

Ineleggibili in Valle d'Aosta professori e ricercatori

di Roberto Louvin

Intervenendo per la prima volta con una disciplina organica sulla materia delle cause di ineleggibilità e incompatibilità per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, questa Regione ad autonomia speciale ha deliberato un ampio *bouquet* di situazioni ostative all'elettorato passivo. Il legislatore regionale ha fatto propria in quest'occasione una filosofia opposta a quella ormai ampiamente accolta dalla dottrina giuridica italiana come criterio più ragionevole di selezione della classe politica, ossia quella secondo cui "il principio democratico induce a restringere, anziché ad estendere, il sistema delle ineleggibilità"¹. Per dirla in altri termini, una filosofia secondo cui l'eleggibilità dovrebbe costituire la regola, mentre i casi di ineleggibilità dovrebbero rappresentare soltanto una circoscritta eccezione"².

Con un'interpretazione *sui generis* dell'art. 51 della Costituzione, secondo il quale "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge", il legislatore valdostano ha dunque inserito nella categoria degli ineleggibili, per la prima volta nell'ordinamento italiano, sia statale che regionale, docenti e ricercatori universitari, oltre ai titolari di contratto di insegnamento universitario; ad essi si aggiunge, caso unico anch'esso nel panorama italiano, la figura del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta/*Université de la Vallée d'Aoste*, ateneo sorto nel 2000 per volontà della Regione.

La competenza a disciplinare l'intera materia elettorale deriva al Consiglio regionale valdostano dall'art. 15, secondo comma, dello Statuto speciale³, in forza del quale "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, *i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche ...*"⁴. La disciplina statale in materia può dunque essere innovata dal legislatore regionale, ma con particolare cautela poiché "alla legislazione statale di principio verrà riconosciuta una particolare incidenza in questo ambito"⁵.

Approvando il 18 aprile scorso, a larga maggioranza, il progetto di legge n.

¹ M. Midiri, "Art. 51 Costituzione", in *Commentario alla Costituzione italiana*, (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, p. 1020.

² G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 271.

³ Comma inserito dalla L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁴ I principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, sono stati fissati espressamente, in attuazione dell'articolo 122, comma 1, della Costituzione, dalla L. 2 luglio 2004, n. 165.

⁵ E' l'opinione espressa da S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 89.

166 del 2007, l'assemblea legislativa regionale ha dunque stabilito testualmente, all'art. 2, che "non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale: (...) il rettore dell'Università della Valle d'Aosta/*Université de la Vallée d'Aoste* (...) e che "non sono altresì eleggibili: (..) i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta (...)".

Accordando come d'obbligo la possibilità di rimuovere anticipatamente tali impedimenti all'eleggibilità, il legislatore valdostano ha previsto che la prima di queste cause (quella relativa al Rettore) non abbia effetto "se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita, non oltre sei mesi dalla data di scadenza naturale della legislatura" (art. 3, comma 1), mentre per i docenti e ricercatori è sufficiente che l'interessato cessi dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (art. 3, comma 2), ossia circa quarantacinque giorni prima delle elezioni.

Incompatibile con la carica di consigliere regionale risulta, poi, essere anche la posizione di docente delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado ed educative dipendenti dalla Regione (art. 5, lett. l) e di amministratore, comunque denominato, delle scuole paritarie presenti nel territorio della Regione (art. 5, lett. m). Si tratta di una disposizione che riprende, per i docenti, il disposto della legge nazionale che finora aveva regolato la materia (L. 1257 del 1962) e che trovava il suo fondamento nel fatto che l'onere per la retribuzione degli insegnanti delle scuole "dipendenti dalla regione" gravava (e grava ancora) interamente sulla Regione stessa.

Il superamento della nozione di dipendenza dalla Regione è però stato reso concreto dalla L.R. 19 del 2000, in forza delle quali le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado dipendenti dalla Regione "sono dotate di autonomia amministrativa, didattica, organizzativa, di ricerca, di sviluppo e sperimentazione": la questione non sembra peraltro aver ricevuto, in sede di discussione delle legge, un particolare ed ulteriore approfondimento.

