

LA CORTE COSTITUZIONALE RIBADISCE L'INCOMPATIBILITÀ TRA LA CARICA DI PARLAMENTARE E QUELLA DI SINDACO (DI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A VENTIMILA ABITANTI)*

di Marta Mazzotta **
(25 luglio 2013)

1. Premessa

La sentenza 5 giugno 2013, n. 120 della Corte costituzionale, si inquadra nel filone giurisprudenziale delle pronunce costituzionali che affrontano il complicato¹ tema, delle incompatibilità parlamentari nei confronti della carica di sindaco.

La sentenza, invero, dichiara l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 63, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di seguito TUEL), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti.

Con il presente contributo si intende fornire un'analisi del contenuto della sentenza in questione che, si anticipa sin d'ora, risulta *ictu oculi* fortemente legata al precedente prossimo, sia come contiguità temporale sia come affinità tematica, inquadrato nella sentenza 21 ottobre 2011, n. 277 tramite la quale il Giudice delle leggi aveva già avuto modo di dichiarare l'incompatibilità tra le due cariche – di parlamentare e di sindaco di grandi comuni – vagliando in quell'occasione le norme sulle incompatibilità parlamentari e più specificamente gli articoli 1, 2, 3 e 4, l. 15 febbraio 1953, n. 60 (recante le "Incompatibilità parlamentari").

2. La questione di legittimità costituzionale rimessa al Giudice delle leggi

La vicenda che ha condotto alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale trae origine da un processo elettorale ed in particolare è sorta nell'ambito della c.d. azione popolare² instaurata da cittadini elettori del Comune di Afragola di fronte al Tribunale

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Il sistema delle ineleggibilità accompagnate da corrispondenti previsioni di cause di incompatibilità risulta, ad oggi, molto complesso sia per le *rationes* identificative degli istituti appena richiamati molto legate fra loro ma non del tutto coincidenti, sia per l'attuale coacervo legislativo che caratterizza la materia; cfr. a questo proposito S. TOSI, *Diritto parlamentare*, a cura di A. MANNINO, Giuffrè, Milano, 1993, 59; F. PINTO, *Cambiar pagina – Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità nell'ordinamento italiano*, Astrid, 2010; V. DI CIOLO, voce *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1987, 45; G. LONG, voce *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, 275; illustra la tecnicità della materia nonché il timore di una sua degradazione la nota di commento alla sentenza Corte cost. 31 ottobre 2000, n. 450, di L. IMARISIO, *La "degradazione" delle ineleggibilità a incompatibilità e la razionalizzazione giurisprudenziale del sistema delle ineleggibilità e incompatibilità amministrative*, in *Giur. It.*, 2001, 1796. A complicare questo quadro si è aggiunta la nuova categoria della "impresentabilità" quale «*forma domestica d'incapacità politica la cui disponibilità rientra nelle prerogative e nelle scelte di un'associazione non riconosciuta qual è il partito politico*» cfr. M. GRECO, *Dall'incandidabilità all'impresentabilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, reperibile in www.forumcostituzionale.it, 2013.

² L'azione popolare è il rimedio tradizionalmente previsto per garantire un controllo da parte di qualsiasi elettore dell'ente locale o da chiunque ne abbia interesse, oltretutto dal prefetto, quindi ha la finalità di permettere un controllo diverso ed aggiuntivo a quello previsto dai consiglieri stessi all'interno del Consiglio comunale che possono usufruire del procedimento di contestazione della causa di ineleggibilità o incompatibilità nei confronti di un eletto (sull'autonomia dell'azione popolare rispetto al rimedio consentito ai consiglieri comunali v. Cass. civ., 22 maggio 1997, n. 4597. Cass. civ., sez. I, 6 agosto 1998, n. 7697 e più recentemente Cass. civ., sez. I, 12 giugno 2012, n. 9533). Sui procedimenti elettorali cfr. F. PINTO, *Il procedimento elettorale e le cause ostative: incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità, La riforma elettorale*, Astrid, 2007.

ordinario di Napoli, sezione prima civile, nei confronti del sindaco³, al fine di accertare la sussistenza della causa di incompatibilità tra la carica di sindaco e quella di senatore della Repubblica italiana e dichiararne la decadenza dalla prima, giacché le cariche erano state assunte pressoché contemporaneamente all'esito delle elezioni tenutesi, in entrambi i casi, nell'aprile 2008⁴.

Il giudice *a quo* sospendeva dunque il suddetto processo al fine di censurare l'art. 63, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 TUEL, «*in combinato disposto con l'art. 70 del D.Lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 [recte: n. 60/1953] come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte Costituzionale*», «*nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti*»⁵.

Si deve preliminarmente notare che l'oggetto della questione di costituzionalità consta nell'articolo 63 TUEL, concernente la disciplina locale delle incompatibilità delle cariche di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale. La norma prescrive infatti una serie di casi in cui è impossibile ricoprire una delle cariche suddette qualora dal suo esercizio possa nascere un conflitto di interesse con l'ente presso il quale ricopre la funzione svolta⁶.

