

La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il “giudice” parlamentare?

di Giovanna Perniciaro *
(24 luglio 2010)

1. Con la sentenza n. 143 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Sicilia, 5 dicembre 2007, n. 22, “Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali”, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco (o di assessore) di un comune, compreso nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti¹.

Per quanto di nostro più diretto interesse, la legge n. 22 del 2007 ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, “Elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana”, nel senso di far venire meno il parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità².

In particolare, per effetto delle modifiche introdotte, i presidenti (e gli assessori) delle province regionali e i sindaci (e gli assessori) dei comuni siciliani con popolazione superiore ai 20 mila abitanti risultano ineleggibili alla carica di deputato regionale, mentre l'assunzione successiva degli stessi incarichi amministrativi locali da parte di un deputato regionale non comporta l'incompatibilità.

Sebbene, a prima vista, la “specialità” della materia possa indurre a pensare che si tratta di una pronuncia dal “campo d'azione” limitato, invero la sentenza dà alla Corte l'occasione, da un canto, di precisare la valenza della legge cornice in materia elettorale, prevista per le regioni a statuto ordinario dall'art. 122 della Costituzione (e adottata dallo Stato, oramai qualche anno addietro, con la legge 2 luglio 2004, n. 165), dall'altro, di censurare il cumulo dei mandati connesso alle ineleggibilità sopravvenute, con possibili ricadute sulla più recente “giurisprudenza” parlamentare che tale cumulo ha, invece, dichiarato compatibile.

¹ Sull'ordinanza (23 gennaio 2009 iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2009 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2009) con la quale il Tribunale di Palermo ha sollevato la questione di costituzionalità, si veda il commento di M. L. QUATTROCCHI, *Una questione di costituzionalità ad oggi non risolta: l'incerta dimensione dei limiti della potestà legislativa delle Regioni speciali in riferimento all'ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

² La legge n. 22 del 2007 ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951 ed ha introdotto un Capo III, concernente specificamente la disciplina delle incompatibilità, mentre – avendo abrogato l'art. 62 della citata legge 29/1951 - ha fatto venire meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità per presidenti e assessori di giunta provinciale e sindaci e assessori di comuni, compresi nel territorio della Regione, con più di 20 mila abitanti.

Si segnala che una ulteriore modifica alla legge reg. 29/1951 è stata apportata successivamente all'ordinanza di rimessione, ad opera della legge reg. 10 luglio 2009, n. 8 (Norme sulla ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), che ha inciso sulla disciplina del decorso del termine per esercitare il diritto di opzione nell'ipotesi in cui l'incompatibilità sia stata accertata in sede giudiziale, stabilendo che le nuove disposizioni si applicano anche ai giudizi in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Notazioni critiche sul punto in, M. L. QUATTROCCHI, *Una questione di costituzionalità ad oggi non risolta: l'incerta dimensione dei limiti della potestà legislativa delle Regioni speciali in riferimento all'ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali*, cit.

2. Prima di entrare nel merito della questione, la Corte si sofferma sui “limiti” della potestà esclusiva delle regioni speciali. Come è noto, alle regioni ordinarie, il novellato articolo 122 della Costituzione attribuisce competenza legislativa in materia elettorale, come anche la definizione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità, nei limiti dei “principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”. Le regioni a statuto speciale, invece, godono nella stessa materia di potestà esclusiva. Nel caso specifico, alla regione Sicilia, ai sensi dell’art. 3, primo comma, e dell’art. 9, terzo comma, dello statuto è attribuita potestà legislativa di tipo primario, la quale deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica³.

Posto che la potestà legislativa di cui è titolare la Regione Sicilia differisce da quella delle regioni ordinarie, il giudice costituzionale ribadisce che tuttavia anche la prima (quella “esclusiva” della regione Sicilia) incontra un limite nell’esigenza di “garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale”.

La questione dell’ampiezza della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale riguardo ai limiti all’elettorato passivo e della legittimità di una normativa regionale “più restrittiva” (o, come nel caso di specie, più permissiva) non è, invero, una questione del tutto nuova. Al contrario, l’attribuzione alle regioni ad autonomia differenziata di una potestà “esclusiva” in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, e dunque la possibilità accordata alle stesse di prevedere limiti all’elettorato passivo diversi rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione statale, ha infatti portato più volte la dottrina e la stessa giurisprudenza ad interrogarsi sul rispetto dell’applicazione del principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive⁴.

A lungo, nelle sue pronunce, la Corte costituzionale ha fatto prevalere le ragioni dell’uguale trattamento sull’intero territorio nazionale, rispetto a quelle della “salvaguardia

³ Peraltro, si ricorda, che autorevole dottrina (A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 31) già alcuni anni addietro aveva ridimensionato la problematica differenziazione fra «principi generali» e «principi fondamentali», con riferimento a quelle materie (come è oggi quella elettorale regionale) assegnate, oltre che alla competenza piena delle Regioni speciali, alla competenza concorrente delle Regioni ordinarie. Si rilevava, infatti, che, se «i principi generali dell’ordinamento giuridico statale (al cui rispetto è tenuta la legislazione regionale) [vengono identificati] con gli indirizzi da cui è concretamente ispirata la disciplina nazionale delle materie di pertinenza locale», negli ambiti nei quali lo Stato non può intervenire che con leggi-cornice, «non [possa] negarsi la loro, almeno tendenziale, immedesimazione con le direttive espresse» da queste ultime. Si veda, in particolare, A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 31 e ss. Sul punto anche, A. D’ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, ora in Id., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 390-391 dove l’A. torna a ribadire che, nelle materie di competenza concorrente, «le Regioni speciali, quand’anche titolari di potestà primaria (o piena), in forza dei propri statuti, non possono ritenersi dispensate dalla osservanza delle leggi-cornice, eventualmente adottate dallo Stato». Se così non fosse, infatti, «dovrebbe ammettersi il progressivo sganciamento della legislazione regionale speciale dal divenire degli indirizzi positivamente espressi dalla normativa dello Stato (segnato dall’avvicendamento delle leggi-cornice). Con la necessaria conseguenza che il limite dei principi fallirebbe fatalmente il proprio obiettivo istituzionale (che è quello di assicurare un minimo di omogeneità tra l’apparato legislativo nazionale e quelle diramazioni periferiche che sono rappresentate dai sistemi legislativi regionali)».

