

Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità in Italia

di Guido Rivosecchi

Sommario: 1. Introduzione: ambiguità degli istituti nelle trasformazioni della forma di Stato e della forma di governo – 2. Questioni definitorie e delimitazione dell’oggetto di indagine, tra presupposti di diritto positivo e procedimenti di accertamento delle fattispecie – 3. Una possibile chiave di lettura: l’interpretazione e la giustiziabilità degli istituti nelle asimmetrie tra i diversi livelli territoriali di governo – 4. L’equilibrio tra Corte, giudici e Parlamento in regime proporzionale: l’interpretazione “riduttiva” delle cause di ineleggibilità originarie e la loro possibile trasformazione, se sopravvenute, in cause di incompatibilità – 5. L’equilibrio tra giudici e Parlamento diventa precario: le divergenze sulle c.d. ineleggibilità d’affari – 6. Segue: la definitiva rottura tra l’orientamento degli organi giurisdizionali e quello delle Camere sull’ineleggibilità sopravvenuta (e sull’elusione delle norme sull’incompatibilità) per effetto del cumulo del mandato parlamentare con le cariche locali... – 7. Segue: ...e sull’ineleggibilità sopravvenuta in caso di condanna definitiva del parlamentare all’interdizione dai pubblici uffici – 8. Considerazioni conclusive: le esigenze di razionalizzazione della disciplina in una prospettiva speculare tra i diversi livelli territoriali di governo, con particolare riferimento alla ricomposizione delle asimmetrie nei procedimenti di accertamento.

1. Introduzione: ambiguità degli istituti nelle trasformazioni della forma di Stato e della forma di governo

La disciplina delle cause di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità con i mandati rappresentativi dei diversi livelli territoriali di governo appare tutt’altro che coerente, specie in ragione delle sue molteplici e niente affatto univoche linee evolutive, aggravate da prassi contraddittorie nell’interpretazione e nell’applicazione delle articolate fattispecie previste dal legislatore, nonché nella giustiziabilità degli istituti.

La materia è invece fortemente connaturata allo sviluppo di ogni sistema democratico, sin dalle origini caratterizzato dal tentativo di introdurre meccanismi di selezione e di rotazione nelle cariche pubbliche di governo¹, tanto più nella prospettiva storico-evolutiva assunta dalla dottrina del costituzionalismo, principalmente finalizzata a porre limitazioni al potere politico².

¹ Cfr. D. MUSTI, *Demokratia. Origini di un’idea*, Roma-Bari, Laterza, 1995, spec. p. 92 ss. e p. 141 ss.

² Su cui, da ultimo, G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006, *passim*, spec. p. 11 ss., p. 212 ss. e p. 242 ss.

Nel delicato tentativo di razionalizzare sotto forma di vincoli giuridici il libero dispiegarsi della competizione elettorale, il sistema delle incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità ha progressivamente assunto sempre maggiore rilevanza non soltanto nella prospettiva della c.d. legislazione elettorale di contorno - in stretta connessione, quindi, alla forma di governo - ma oggi, forse ancor di più, in quella della forma di Stato, specie in un sistema policentrico e multilivello come quello delineato per un verso dal Titolo V della parte seconda della Costituzione³ e, per l'altro, dal processo di integrazione europea⁴.

Dal primo punto di vista, le riforme amministrative e costituzionali dell'ultimo ventennio si sono fatte portatrici di una visione pluralistica dei processi di rappresentanza, sfociata, tra l'altro, nel principio della pari ordinazione degli enti politici territoriali nella costruzione della Repubblica (art. 114 Cost.) e nella conseguente valorizzazione di una molteplicità di sedi rappresentative nell'ordinamento, già insita, peraltro, in un coerente svolgimento del principio autonomistico (art. 5 Cost.). Dal secondo punto di vista, alla tradizionale centralità del Parlamento nazionale si sovrappone la dimensione comunitaria che vede, quanto meno nel Parlamento europeo, l'attivazione di ulteriori canali e circuiti rappresentativi. In questa prospettiva, entrambi i processi sopra richiamati sembrano avviare il concorso delle istituzioni europee e locali con il Parlamento nazionale nella compiuta realizzazione del principio rappresentativo. Ne discende la necessità di porre in essere una disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità coerente con queste trasformazioni della forma di Stato.

³ In questo senso, cfr. G.C. DE MARTIN, *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno - Roma, 9 gennaio 2001, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, Giuffrè, 2001, p. 15 ss., spec. p. 18 ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi - M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, p. 37 ss.