Dopo aver giustificato il carattere di rilevanza della questione, stante la dovuta applicazione dell'art. 63 nel giudizio *a quo* in ragione della domanda azionata dai cittadini elettori, e non essendo possibile che la censurata lacuna normativa potesse essere colmata in via di applicazione estensiva o analogica, ovvero di interpretazione costituzionalmente orientata (atteso il principio di tassatività delle cause di ineleggibilità e

³ Il sindaco convenuto nel giudizio *a quo* era il senatore Vincenzo Nespoli (eletto alla Camera per la XII, XIV e XV legislatura, al Senato per la XVI legislatura). Da notarsi come il comune in questione ed il sindaco, in particolare, siano protagonisti di una specifica interrogazione a risposta scritta (n. 4/16609 del 14.6.2012 reperibile in http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=55344&stile=8) a cura del deputato Francesco Barbatto che poneva in evidenza la «condanna di primo grado [del sindaco-senatore] a due anni e sei mesi per l'accusa di tentata concussione ai danni del maxi store Ipercoop di Afragola. Fu assolto in appello, ma la Corte di cassazione, accolse il ricorso presentato dalla procura di Napoli riconoscendo la richiesta fatta ai dirigenti dell'Ipercoop Tirreno prima dell'apertura nel 1999 inerente all'assunzione pilotata di 250 persone, come intimidatoria, annullando la sentenza d'appello e rimandando gli atti ad un nuovo processo di appello» richiedendo al ministro dell'interno interrogato «se non ravvisi elementi sufficienti e tali da provvedere con urgenza, attraverso gli strumenti offerti e disposti dalla normativa vigente, ad assumere le iniziative necessarie allo scioglimento del comune di Afragola». Il senatore in questione è stato, tra le altre attività, relatore alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) del d.d.l. S. 1630 (recante «Disposizioni in materia di incompatibilità parlamentari»), avente la finalità di positivizzare la prassi sulla trasformazione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità (di cui si dirà in conclusione al presente contributo). Il disegno di legge è reperibile in http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/33851.htm. Si noti, infine, che il senatore-sindaco convenuto, ad oggi (luglio 2013), non ricopre alcuna delle due cariche: la prima a causa della mancata ripresentazione all'attuale (XVII) legislatura, l'altra per naturale scadenza del mandato locale.

⁴ In particolare, l'assunzione della carica di Sindaco del Comune di Afragola era avvenuta all'esito del ballottaggio in data 29 aprile 2008 (e convalidata l'11 giugno 2008), essendo esso già stato eletto Senatore nella XVI legislatura in data 13 aprile 2008 e proclamato il 24 aprile 2008 (con convalida del 1º luglio 2008), cfr. punto 1. *Ritenuto in fatto*.

⁵ Come si legge nell'ordinanza di rimessione n. 262/2012 reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it/actionOrdinanze.do>

⁶ Le cause di incompatibilità richiamate dal suddetto articolo possono riassumersi sostanzialmente in tre più importanti filoni: colui che ha una lite pendente o un debito con l'ente comunale e provinciale e chi svolge l'attività di amministratore di società sovvenzionate dagli enti; cfr. E. MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'Ente locale*, Milano, 2000.

di incompatibilità), il giudice remittente passa in rassegna le ragioni fondanti la denuncia di incostituzionalità rette sostanzialmente su tre parametri costituzionali.

Innanzitutto, si censura l'art. 63 TUEL nei confronti degli articoli 3 e 51 Cost. sia sotto il profilo della ragionevolezza «*per la violazione del principio generale secondo cui un soggetto non può assumere e mantenere durante il proprio mandato la carica di parlamentare e di sindaco tra le quali è stata sancita una incompatibilità ex lege [...] senza che sia consentito ai cittadini elettori di sottoporre questa situazione al vaglio della giurisdizione ordinaria ai sensi dell'art.70 del D.Lgs. n. 267/2000, come previsto per tutte le altre ipotesi di incompatibilità dettate ex lege per il Sindaco*» sia per violazione del principio di uguaglianza «*specificamente sancito in materia elettorale*».

La seconda delle violazioni denunciate consiste nel contrasto con l'art. 67 Cost. giacché la compresenza di cariche molto impegnative riunite su di una un'unica persona fisica evidenzia anzitutto «*una possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali, e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione, ed organizzazione statale nazionale, con conseguente vulnus del principio di libertà di mandato*» ed in secondo luogo lede l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni.

Infine, il Tribunale di Napoli pone in evidenza il contrasto tra la norma impugnata e l'art. 97 Cost. dal momento che il cumulo delle due cariche pubbliche – sindaco di grande comune da una parte, e parlamentare nazionale, dall'altra – non può che incidere negativamente sull'efficienza ed imparzialità delle funzioni svolte dalla medesima persona fisica.

Il filo rosso che permea la questione di costituzionalità sottoposta alla Corte tramite la descritta ordinanza di rimessione consiste soprattutto nell'estensione del *dictum* enunciato in occasione della precedente sentenza 21 ottobre 2011, n. 277.

Rinviando al successivo paragrafo l'analisi comparata delle due sentenze, giova sin d'ora anticipare che tra le due decisioni intercorre un rapporto di sostanziale identità di *ratio* benché siano prese in considerazione – quale oggetto delle due questioni – normative diverse (l'una afferente al sistema delle incompatibilità parlamentari, l'altra attinente alla disciplina locale).

La *eadem ratio* consiste proprio nel «*naturale carattere bilaterale della causa di incompatibilità, attesa la medesima necessità di rimediare ad una omissione, già ritenuta incostituzionale dalla Corte rispetto ad altra legge*»⁷.

La Corte, dopo aver rigettato alcune eccezioni presentate dalla difesa erariale⁸, si dedica ad accogliere nel merito la questione esplicando un principio di natura teleologica. Ciò su cui focalizza l'attenzione il Giudice delle leggi, che rappresenta il nocciolo duro della decisione in commento, è la affermata biunivocità tra le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, istituti che incidono su entrambe le cariche pubbliche, e tale biunivocità dev'essere rispettata a prescindere dal momento in cui le cariche vengono acquisite. La

⁷ Punto 3.2. *Cons. dir.*, la Corte si riferisce non solo al precedente di cui si parla, ma altresì alla sentenza 23 marzo 2012, n. 67 con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di plurime norme della Regione siciliana nella parte in cui non prevedevano che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti fosse incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale.