⁴ Fra gli altri, A. D’ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell’ordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 1285 e ss.; A. ANZON, *Leggi regionali e principio d’eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 58 e ss.; G. MOR, *Ineleggibilità e incompatibilità nelle elezioni regionali sarde: la corte ribadisce le ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 1988, 651 e ss.; C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in «condizioni ambientali peculiari»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 3109 e ss. Da ultimo, F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 2847 e ss.

della potestà normativa regionale”, fino a limitare quest’ultima al rispetto dei “principi della legislazione statale”⁵.

In un secondo momento, con due successive pronunce, entrambe sulla normativa elettorale dell’Assemblea regionale siciliana e, in particolare, riguardanti la previsione di limiti all’elettorato passivo (la n. 276 e la n. 287 del 1997⁶), la Corte costituzionale ebbe modo di affrontare in termini parzialmente nuovi il tema dell’ampiezza della potestà legislativa delle regioni ad autonomia differenziata, arrivando a riconoscere un’ampia competenza delle regioni speciali in materia di elezione dell’Assemblea. In tali occasioni, la Corte ha infatti chiarito che, trattandosi di potestà “esclusiva”, la regione è soggetta ai soli limiti dei “principi ricavabili dalla Costituzione” e che la competenza delle regioni speciali, “nei limiti ad essa propri, si può (...) esplicitare anche e proprio sostituendo le norme statali con norme regionali”.

Anche nella sentenza in commento, pur riconoscendo, in via di principio, la “specialità” della regione Sicilia, la Corte ricorda tuttavia – richiamando la sua precedente giurisprudenza – che condizioni restrittive all’accesso alle cariche elettive non possono essere introdotte se non “al fine e nei limiti di dare piena attuazione al precetto dell’uguaglianza, intesa non solo in senso formale, ma anche in senso sostanziale”. Dunque, il legislatore regionale potrebbe prevedere limiti diversi rispetto a quello statale, ma purché alla base di tale differenziazione vi sia l’esigenza di garantire a tutti i cittadini la tutela del pieno godimento del diritto di elettorato passivo⁷.

Dunque, al pari delle regioni ordinarie, anche la potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale incontra, in materia di ineleggibilità e incompatibilità, il limite dell’esigenza di garantire che il diritto di elettorato passivo sia rispettato su tutto il territorio nazionale, in condizioni di sostanziale uguaglianza⁸.

Nonostante, dunque, la più ampia competenza di cui godono le regioni speciali lascerebbe pensare che queste ultime sono esenti dai limiti posti dalla legge cornice, tuttavia – spiega

⁵ *Ex plurimis*, sent. 235 del 1988 e 171 del 1984. La Corte sottolinea la necessità che «che l’art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell’invulnerabilità», deve essere limitato «dai principi della legislazione statale» – oltre che da quelli ricavabili dalla Costituzione – di modo da evitare «discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza». Per un’analisi della giurisprudenza parlamentare sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, E. GRIGLIO, in Luiss-Upi, *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, cit., a cura di G. Meloni, Formez, Roma, 2007, 71 e ss.

⁶ Per un commento delle due sentenze, G. E. VIGEVANI, *Potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia e diritto di elettorato passivo dei membri del Parlamento: l’ineleggibilità è ancora l’eccezione?*, in *Le Regioni*, 1998, 131 e ss.

⁷ Sul punto, A. D’ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell’ordinamento*, cit., 1285 e ss. L’Autore, nel commentare l’ordinanza 9 giugno 1977, n. 116 della Corte costituzionale (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 860), evidenzia che «dall’inclusione di certe materie tra quelle costituzionalmente devolute alla competenza legislativa delle Regioni e delle province autonome deve (...) argomentarsi che, nelle stesse, l’elemento della localizzazione territoriale assuma una specifica rilevanza giuridica: e giustifichi, pertanto, l’adozione di discipline (virtualmente) differenziate (in quanto espressione di situazioni ed esigenze, per definizione, irriducibili ad unità. Altrimenti opinando, in nome del principio costituzionale di eguaglianza, si verrebbe a negare una delle maggiori ragioni giustificative del decentramento regionale». Chiarisce, però, l’A. che, è comunque «fuor di dubbio che le diverse normazioni regionali, pur nella varietà delle soluzioni che da ciascuna risultino, di volta in volta, accolte, non possano compromettere l’unità sistematica dell’ordinamento generale». Esigenza, conclude l’Autore che «non può considerarsi salvaguardata dal principio di eguaglianza (...) ma dal complesso dei limiti di legittimità che Costituzione e Statuti speciali a tali autonomie appongono».

⁸ *Ex plurimis*, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 1988, laddove si legge espressamente che il diritto di elettorato passivo è un diritto che, “essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza”.

la Corte nella motivazione della sentenza – la lamentata violazione dell'art. 2 della legge n. 165 del 2004 sollevata dal Tribunale di Palermo ha fondamento.

Difatti, non solo sul piano costituzionale la disciplina differenziata adottata dalla regione Sicilia non trova – nel caso specifico – “ragionevole fondamento in situazioni peculiari” regionali, che siano tali da giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto. Ma, altresì, la regione non può sottrarsi all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 laddove questi “siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 della Costituzione”.

La soluzione della Corte al caso sottoposto al suo esame evidenzia così una circostanza di un certo interesse teorico e che non era sfuggita agli studiosi della materia: vale a dire la sostanziale sovrapposibilità tra limite dei principi fondamentali posti dalla legge n. 165 del 2004 e limite dei principi generali operanti per le Regioni ad autonomia differenziata, sfumando, in questo modo, i tratti differenziali tra le due potestà legislative⁹.

Ma non ci si può fermare a questo, dovendosi rilevare – nella pronuncia in esame – una sostanziale identificazione di tali principi generali con il rispetto dei vincoli costituzionali discendenti dagli articoli 3 e 51 Cost.

Ci si può legittimamente porre il dubbio, allora, di quali siano i “diversi” e peculiari limiti per le regioni speciali, diversi da quelli sostanzialmente ripetitivi di vincoli costituzionali.