Poiché la *ratio* giustificatrice della causa di questa incompatibilità sarebbe da individuarsi nella finalità di assicurare il regolare esercizio delle pubbliche funzioni, vietando il cumulo di più cariche in capo alla stessa persona allo scopo di evitare possibili conflitti di interesse suscettibili di compromettere tanto il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione quanto il libero espletamento della carica elettiva, occorrerebbe chiedersi oggi se il perdurare di questa previsione non violi il principio di eguaglianza, non essendo estesa analoga previsione ai docenti delle scuole parificate della regione destinatarie in valle di cospicui finanziamenti⁶.

Un particolare rigore colpisce poi altri dipendenti delle istituzioni scolastiche regionali, come i dirigenti delle istituzioni scolastiche di ogni

⁶ Soltanto l'amministratore, comunque denominato, delle scuole parificate della regione è infatti colpito da incompatibilità (art. 5, comma 1, lett. m), mentre nulla è detto circa il personale docente.

ordine e grado ed educative dipendenti dalla Regione, per i quali è stabilita addirittura l'ineleggibilità⁷.

Rinviando ad altra sede l'approfondimento circa le incompatibilità relative al settore scolastico, vorremmo in questa sede interrogarci soprattutto su quale sia il fondamento giuridico effettivo delle ineleggibilità prescritte per il mondo universitario.

La relazione introduttiva al progetto di legge 166/2007 precisa soltanto, in termini generali, che "l'istituto dell'ineleggibilità nasce dall'esigenza di escludere alcuni soggetti dalla possibilità di ricoprire determinati uffici elettivi, al fine di evitare interferenze nello svolgimento delle elezioni". In altri termini, "ragioni di opportunità inducono a discriminare alcune categorie, giacché attraverso la loro posizione potrebbero condizionare o influenzare la libera espressione del voto degli elettori". Influenza che potrebbe anche, precisa la stessa relazione, "turbare in modo diretto il voto degli elettori; condizionare in modo diretto il voto degli elettori; violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati".

E' un richiamo esplicito al noto concetto di *metus publicae potestatis*, ossia al rischio che il titolare di determinate funzioni possa compiere pressioni indebite sul corpo elettorale, proprio nel periodo in cui quest'ultimo è chiamato a formare liberamente la propria volontà.

Ora, è una novità assoluta, in Italia ma ci risulta anche negli altri paesi europei, che il diritto elettorale passivo per una carica politica sia radicalmente precluso per chi svolga attività di insegnamento, o anche di sola ricerca, e perfino a titolo occasionale, presso una Università. La previsione più restrittiva sancita finora dal nostro ordinamento consisteva, infatti, nel semplice collocamento in aspettativa obbligatoria, per situazioni di incompatibilità⁸, nel caso di nomina a incarichi esecutivi, e precisamente, al livello regionale, per il Presidente o componente della giunta regionale e per il Presidente del consiglio regionale.

E' difficile trovare ragioni plausibili per sostenere che vi possa essere condizionamento del voto nell'esercizio delle funzioni di docenza universitaria: bisognerebbe intanto sapere se il *metus* che il legislatore ha immaginato possa derivare da un'ipotetica propensione al plagio attraverso l'insegnamento vero e proprio o da un'eventuale influenza esercitabile in modo anomalo sugli studenti al momento della verifica di profitto. Si tratta però, a ben vedere, di una situazione sostanzialmente non diversa da quella, per esempio, di un docente di scuola superiore, per il quale il legislatore valdostano non prescrive però analoga cautela, prevedendo invece, come si è detto poc'anzi, una semplice, e pur sempre discutibile, incompatibilità, limitata oltretutto ai soli insegnanti delle scuole "dipendenti dalla regione".

Ancora più inquietante, però, è l'inserimento d'ufficio dei ricercatori nella lista degli ineleggibili, indipendentemente dal fatto di essere o meno affidatari di corsi⁹.

⁷ art. 2, comma 2, lett. d.

⁸ Art. 13, n. 7, DPR 382/1980.