⁴ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, spec. p. 214 ss.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss.; Id., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, 27, p. 511 ss.; S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, p. 987 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, *passim*, spec. p. 69 ss.; I. PERNICE e F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 48 ss.; C. PINELLI, *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Atti del Convegno di Caserta - 6-7 maggio 2005, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2006, p. 91 ss., in specifico riferimento all'emersione, nell'esperienza dell'Unione europea, di una democrazia sovranazionale. Sulla coesistenza di elementi di federalismo, di confederazione di Stati e di cooperazione intergovernativa nell'esperienza della Comunità-Unione europea, cfr. E. DE MARCO, *Riflessioni preliminari sul processo costituente europeo*, in *Il processo costituente europeo*, a cura di P. Bilancia, Milano, Giuffrè, 2002, p. 18 ss., spec. p. 20.

A ciò si aggiunga il carattere sempre più direttamente rappresentativo assunto dai vertici degli organi esecutivi regionali e locali, in ragione dei sistemi di elezione diretta, che postulano esigenze di un ulteriore raccordo con gli istituti in commento. Sotto questo profilo, attraverso la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità finisce infatti per passare larga parte della concreta distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa, nonché dei principi di responsabilizzazione del decisore politico ai diversi livelli territoriali di governo.

Ancor prima, tuttavia, gli istituti in commento incidono sul piano della stessa forma di Stato, contribuendo non poco a rimodellare il rapporto tra corpo elettorale e istituzioni rappresentative. Al riguardo, basti pensare al contributo della giurisprudenza costituzionale, orientata a preservarne gli elementi costitutivi secondo principi di eguaglianza e parità di accesso alle cariche nei tratti costituzionali della democrazia pluralistica – a partire dalla regola generale dell'eleggibilità, affermata sin dalla sent. n. 46/1969 – rispetto ai quali gli elementi di razionalizzazione e di equilibrio della forma di governo, di cui gli istituti in commento costituiscono comunque parte integrante, appaiono sostanzialmente secondari. In altre parole, nella complessa e articolata trama del pluralismo costituzionale sono i partiti e i corpi intermedi ad assicurare quella necessaria mediazione tra il corpo elettorale e le istituzioni rappresentative, anche sotto il profilo dei meccanismi di selezione delle candidature e di accesso alle cariche elettive, che vengono quindi prevalentemente orientati dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito nel senso del *favor electionis* e di una conseguente interpretazione restrittiva delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

Sul piano della forma di governo, le torsioni maggioritarie impresse al sistema ormai da oltre quindici anni – ed ulteriormente acuite dalla scomparsa dei partiti politici costituenti – avrebbero poi dovuto essere bilanciate, tra l'altro, da un'ulteriore valorizzazione degli istituti in commento. Si pensi, da questo punto di vista, al contributo fornito dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito nel tentativo di mettere ordine in una disciplina caratterizzata da stratificazioni normative tutt'altro che univoche ed omogenee, nonché – in riferimento al Parlamento nazionale – all'impressionante incremento del contenzioso davanti alle giunte elettorali di Camera e Senato, nella fase successiva all'introduzione di sistemi prevalentemente maggioritari, a partire dal 1993. Radicalmente diversi sono infatti gli effetti – è bene anticiparlo – dell'annullamento di un'elezione avvenuta con un sistema plurinomiale proporzionale o con un sistema uninominale maggioritario: nel primo caso si determina la proclamazione di un candidato appartenente allo stesso partito o schieramento; nel secondo, è destinato invece a subentrare un avversario politico⁵.

⁵ Sul punto, cfr. G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, 1996, 281 ss.; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 656.

Anche da questo punto di vista, quindi, erano probabilmente i fattori endogeni – rappresentati, in prima battuta, da una legge elettorale proporzionale e dal tradizionale sistema dei partiti – a minimizzare l’impatto sul contenzioso elettorale parlamentare⁶.

2. Questioni definitorie e delimitazione dell’oggetto di indagine, tra presupposti di diritto positivo e procedimenti di accertamento delle fattispecie

In avvio di questa indagine, sembrano però preliminarmente opportune alcune precisazioni di carattere terminologico e concettuale dei tre istituti a cui si riferisce la presente relazione, soprattutto ai fini di una più proficua comparazione con l’ordinamento polacco.

Rispetto a ineleggibilità e incompatibilità, l’incandidabilità costituisce un istituto di più recente introduzione nell’ordinamento, previsto dal legislatore non già per il Parlamento nazionale, ma soltanto per gli organi rappresentativi di regioni ed enti locali⁷. Al riguardo, è opportuno tuttavia ricordare che sono pendenti davanti alle Camere progetti di legge, a partire dalle misure proposte dal Governo nel disegno di legge c.d. anti-corruzione – attualmente all’esame del Senato⁸ – appositamente orientati ad

⁶ È questa la conclusione a cui conduce il primo bilancio del funzionamento della verifica delle elezioni, nel periodo 1948-1965, tracciato da L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 748 e p. 791 s.