⁸ Risulta interessante la prima delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sarebbe già esistente la contemporaneità dell'incarico parlamentare con quello di sindaco contenuta nell'art. 62 TUEL che, ad avviso della difesa erariale, il giudice remittente avrebbe dovuto applicare al caso di specie (quindi anziché proporre l'incidente di costituzionalità avrebbe dovuto dichiarare decaduto il convenuto dalla carica locale). La Corte, tuttavia, rigetta l'eccezione, dichiarandola «*inconferente e non applicabile*» giacché il mandato di sindaco è sopraggiunto solo successivamente all'acquisizione della carica nazionale, escludendo la possibilità di dichiarare alcuna decadenza.

Corte precisa, purtuttavia, che tale (teleo)logico principio vale sol quando il legislatore non ritenga che vi sia una causa normativa idonea ad attribuire una *ragionevole spiegazione* che giustifichi la previsione di una tassativa eccezione.

Per motivare tale passaggio la Consulta richiama la disciplina degli istituti evocati così come interpretati nella propria giurisprudenza.

Tre sono sostanzialmente le argomentazioni, evinte dai propri precedenti, che apporta a sostegno della suddetta tesi.

Innanzitutto, per rimarcare la razionalità intrinseca che dovrebbe permeare il sistema, sottolinea che il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità che *«finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, 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»* traendo insegnamento dalla sentenza 18 luglio 1997, n. 276⁹.

In seconda battuta, la Corte si sofferma sulla natura del profilo teleologico-finalistico, il quale *«non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost.»* secondo quanto già asserito nella sentenza 11 giugno 2003, n. 201¹⁰.

Da ultimo, la Corte richiama il precedente della sentenza 23 aprile 2010, n. 143 dalla quale evince che, considerando le cause di ineleggibilità e di incompatibilità quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di 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»*¹¹.

La Consulta dunque ravvisa un elemento di irragionevolezza derivante dall'esistenza, nel nostro ordinamento, di una causa di incompatibilità, in forza della precedente sentenza 21 ottobre 2011, n. 277, a vantaggio della posizione di colui che ricopre la carica di parlamentare giacché *«la regola della esclusione "unidirezionale" viene in concreto fatta*

⁹ Con la quale rigetta la questione di costituzionalità sollevata in riferimento art. 10, primo comma, numero 4 ed ultimo comma della legge della Regione Sicilia 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana) ed ammettendo eccezioni alle cause di ineleggibilità differenziate per la regione Sicilia, asserisce che non è *«irragionevole che la cura degli interessi della comunità regionale, i quali hanno carattere di "specialità" per espresso riconoscimento dell'ordinamento costituzionale, possa giustificare la necessità di mantenere più rigorosamente separati compiti e funzioni propri di un determinato ufficio pubblico dalla candidatura al mandato elettivo. Si tratta naturalmente di una valutazione che, ove non irragionevole, rientra, nei limiti di esplicazione della relativa potestà, nella discrezionalità del legislatore regionale, per una migliore garanzia dell'autonomia sul piano politico-istituzionale»* cfr. punto 3. *Cons. dir.*

¹⁰ La quale si occupa di dichiarare incostituzionale art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (recante "Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative") che introduceva una limitazione alle generali incompatibilità regolate a livello nazionale limitandole a soli tre comuni in tutta la regione lombarda in quanto, *«prevedendo 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, l'effetto della legge impugnata [...] è il ribaltamento, non l'attuazione della scelta di principio contenuta nella norma statale di riferimento».*

¹¹ Punto 4.3 *Cons. dir.* sentenza 23 aprile 2010, n. 143 che ancora una volta ha cura di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge regionale 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 e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti. Cfr. la nota di G. PERNICIARO, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il "giudice" parlamentare?*, 24 luglio 2010, reperibile in www.forumcostituzionale.it

dipendere quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva “pregiudicante” a tutto vantaggio della posizione del parlamentare»¹².

Da tali assunti ne deriva logicamente che «la sussistenza di un’identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di un peculiare motivo (enucleabile all’interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idoneo ad attribuirne ragionevole giustificazione ed a prescindere dal momento di assunzione delle cariche medesime – porta (stante l’assoluta identità di ratio) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nella norma impugnata»¹³ per violazione non solo del canone di uguaglianza e ragionevolezza, ma altresì della libertà di elettorato attivo e passivo¹⁴.

3. Il precedente in tema di incompatibilità parlamentare-sindaco di grandi comuni: la sentenza 21 ottobre 2011, n. 277

Si ritiene necessario, giunti a questo punto, porre un rapido cenno alla più volte richiamata sentenza 21 ottobre 2011, n. 277, stante la medesima *ratio* ammessa dalla Corte stessa.

Con una pronuncia definita “fortemente” additiva¹⁵ il Giudice delle leggi ha dichiarato, tramite la ricordata sentenza, incostituzionali le norme sull’incompatibilità tra le cariche suddette, di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60¹⁶ – che disciplina, come noto, la materia delle incompatibilità parlamentari – nella parte in cui non hanno previsto il divieto del cumulo delle due cariche.

