



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

(seduta del 26 ottobre 2011)

Come è noto, nella giornata del 21 ottobre 2011 è stata depositata la sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011 – che è in distribuzione a disposizione dei colleghi – con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, nella parte in cui non prevedono l’incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20 mila abitanti.

La sentenza è stata emessa dalla Corte in esito ad un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale promosso dal tribunale civile di Catania nell’ambito di un procedimento nei confronti del senatore Stancanelli, sindaco di Catania, instaurato in via di azione popolare.

La pronuncia della Corte si configura come una sentenza di accoglimento di natura additiva: con essa, cioè, è stata dichiarata l’incostituzionalità della omessa previsione, nelle disposizioni della legge n. 60 del 1953, della incompatibilità con il mandato parlamentare della carica di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti.

In quanto sentenza additiva – che, a norma dell’articolo 136 della Costituzione, determina l’inefficacia della menzionata omissione legislativa a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione –, la pronuncia della Corte introduce direttamente nella legge n. 60 la previsione della incompatibilità parlamentare della carica di sindaco di comune superiore, traendone la relativa disciplina dai principi costituzionali invocati a parametro del giudizio di legittimità costituzionale.

Nella motivazione della sentenza a sostegno della declaratoria di incostituzionalità si richiamano, in particolare, i seguenti argomenti:

- a. valorizzazione del principio del parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenuta e quelle di incompatibilità (che di recente aveva trovato affermazione nella sentenza n. 143 del 2010 della stessa Corte costituzionale);
- b. necessità di evitare violazioni del principio costituzionale, desumibile dagli articoli 3 e 51 della Costituzione, che esige l’uniforme garanzia per tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo;



- c. necessità di evitare violazioni del connesso principio di ragionevolezza, non potendo un soggetto assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo;
- d. necessità di evitare violazioni dell'articolo 67 della Costituzione, considerato che la mancata previsione di una incompatibilità è suscettibile di generare una contrapposizione di interessi tra enti locali ed organizzazione statale nazionale, a causa del possibile conflitto di interessi tra l'impegno del deputato e quello del sindaco;
- e. necessità di evitare violazioni dell'articolo 97 della Costituzione, posto che il cumulo degli uffici di sindaco di un comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e l'imparzialità delle funzioni esercitate;
- f. necessità di ricondurre il sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità ad una razionalità intrinseca, secondo un criterio teleologico nel cui contesto va evidenziato il carattere bilaterale dell'ineleggibilità; la Corte indica l'obiettivo di tutelare non solo la carica per la quale l'elezione è disposta ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione; a tale riguardo, la Corte osserva che *"il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione del cumulo tra le due cariche trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione"*.

Nella sentenza la Corte non manca di osservare che l'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha nel frattempo già previsto una specifica incompatibilità tra le cariche di deputato e senatore e *"qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti"*. A tale riguardo, la Corte sottolinea che *"la espressa posticipazione alla prossima legislatura della operatività della nuova previsione di incompatibilità del parlamentare successivamente eletto sindaco rende lo ius superveniens privo di incidenza, razione temporis, sulla sollevata questione"*.



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

aggiungendo che “è tuttavia del pari evidente come la novellazione legislativa indichi una palese opzione per la introduzione di una simmetrica e corrispondente operatività fra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità”. Secondo la Corte, pertanto, il principio della incompatibilità in parola, statuito dalla sentenza n. 277 del 2011, appariva già ricavabile nell’ordinamento vigente a seguito dell’entrata in vigore della citata previsione del decreto-legge n. 138/2011.

In proposito, osservo incidentalmente come la decisione della Corte costituzionale si riferisca, peraltro, ai sindaci di comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti mentre il comma 3 dell’articolo 13 del decreto-legge n. 138 del 2011 sancisce l’incompatibilità anche per i sindaci di comuni con popolazione inferiore a 20 mila abitanti purché superiore a 5 mila abitanti.

Sotto altro profilo che più direttamente interessa i lavori della Giunta nell’attuale legislatura, il dispositivo della sentenza dichiara l’incostituzionalità della omessa previsione della incompatibilità per i sindaci dei comuni superiori e non anche per i presidenti di provincia. Tale esclusione dei presidenti di provincia deriva probabilmente dalla circostanza che l’originario giudizio civile presso il tribunale di Catania era stato promosso nei confronti di un parlamentare che riveste la carica di sindaco, risultando pertanto quest’ultima tipologia di carica (e non anche altre ad essa affini) oggetto dello scrutinio effettuato dalla Corte.