In verità, l'impressione – leggendo da ultimo la sentenza 143 del 2010, ma anche guardando alla giurisprudenza pregressa – è che i limiti costituzionali (anzitutto, gli artt. 3 e 51) non lascino molto spazio a discipline di “alleggerimento” in materia elettorale. Laddove la differenziazione è ammessa, infatti, si tratta di discipline che pongono una restrizione ulteriore del diritto di elettorato passivo, ma non un ampliamento¹⁰. Peraltro, sembra indirizzare su questa strada una pronuncia di alcuni anni addietro nella quale la Corte – nel motivare la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea reg. sic. il 14 ottobre 1993 – affermava che “nel caso in esame la disciplina prevista dalla legge regionale non opera una restrizione, bensì un allargamento dell'elettorato passivo (...) rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base a leggi statali”, e concludeva che tale differenziazione non trova ragionevole giustificazione. Anzitutto, perché sulla base di una consolidata giurisprudenza discipline differenziate sono giustificate da “motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse

⁹ Proprio con riferimento ai (generalissimi) principi fondamentali posti dalla legge n. 165 del 2004, in dottrina vi era chi aveva osservato (M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, 2008, 210-211) che lo spazio lasciato al legislatore ordinario finisce per essere «paragonabile a quello di cui dispongono i legislatori elettorali regionali (e provinciali) speciali, che pure esercitano» in materia elettorale «una competenza non concorrente ma primaria».

¹⁰ A supporto dell'affermazione di cui nel testo, si può riportare, la sentenza 539 del 1990 nella quale si legge che, sebbene “la stessa giurisprudenza ha riconosciuto alla regione siciliana il potere di stabilire *anche cause di ineleggibilità non previste dalla legislazione statale*, quando esse trovino giustificazione in condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali”, la disciplina regionale sui requisiti d'accesso alle cariche elettive “dev'essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale (...). Il che non degrada la competenza regionale esclusiva a competenza concorrente, ma la limita, proprio a causa dell'ideale incorporazione, nella disciplina dell'elettorato passivo, impegnandola al rispetto del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia a tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo”.

E del resto non sembra contraddire questa chiave di lettura l'“allargamento” del diritto di elettorato passivo di cui all'art. 8, della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei Comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti (che la Corte – nella sent. 143/2001 - definisce un “affievolimento” del divieto di cumulo non “irragionevole”), non solo perché lo stesso si potrebbe osservare con riferimento alla disciplina posta da una regione a statuto ordinario, (l'art. 7 della l. reg. Lazio 13 gennaio 2005, n. 2, ai sensi della quale sono ineleggibili a consigliere regionale “i sindaci dei comuni capoluogo di regione”), ma soprattutto perché la legge 154 del 1981 prevede per tutti i sindaci dei comuni compresi nel territorio regionale l'incompatibilità a consigliere regionale.

generale”. “Motivi adeguati e ragionevoli” evidentemente sottoposti ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, tanto più con riferimento ad un ordinamento elettorale – come quello siciliano – per il quale è difficile affermare che “sussistano minori rischi di indebite influenze sulla competizione elettorale o maggiori possibilità di esercizio congiunto di più cariche pubbliche elettive rispetto al restante territorio della Repubblica”¹¹.

In secondo luogo, a sostegno della difficile individuabilità di discipline elettorali di “alleggerimento”, costituzionalmente immuni da vizi, dei casi di ineleggibilità/incompatibilità sta la considerazione, valorizzata dalla stessa decisione della Corte che qui si commenta, per cui anche quando la legislazione regionale “tende ad ampliare (e non a ridurre) per una categoria di soggetti il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale” si realizza una indiretta compressione degli “analoghi diritti di altri soggetti interessati”.

3. Al di là della questione (centrale nella pronuncia) del cumulo dei mandati – sul quale ci soffermeremo nel prosieguo – ci sia concesso, con riguardo all’applicabilità della legge-cornice, accennare un’ultima questione.

Se, da un canto, la Corte nella pronuncia afferma il carattere vincolante della legge 165 del 2004, anche rispetto alle regioni speciali, affinché venga garantita l’uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., dall’altro ribadisce che, fino a che le Regioni ordinarie non avranno legiferato, in virtù del principio di continuità, si continuerà ad applicare la “vecchia” legge n. 154 del 1981¹².

L’impressione, infatti, è che – non meno che nel caso di normative regionali che non rispettino i principi fondamentali – anche l’“inapplicabilità sopravvenuta”¹³ della legge cornice mette a repentaglio quella “indefettibile esigenza di uniformità” difesa dalla Consulta. Invero – a parere di chi scrive – è proprio applicando in modo netto il principio di continuità che si rischia di creare una sorta di “irragionevolezza complessiva dell’assetto normativo”¹⁴. In questo modo, infatti, si crea una situazione in cui la vecchia normativa, efficace e “operativa”, presenta numerosi profili di incoerenza rispetto ai nuovi principi statali e questi ultimi “sono condannati a restare «sospesi» per un tempo indeterminato”¹⁵. Avendo escluso che lo Stato possa oggi intervenire e modificare la legge del 1981, abbiamo un quadro normativo così caratterizzato: una nuova legge cornice (la legge n. 165/2004), di attuazione del novellato articolo 122 della Costituzione, di fatto efficace nella sole regioni che hanno dato attuazione alla disposizione costituzionale, e una “vecchia”

¹¹ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1994.

¹² Nello stesso senso, Corte di Cassazione, Sez. Un., sent. n. 16898 del 25 luglio 2006. Sulle problematiche connesse ad una rigorosa applicazione del principio di continuità in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, volendo G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: “nuovi” principi e “vecchia” disciplina statale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 467 e ss.

¹³ L’espressione è di A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, relazione al convegno su *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri 9-10 marzo 2007, ora anche disponibile on-line sul sito www.issirfa.cnr.it.

¹⁴ Così, A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, cit. L’A. evidenzia come «portata alle sue ultime e coerenti conseguenze, la separazione fa sì che la stessa disciplina statale preesistente, di cui pure si ammette la provvisoria applicazione ma non il rinnovo, possa venirsi a trovare, per effetto della produzione dei nuovi principi (in tesi, non corredata da regole idonee a darvi svolgimento), in uno stato singolare di *invalidità* ovvero d’*inapplicabilità sopravvenuta*.