La questione *de qua* traeva origine da un giudizio promosso da un cittadino elettore nei confronti – tra gli altri – del sindaco del Comune di Catania¹⁷, per accertare in capo al convenuto la sussistenza della causa di incompatibilità tra tale carica e quella di senatore della Repubblica¹⁸. L’ordinanza di rimessione del Tribunale civile di Catania censurava sia

¹² Punto 3.2. *Cons. dir.*

¹³ Punto 3.3. *Cons. dir.*

¹⁴ Come già affermato nelle precedenti sentenze 21 ottobre 2011, n. 277 (punto 3.4. *Cons. dir.*) e sentenza 23 marzo 2012, n. 67 (punto 5.1. *Cons. dir.*).

¹⁵ In questo senso F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012, 277; sull’analisi della forma additiva della sentenza cfr. G. RIVISECCHI, *La Corte costituzionale garante dell’isonomia democratica e le resistenze del parlamento sul cumulo dei mandati elettivi*, in *Giur. cost.*, vol. 56, fasc. 5, 2011, 3826; per le note alla sentenza cfr. F. Fabrizzi, *La Corte costituzionale ed il cumulo di mandati. Prime osservazioni su di una pronuncia (apparentemente?) risolutiva ma (volutamente?) “zoppa”*, in www.federalismi.it, n. 21/2011; V.E. Vigevani, *Il tramonto del parlamentare-sindaco, tra intervento a effetto differito del legislatore e pronuncia additiva della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 6 novembre 2011; N. DURANTE, *L’incompatibilità tra le cariche di parlamentare e di sindaco introdotta dalla Corte costituzionale: problematiche applicative*, Rubrica “Studi e Commenti”, reperibile in www.giurcost.org

¹⁶ Si tratta della nota “legge Sturzo”.

¹⁷ Si tratta dell’ex senatore Raffaele Stancanelli e ormai anche ex Sindaco giacché alla tornata elettorale del 9 e 10 giugno u.s. è uscito al primo turno a favore del candidato di centro-sinistra.

¹⁸ Si trattava della stessa tornata elettorale nazionale tenutasi in data 13 e 14 aprile 2008 in cui il convenuto era stato eletto senatore, mentre nelle elezioni amministrative del 15 e 16 giugno 2008 egli aveva vinto come sindaco. Anche in questo caso dunque la qualifica di senatore aveva preceduto l’elezione a sindaco e il soggetto convenuto nel giudizio *a quo* non aveva esercitato il diritto di opzione in quanto la Giunta elettorale per il Senato nella seduta del 3 novembre 2009 ha dichiarato valida l’elezione di tutti i senatori eletti in Sicilia ed il Comitato per l’esame delle cariche rivestite dai senatori ha proposto all’assemblea di dichiarare compatibile con il mandato parlamentare la carica di sindaco del Comune di Catania.

norme di legge statali sulle incompatibilità dei parlamentari sia norme di leggi regionali¹⁹ in materia di elezioni amministrative.

La Corte, innanzitutto, si cura di limitare il *thema decidendum* alle sole disposizioni della l. 60/1953 ritenute contrastanti con l'art. 7, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 361/1957, recante il T.U. per l'elezione della Camera dei deputati, che sancisce la non eleggibilità dei deputati-sindaci dei grandi Comuni e il corrispondente art. 5 d. lgs. 533/1991, recante il T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, che statuisce la medesima causa di ineleggibilità al Senato.

Volendo riassumere la questione, le censure rilevate dal giudice *a quo* riguardavano principalmente tre profili problematici.

L'incostituzionalità della normativa impugnata sarebbe derivata anzitutto dalla violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. sotto due punti di vista: - sarebbe lesa l'uniforme garanzia per tutti i cittadini del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo giacché la mancata previsione del divieto di cumulo potrebbe comportare una disparità di trattamento tra la posizione di coloro che sono già parlamentari ed intendono candidarsi alla carica locale, sui quali non grava alcun obbligo, e coloro che, titolari di un ufficio pubblico locale, intendono partecipare alla competizione elettorale per uno dei rami del Parlamento, sui quali grava l'obbligo di dimettersi preventivamente; - nonché sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza in quanto si prevede un' illogica unidirezionalità.

In secondo luogo, risulterebbe violato l'art. 67 Cost. laddove ne deriverebbe un conflitto di interessi tra mandato elettivo nazionale e quello locale, limitando fortemente la libertà di mandato.

Infine, il Tribunale di Catania rilevava la violazione del principio di efficienza e imparzialità delle funzioni esercitate in maniera cumulativa (art. 97 Cost.).

Il Giudice costituzionale, accogliendo le doglianze di merito, censura, in chiave fortemente critica, quella sorta di diritto vivente consolidatosi a partire dalla XIV legislatura²⁰ secondo cui le Giunte per le elezioni di Camera e Senato ritenevano di non poter colmare, in via interpretativa, la lacuna legislativa concernente le incompatibilità tra le cariche elettive²¹, stante il principio di tassatività che permea le cause d'ineleggibilità e incompatibilità, contravvenendo all'interpretazione sino ad allora fornita dalle stesse Giunte in senso esattamente opposto.

In buona sostanza la Corte, tramite una pronuncia di accoglimento di natura additiva, giunge a statuire la biunivocità o bidirezionalità, che dir si voglia, della disciplina sulle cause di ineleggibilità e la conseguente incompatibilità tra sindaco e parlamentare: impone, in altre parole, un parallelismo tra chi riveste la carica di Sindaco – a cui è stata sempre preclusa la possibilità di assurgere alla pubblico ufficio parlamentare – e chi, rivestendo la carica di parlamentare poteva concorrere alla competizione per ricoprire la funzione di sindaco di grandi Comuni, senza incappare in alcuna ineleggibilità sopravvenuta. La unidirezionalità, altrimenti, si porrebbe in contrasto «*non soltanto col*

¹⁹ In particolare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle norme della Regione siciliana vengono dichiarate inammissibili dalla Corte stante la formulazione perplessa dell'assunto (svolto in termini contraddittori) e la carente motivazione in ordine alla rilevanza della normativa regionale per la definizione del giudizio *a quo*. Cfr. il punto 2.3 *Cons. dir.*

²⁰ Più precisamente a partire dalla deliberazione della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 2 ottobre 2002.