⁹ Il profilo - eventuale - della docenza da parte dei ricercatori trova il suo fondamento nella previsione dell'art. 32 del DPR 382/1980, in base al quale, oltre contribuire allo sviluppo della ricerca scientifica universitaria, i ricercatori universitari "assolvono a compiti didattici integrativi dei corsi di insegnamento ufficiali. Tra tali compiti sono comprese le esercitazioni, la collaborazione con gli studenti nelle ricerche attinenti alle tesi di laurea e la

La ricerca è un'attività la cui promozione gode, come noto, di un'attenzione particolare sul piano costituzionale (art. 9, "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica") e che non sembra presentare profili di suggestionabilità dell'elettore, non più di quanti ne possa presentare, ad esempio, quella di carrozziere, di avvocato o di infermiera. La *ratio* dell'esclusione appare poi ancora più oscura alla luce della precisazione che deve trattarsi di ricercatori "di ruolo", come se il motivo della preclusione all'eleggibilità consistesse proprio nella stabilità contrattuale e non già nell'espletamento della funzione. D'altra parte, per quanto riguarda questa categoria, come anche quella dei professori, era nota fino ad oggi solo la fattispecie della possibile incompatibilità per cumulo di funzioni, fattispecie cui farebbe solo seguito d'ufficio il collocamento in aspettativa con le stesse modalità stabilite per i professori di ruolo¹⁰.

Colpendo testualmente con lo strale dell'ineleggibilità "i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta" si apre poi una delicata questione interpretativa: una lettura rigorosa del disposto sembrerebbe portare a considerare ineleggibili tutti i professori e ricercatori, dovunque essi siano incardinati in ruolo e prestino servizio, perciò anche fuori dalla regione interessata, ed in aggiunta ad essi anche quelli (non di ruolo) incaricati di docenza in sede locale. Un ricercatore di Trieste o un professore di Lecce sarebbero dunque tecnicamente ineleggibili, stando alla formulazione generica di questa norma, poiché, a leggerla con attenzione, la categoria dei "titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta" assume nel testo approvato il carattere di figura a sé stante, che testualmente non limita al solo territorio valdostano la localizzazione dei primi due soggetti (professori e ricercatori).

Questo scivolone ha una precisa spiegazione: ricostruendo l'*iter* formativo del disposto, previsto originariamente sotto la forma di ineleggibilità per "i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento presso l'Università della Valle d'Aosta", si osserva l'intento originario di circoscrivere la preclusione elettorale al solo personale in qualche modo relazionato all'Università valdostana. Nella riformulazione, invece, nel cercare di estendere con formula più generica l'ambito di incidenza dei contratti ("in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta"), è caduta la restrizione generale della titolarità d'impiego presso l'ateneo valdostano, con la conseguenza che sono adesso colpiti indiscriminatamente tutti coloro che rivestono qualifiche di docenza e ricerca universitaria.

Un'ultima osservazione riguarda poi il carattere aperto – e quindi contrario al principio di tassatività delle fattispecie di ineleggibilità¹¹ - della dizione "titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta". Il concetto assai vago di 'realizzazione' di un corso universitario potrebbe fare rientrare nella previsione anche semplici parti o momenti

partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento ed alle connesse attività tutoriali".

¹⁰ Art. 34, comma 3, DPR 382/1980.

¹¹ Il fatto che le cause di ineleggibilità, in quanto limitative di un diritto costituzionalmente garantito, debbano avere carattere tassativo è pacifico in dottrina: G. Rolla, *Diritto regionale ...*, cit., p. 271.

dell'attività di docenza (un seminario, un'attività sperimentale, la tenuta di qualche ora di lezione in un master ...) e perciò far sorgere la situazione di ineleggibilità anche in capo a docenti oggettivamente distanti, per il complesso della loro funzione, da questa realtà territoriale. La previsione di un semplice seminario di botanica nella regione, magari nel quadro di un corso attivato da un'altra università in sede extraregionale, renderebbe perciò potenzialmente in eleggibile il professore che ne è incaricato per contratto se il seminario si tiene anche solo in parte in Valle d'Aosta. Anche un semplice professore a contratto, incaricato di poche ore di corso, risulta essere inequivocabilmente pericoloso, agli occhi del legislatore valdostano, rispetto alla regolare formazione della volontà elettorale, perfino se operante in iniziative formative di altro ateneo, e deve perciò rinunciare all'incarico stesso prima di presentare la propria candidatura.