Si tratta, evidentemente, di una questione cui la Giunta, nell’accingersi al riesame delle cariche in oggetto, dovrà dedicare un particolare approfondimento. Infatti, se in base al principio della “corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato” la Corte non poteva che limitare il proprio giudizio alle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti (ed appunto solo a queste cariche si riferisce la sentenza), non può essere sottaciuta la circostanza che la mancata previsione di incompatibilità per i presidenti di provincia potrebbe sollevare, soprattutto in ambito parlamentare, la questione relativa alla disparità di trattamento tra deputati titolari delle diverse tipologie di cariche. Ciò alla luce della considerazione che – sebbene formalmente non coinvolta dal dispositivo della sentenza n. 277 – anche alla carica di presidente di provincia (che infatti è contemplata, unitamente a quella di sindaco, nella previsione di ineleggibilità di cui all’articolo 7 del D.P.R. n. 361 del 1957) sembrano potersi pacificamente ricondurre tutti gli argomenti dalla Corte adottati con riferimento alla carica di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti.



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

La decisione della Corte, in ogni caso, introduce un elemento di assoluta novità nella disciplina delle cause di incompatibilità parlamentare, che determina il venir meno dell'argomento posto a fondamento della giurisprudenza parlamentare, inaugurata nel 2002 e ribadita con decisioni assunte a maggioranza dalla Giunta anche nella corrente legislatura, con la quale le cariche in questione erano considerate compatibili a causa dell'assenza nell'ordinamento di una specifica previsione normativa *ad hoc* che ne sancisse esplicitamente l'incompatibilità.

Ritengo, pertanto, che, avendo la sentenza della Corte costituzionale introdotto nell'ordinamento una specifica norma, non più controvertibile (e dedotta direttamente dai principi costituzionali), che stabilisce univocamente l'incompatibilità parlamentare per i sindaci di comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti, la Giunta debba darvi prontamente seguito, pervenendo in tempi rapidi all'accertamento dell'incompatibilità di dette cariche.

Ricordo, al riguardo, che nella corrente legislatura la Giunta, sulla base delle disposizioni previgenti, ha deliberato, a maggioranza, la compatibilità con il mandato parlamentare delle cariche di sindaco di comune superiore e di presidente di provincia ricoperte da 15 deputati (sedute della Giunta del 27 gennaio 2010, 3 giugno 2010 e 20 luglio 2011). In particolare, alla data odierna risultano ricoprire cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti e di presidente di provincia i seguenti deputati:

DEPUTATI CHE RICOPRONO LA CARICA DI SINDACO DI COMUNE CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 20 MILA ABITANTI:

- on. Nicolò CRISTALDI, sindaco di Mazara del Vallo;
- on. Luciano DUSSIN, sindaco di Castelfranco Veneto;
- on. Giulio MARINI, sindaco di Viterbo;
- on. Adriano PAROLI, sindaco di Brescia;
- on. Michele TRAVERSA, sindaco di Catanzaro;
- on. Marco ZACCHERA, sindaco di Verbania;

DEPUTATI CHE RICOPRONO LA CARICA DI PRESIDENTE DI PROVINCIA:

- on. Maria Teresa ARMOSINO, presidente della provincia di Asti;
- on. Luigi CESARO, presidente della provincia di Napoli;
- on. Edmondo CIRIELLI, presidente della provincia di Salerno;
- on. Antonello IANNARILLI, presidente della provincia di Frosinone;
- on. Daniele MOLGORA, presidente della provincia di Brescia;



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

- on. Antonio PEPE, presidente della provincia di Foggia;
- on. Ettore PIROVANO, presidente della provincia di Bergamo;
- on. Roberto SIMONETTI, presidente della provincia di Biella;
- on. Domenico ZINZI, presidente della provincia di Caserta.

Dal punto di vista procedurale, il fatto che la Giunta nella corrente legislatura abbia già esaminato, dichiarandole compatibili, le predette cariche non costituisce motivo ostativo al riesame delle stesse, e ciò per un duplice ordine di motivazioni.

In primo luogo è infatti sopravvenuta, con la sentenza della Corte, una rilevante modifica della disciplina legislativa delle incompatibilità che, per i principi dello *ius superveniens* e del *tempus regit actum*, rendono necessaria la riapertura dell'esame, essendo venuti meno i presupposti di diritto che erano alla base delle precedenti delibere di accertamento della compatibilità.

In secondo luogo, da un punto di vista formale, nessuna disposizione del regolamento della Giunta preclude un riesame delle deliberazioni di accertamento della compatibilità, essendo previsto, all'articolo 17, comma 2, primo periodo, solo il divieto di richiesta di riesame per le delibere di incompatibilità.

Alla luce del nuovo quadro giuridico e normativo venutosi a creare a seguito della sentenza della Corte costituzionale, il Comitato per le incompatibilità, costituito in seno alla Giunta delle elezioni, non potrà dunque che riaprire l'istruttoria al fine di riesaminare le cariche di sindaco di comune superiore ricoperte da vari deputati e di valutare, eventualmente, se estendere tale esame anche alle cariche di presidente di provincia. L'istruttoria in Comitato dovrebbe svolgersi con la garanzia del contraddittorio con i deputati interessati, a meno che il Comitato non convenga di applicare la prassi, già seguita per le cariche incompatibili per espressa previsione costituzionale (consiglieri e assessori regionali), di non effettuare il contraddittorio.