²¹ Giacché la legge regola minuziosamente solo le cause di ineleggibilità tra mandato nazionale e mandati locali, senza normare l'incompatibilità tra le stesse cariche.

canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche con la stessa libertà di elettorato attivo e passivo».

A sostegno delle doglianze siffatte il giudice a quo richiama, anche in questo caso, l'importante precedente costituzionale, la sentenza 23 aprile 2010, n. 143, pronunciata proprio nell'ambito di una questione siciliana²², ripreso più volte dalla Corte stessa per sottolineare *«come dalla legislazione statale in materia elettorale emerga la previsione di un parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica attraverso una tendenziale esclusione del co-esercizio con altra carica elettiva»*²³.

Si può notare, significativamente, come la Corte, sia nella sentenza del 2011 sia nella più recente oggetto dell'odierno contributo, segua un criterio che definisce "teleologico" per descrivere le ragioni di illegittimità costituzionale, in conformità ai propri precedenti²⁴, nel senso di accostare le cause di ineleggibilità ed incompatibilità che, seppur ontologicamente distinte²⁵, sono accomunate dal fine che astrattamente si propongono, *«quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di 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»*²⁶.

Senza pretesa di completezza, poiché gli scenari aperti dalle sentenze *de quibus*, sono ben più ampi e complessi, giova evidenziare come sia stata molto criticata la scelta della Consulta di non estendere, tramite l'istituto dell'illegittimità costituzionale consequenziale, la incostituzionalità altresì al cumulo tra mandato parlamentare e quello di Presidente di giunta provinciale, dando, tale silenzio, un appiglio agli organi politici, come subito si vedrà, tramite il quale è stato legittimato un deludente seguito delle sentenza²⁷.

4. Le questioni irrisolte dalle due sentenze in commento. Considerazioni conclusive.

La sensazione che promana dalla lettura combinata delle due sentenze è che in tema di incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari, in stretto collegamento con la figura del sindaco di grandi comuni, vi siano tuttora numerose lacune da colmare.

²² Cfr. *supra* nota n. 12.

²³ Cfr. il punto 3.4. *Cons. dir.*

²⁴ Cfr. *ex plurimis* sentenze 11 luglio 1961, n. 42; 3 marzo 1988, n. 235; 30 novembre 1989, n. 510.

²⁵ L'una infatti ha la *ratio* di evitare l'insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* diretti ad incidere sulla libertà del diritto di voto, l'altra si fonda sulla protezione di un efficiente svolgimento delle funzioni pubbliche, disconoscendo i conflitti di interessi che potrebbero sorgere dalla contemporanea presenza di due cariche elettive impegnative, cfr. sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988 e C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, cit., 6; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Giappichelli, Torino, 2002, 145; T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità parlamentari*, cit., 478.

²⁶ Sentenza 23 aprile 2010, n. 143, punto 4.3. *Cons. dir.*

²⁷ E, a maggior ragione, se si consideri che l'art. 63 TUEL impugnato recava una disciplina univoca sia per il sindaco sia per il presidente di provincia. Tale riferimento lascia qualche dubbio in ordine alla coerenza della pronuncia. Cfr. G.E. VIGEVANI, *Il tramonto del parlamentare-sindaco, tra intervento a effetto differito del legislatore e pronuncia additiva della Corte*, 6 novembre 2011, in www.forumcostituzionale.it, 5; G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'isonomia democratica e le resistenze del Parlamento sul cumulo dei mandati elettivi*, in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 5, 3826. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale ed il cumulo di mandati. Prime osservazioni su di una pronuncia (apparentemente?) risolutiva ma (volutamente?) "zoppa"*, 28 ottobre 2011, in www.federalismi.it; A. RIDOLFI, *La Corte costituzionale pone fine alla discutibile prassi parlamentare del c.d. «doppio mandato»?*, in www.gazzettaamministrativa.it

Il divieto di cumulo di cariche elettive e, in particolare, della carica di parlamentare e quella di sindaco nei grandi Comuni (superiori a ventimila abitanti), viene, nella sentenza in commento, ribadito dalla Corte costituzionale, la quale, in tal modo, interviene in una materia che, si è visto, incoerente principalmente per due ordini di ragioni: una prima ragione di ambiguità si rinviene nella criticata²⁸ interpretazione che gli organi di giurisdizione domestica presso le Camere hanno fornito e forniscono tuttora a norme di legge nazionali disciplinanti le incompatibilità parlamentari²⁹; la scarsa chiarezza³⁰ della materia è dovuta, altresì, all'intersecarsi delle discipline legislative concernenti le cause di incompatibilità, legate a quelle di ineleggibilità e incandidabilità³¹, le quali, in altre parole, hanno il fine di porre garanzie a vantaggio della necessaria obiettività e del debito disinteresse che dovrebbero permeare i mandati elettivi – locali o nazionali che siano – senza che risulti influenzato il libero esercizio del voto elettorale³².

A ben vedere il tema *de quo* si presenta delicato principalmente da un punto di vista legislativo, a causa dello stratificarsi di molteplici normative riguardanti gli istituti surrichiamati afferenti sia la funzione di parlamentare che l'ufficio di sindaco, e altresì, da un punto di vista squisitamente pragmatico, giacché la sentenza in commento, ponendo un monito al legislatore, dovrà imporsi anche sulla "giurisprudenza" delle Giunte surrichiamate.