Il carattere del sacrificio imposto assume diversa valenza a seconda della condizione in cui versa il docente o ricercatore: se l'interessato è di ruolo, dovrà dimettersi, farsi trasferire (ma dove, visto che è la qualifica in sé a precludere l'eleggibilità?) o farsi collocare in aspettativa non retribuita almeno quarantacinque giorni prima delle elezioni, con evidente pregiudizio economico. In questo caso, si palesa dunque l'irragionevole disparità con i docenti delle scuole regionali, cui basta collocarsi in aspettativa dopo l'avvenuta elezione, senza perciò perdere nemmeno in parte la propria retribuzione.

Il pregiudizio, solo apparentemente di minor entità, assume invece connotati di definitività e perciò di particolare onerosità per i contrattisti, costretti senza alternativa alla rinuncia al contratto stesso, non essendo applicabili a questa categoria altri sistemi sospensivi del rapporto in essere.

Sono queste fattispecie a gettare luce sull'indubbia forzatura del principio, cui il legislatore valdostano deve attenersi statutariamente, in base al quale le cause di ineleggibilità devono colpire soltanto attività o funzioni che "possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori". Questa capacità di 'diretto condizionamento' non sembra in alcun modo emergere e giustificare una così drastica compressione del diritto elettorale.

Salvo che emergano poi altri motivi specifici a noi sconosciuti che giustificano tale rigore, come precisano le Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, "in relazione a peculiari situazioni delle regioni", si presenterebbe poi un profilo di evidente disuguaglianza di trattamento in relazione alla condizione elettorale delle altre regioni, in cui nessuna misura né di ineleggibilità né di incompatibilità risulta essere mai stata adottata.

L'allergia (termine è poco giuridico, ma mi pare non del tutto improprio, vista l'ampiezza dell'avversione complessivamente manifestata rispetto al mondo universitario) si palesa definitivamente con la prescrizione di una ineleggibilità *ad personam* al Rettore dell'Università della Valle d'Aosta/*Université de la Vallée d'Aoste*" e perfino ai dirigenti dello stesso ateneo valdostano¹². Non sono, invece, ineleggibili, in probabile violazione di nuovo del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, i rettori e dirigenti di altre università che, pur non avendo sede in Valle

¹² Art. 2, comma 2, lett. d.

d'Aosta, hanno sedi distaccate e organizzano corsi nella Regione, quali il Politecnico e l'Università di Torino.

Queste due fattispecie da ultimo richiamate evidenziano però un'altra, insidiosa, chiave di lettura.

L'università valdostana è stata di fatto equiparata dal legislatore regionale, in termini assolutamente impropri, vista la sua natura di ente ad autonomia costituzionalmente protetta¹³, ad un qualsiasi ente dipendente dalla Regione. Questo aspetto appare emblematico e rivelatore dell'approccio a questo tema da parte di chi ha votato la norma: l'Università sorta in sede regionale è considerata un mero "prolungamento" della Regione e la sua dirigenza deve essere ordinata sulla base di un presupposto di omogeneità di status e funzioni con quella regionale.

Non riuscendo a scorgere, a questo punto, motivazioni fondate, ragionevoli e plausibili per un tale complessivo rigore, altri - ed evidentemente meno confessabili - devono essere i motivi di tanta severità nei confronti degli accademici operanti nella Regione e del personale che opera nell'ateneo regionale.

Quali che siano, comunque, le ragioni sostanziali che hanno portato a restringerne il potenziale diritto ad essere eletti, occorre però chiedersi se il legislatore regionale abbia utilizzato correttamente il giusto margine di discrezionalità che gli è riservato, stabilendo questa restrizione in giusto rapporto di proporzione fra i requisiti richiesti e l'ufficio considerato.

La Corte costituzionale inserisce, a questo proposito, il diritto di elettorato passivo fra quelli inviolabili riconosciuti dall'art. 2 della Costituzione, come poi specificato dall'art. 51, ed ammette la possibilità di imporre restrizioni "soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di altro interesse costituzionalmente protetto e secondo la regola della necessità e della ragionevole proporzionalità"¹⁴, il cui rispetto deve essere rigorosamente provato con motivi adeguati e ragionevoli anche dalle Regioni a statuto speciale¹⁵. Ciò porta a ritenere "irragionevoli quelle esclusioni non finalizzate alla salvaguardia di altri interessi di rilievo costituzionale ovvero non strettamente necessarie al fine di una loro tutela"¹⁶.