¹⁵ A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, cit.

disciplina statale di dettaglio (la legge n. 154/1981) ancora efficace nelle altre regioni (la maggior parte) a statuto ordinario¹⁶.

L'inosservanza del "dovere" di legiferare da parte delle regioni, da un lato, "preclude la realizzazione di quegli indirizzi che lo Stato considera fondamentali" e, dall'altro, "crea una disarmonia nel sistema nell'ipotesi che solo alcune regioni adottino le norme di loro competenza con la conseguente possibile violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione"¹⁷.

Il caso più evidente di "inattuazione" della legge 165 del 2004 è, senz'altro, rappresentato dal principio del divieto di terzo mandato per i Presidenti di Giunta¹⁸, enunciato dalla legge cornice, ma ancora non recepito dalle legislazioni regionali¹⁹. Basti, a questo proposito, ricordare che in assenza di legislazioni regionali di dettaglio alcune regioni si sono sentite autorizzate ad ammettere candidature di Presidenti di regione giunti al terzo (ma anche al quarto) mandato²⁰.

¹⁶ Si segnala che, l'unica tra le regioni a statuto ordinario che ha adottato una disciplina di dettaglio organica in materia di ineleggibilità e incompatibilità è la regione Abruzzo (l.reg. 30 dicembre 2004, n. 51), mentre altre regioni (Lazio, Puglia) si sono limitate ad introdurre nelle rispettive leggi elettorali disposizioni "integrative" della legge 154 del 1981, rinviando per il resto a quest'ultima. Un mero rinvio alle disciplina statale vigente si trova, invece, nella legge elettorale della regione Marche (l.reg. 16 dicembre 2004, n. 27).

¹⁷ E. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, cit., 1016 e ss.: l'A. sottolinea che «perché i fini e gli indirizzi posti dalle leggi-cornice si realizzino è indispensabile che le Regioni emanino le norme capaci di renderli completamente operativi».

¹⁸ Del resto, come è stato evidenziato in dottrina, si tratta dell'unico tra i principi enunciati dalla legge 165 del 2004 a contenuto prescrittivo, che non ha bisogno di essere specificato dalle regioni, quanto piuttosto di essere "trasposto tal quale nella legislazione regionale". Così, N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in *Le leggi elettorali regionali*, a cura di M. Raveraira, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 59 e ss. Aperto in dottrina il dibattito circa la possibilità di considerare "autoapplicativo" tale principio. Considera direttamente applicabile il divieto, anche in assenza di legislazione di dettaglio regionale, G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2006, 128. In questo senso, anche, E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it, spec. nota 105, dove l'A. evidenzia che l'immediata operatività del principio, prescindendo dalle leggi regionali, troncherebbe "una volta per tutte le tentazioni di taluni Presidenti di Giunta regionale di candidarsi per il terzo o quarto mandato consecutivo, adducendo quale alibi l'esistenza della lacuna legislativa nell'ordinamento regionale". Inoltre, M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in www.federalismi.it, a parere della quale il limite opera a partire dalle tornate elettorali successive all'entrata in vigore della legge cost. 1/1999. Diversa la posizione di S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in www.federalismi.it, il quale ritiene che, sulla base del divieto generale di retroattività della legge, la disposizione statale sia applicabile a partire dalle prime elezioni successive all'entrata in vigore della legge stessa; mentre, valorizza il dato letterale, al fine di escludere l'autoapplicabilità del limite, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 26 marzo 2010. Per un'ampia trattazione del tema, si rinvia a L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di regione*, in *Le Regioni*, 2009.

¹⁹ Oltre che dalla legge reg. abruzzese (vedi, supra, nota 17), il divieto è, poi, previsto nella legge elettorale dalla regione Toscana (l. reg. Tosc. 24/2005, art. 12), e dallo statuto della regione Umbria (art. 63, comma 5). Si segnala, peraltro, che con la sentenza 2 del 2004 la Corte costituzionale ha, tra l'altro, censurato divieto, per il Presidente di regione di ricoprire più di due mandati, contenuto nello statuto della regione Calabria, perché rientrante nella materia elettorale. In proposito, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Il Mulino, 2007, 41 e ss.

²⁰ Come è noto, il riferimento è alla candidatura del Presidente Formigoni in Lombardia (giunto al quarto mandato consecutivo, se si considera l'ultima delle legislature ad elezione indiretta) e del presidente Errani in Emilia-Romagna. Peraltro, sulla vicenda del divieto di terzo mandato si è di recente pronunciata la Prima Sez. Civ. del Tribunale di Milano (sentenza n. 9053 del 2010, disponibile *online* su www.federalismi.it), rigettando i ricorsi presentati contro il Presidente Formigoni e giudicandone legittima la presidenza. Il Tribunale, da un canto, ha ritenuto di non poter considerare "norma immediatamente precettiva" l'art. 2, lett. f), della legge n. 165/2004; dall'altro, non ha mancato di evidenziare che non spetta all'autorità giudiziaria "una qualche azione di supplenza" volta a sanare "una falla del sistema, di cui non si sono dati carico né il riformatore costituzionale del 1999-2001 né il legislatore statale del 2004", con riferimento alla possibilità che le regioni hanno di non dare applicazione a pur esplicite indicazioni del legislatore statale, "semplicemente astenendosi dal legiferare sul punto".

4. Tornando al tema del cumulo dei mandati, il principio di “riduzione” ad incompatibilità delle ineleggibilità sopravvenute, enunciato nella legge n. 165 del 2004, altro non è che la “ripetizione” di una previsione – la Corte lo ricorda nella motivazione della sentenza – già contenuta nella legislazione nazionale.

Così era, pur in assenza di una espressa previsione normativa, per le ineleggibilità parlamentari sopravvenute all’elezione e, poi, accertate dalle Giunte per le elezioni²¹.

Così era, se si guarda la (pre)vigente legislazione statale sulle incompatibilità dei consiglieri delle regioni ad autonomia ordinaria²², ai sensi della quale il cumulo degli uffici rilevava come causa di incompatibilità anche nel caso in cui esso fosse sopravvenuto all’elezione²³.

