

**Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri:
prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in
incompatibilità, ora, invece... scompare!**

di Guido Rivosecchi *
(8 ottobre 2002)

1. Con deliberazione del 2 ottobre 2002, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati si è pronunciata, a maggioranza, dichiarando la compatibilità con il mandato parlamentare della carica di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e di presidente di Giunta provinciale. Ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare, i casi sottoposti alla Giunta riguardavano tre deputati in carica, eletti rispettivamente anche sindaco di Palermo nelle elezioni del 25 novembre 2001, sindaco di Latina nelle elezioni del 26/27 maggio 2002 e sindaco di Termoli nelle elezioni del 26/27 maggio 2002. La pronuncia appare di estremo interesse, in quanto, determina una svolta particolarmente significativa nella "giurisprudenza" parlamentare in tema di verifica dei risultati elettorali, con particolari effetti sul (possibile) cumulo dei mandati e, più in generale, circa una sostanziale ridefinizione della portata e dei limiti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità con la carica di deputato.

2. 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. Tuttavia, se l'ineleggibilità è espressamente prevista, l'incompatibilità tra mandato nazionale e mandati locali non è oggetto di specifica disciplina. Muovendo da queste premesse, per prassi costante la Giunta delle elezioni ha avvalorato, sin dalla I legislatura repubblicana (Lippolis, Midiri), un'interpretazione della normativa secondo la quale la carica che determina l'ineleggibilità, nel caso in cui venga assunta successivamente all'elezione parlamentare, comporta (soltanto) l'incompatibilità, dando così vita a quel fenomeno di oggettiva "trasformazione di cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità" (Manzella): in esito all'istruttoria della Giunta delle elezioni, il parlamentare viene invitato dal presidente di Assemblea ad optare, entro trenta giorni, per una delle due cariche. Che questa prassi non fosse in grado di garantire una corretta attuazione della legge e del disposto costituzionale – che espressamente distingue tra ineleggibilità ed incompatibilità - e si prestasse a favorire un'interpretazione distorta dei due istituti, rispondenti a finalità e a logiche non interscambiabili (Martines), lo si era visto da tempo. Una siffatta interpretazione dell'art. 7 del citato testo unico consente infatti il potenziale utilizzo delle cariche pubbliche e dei mandati locali ai fini della raccolta del consenso elettorale nell'ambito della comunità locale da investire nella successiva competizione elettorale per un seggio in Parlamento, o, viceversa, come nei casi in questione, di condurre la campagna elettorale per le cariche locali

nella "privilegiata" posizione di deputato. La tendenza ad avvalorare forme di disparità di trattamento tra i candidati - sia detto per inciso - appare tutt'altro che isolata: basti pensare alla vicenda relativa all'abuso dell'insindacabilità per le opinioni espresse che - secondo una consolidata "giurisprudenza" parlamentare (Lasorella), prima della nota "svolta" della Corte costituzionale dell'inizio del 2000 (ex pluribus, sentt. 10-11-56-82) - consentiva di considerare irresponsabili i candidati-parlamentari per comportamenti e dichiarazioni diffamatorie lesive non soltanto dell'onorabilità dei terzi, ma anche del principio di eguaglianza e della parità di chances in campagna elettorale (Elia). Ma se l'ineleggibilità si fonda - come avverte nella seduta del 2 ottobre anche l'on. Rossiello, coordinatore del Comitato per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze in seno alla Giunta delle elezioni della Camera - sull'esigenza di evitare questa *captatio benevolentiae*, l'incompatibilità, invece, mira a scongiurare alla radice un oggettivo conflitto di interesse tra cariche e uffici pubblici ricoperti. Ed è per questo che quest'ultima trova un'autonoma disciplina principalmente nella legge 13 febbraio 1953, n. 60 (c.d. "legge Sturzo"), oltre che nella stessa Costituzione. La prassi parlamentare ha invece avvalorato una commistione tra i due istituti. Guardando alle più recenti legislature, da un lato, questa tendenza - resa peraltro possibile in ragione della flessibilità della disciplina - ha consentito una "rimodulazione" del rapporto tra mandati locali e mandato parlamentare nella delicata fase di transizione a sistemi elettorali (tendenzialmente) maggioritari o, comunque, di investitura diretta degli Esecutivi, inaugurata proprio con l'elezione diretta di sindaci e presidenti di Giunte provinciali, consentendo ai partiti di "investire risorse umane" e di presentare personalità di spicco nelle competizioni elettorali per le cariche locali. Dall'altro, però, essa ha finito per snaturare la logica delle cause ostative all'assunzione della carica di deputato e, in definitiva, la ratio fondante la natura stessa dell'ineleggibilità. Se, infatti, il restringimento della gamma delle ineleggibilità e delle incompatibilità affonda le sue radici nello stesso principio democratico (Schmitt), postulando, quindi, una disciplina non troppo rigida (Midiri), non sembra che possa avvalorarsi la libera trasposizione di cause di ineleggibilità sul piano della semplice incompatibilità a detrimento della parità di chances tra i candidati nella competizione elettorale, obiettivo che, viceversa, l'ineleggibilità intende in primo luogo preservare (Barbera).