Il carattere eccessivo e sproporzionato dell'ineleggibilità qui prescritta appare evidente: il sacrificio imposto allo *jus in officium* del docente o ricercatore (come anche del dirigente o rettore) non sembra affatto commisurato alle sue pressoché inesistenti possibilità di influenzare la formazione della volontà elettorale. Inoltre, è difficile argomentare che l'insegnamento e la ricerca universitaria dispieghino, nel contesto peculiare valdostano, magari per la sua ridotta dimensione territoriale o per via del plurilinguismo regionale, effetti sostanzialmente diversi da quelli che producono in qualsiasi altra regione. D'altra parte le stesse categorie di persone risulterebbero perfettamente eleggibili in Valle d'Aosta sia al livello locale (il legislatore regionale competente in materia non le ha mai inserite nel novero delle ineleggibilità operanti per i comuni), sia a livello nazionale.

¹³ Art. 33, cpv, Cost.: "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

¹⁴ C. Cost. 141/1996.

¹⁵ C. Cost. 306/2003.

¹⁶ AA.VV., Diritto regionale e degli enti locali, coordinato da S. Gambino, Milano, 2003.

In conclusione, utilizzando la sua legittima possibilità di discostarsi dalle figure ordinarie previste nella normativa generale in materia, la regione speciale sembra aver dimenticato, nel caso in discussione, l'obbligo statutariamente prescritto di attenersi a criteri di armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tanto in termini di eguaglianza quanto, e ancor più, di ragionevolezza.

La politica regionale in Valle d'Aosta rischia così di diventare *off limits* per docenti e ricercatori universitari, oltre che come ricordato per il Rettore e i dirigenti dell'Ateneo, tutti fortemente condizionati nel loro diritto politico proprio rispetto all'organo che pochi anni fa aveva dato i natali, con molta enfasi, al giovane ateneo su base regionale.

Non sarà sorpreso, però, il lettore scoprendo che restano a questo punto apparentemente immuni da limitazioni elettorali solo i componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Università valdostana, presieduto dallo stesso Presidente della Regione e composto da alte rappresentanze politiche istituzionali, sia regionali che locali. E ciò a meno di non considerare, in coerenza con la lettura sostanziale che ha dato il Consiglio regionale dell'ente università come 'ente dipendente dalla Regione', che addirittura ogni membro del suo consiglio di amministrazione sia da ritenersi a sua volta colpito da incompatibilità in quanto "componente degli organi di amministrazione (...) degli enti pubblici non economici, delle agenzie e delle aziende dipendenti dalla Regione"¹⁷. Si potrebbe salvare così, tra questi, soltanto la principale carica regionale, ossia il Presidente della Regione stessa, per il quale opererebbe un'apposita causa esimente prevista dalla legge appena approvata¹⁸.

L'intera vicenda è in sintesi rivelatrice, se non proprio di un pentimento circa le decisioni passate tese a dare vita ad una Università nell'ambito del territorio regionale, almeno della viva preoccupazione che dal suo ambito accademico nascano oggi nuovi stimoli alla vita politica e culturale locale.

Quale che sia, comunque, la vera preoccupazione sottostante a queste norme, rimane da chiedersi in conclusione se questo genere di prescrizioni abbia un avvenire anche in altre realtà del Paese e se sia fondato il rischio che un precedente di questo genere porti a considerare sempre più gli operatori delle università come soggetti da tenere sotto stretto controllo, quasi una minaccia permanente per lo svolgimento della vita democratica.

¹⁷ Art. 5, lett n.

¹⁸ In forza dell'art. 6, comma 1, lett. a, infatti, "Non costituiscono causa di ineleggibilità o di incompatibilità (...) gli incarichi e le funzioni conferiti, in base a disposizioni legislative, a consiglieri o assessori regionali in connessione con il mandato elettivo". Poniamo comunque questa riserva in termini dubitativi, perché a rigore il Presidente della Regione non riveste questo ruolo "in base a disposizioni legislative", bensì unicamente in forza dello Statuto dell'Ateneo ...