, quinto comma, lettera a) della legge 17 febbraio 1968, n. 108, concernente la elezione dei consigli regionali e relativamente recente, ripete, non solo nello spirito ma anche nella lettera, il dettato dell'articolo 15, n. 3, del

testo unico 16 maggio 1960, n. 570 (il quale, per altro, non fu emanato in base a delega legislativa e non aveva quindi forza innovativa) e dell'articolo 10, primo comma, n. 3) della legge 8 marzo 1951, n. 122.

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 tra la previsione normativa e la realtà della vita amministrativa degli enti locali e delle regioni.

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 con riferimento all'articolo 5 della Costituzione repubblicana, ma soprattutto per il rilevante trasferimento di compiti e funzioni operato dalla legge-delega 22 luglio 1975, n. 382, e dai relativi decreti di attuazione.

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

Si pensi allo sperimentato strumento delle aziende municipalizzate; alla creazione, da parte dei citati enti territoriali, 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, così come si rende necessaria una revisione della legislazione regionale. Sussistono però, in termini di urgente attualità, gravi problemi per le amministrazioni ricordate con riferimento alle disposizioni delle leggi elettorali, comunali, provinciali e regionali 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 all'odierna realtà.

Infatti, la preoccupazione del legislatore era stata quella di evitare in ogni modo comunione tra la persona del consigliere comunale, provinciale e regionale ed una qualunque realtà in qualche modo connessa alle amministrazioni interessate.

Si veda ad esempio il n. 3 dell'articolo 15 del testo unico n. 570 del 1960, e la lettera a) dell'articolo 5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, ove è prevista l'ineleggibilità, tra gli altri, per gli amministratori di enti, istituti e aziende dipendenti rispettivamente dal comune, testo in tutto uguale a quelli portati dagli altri articoli già citati.

Una previsione così generalizzata è indice appunto dell'impostazione sopra 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 un'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 l'osservazione che la *ratio* della 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, le norme più volte ricordate, si rivelano inadeguate rispetto alla realtà di oggi.

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

Una previsione di questo genere poteva risultare comprensibile quando gli enti,

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gli istituti o aziende aventi rapporti con l'amministrazione locale o con la regione 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 quegli enti. 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 delle norme in esame, non soddisfa certamente tali 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 di aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune.

Per converso, come eccezione a tale impostazione, si riscontrano alcune recenti sentenze della Corte di cassazione (12 marzo 1973, n. 684; 10 aprile 1973, n. 1081) 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 l'applicazione del testo vigente degli articoli citati 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, oltre tutto 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 obiettiva ed inaccettabile disuguaglianza di trattamento, si in-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

troduce il principio chiarificatore per cui è ineleggibile il dipendente di enti, istituti e aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune, province e regioni, 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 svolgono mansioni di 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 obiettivamente 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

ART. 1.

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

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

3-bis) gli amministratori di enti, istituti, aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, nonché i dipendenti di tali enti, istituti o aziende, i quali svolgono 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 con il Comune ».

ART. 2.

Il n. 3 del primo comma dell'articolo 10 della legge 8 marzo 1951, n. 122, è sostituito dai seguenti:

« 3) coloro che ricevano uno stipendio o salario dalla Provincia;

3-bis) gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza dalla Provincia i quali svolgono mansioni che implicano la rappresentanza o la responsabilità dell'ente, l'istituto o azienda nel suo complesso o limitatamente all'ufficio, settore o servizio che è in rapporti con la Provincia ».

ART. 3.

La lettera a) del quinto comma dell'articolo 5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, è sostituita dalle seguenti:

« a) coloro che ricevano uno stipendio o salario dalla Regione;

a-bis) gli amministratori di enti, istituti, aziende dipendenti, sovvenzionati o

sottoposti a vigilanza della Regione, nonché i dipendenti di tali enti, istituti, 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 con la Regione ».

ART. 4.

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