⁷ Cfr. artt. 55, 56 e 58 del d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), nel quale è stata trasfusa la disciplina sull’incandidabilità originariamente posta dall’art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante “Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”, successivamente modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, recante “Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali”, e legge 28 maggio 2004, n. 140 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative”).

⁸ Si tratta dell’A.S. XVI legislatura, n. 2156, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, che, all’art. 10, apporta modificazioni al T.U. delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati (e all’analogo T.U. delle leggi per l’elezione del Senato della Repubblica) al fine di disciplinare ulteriori condizioni di ineleggibilità assoluta con la carica di parlamentare. In particolare, viene previsto che l’ineleggibilità operi per i cinque anni successivi al passaggio in giudicato di una sentenza definitiva di condanna ad una pena superiore ai due anni di reclusione (ma con un’espressa clausola di salvaguardia della disciplina contenuta nel codice penale in materia di interdizione dai pubblici uffici) in riferimento a delitti particolarmente gravi (associazione di tipo mafioso; associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di stupefacenti; associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi; ogni delitto, consumato o tentato, con finalità di terrorismo; delitti di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, quali peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione per un atto d’ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio, corruzione in atti giudiziari, corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio). Viene infine previsto che il verificarsi di una delle cause indicate comporta la perdita delle condizioni di eleggibilità all’ufficio di parlamentare e la conseguente decadenza dalla carica che viene dichiarata dalla Camera di appartenenza: su questi aspetti, v. anche *infra*, paragrafo 7.

introdurre analoghe cause di impedimento alla posizione della candidatura al Parlamento nazionale e, conseguentemente, di ineleggibilità assoluta (con relativa nullità dell'eventuale elezione), in caso di condanne penali per reati di particolare gravità, con specifico riferimento a quelli contro la pubblica amministrazione⁹.

L'incandidabilità viene quindi fatta rientrare nelle fattispecie di ineleggibilità "in senso lato", indicando l'incapacità elettorale assoluta, ovvero la carenza di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche, che preclude l'esercizio dell'elettorato passivo e rende nulla l'eventuale elezione¹⁰. L'ineleggibilità "in senso stretto" (o "in senso proprio") concerne invece la sussistenza di una delle fattispecie previste dalla legge che, pur in presenza dei requisiti di eleggibilità, costituiscono comunque causa di impedimento all'instaurazione di un valido rapporto elettorale¹¹. L'incompatibilità, infine, indicherebbe la presenza di cause ostative al mantenimento della carica di membro delle assemblee elettive o di organi esecutivi, una volta eletto o nominato, a fronte di funzioni o cariche precedentemente ricoperte, rispetto alle quali, quindi, si impone un'opzione in via successiva entro i termini previsti dall'ordinamento¹².

Da tutto ciò consegue che l'incandidabilità e l'ineleggibilità incidono in senso preclusivo direttamente sulla posizione della candidatura; l'incompatibilità, invece, determina l'inconciliabilità della carica con altro ufficio o occupazione tenuti dalla medesima persona nel medesimo tempo¹³.

⁹ Esprime comunque dubbi sull'utilità dell'introduzione di fattispecie di incandidabilità per la carica di membro del Parlamento, N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 2 ss., ponendo in evidenza proprio la distinzione ontologica e funzionale tra il mandato parlamentare, da un lato, e quelli regionali e locali, dall'altro.

¹⁰ Cfr., ad esempio, F. PINTO, *Principi generali ed elettorato passivo*, in F. Pinto - S. D'Alfonso, *Incandidabilità ineleggibilità incompatibilità e status degli amministratori locali. Cause ostative al mandato, aspettative, permessi, indennità*, Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali coordinati da L. Vandelli, Commento Parte I - Titolo III - Capo II art. 55-70 - Capo IV art. 76-87, Rimini, Maggioli, 2001, p. 73 ss. Analogamente, M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 31, che comunque ricostruisce incandidabilità ed ineleggibilità come nozioni concettuali «differenziabili lungo un discrimine sottile».

¹¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Quinta Edizione riveduta ed aggiornata, Padova, CEDAM, 1960, p. 377, il quale rileva che «l'ineleggibilità, propriamente intesa, non include i casi di incapacità ed anzi presuppone l'esistenza della piena capacità di elettorato passivo [...] ma richiede il concorrere di cause che rendono inidonei all'investitura del mandato politico» (cors. ns.); F. MOHRHOFF, *Incompatibilità parlamentare*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, 1962, p. 585 ss.; L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, I, p. 1051.