E, del resto, così era previsto dall’abrogato art. 62, della legge regionale siciliana n. 29 del 1951, ai sensi del quale il deputato regionale che durante il suo mandato assumeva l’incarico di sindaco o di assessore comunale era obbligato ad esercitare l’opzione.

La modifica introdotta dalla regione Sicilia, dunque, si allontana da una “linea di tendenza ben radicata nell’ordinamento giuridico”, quella “di preservare la libertà nell’esercizio della carica di consigliere, o comunque i principi espressi dall’art. 97 della Costituzione con riguardo all’operato della pubblica amministrazione”²⁴.

A ben vedere, è proprio il rispetto dell’articolo 97 della Costituzione il nucleo duro del divieto di cumulo di mandati e del principio del parallelismo tra ineleggibilità ed incompatibilità fatto valere dalla Corte nella propria giurisprudenza e nella decisione in esame, rispetto al quale gli stessi riferimenti agli articoli 3 e 51 Cost. assumono un carattere “relazionale” e derivato.

Ovvero, in altri termini, il fondamento della decisione è dalla Corte riposto nell’esigenza di evitare che l’unione nella stessa persona di più cariche si ripercuota negativamente “sull’efficienza e l’imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell’art. 97, primo comma, della Costituzione”²⁵ e tale esigenza va assicurata in modo uniforme sul territorio nazionale ex art. 3 e 51 Cost.

Ancora una volta, nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte non nega che, dopo la riforma del Titolo V, le regioni possano operare scelte diverse, introducendo “temperamenti” alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. Tuttavia, tali differenziazioni – comunque non elusive del divieto – devono trovare giustificazione in “ragioni speciali o esclusive della realtà” regionale.

²¹ Cui si rinvia al paragrafo successivo.

²² Il riferimento è alla legge n. 154 del 1981, di fatto ancora vigente in tutte quelle regioni che non hanno adottato una disciplina regionale delle ineleggibilità e delle incompatibilità, ex art. 122 Cost. Sul punto, si rinvia *supra* nota 15.

²³ Si vedano, la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (artt. 6 e 7, terzo comma), la successiva legge 23 aprile 1981, n. 154 (artt. 4, primo comma, e 6, secondo comma), nonché il d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (artt. 65, comma 1, e 68, comma 2).

²⁴ Le espressioni in virgolettato sono della Corte cost., nel “Considerato in diritto” della sentenza in commento (143 del 2010).

²⁵ Il riferimento è alla sentenza 201 del 2003, con la quale la Corte costituzionale ha censurato la legge reg. Lombardia, 6 marzo 2002, n. 4, che prevedeva l’incompatibilità della carica di consigliere regionale esclusivamente con riguardo alle cariche di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia e di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, perché “tenuto conto della composizione demografica dei 1546 comuni presenti nella Regione Lombardia, risulta che l’incompatibilità vale per tre comuni capoluogo di provincia e per un comune non capoluogo di provincia” e, dunque, la differenziazione della disciplina si traduce “in una elusione del principio”.

Nel caso *de qua* nemmeno dai lavori preparatori della legge siciliana è possibile dedurre valide motivazioni, dal momento che unico e “originario scopo” della legge sembra quello di “uniformare la disciplina regionale di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati regionali a quella dettata per i componenti del Parlamento”. Sebbene la Corte non affronti nella sentenza la controversa questione delle ineleggibilità parlamentari sopravvenute (e del resto non potrebbe farlo), tuttavia, l’accenno al contenuto dei lavori preparatori della legge siciliana, letto in connessione con altri passaggi della motivazione, ci sembra possa costituire un “suggerimento” indirizzato a Camera e Senato.

Il volersi adeguare alla disciplina di ineleggibilità e incompatibilità per i parlamentari non solo, infatti, non è agli occhi della Corte una valida ragione a motivo della diversa disciplina adottata dalla Regione siciliana. Al contrario tale modifica legislativa configura un allontanamento rispetto a quella che la Corte definisce (evidentemente ritenendola “corretta”) una “linea di tendenza ben radicata” nell’ordinamento, la quale “impone di configurare l’incompatibilità nelle medesime ipotesi ed entro gli stessi limiti” in cui si “prevede una causa di ineleggibilità”.

5. La regione siciliana nell’abrogare la previsione della incompatibilità sopravvenuta per i sindaci (e gli assessori) dei comuni con più di 20 mila abitanti, ha evidentemente preso a modello la disciplina in materia di limiti all’elettorato passivo prevista per i parlamentari, fornendo nuova linfa alla prassi del “peggior” precedente che sembra affliggere porzioni consistenti del nostro diritto costituzionale²⁶.

A questo proposito, va in primo luogo rilevato che mentre agli altri livelli di governo esiste una legislazione che vieta di cumulare i mandati, a livello statale si assiste ad un vero e proprio “vuoto” legislativo.

Qualora, infatti, una delle cause di ineleggibilità previste per i parlamentari dal T.U. del 1957 (art. 7, comma 1, lett. *b*) e *c*) che sanciscono rispettivamente l’ineleggibilità a parlamentare del sindaco di un comune con più di 20 mila abitanti e del presidente di provincia) sopravvenga all’elezione a deputato, non potendo dare origine ad una ineleggibilità (perché assunta a legislatura avviata), si pone il problema di quale debba essere il trattamento ad essa destinato.

A partire dalla prima legislatura repubblicana, quando un deputato o un senatore, dopo l’elezione, veniva a trovarsi in una situazione che, ove si fosse verificata prima dell’elezione, avrebbe portato all’annullamento dell’elezione stessa, le Giunte (quella delle elezioni della Camera e quella delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato) interpretavano come incompatibili con il mandato di parlamentare le cariche successivamente assunte²⁷.

²⁶ L’espressione è di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, 41 e ss.