Una volta conclusa l'istruttoria in Comitato la relativa proposta (che, almeno per i sindaci, dovrebbe essere volta all'accertamento dell'incompatibilità) andrà sottoposta alla Giunta plenaria ai fini delle conseguenti deliberazioni.

La proposta di accertamento dell'incompatibilità, una volta approvata dalla Giunta plenaria, sarebbe comunicata al Presidente della Camera ai fini dei conseguenti inviti ad optare.



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

Data la fonte da cui promana l'integrazione della legge sulle incompatibilità, da presidente di quest'organo di garanzia davvero auspico che sull'attuazione parlamentare di una decisione, fondata sui principi costituzionali, così univoca e insuscettibile di dubbi, la Giunta non si divida ma sia accomunata tutta dalla volontà di darvi sollecita e coerente attuazione (anche al fine di evitare che su temi così sensibili agli occhi dell'opinione pubblica possano svilupparsi pericolosi fraintendimenti). A questo fine, anzi, credo si possa stabilire fin d'ora di applicare alla fattispecie in esame la procedura per prassi seguita dalla Giunta a partire dalla XV legislatura per l'accertamento delle cause di incompatibilità stabilite dalla Costituzione, ossia quelle relative a consiglieri e assessori regionali, secondo cui la Giunta non procede a votazioni (bensì ad una mera presa d'atto) su proposte di accertamento di incompatibilità fondate su una previsione di rango o avente rilievo costituzionale.

Tale procedura consentirebbe infatti alla Giunta di evitare esiti contraddittori e contrastanti con la sentenza della Corte costituzionale – che ha appunto conferito alla nuova causa di incompatibilità un rilievo indubbiamente costituzionale – quali potrebbero derivare se si rimettesse a deliberazioni a maggioranza la proposta di incompatibilità. Essa, in ultima analisi, consentirebbe di escludere che possa essere sottoposta al voto una proposta in contrasto con la Carta costituzionale, rispettando così la pronuncia della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002 che, sia pure con riferimento al procedimento legislativo, ma con un'evidente capacità di estensione a tutte le procedure parlamentari, ha riconosciuto come, alla luce dell'ordinamento costituzionale e parlamentare e dei precedenti parlamentari, si deve senz'altro affermare l'esistenza di un potere presidenziale di non ammettere al voto tali proposte, da inquadrare nell'ambito dei più generali poteri presidenziali di garanzia della regolarità del procedimento.

Una volta dichiarata l'incompatibilità dalla Giunta, i deputati interessati avrebbero ovviamente trenta giorni di tempo per esercitare l'opzione. Resterà peraltro ferma la possibilità che i deputati interessati, prima ancora della conclusione del procedimento in Giunta, rassegnino spontaneamente le dimissioni dal mandato parlamentare, delle quali l'Assemblea prenderebbe atto ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 2, del Regolamento della Camera.

In caso di mancata opzione, la proposta di decadenza dal mandato parlamentare sarebbe sottoposta all'Assemblea.



Camera dei Deputati

GIUNTA DELLE ELEZIONI

Avverto che, con riferimento alla materia oggi in esame, è pervenuto nella giornata di ieri, 25 ottobre 2011, un reclamo con il quale Daniele Galli, candidato primo dei non eletti della lista Popolo della Libertà nella II Circoscrizione Piemonte 2, richiamando la sentenza n. 277/2011 della Corte costituzionale, chiede alla Giunta di accertare l'incompatibilità con il mandato parlamentare delle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti e di presidente di provincia, tra le quali figurano le cariche di presidente della provincia di Asti e di sindaco di Verbania, rispettivamente ricoperte dagli onorevoli Armosino e Zacchera, entrambi eletti per la stessa lista nella medesima circoscrizione.

Avverto, inoltre, che nella seduta di ieri la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, anch'essa convocata per comunicazioni del presidente, ha approvato all'unanimità la proposta del presidente Follini di – cito testualmente dal resoconto sommario della seduta – “affidare all'apposito Comitato l'incarico di formulare con tempestività alla Giunta le proposte volte a risolvere l'incompatibilità fra la carica di senatore e quella di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, alla luce della sentenza n. 277/2011 della Corte costituzionale”. In quella sede è stato altresì chiarito che il Comitato prenderà in esame anche l'analoga problematica dei senatori che ricoprono la carica di presidente di provincia.

Chiedo, in conclusione, agli onorevoli componenti della Giunta di esprimere le proprie valutazioni al riguardo.