¹² Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 229.

¹³ Cfr. V. MICELI, voce *Incompatibilità parlamentari*, in *Enc. giur. it.*, Milano, 1902, 714; L. GALATELLA, *Sui caratteri distintivi tra ineleggibilità ed incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, I, Padova, 1957, 615 ss.

A partire dall'ineleggibilità, la dottrina ha tentato di distinguere gli istituti, al loro interno, in riferimento al loro ambito di operatività. Si è così parlato di ineleggibilità "assoluta" e di ineleggibilità "relativa", ricorrendo la prima in tutti i collegi elettorali e la seconda soltanto in quei collegi in cui vengono esercitate determinate funzioni che potrebbero influenzare l'elettorato¹⁴; si sono distinte le cause di ineleggibilità "originarie" da quelle "sopravvenute", a seconda del momento in cui il soggetto ricada nella fattispecie di ineleggibilità; o ancora quelle "sanabili" da quelle "insanabili"¹⁵, riferendosi, questa seconda distinzione, anche alla sussistenza o meno della facoltà dell'interessato di rimuovere la causa di ineleggibilità dopo la data dell'elezione, ma prima del momento in cui avviene la verifica dei poteri (ipotesi comunque non prevista dal nostro ordinamento).

Quanto alle incompatibilità, sono state enucleate cause di incompatibilità "permanenti", da un lato, e "temporanee", dall'altro¹⁶, le prime rimosibili soltanto con l'opzione del candidato eletto in favore della carica in oggetto, ovvero di quella che determina l'incompatibilità, con la conseguente – in quest'ultima ipotesi, in caso di elezioni politiche – decadenza dal mandato parlamentare; le seconde relative a casi di incompatibilità preesistenti all'assunzione della carica in oggetto ed accertati soltanto dopo la cessazione reale dello stato di incompatibilità, per i quali, quindi, non vi sarebbe più luogo a procedere¹⁷. Rispetto ai profili soggettivi, già in epoca statutaria, si distingueva poi tra incompatibilità "obiettive" e incompatibilità "subiettive", facendo dipendere, le prime, da una qualità o funzione precedentemente rivestita dall'eletto, e, le seconde, dai "rapporti reali" tra l'eletto e l'assemblea rappresentativa¹⁸.

In specifico riferimento alle incompatibilità parlamentari, si è invece proposta – quanto ai profili temporali – la distinzione tra incompatibilità "preesistenti" e "sopravvenute", in base alla quale soltanto le prime avrebbero l'effetto di consentire l'opzione tra le due cariche, mentre le seconde, sopraggiunte successivamente alla convalida dell'elezione alla carica di parlamentare, determinerebbero, di per se stesse, la decadenza dal mandato parlamentare¹⁹, e – quanto a quelli soggettivi – tra incompatibilità "assolute" e "relative", laddove le prime determinerebbero comunque la

¹⁴ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Quarta Edizione, Torino, Utet, 1979, 650.

¹⁵ Distinzione che vale, semmai, in campo amministrativistico e che si deve, per il periodo statutario, a L. RAGGI, *Elettorato ed eleggibilità nel Comune*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte I, Milano, 1907/1930, 970 ss., poi riproposta nell'ordinamento costituzionale repubblicano da A. DE VALLES, *Questioni in tema d'ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri comunali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 307 ss.

¹⁶ Cfr. A. GILARDONI, voce *Incompatibilità*, in *Dig. it.*, XIII-1, Torino, 1902-1906, 577.

¹⁷ Cfr. V. LONGI, *Incompatibilità parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1960, 1395.

¹⁸ Cfr. A. GILARDONI, voce *Incompatibilità*, cit., 577, riferendosi, con le seconde, alle incompatibilità "soggettive" derivanti da eventuali controversie già instaurate tra l'eletto e l'istituzione rappresentativa.

¹⁹ Cfr. T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità parlamentari*, in *Annali seminario giuridico dell'Università di Catania*, III (1948-1949), Napoli, 1949, 478 ss., spec. 483. Cfr. V. LONGI, *Incompatibilità parlamentari*, cit., 1395.

decadenza dal mandato a prescindere dall'esercizio o meno dell'opzione da parte del soggetto che incorra in tali fattispecie²⁰.

Questi criteri di distinzione, prevalentemente elaborati nel periodo statutario, o comunque piuttosto risalenti, rivelano oggi uno scarso significato. Non soltanto essi non sembrano idonei ad individuare tutte le fattispecie di ineleggibilità ed incompatibilità che si sono andate a stratificare nell'ordinamento; ma, soprattutto, non colgono appieno il differente ancoraggio ai principi costituzionali che caratterizza rispettivamente le ineleggibilità e le incompatibilità parlamentari²¹.