Si noti, poi, che sino alla XIII legislatura, come già accennato, l'interpretazione del coacervo di norme in materia di incompatibilità strettamente connesse alle cause di ineleggibilità sopravvenuta, aveva condotto le Giunte delle elezioni presso le Camere a

²⁸ T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità parlamentari*, in *Annali seminario giuridico dell'Università di Catania III (1948-1949)*, Napoli, 1949, 478; G. RIVOSECCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece... scompare!*, 8 ottobre 2002, reperibile in www.forumcostituzionale.it

²⁹ Cfr. C. DE CESARE, voce *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989, 8; V. DI CIOLO, voce *Incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, Vol. XXI, 1971, 9.

³⁰ Lo stratificarsi degli interventi legislativi ordinari hanno creato commistione fra gli istituti contrariamente alla chiarezza distintiva contenuta nelle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 65, 66 e 122 Cost. Cfr. G. RIVOSECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, relazione al terzo Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali "Le evoluzioni della legislazione elettorale 'di contorno' in Europa" tenutosi a Roma presso la Luiss Guido Carli il 10 e 11 giugno 2010 e G. RIVOSECCHI, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, Torino, 2006, 1259.

³¹ Cfr. articoli 55-58 T.U.E.L. che disciplinano quest'istituto previsto, solo a livello locale ed introdotto altresì a livello nazionale dal TU in materia di incandidabilità d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, adottato dal Governo in base alla delega disposta dall'art. 1, l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione); questa delega, tra i principi e i criteri direttivi, prevede la temporanea incandidabilità a parlamentare di chi abbia riportato condanne definitive per alcuni delitti, ferme restando le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Il testo unico contenuto nel decreto legislativo prevede l'incandidabilità alla Camera e al Senato e che, comunque, non possa ricoprire la carica di deputato e di senatore chi è stato condannato, con sentenza passata in giudicato, anche in caso di applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento), per tre categorie di condanne definitive riferite a delitti, non colposi, consumati o tentati (la prima riguarda le fattispecie di condanna a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i delitti previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale; la seconda è costituita dalle condanne a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i delitti previsti nel Libro II, Titolo II, Capo I e la terza riguarda i casi di condanna a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per i delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni stabilita in base all'art. 278 c.p.p.). Qualora una causa di incandidabilità sopravvenga o sia comunque accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera in sede di verifica dei poteri, a norma dell'art. 66 Cost., il quale prevede che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

³² Per un approfondimento della *ratio* delle cause di incompatibilità e ineleggibilità cfr. SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni regionali ed amministrative*, Editrice Pragma, Bologna, 1990, 6. Come noto, le cause di ineleggibilità sono tradizionalmente intese a limitare lo *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*, mentre quelle di incompatibilità incidono sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi; come affermato più volte dalla Corte costituzionale sentenze 17 luglio 2007, n. 288; 3 marzo 1988, n. 235 e ribadito nella più recente sentenza in commento al punto 3.2. *Cons. dir.*

sostenere la costante applicazione del meccanismo c.d. della conversione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità, nell'ipotesi in cui il mandato elettivo locale fosse assunto dopo l'avvenuta elezione al Parlamento³³. In questi casi, pertanto, il parlamentare eletto sindaco in un comune con popolazione superiore a ventimila abitanti – che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), del T.U. delle norme per la elezione della Camera dei deputati³⁴, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sarebbe stato dichiarato ineleggibile – godeva della clausola di trasformazione dell'ineleggibilità in incompatibilità³⁵ e veniva chiamato dal Presidente dell'Assemblea ad optare per una delle due cariche entro trenta giorni³⁶ dalla chiusura dell'esame istruttorio delle Giunte.

A fronte di tale costante linea interpretativa, il 2 ottobre 2002 si è assistito ad un, per così dire, “*revirement* giurisprudenziale” che ha condotto alla nota “giurisprudenza Cammarata”³⁷, intrapresa dalla Giunta presso la Camera dei Deputati³⁸, per mezzo della quale viene legittimata la coesistenza dei due mandati elettivi.

Orbene, risulta interessante, a questo punto, svolgere una riflessione sulle conseguenze seguite alla dirimente sentenza meno recente³⁹ in seno agli organi parlamentari, specie nei riguardi di tale consolidata “giurisprudenza”.

Dalla seduta della Giunta delle elezioni presso la Camera dei Deputati, tenutasi in data 26 ottobre 2011⁴⁰, in cui si prende atto della sentenza n. 277, si può evincere un atteggiamento accondiscendente tenuto da tale ramo del Parlamento. Nel resoconto della seduta si attesta “*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*

³³ Come noto, l'art. 7, lettere b) e c), del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione alla Camera dei deputati stabilisce che non sono eleggibili a deputati i presidenti di Giunta provinciale e i sindaci di comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Mentre nulla prevedeva in riferimento all'incompatibilità inversa tra mandato nazionale e mandati locali.

³⁴ Causa si ineleggibilità estesa altresì ai soggetti ricoprenti la carica di senatore in base al rinvio operato dall'art. 5 del T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

³⁵ Come definito da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, 229; per una disanima puntuale delle motivazioni su cui si basa la prassi si rinvia a D. NOCILLA, voce *Decadenza dal mandato parlamentare*, *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988. In realtà autorevole dottrina ha notato come la ineleggibilità e la incompatibilità siano due istituti completamente diversi, basati su diversi fondamenti giuridici, e non due aspetti quantitativamente diversi dello stesso fenomeno, v. a questo proposito G. FERRARI, voce *Elezioni, (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 646.