²⁷ Per una trattazione completa sul punto si rinvia a G. RIVISECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, Relazione al III Colloquio italo-polacco “*Le evoluzioni della legislazione elettorale 'di contorno' in Europa*”, Luiss “G. Carli”, 10-10-11 giugno, 2010, i cui Atti sono in corso di pubblicazione e a N. LUPO-G. RIVISECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D’Alimonte – C. Fusaro, Bologna, 2008, spec. 280 e ss. Da ultimo, cfr. G. RIVISECCHI, *L’ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Tale giurisprudenza, che si è affermata nelle prime due legislature, si è consolidata nelle successive fino alla XIII, ma ha subito un radicale mutamento, anzi un rovesciamento, nella XIV legislatura, nella quale le due Giunte delle elezioni sono arrivate al contrario a dichiarare compatibili i due mandati²⁸.

Se, infatti, prima del 2002 le due Giunte delle elezioni avevano ritenuto che le norme sulle ineleggibilità, sia sotto il profilo del conflitto oggettivo che sotto quello dell'inopportunità, "ricomprendono già in sé un giudizio legislativo di incompatibilità", a partire dalla XIV legislatura (a condizioni "esterne" immutate²⁹), la Giunta delle elezioni della Camera ha inaugurato – con la pronuncia di compatibilità del 2 ottobre 2002 – una nuova "giurisprudenza"³⁰.

Essenzialmente due le motivazioni alla base del radicale mutamento: anzitutto, il fatto che in assenza di una espressa previsione legislativa, l'estensione in via analogica della previsione di ineleggibilità contrasterebbe con il principio di stretta interpretazione dei limiti al diritto elettorale passivo. In secondo luogo, l'asserita insussistenza – qualora la carica di sindaco sia assunta successivamente – di *captatio benevolentiae*, ovvero del rischio di cattura indebita di consenso elettorale in forza della carica pubblica ricoperta³¹.

Non è certo questa la sede né l'occasione per commentare analiticamente la nuova (e più permissiva) "giurisprudenza" parlamentare, ma almeno due considerazioni sulle motivazioni avanzate dalla Giunta ci siano concesse. Quanto alla mancanza di una espressa previsione normativa, è (quantomeno) contraddittorio che – nella stessa relazione in cui si motiva la compatibilità – la Giunta riconosca che "in termini regolamentari va poi considerato che la prassi consolidata in materia rileva quale fonte integrativa dell'ordinamento parlamentare³², non vincolante in assoluto ma a tutti gli effetti idonea a costituire base giuridica delle decisioni degli organi parlamentari, particolarmente in mancanza di norme legislative espresse"³³. Dunque, la Giunta innova la prassi seguita

²⁸ Non è certo un caso se proprio in queste ultime legislature, il cumulo dei mandati sta raggiungendo livelli "patologici" nel nostro Paese, fino ad interessare anche il cumulo del mandato parlamentare con quello di consigliere regionale, pure espressamente vietato dalla Costituzione. Esemplificativa, la situazione di incompatibilità in cui versavano le onorevoli Carfagna e Mussolini, le quali elette al Consiglio regionale della Campania, hanno esercitato l'opzione (optando per il mandato parlamentare) a seguito della dichiarazione di incompatibilità approvata, nella seduta del 3 giugno scorso, dalla Giunta delle elezioni della Camera.

²⁹ Sul nesso tra il mutamento di "giurisprudenza" parlamentare e la questione dei "seggi fantasma", sorta alla Camera nella XIV legislatura, N. LUPO, *Incidibilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in *Le leggi elettorali regionali*, cit., 67; N. LUPO-G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, cit., 284-285

³⁰ Per un commento alla deliberazione della Giunta della Camera, G. RIVOSECCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora invece ... scompare!*, in www.forumcostituzionale.it.

Quanto alla "giurisprudenza" inaugurata si segnala l'ulteriore conferma registrata nella legislatura in corso. In proposito, si vedano le sedute del 31 marzo e del 16 giugno 2009 della Giunta del Senato e la seduta del 27 gennaio 2010 della Giunta della Camera.

³¹ Sulle diverse *ratio* rispettivamente a fondamento degli istituti della ineleggibilità e della incompatibilità, V. DI CIOLO, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Encicl. dir.*, XXI, Milano, 1971, 41 e ss.; G. LONG, *Incompatibilità e ineleggibilità*, in *Digesto pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 274 e ss.; M. MIDIRI, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, 69 e ss. Più di recente, G. RIVOSECCHI, *Art. 65*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1254 e ss.; N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in Luiss-Upi, *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, cit., 11 e ss.

³² Scrive in proposito Manzella che nell'esperienza parlamentare i "precedenti" costituiscono "casi di inedita estrazione o di nuova applicazione di norme contenute in disposizioni regolamentari preesistenti o di invenzioni, nel vuoto normativo, di una nuova disciplina: e che vengono così a costituire il punto di riannodo di una vera e propria normazione non scritta" (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, III ed. 2003, 49).

³³ SENATO DELLA REPUBBLICA, GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ, *Res. somm.*, 2 ottobre 2002.

fino alla legislatura precedente, pur affrontando situazioni identiche a quella precedenti e senza fornire adeguata motivazione³⁴; anzi al contrario riconoscendo che, in assenza di esplicita disposizione normativa, le decisioni precedentemente assunte hanno (quasi) valore di norma.

Qualche considerazione di carattere più generale, invece, riguardo alla (presunta) insussistenza di *captatio benevolentiae* nel caso di carica amministrativa locale assunta successivamente all'elezione parlamentare. Se, infatti, è vero che l'ineleggibilità ha come *ratio* fondante la tutela della libertà di voto degli elettori, e dunque viene posta a garanzia del rischio che chi ricopre un determinato ufficio possa avvalersene per influenzare l'elettorato³⁵, è forse necessario guardare anche ai sistemi elettorali in vigore, nei quali la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità è destinata ad operare.

A parere di chi scrive, infatti, non dovrebbero sussistere particolari dubbi sulla circostanza per cui, in un sistema elettorale dei sindaci fortemente personalizzato e competitivo come quello attuale, il parlamentare che aspiri a diventare sindaco non solo svolge la campagna elettorale in una posizione sen'altro di "favore"³⁶, ma si sottopone all'elezione diretta, da parte di quegli stessi elettori cui la campagna elettorale è rivolta.³⁷ E, dunque, non si vede perché il parlamentare nell'esercizio della sua funzione non possa creare indebite pressioni sulla libera espressione del voto, sancita dalla Costituzione³⁸.