Da quest'ultimo punto di vista, al fine di delineare un più chiaro discrimine tra i diversi istituti, appare preferibile adottare una ricostruzione "in chiave teleologica"²², in base alla quale l'ineleggibilità è volta a tutelare il diritto di voto (art. 48 Cost.) e l'eguaglianza effettiva tra i competitori (art. 51 Cost.); mentre l'incompatibilità mira piuttosto ad assicurare il libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.), dei mandati regionali e locali (artt. 121 e 122 Cost.) e l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Questo approccio consente di segnare una prima distinzione tra il fine dell'ineleggibilità, ovvero la tutela della libertà di voto degli elettori, che postula soprattutto la necessità di evitare situazioni in cui i titolari di determinati uffici possano utilizzarli per influenzare l'elettorato; e quello dell'incompatibilità, volta invece a scongiurare l'effettiva inconciliabilità tra due cariche²³.

In questa prospettiva, trasposto l'approccio teleologico o funzionale sul piano dell'ordinamento repubblicano, esso permette di cogliere il diverso ancoraggio costituzionale dei due istituti. Posta in questi termini, la differenza tra ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari appare ben più chiaramente delineabile, essendo l'ineleggibilità strumentale alla tutela della sfera dei diritti politici (e, in particolare, al corretto svolgimento delle competizioni elettorali), l'incompatibilità invece a garantire il corretto adempimento del mandato elettorale e della pubblica funzione²⁴, che assume un peculiare significato nel quadro repubblicano alla luce dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione²⁵.

²⁰ Cfr. V. LONGI, *Incompatibilità parlamentari*, cit., 1395.

²¹ Sul punto, per lo sviluppo di questa tesi, sia consentito un rinvio a G. RIVISECCHI, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1255 ss.

²² In questa prospettiva, cfr. V. MESSERINI, *Eleggibilità e sistema democratico. Le limitazioni alle scelte dei rappresentanti del corpo elettorale nel Parlamento e nei Consigli regionali, provinciali, comunali*, Milano, Giuffrè, 1983, 177 s.; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, 151 ss.; nonché G. RIVISECCHI, *Art. 65*, cit., 1255.

²³ Cfr. G. RIVISECCHI, *Art. 65*, cit., p. 1256 s.

²⁴ Cfr. F. GABRIELE, *La Corte costituzionale fra ineleggibilità ed incompatibilità nelle elezioni amministrative*, in *Foro amm.*, 1976, I, p. 312 ss.; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 145.

²⁵ Sul punto, cfr. D. SORACE, *A proposito della giurisprudenza costituzionale sulle "ineleggibilità"*, in *Giur. cost.*, 1975, II., p. 2705 ss.

Tuttavia, alla prova del riscontro concreto sulle fattispecie previste dal legislatore, i confini tra gli istituti tendono a presentarsi in termini maggiormente sfumati. In parte, infatti, la disciplina dettata dal T.U. del 1957 delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati pare riconducibile, da un lato, quanto alle ineleggibilità "in senso stretto", all'intento di evitare sia l'utilizzo strumentale della carica ai fini della raccolta del consenso (*captatio benevolentiae*), sia la soggezione nei confronti del titolare di un alto pubblico ufficio (*metus publicae potestatis*)²⁶; e, dall'altro, quanto alle incompatibilità, all'obiettivo di scongiurare l'insorgere di conflitti di interesse²⁷.

Per altro verso, tuttavia, sia le une²⁸ sia le altre²⁹ si ripropongono di prevenire ora il

²⁶ In questa prospettiva, possono inquadrarsi le due categorie di ineleggibili alla carica di parlamentare rispettivamente individuate dagli artt. 7 e 8 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, c.d. T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati (che costituisce disciplina comune al sistema delle ineleggibilità vigenti per il Senato, in virtù del rinvio espresso previsto dall'art. 5 d.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533, recante il T.U. delle leggi per l'elezione del Senato della Repubblica), principalmente riconducibili, da un lato, a cariche elettive locali (sindaci di città con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e presidenti di provincia) e a pubblici ufficiali e funzionari di pubblica sicurezza nella circoscrizione di loro competenza; dall'altro, a magistrati – esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori – nelle circoscrizioni sottoposte alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura.

²⁷ Si tratta della disciplina relativa alle incompatibilità parlamentari, regolata, in prima battuta, dalla legge 13 febbraio 1953, n. 60 (c.d. "legge Sturzo"), la quale vieta espressamente ai membri del Parlamento di ricoprire cariche sociali o funzioni di amministratore in enti pubblici o privati o società che siano, a vario titolo, sovvenzionate dallo Stato (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 228 e p. 230 s.; G. RIVOSCECHI, *Art. 65*, cit., p. 1260 ss.).