³⁶ Secondo una prassi delle Camere basata sull'art. 25, comma 2, l. 6 febbraio 1948, n. 29; cfr. A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., 148.

³⁷ Così chiamata in quanto originata dai casi dei deputati Cammarata, eletto sindaco di Palermo, Zaccheo, nel comune di Latina e Di Giandomenico, a Termoli, che hanno goduto, per la prima volta, di tale *revirement* da parte della Giunta delle elezioni, cfr. G. RIVISECCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece... scompare!*, in www.forumcostituzionale.it; N. LUPO – G. RIVISECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di D'ALIMONTE - FUSARO, Bologna, 2008, 283 ss.; 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 *federalismi.it*, n. 5/2010, 12 ss.

³⁸ Lo stesso è avvenuto il 28 settembre 2004 presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, nei confronti del Senatore Coletti e Provera; cfr. la nota 36 molto dettagliata a riguardo in G. RIVISECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'isonomia democratica e le resistenze del Parlamento sul cumulo dei mandati elettivi*, cit., 3814.

³⁹ Ci si riferisce alla sentenza del 2011, dato che della più recente è stata solo acquisita informazione presso il senato tramite attività non legislativa ed in particolare nel documento VII n. 14, reperibile in http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede_v3/docnonleg/25071.htm

⁴⁰ Lo stesso giorno di pubblicazione della sentenza nella G.U., cfr. il resoconto della seduta, tenutasi in data 26 ottobre 2011, presso la Giunta delle elezioni della Camera reperibile in <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2011/10/26/leg.16.bol0553.data20111026.com16.pdf>

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".

Di talché non si procedeva a votazioni, bensì ad una mera presa d'atto della sentenza costituzionale approvando la proposta di accertare l'incompatibilità con il mandato parlamentare delle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Queste osservazioni hanno permesso, nella seduta del 14 dicembre 2011, a numerosi parlamentari di procedere all'opzione tra le due cariche elettive⁴¹.

Se dall'atteggiamento della Camera promana una sensazione senza dubbio positiva, le conclusioni cui è giunto il Senato rivelano, invece, una condotta assai più opinabile: la questione dei "parlamentari-sindaci", *sic stantibus rebus*, è tutt'altro che risolta.

Nella seduta del 21 dicembre 2011 presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, infatti, è stata mantenuta la linea interpretativa che non riconosce efficacia retroattiva alla sentenza, dal momento che la Giunta si sarebbe già pronunciata sui casi di incompatibilità nella corrente legislatura.

L'aver ribadito la prassi precedente ha destato non poche critiche aggravate, se possibile, dalla proposta, approvata dalla Giunta, del Vice presidente Balboni secondo il quale le pronunce additive della Corte non produrrebbero effetti sui rapporti in essere bensì riguarderebbero solo le vicende ad esse successive e dunque non ancora valutate dalla Giunta.

In ultima analisi, può notarsi come, a prescindere dagli atteggiamenti appena descritti – più accondiscendente la Camera, maggiormente ostinato il Senato – è intervenuto significativamente, a dimostrazione della presa di coscienza del legislatore della delicatezza della materia, ben prima della sentenza costituzionale, il d.l. 138/2011 – convertito, con modificazioni, in l. 148/2011 – stabilendo una causa di incompatibilità con il mandato parlamentare dei sindaci dei comuni sopra i 5 mila abitanti a mente dell'articolo 13, comma 3, «[...] *le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004*⁴², *sono incompatibili con 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, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*⁴³. *Le incompatibilità di cui al*

⁴¹ Quasi tutti i "parlamentari-sindaci" hanno optato per il mandato locale (ad es. il deputato, sindaco di Brescia, Adriano Paroli), a parte l'on. Traversa rimasto alla Camera e, da notare in senso positivo, anche l'on. Pirovano che si è dimesso dalla carica di Presidente della Provincia di Bergamo nonostante la Corte non si sia pronunciata in proposito.

⁴² Tali cariche di governo corrispondono, precipuamente, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri, ai Vice Ministri, ai sottosegretari di Stato ed ai commissari straordinari del Governo.

⁴³ Il quale prevede la decadenza dalla carica di sindaco o presidente di provincia, con popolazione superiore a ventimila abitanti, nei casi in cui il soggetto accetti la candidatura a deputato o senatore.

primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto» il quale dimostra che l'orientamento nel senso della incompatibilità tra le cariche fosse stato già pienamente assimilato dal Parlamento, giacché il *novum* apportato dalla più datata decisione della Corte e le successive determinazioni della Giunta alla Camera, si pongono in una evidente linea di continuità.

Se da una parte, tuttavia, si è positivamente sottolineata la “buona volontà” del legislatore in questo senso, dall'altra ci si stupisce di come la Corte costituzionale si sia fatta sfuggire l'occasione di estendere l'incostituzionalità all'incompatibilità riguardante anche le altre figure richiamate dal censurato art. 63 TUEL. È stato notato in dottrina⁴⁴, all'indomani della pubblicazione della sentenza 21 ottobre 2011, n. 277, l'opportunità dell'inserimento, nella pronuncia, tramite lo strumento della illegittimità costituzionale consequenziale, della incompatibilità anche nei riguardi della figura del presidente di provincia.