Per non parlare, poi, di come, alla luce della legge elettorale della Camera dei deputati, la prassi dell'"opzione successiva" in caso di ineleggibilità sopravvenuta, determini il possibile insorgere del problema dei seggi vacanti - con evidenti riflessi sull'attività degli stessi colleghi parlamentari - in caso di opzione dei parlamentari già in carica in favore del mandato locale, con il rischio di giungere a più o meno frequenti elezioni suppletive in caso di candidati eletti nei collegi uninominali, ovvero di avviare procedure di subentro per gli eletti nella quota proporzionale.

3. Anche nella XIII legislatura la prassi della trasformazione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità viene confermata: gli onn. Poli Bortone e Corsini, eletti rispettivamente sindaci di Lecce e di Brescia, nonché l'on. Nardone, eletto presidente della Giunta provinciale di Benevento, vennero dichiarati decaduti dalla carica di deputati con deliberazione dell'Assemblea del 14 aprile 1999, su conforme proposta della Giunta delle elezioni. Nell'ultima occasione, invece, la Giunta delle elezioni, avverte la lacune della disciplina e tuttavia, pur auspicando una revisione complessiva degli istituti, giunge a conclusioni paradossali. Stretta tra i "precedenti" di una prassi consolidata della Camera e il rischio di comprimere diritti fondamentali dei parlamentari-sindaci mediante un'interpretazione in via analogica delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità a fattispecie diverse di insindacabilità (così, on. Pecorella), si pronuncia in favore della compatibilità tra le due cariche. Desumere, però, dalla mancanza di un'espressa qualificazione normativa nel senso dell'incompatibilità tra deputato e presidente di giunta provinciale o sindaco di comune con più di 20.000 abitanti la facoltà di cumulare i due mandati, quando le cariche locali costituiscono espressa causa di impedimento giuridico all'assunzione della carica di parlamentare e possono determinare l'insorgere di conflitti di interesse più rilevanti di quelli che sono causa di incompatibilità (Elia, Manzella), viene però a costituire una pesante contraddizione rispetto alla logica stessa dell'ineleggibilità, nonché una sostanziale violazione dell'art. 7, lettere b) e c), del testo unico 30 marzo 1957, n. 361. 4. Va da sé, poi, quanto la questione sia delicata nel processo di adeguamento dell'ordinamento al principio maggioritario e quanto le conclusioni della Giunta delle elezioni della Camera siano lontane dal sistema dei cumuli tra mandato locale e mandato nazionale recentemente rilanciato, ad esempio, da Pitruzzella (anche) come meccanismo di formazione di una classe politica consono ai corollari del sistema maggioritario. La vicenda sommariamente richiamata costituisce infine un'ulteriore testimonianza di quanto si riveli anacronistico il meccanismo di verifica dei poteri sotteso all'art. 66 Cost. e di come sia ormai improcrastinabile - nonostante le recenti riforme del regolamento della Camera e del regolamento interno della Giunta sulle procedure di verifica delle elezioni - l'esigenza di introdurre forme di giustiziabilità della convalida parlamentare e delle delibere di Giunta e Assemblea mediante il ricorso, per lo meno in secondo grado, secondo i postulati del c.d. sistema "misto", ad istanze giurisdizionali esterne alle Assemblee parlamentari (Pace, Manetti), come anche la prospettiva comparatistica ha ormai a più riprese indicato (Lanchester), e come il "timido" avvio dell'esame di alcuni disegni di legge di revisione dell'art. 66 Cost. attualmente pendenti presso la Commissione affari costituzionali della Camera sembra, anche in questa legislatura, dimostrare.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Lecce.