Paradossalmente, volendo portare alle estreme conseguenze la motivazione addotta dalla Giunta, si potrebbe affermare che una ridotta capacità di "condizionamento" nei confronti dell'elettore la possiede il sindaco che intenda candidarsi a parlamentare, dovendo egli oggi (a seguito della riforma elettorale varata con la legge 270 del 2005) ottenere la "designazione" da parte delle segreterie dei partiti, che compongono le liste (le quali sono a loro volta "liste bloccate")³⁹ ed essendo l'elettore chiamato a suffragare o meno tali liste "in blocco".

Tornando al filone principale del nostro ragionamento, va però ribadito che se, in assenza di una espressa previsione legislativa, è pacifico che la tesi adesso prospettata (dell'ineleggibilità a sindaco e presidente di provincia per i parlamentari⁴⁰) non possa trovare applicazione, almeno quella giurisprudenza "riduttiva" – che poggiava sulla tesi secondo la quale "l'incompatibilità rappresenterebbe un *minus* di tutela rispetto alla

³⁴ Sulla prassi e la formazione dei precedenti, L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 50 ss.

³⁵ B.G.MATTARELLA, *Le regole dell'onestà: etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 83 e ss.

³⁶ G. RIVISECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, cit.

³⁷ Sul punto, F. FABRIZZI, *Il doppio mandato per i parlamentari eletti alle cariche di sindaco di grande comune e presidente di provincia tra vuoto normativo e giurisprudenza delle Camere*, in www.federalismi.it, 10 marzo 2010, la quale evidenzia come a partire dall'elezione diretta, i sindaci e i presidenti di provincia abbiano assunto «un ruolo di assoluto rilievo nelle dinamiche interne dei partiti e nel generale quadro politico, tanto che si può affermare che il naturale processo ascensionale che caratterizzava il cursus honorum degli uomini politici (...) si è in qualche modo stravolto».

³⁸ In proposito, F. PINTO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, in corso di pubblicazione, Passigli editore, Bagni a Ripoli, 2010 (adesso disponibile online in www.astrid.eu).

³⁹ Sui profili critici della legge elettorale n. 270 del 2005, si rinvia ai contributi in AA.VV. (a cura di ASTRID), *La riforma elettorale*, Passigli editore, Bagni a Ripoli, 2007.

⁴⁰ A proposito del cumulo tra il mandato parlamentare e quello amministrativo, in dottrina è stato richiamato l'esempio francese, esemplificativo della plausibilità (e della funzionalità) del cumulo, sia con riguardo alla selezione delle candidature al Parlamento nazionale sia per esigenze di formazione del personale politico sottolineando come però, nel caso italiano, ciò che "desta non poche perplessità è la sostanziale elusione del disposto legislativo rispetto alla configurazione di una inedita fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta con il mandato parlamentare" (così, G. RIVISECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, cit.)

ineleggibilità, ma non un *aliud*⁴¹ – evitava la “sostanziale elusione del disposto legislativo”, che la più recente giurisprudenza parlamentare ha invece avallato.

6. La divergenza tra l'orientamento degli organi giurisdizionali (nonché della Corte costituzionale) e quello degli organi politici (la “giurisprudenza” parlamentare) ci sembra sia l'ultimo dei segnali dell'estrema necessità di un intervento riformatore volto a rendere coerente ed omogenea la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità⁴².

Al di là della auspicabile prospettiva di riforma (costituzionale e legislativa), ci sembra intanto interessante, a conclusione della trattazione, guardare brevemente agli “effetti” che la sentenza in commento potrebbe comportare, passando rapidamente in rassegna le ipotesi che ci sembra si potrebbero verificare.

A fronte di giudizi avverso sindaci che si trovino a cumulare il mandato amministrativo con quello parlamentare il giudice ci sembra abbia sostanzialmente due possibilità. Quella, ad avviso di chi scrive, più plausibile è che il giudice decida di sollevare questione di legittimità costituzionale, avendo come riferimento l'art. 62 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (ai sensi del quale “l'accettazione della candidatura a deputato o senatore comporta, in ogni caso, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e per i presidenti delle province la decadenza dalle cariche elettive ricoperte”)⁴³. In tal caso, spetterebbe alla Corte costituzionale pronunciarsi. E, come del resto nel caso siciliano, nulla impedirebbe alla Consulta – attraverso una sentenza interpretativa di accoglimento – di dichiarare incostituzionale la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (il d.P.R. n. 361/1957), nella parte in cui non prevede di applicare la disciplina delle incompatibilità anche alle ipotesi di ineleggibilità sopravvenute.

L'altra ipotesi è che il giudice decida invece di pronunciarsi, in tal caso avendo due ulteriori vie: quella (più probabile) di dichiarare la compatibilità dei mandati ovvero quella (più azzardata) di dichiarare decaduto il sindaco⁴⁴.

Soprattutto, in questa ultima ipotesi il rischio di contrapposizione è evidente. E non è certo peregrina l'eventualità che sorga un conflitto di attribuzioni tra la Camera di appartenenza del sindaco-parlamentare e il giudice, circa la spettanza del potere.

⁴¹ Per tutti, L. ELIA, *Incertezza dei concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 1054 e ss.

⁴² Del resto la Corte costituzionale si è già espressa (non certo velatamente) in questa direzione con la sentenza n. 344 del 1993, nella quale – dopo aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, lettera a), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che prevedeva l'ineleggibilità a parlamentare dei consiglieri regionali – concludeva auspicando che “una legislazione, come quella attuale, ricca di incongruenza logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica, sia presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive”.

⁴³ Si rammenta che, a rendere più probabile l'ipotesi cui si accenna nel testo, l'art. 70 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 prevede in materia la possibilità di azione popolare, si legge infatti che “la decadenza dalla carica di sindaco, presidente di provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale può essere promossa in prima istanza da qualsiasi cittadino elettore del comune, o da chiunque altro vi abbia interesse davanti al tribunale civile (...).