²⁸ Sembrano infatti piuttosto orientati a scongiurare ipotesi di conflitti di interessi, cagionati dalla mancata garanzia di imparzialità derivante dal contemporaneo esercizio di altre funzioni o attività, le diverse fattispecie enucleate rispettivamente dagli artt. 9 e 10 dello stesso T.U. delle leggi elettorali per la Camera, riconducibili a: diplomatici, consoli, vice-consoli, ufficiali addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri e tutti coloro che abbiano impiego da governi esteri; coloro che, in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private, risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica; rappresentanti, amministratori e dirigenti, o consulenti legali e amministrativi, di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi (per un'analisi completa delle fattispecie e delle relative implicazioni, sia consentito rinviare ancora a G. Rivoscechi, *Art. 65*, cit., p. 1260 s.).

²⁹ L'art. 9 della legge n. 60 del 1953 fa infatti salve, con scarsa chiarezza, soprattutto in rapporto alle cause di ineleggibilità, le fattispecie di incompatibilità previste dalle altre leggi vigenti, che toccano gli ambiti più disparati sintetizzabili in cinque categorie (cariche politiche elettive; membri di organi costituzionali o a rilevanza costituzionale; componenti di autorità indipendenti o di altri organismi di garanzia; cariche ricoperte in organismi giurisdizionali o "paragiurisdizionali"; incarichi in enti pubblici economici), potenzialmente in grado di far insorgere situazioni sia di scorretto utilizzo della carica ai fini della raccolta del consenso, sia di conflitto di interessi. A queste ultime si sono poi sovrapposte le fattispecie di incompatibilità previste dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione di conflitti di interesse": al riguardo, si rinvia alle considerazioni critiche di B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onesta. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 93 ss., il quale sottolinea efficacemente che la normativa in questione non intende prevenire l'insorgere di situazioni di contrasto o di divergenza tra dovere pubblico e interesse privato (nozione definita "statica" di conflitto di interessi), ma soltanto disciplinare alcuni dei possibili comportamenti dei membri del Governo che si trovino in conflitto di interesse (nozione c.d. dinamica o restrittiva), introducendo obblighi di astensione di scarsa o nulla efficacia.

metus publicae potestatis, ora l'insorgere di conflitti di interesse di diversa intensità, che si intendono risolvere, di volta in volta, indifferentemente con il ricorso all'uno o all'altro istituto³⁰.

Tenendo presente questo quadro di riferimento concettuale e terminologico, scopo del presente contributo è quello di fornire un'analisi dei diversi istituti, con particolare riferimento al Parlamento nazionale, finalizzata non tanto all'approfondimento delle articolate fattispecie³¹, quanto piuttosto al riscontro sulla sussistenza di categorie che ne caratterizzano il diverso fondamento e ancoraggio costituzionale, a partire dalla disciplina dei procedimenti di accertamento e di giustiziabilità, fortemente differenziata per i diversi livelli territoriali di governo. Tali procedure, infatti, nel caso italiano, si caratterizzano per la peculiare riserva in via esclusiva alle Camere sulla verifica dei titoli degli eletti (art. 66 Cost.), da cui discendono asimmetrie che si riflettono in maniera incisiva sul sistema complessivo degli istituti in commento.

3. Una possibile chiave di lettura: l'interpretazione e la giustiziabilità degli istituti nelle asimmetrie tra i diversi livelli territoriali di governo

Il diverso fondamento di ineleggibilità ed incompatibilità – con particolare riferimento al mandato parlamentare – può essere forse meglio colto andando al di là dell'approccio prevalentemente casistico che è stato tradizionalmente privilegiato non soltanto dalla giurisprudenza, ma anche dalla dottrina, contribuendo non poco – anche in questa materia – a cogliere “le regole del caso”³², in un processo interpretativo bilaterale che ha consentito di elaborare una modellistica inclusiva delle diverse manifestazioni concrete delle cause ostative all'assunzione o al mantenimento di una carica

³⁰ Cfr., ad esempio, A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., p. 135 ss.

³¹ In questa prospettiva, si vedano, in particolare, *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, a cura di G. Meloni, Rapporto di ricerca Luiss Guido Carli - UPI - Formez - FormAutonomie, Roma, 2007; N. LUPO E G. RIVISECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 259 ss., spec. p. 263 ss.