L'attuale situazione, a seguito della pronuncia in commento, lascia ancora più perplessi se sol si consideri che è lo stesso art. 63 TUEL censurato dalla sentenza 5 giugno 2013, n. 120 a richiamare, con riguardo alle incompatibilità, non soltanto la figura del sindaco, bensì, come anticipato in apertura, le altre cariche – il presidente della provincia, il consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale – trattate tutte contemporaneamente. Non si capisce dunque quale sia l'elemento ostativo che ha spinto la Corte a non annoverare tra i *munus* incompatibili anche le cariche suddette, dal momento che lo stesso legislatore le ha poste sullo stesso piano, considerandole unitamente allorché si è trattato di dettare la disciplina delle cause di incompatibilità “locali”⁴⁵.

Il sistema delineatosi a seguito delle due decisioni sui parlamentari-sindaci suscita peraltro perplessità perché mantiene comunque una non perfetta sovrapposibilità o, per usare il termine richiamato dalla Corte, “biunivocità” tra l'impedimento ad assumere la carica di parlamentare per il sindaco (di grande comune) e, viceversa, ad assumere quella di sindaco da parte del parlamentare.

Infatti una perfetta “biunivocità” intercorrerebbe soltanto se, indipendentemente dal momento temporale di acquisizione di una delle due cariche, si avesse per entrambe le ipotesi una situazione di ineleggibilità o incompatibilità.

Nella situazione attuale, invece, si verifica una forte discrasia tra il parlamentare che successivamente diventi sindaco ed il sindaco che volesse candidarsi alle elezioni nazionali: nell'un caso, grazie alla giurisprudenza costituzionale che ha proibito la coesistenza dei due mandati, il soggetto in questione si trova solo in condizione di

⁴⁴ Come nota F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale ed il cumulo di mandati. Prime osservazioni su di una pronuncia (apparentemente?) risolutiva ma (volutamente?) “zoppa”*, in www.federalismi.it, n. 21/2011, 7 «Vi è però anche un altro problema che la pronuncia in commento solleva. Ed è quello del completo “oblio” della posizione dei parlamentari che, in corso di mandato, sono stati eletti presidenti di provincia. Di questa tipologia di cumulo, i giudici costituzionali non fanno cenno alcuno; eppure le due fattispecie di sindaco di grande comune e di presidente di provincia vengono, in dottrina, sempre citate insieme in quanto sostanzialmente molto simili». Dello stesso avviso V.E. VIGEVANI, *Il tramonto del parlamentare-sindaco, tra intervento a effetto differito del legislatore e pronuncia additiva della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 6 novembre 2011, 3.

⁴⁵ Nonostante sia comprensibile la cautela con cui la Corte voglia limitare il ricorso allo strumento dell'illegittimità costituzionale consequenziale data la natura “additiva” della sentenza di accoglimento, i dubbi permangono in ogni caso considerando come l'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87 affermando che la Corte «dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata» permetta l'estensione dell'illegittimità costituzionale consequenziale a disposizioni *altre* rispetto a quella impugnata. *A fortiori* avrebbe potuto essere usato tale strumento considerando che la “consequenzialità” sarebbe contenuta all'interno della stessa disposizione.

incompatibilità (con possibilità di optare per uno dei due mandati entro trenta giorni); nell'altro, invece, in forza dell'art. 7, lett. c), T.U. delle norme per la elezione della Camera dei deputati, versa in condizione di ineleggibilità e pertanto si vedrà annullata l'elezione eventualmente avvenuta.

In altre parole, si vuol sottolineare che la Corte ha, sì, dichiarato la "biunivocità" tra le cause di incompatibilità, parificando la situazione del sindaco e del parlamentare sia a livello di normazione riguardante la disciplina nazionale (tramite la decisione 277/2011) sia per quanto concerne la disciplina locale (con la sentenza 120/2013), tuttavia, non si è pronunciata sulla forte discrasia che permane tra i due uffici pubblici.

Sebbene sia condivisibile il silenzio della Corte su questo punto in quanto, in caso contrario, si sarebbe oltremodo esteso il *petitum*, andando oltre il "chiesto e pronunciato" che focalizzava l'attenzione sulle cause di incompatibilità, è d'uopo cionondimeno segnalare tale non perfetta biunivocità, dal momento che l'incompatibilità, *sic stantibus rebus*, si verificherà sempre e comunque per chi, già parlamentare, voglia intraprendere il mandato elettivo locale, essendo irrealizzabile il contrario, giacché, giova ribadirlo, si troverebbe nell'impossibilità di una scelta tra le due cariche, stante la vigente causa di ineleggibilità cui segue l'annullamento dell'elezione.

Orbene, può auspicarsi da una parte, un intervento del legislatore in tal senso – atto a parificare le due situazioni altresì con riferimento alle cause di ineleggibilità "biunivoche" per i due mandati elettivi – e, dall'altra, che la novità introdotta dalla legge 148/2011, ovverosia la previsione di un'incompatibilità parlamentare "generalizzata" ad ogni altra carica pubblica, acquisti il *placet* anche a livello parlamentare e gli sia dato un effettivo séguito altresì da parte della "giurisprudenza" delle giunte, in modo da evitare che la Corte sia costretta ad adoperarsi tramite l'uso potenzialmente infinito delle pronunce additive al fine di fornire, sotto l'egida della ragionevolezza, una sistematicità teleologica al quadro delle cause di ineleggibilità ed alle affini (ma autonome⁴⁶) cause di incompatibilità con riguardo ai mandati elettivi nazionali e locali.

** Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale, Università di Pisa.

⁴⁶ È la Costituzione stessa che afferma l'autonomia dei due istituti facendovi riferimento in maniera distinta (articoli 65, 66, 122 Cost.) come sostenuto da L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1972, 1047; cfr. M. MIDIRI, *Art. 65*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Le Camere, II, Bologna — Roma, Zanichelli — Il Foro italiano, 1986, 76.