⁴⁴ L'ipotesi è che il giudice decida di pronunciare dichiarando decaduto il sindaco sulla base di una interpretazione conforme a Costituzione della norma, che tenga conto della “giurisprudenza” parlamentare sul cumulo dei mandati. Sull'interpretazione conforme si rinvia agli Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, 2008 (disponibili on-line sul sito <http://users.unimi.it/gruppodipisa2008/>, e adesso pubblicati nel volume *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Torino, 2009), e in particolare al saggio di A. RAUTI, *Interpretazione adeguatrice e ragionevolezza: la prospettiva dei giudici “comuni”*, 97 e ss.

L'ipotesi appena prospettata, del resto, trova un (parziale) riscontro in una vicenda che, benché non corrisponda all'ipotesi "estrema" (di due pronunce che pervengono a conclusioni opposte), è comunque esemplificativa della concreta possibilità che giudice e Giunta delle elezioni si vengano a trovare su posizioni opposte. Nel 2008, infatti, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati si è espressa favorevolmente circa l'opportunità di sollevare conflitto di attribuzione⁴⁵ nei confronti del Tribunale civile di Asti, lamentando una lesione delle "attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Camera in materia di elezione dei suoi membri"⁴⁶.

Il Tribunale era stato, infatti, chiamato a pronunciarsi su di un ricorso per incompatibilità, presentato in via di azione popolare, avverso la deputata Armosino, eletta, successivamente all'assunzione della carica di parlamentare, presidente della Provincia. Soltanto la circostanza per cui il Tribunale di Asti esaminando nel merito il ricorso si è pronunciato nel senso della compatibilità dei due mandati ha impedito, per ora, il "deflagrare" del conflitto⁴⁷.

Il rischio "di arbitrio delle Giunte e delle Assemblee parlamentari rispetto a quella che dovrebbe essere la (costituzionalmente) corretta attuazione degli istituti" è emblematico nella vicenda delle ineleggibilità sopravvenute⁴⁸. La sentenza in oggetto, letta in raffronto alle ultime pronunce delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato – se ancora ce ne fosse bisogno – non può che far emergere, da un canto, la necessità di dettare a tutti i livelli di governo una disciplina speculare delle fattispecie di ineleggibilità (e, più in generale, di procedere ad una riforma integrale della disciplina *de qua*), e, dall'altro, di

⁴⁵ Si segnala che la vicenda non ha avuto seguito, in quanto la richiesta non è mai stata presentata all'Ufficio di presidenza evidentemente perché, *come si accenna nel testo*, la pronuncia del Tribunale – benché considerata dalla Giunta lesiva delle prerogative parlamentari – è in senso favorevole al cumulo e, dunque, in linea con la pronuncia della Giunta stessa.

⁴⁶ Quanto alle motivazioni addotte dal Tribunale di Asti a giustificazione della propria giurisdizione, si legge nella motivazione riportata nei resoconti della Giunta che "sussiste la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in quanto la pretesa del ricorrente afferisce «alla necessità della valutazione da parte del giudice adito in ordine all'eleggibilità di un deputato italiano alla carica di presidente della provincia di Asti, ovvero, quindi, in ordine alla compatibilità della prima carica con la seconda, involgendo così problematiche rispetto alle quali la qualità di parlamentare costituisce un presupposto esterno della disamina da effettuare e non già un elemento diretto d'indagine. Si rinvia a CAMERA DEI DEPUTATI, GIUNTA DELLE ELEZIONI, Res. Somm., 24 settembre 2008. Si interroga circa la possibilità di sottrarre alcune fasi del procedimento elettorale al controllo parlamentare, G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 787 ss.

⁴⁷ Si rinvia per un approfondimento della questione e per gli estremi della decisione ai Resoconti della Giunta, in particolare CAMERA DEI DEPUTATI, GIUNTA DELLE ELEZIONI, Res. Somm., 24 settembre 2008. Per la ricostruzione della vicenda, F. FABRIZZI, *Il doppio mandato per i parlamentari eletti alle cariche di sindaco di grande comune e presidente di provincia tra vuoto normativo e giurisprudenza delle Camere*, cit.

I motivi del rigetto del ricorso, da parte del Tribunale civile di Asti, possono così essere riassunti:

1. la previsione di decadenza di cui all'articolo 62 del testo unico n. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) - invocata dal ricorrente come applicabile alla posizione dell'on. Armosino - è volta ad impedire che il presidente di provincia in carica possa condurre la campagna elettorale per l'elezione al Parlamento nazionale sfruttando i vantaggi di tale ufficio e non estende i suoi effetti al di là dell'ipotesi in cui il mandato elettivo locale sia già in corso al momento dell'accettazione della candidatura alle elezioni politiche;
2. nel vigente sistema costituzionale e normativo «non può enuclearsi una formale e aprioristica contrapposizione d'interessi fra enti locali [...] ed organizzazione statale nazionale», sicché nelle situazioni di cumulo di cariche (nazionali e locali) non è ravvisabile una contrapposizione tale da assumere una rilevanza costituzionale, trattandosi viceversa di materia in cui «operare una valutazione di opportunità sul cumulo delle cariche stesse»; tale valutazione di opportunità non è stata effettuata in senso negativo dal legislatore e non può essere «semplicemente giustapposta *ex post* ad opera dell'interprete»;
3. l'articolo 66 della Costituzione disciplina «unicamente le valutazioni e le decisioni «endo parlamentari» riservate dalla Costituzione alle Camere e non può avere dunque un rilievo nella materia di cui è stato investito il Tribunale, il quale ha valutato la qualità di deputato della convenuta «unicamente alla stregua di un presupposto esterno di applicazione della normativa in materia di eleggibilità del presidente della provincia».

⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, cit.

rendere simmetrico il sistema di accertamento e giustiziabilità degli istituti, prevedendo anche per le ineleggibilità e le incompatibilità parlamentari un giudice “terzo”⁴⁹.
Ma si tratta di una pagina di diritto costituzionale ancora tutta da scrivere.

* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “Tor Vergata”. Collaboratore scientifico presso le cattedre di Istituzioni di Diritto pubblico della LUMSA di Roma e di Diritto delle Assemblee elettive della LUISS “Guido Carli” di Roma

⁴⁹ In dottrina è stato ampiamente evidenziato il carattere “politico” assunto dalle Giunte, che nell’esercitare l’attività di verifica dei poteri assume “determinazioni (...) dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti. Tra tutti, M. CERASE, *Art. 66*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 1283.