³² Nel senso indicato, in riferimento all'interpretazione costituzionale, da G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 171 ss. e p. 256 ss. e da R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantitativa delle fonti del diritto*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. PUGGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, *Delle fonti del diritto*, Napoli, Jovene, 2009, p. 46 ss.

elettiva, assunte, di volta in volta, come fatti da ricomporre nella casistica risultato dell'interpretazione³³. Tuttavia, nella mancanza di fondamenti concettuali saldi e dell'indicazione di fattispecie univoche da parte dello stesso legislatore, che dovrebbero invece costituire "seguito" coerente del differente ancoraggio costituzionale e delle specificità ontologiche dei diversi istituti, tale approccio ha finito per favorire una certa fungibilità tra ineleggibilità e incompatibilità. Il risultato, quindi, è stato quello di rinunciare a trarre in maniera compiuta (e conforme al disposto costituzionale) le diverse conseguenze che, quanto agli effetti, gli stessi istituti comportano, sino ad arrivare, nei casi più gravi, alla decadenza dal mandato parlamentare o dai mandati elettivi locali³⁴.

Nell'intento di minimizzare l'impatto delle regole in materia rispetto al libero dispiegarsi della competizione politica ed elettorale, anche la sopra richiamata giurisprudenza costituzionale ha finito per avallare un'interpretazione riduttiva degli istituti, che ha spesso condotto, ad esempio, a derubricare le cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità³⁵, specie nel modello di democrazia consensuale e compromissoria richiamato nell'introduzione al presente contributo³⁶.

Da questo punto di vista, non si può certo affermare che la giurisprudenza costituzionale (specie quella più risalente) – assieme, peraltro, a quella di legittimità e di merito – abbia tracciato coordinate interpretative certe, limitandosi, piuttosto, a sostenere la necessità di tipizzazione, specificità e determinatezza delle fattispecie di ineleggibilità e del loro ambito di applicazione, al fine di confermare l'orientamento generale in favore dell'eleggibilità³⁷.

³³ Riecheggiando, appunto, in qualche modo, il processo di interpretazione in senso bilaterale di cui parla G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., p. 171 ss. e p. 197; ripreso, sotto questo profilo, da R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti*, cit., p. 56.

³⁴ Anche se, come si vedrà, sono ben diversi i presupposti di diritto positivo, i procedimenti di accertamento e i sistemi di giustiziabilità delle cause ostative all'assunzione e al mantenimento della carica di parlamentare rispetto a quelle regionali e locali, per le quali, tra l'altro, è espressamente previsto l'istituto dell'incandidabilità dall'art. 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990, poi trasfuso nell'art. 58 del del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), con conseguente nullità dell'eventuale elezione del soggetto incandidabile (cfr., ad esempio, *Cons. Stato*, Sez. V, 2 maggio 2002, n. 2333).

³⁵ Cfr. L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità*, cit., p. 1048; F. GABRIELE, *La Corte costituzionale fra ineleggibilità ed incompatibilità*, cit., p. 312 ss.; F. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, I, p. 569 ss.

³⁶ Cfr. *supra*, paragrafo 1.

³⁷ In questa prospettiva, per recenti rassegne rispettivamente dedicate alla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e amministrativa, si vedano E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi*, cit., p. 71 ss.; D. BOLOGNINO, *Le pronunce della Corte di Cassazione in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli enti locali*; V. ANTONELLI, *Il contributo del Consiglio di Stato*.

Anzi, a ben vedere, è proprio nella prospettiva da ultimo richiamata che la giurisprudenza costituzionale ha sottoposto le cause di ineleggibilità ad uno scrutinio stretto in termini di ragionevolezza e proporzionalità – anche attraverso il meccanismo dell’illegittimità costituzionale consequenziale, che si è riverberato, in taluni casi, sulle discipline di più livelli di governo – al fine di favorirne un’interpretazione riduttiva. Esemplificative, sul punto, paiono le censure di costituzionalità che hanno colpito la disciplina sulle c.d. “quote rosa”: sentt. n. 422/1995 e 49/2003³⁸.

Sotto questo profilo, specie sino all’introduzione di sistemi maggioritari, non può non riscontrarsi una certa convergenza nel “dialogo” tra giudice e legislatore, anche per effetto di quell’approccio casistico che ha consentito, da un lato, alle Camere di non irrigidire l’interpretazione delle fattispecie in termini rigorosamente binari (ineleggibilità/incompatibilità) – sia nella fase di accertamento che in quella della sanzione – e, dall’altro, al giudice – specie a quello costituzionale – di preservare i tratti della democrazia pluralistica fondata sui corpi intermedi e sul sistema dei partiti.

Per effetto, da un lato, dei sopra richiamati fattori inerenti alle trasformazioni della forma di Stato in senso maggiormente policentrico, e, dall’altro, della crisi dei partiti costituenti e dell’introduzione di sistemi elettorali ad impianto maggioritario – variamente articolati nei diversi livelli territoriali di governo – la prospettiva sembra invece mutare. Nel nuovo contesto, emergono infatti fattori di sempre più netta divergenza tra l’orientamento delle Camere nella verifica dei titoli degli eletti e quello dei giudici nell’interpretazione degli istituti a livello regionale e locale.

Al fine di cogliere meglio tali processi, sembra di una qualche utilità tentare di andare al di là dell’approccio meramente casistico sopra richiamato, riflettendo, invece, sulle rilevanti asimmetrie intercorrenti tra i diversi livelli territoriali di governo sotto il profilo dei procedimenti di accertamento delle fattispecie e della loro effettiva giustiziabilità. Questi ultimi, infatti, finiscono spesso per acuire ulteriormente il grado di disomogeneità che caratterizza la disciplina degli istituti, specie in una prospettiva di analisi speculare tra le discipline previste per i diversi enti territoriali³⁹.

Infatti, mentre per il livello regionale e locale le controversie sui casi di ineleggibilità ed incompatibilità sono, in ultima istanza, affrontate e risolte da un giudice – ordinario o amministrativo, e, eventualmente, costituzionale – per il livello nazionale esse sono invece demandate alle stesse Camere, in forza del disposto dell’art. 66 Cost., ai sensi del quale ciascun ramo del Parlamento giudica dei titoli di ammissione dei propri membri e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. La peculiarità del sistema italiano vede quindi una “giurisprudenza” parlamentare a chiusura

³⁸ Su cui si rinvia alla relazione di M. OLIVETTI, *Le questioni di genere nell’elettorato attivo e passivo*.

³⁹ In questa chiave di lettura, cfr. N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in *Le leggi elettorali regionali*, cit., p. 49 ss., spec. p. 62 ss.

del sistema, frutto di decisioni di tipo politico, assunte in base al principio di maggioranza, seppure in esito a procedimenti di tipo simil-contenzioso, non privi di garanzie per i soggetti coinvolti⁴⁰. Al riguardo, va infatti ricordato il tentativo di rafforzare le garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali operanti in sede di giunte elettorali di Camera e Senato, perseguito ormai da oltre un decennio in entrambi i rami del Parlamento, specie attraverso modificazioni dei regolamenti parlamentari⁴¹. Esso, tuttavia, ha finito per essere molto spesso frustrato dalle pronunce, assunte in via definitiva, dell'Assemblea, che rispondono a criteri esclusivamente politici e sono adottate in base ad una brutale applicazione della regola di maggioranza, anche a fronte di accertamenti incontrovertibili, in esito al giudizio di convalida, di segno opposto rispetto al risultato elettorale e alla successiva proclamazione⁴².

Pur nel carattere comunque discrezionale del procedimento di accertamento – e nella conseguente difficoltà di individuare, per questa via, criteri univoci nella distinzione degli istituti⁴³ – non vi è dubbio che la scelta del Costituente di devolvere il giudizio ad organi politici o giurisdizionali, o ancora di introdurre sistemi “misti” ai fini del sindacato sul contenzioso elettorale appaia, specie in “regime” maggioritario⁴⁴, non neutra sotto il profilo delle garanzie⁴⁵, al di là dei comunque rilevanti problemi di legittimazione dell’“arbitro” della verifica dei titoli degli eletti⁴⁶.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 233 ss., il quale definisce le garanzie del procedimento di verifica dei poteri “di tipo paragiurisdizionale”; C. DE CARO, *Lo status di parlamentare*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 53.

⁴¹ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 89 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, cit., p. 1276.

⁴² Sul punto, si veda anche G. RIVOCCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece... scompare!* (8 ottobre 2002), in www.forumcostituzionale.it; nonché, ampiamente, M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., p. 662 ss. e p. 667, il quale sottolinea opportunamente come il concreto atteggiarsi del potere di verifica delle Camere finisca sostanzialmente per frustrare la stessa riserva di legge della disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità di cui all'art. 65 Cost.

⁴³ In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Brevi note a chiusa*, in *Le leggi elettorali regionali*, cit., p. 188.

⁴⁴ In questo scritto, si utilizza il termine “regime” facendo riferimento a quella “polivocità” messa in luce da F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 804, che vi ricomprende «le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture d'autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei concreti ordinamenti», rispetto al quale pare quindi parte integrante il sistema elettorale.

⁴⁵ Così, ad esempio, F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2859 ss.

⁴⁶ Su cui, cfr., ampiamente, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, a cura di A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi, Torino, Giappichelli, 2000, p. 119 ss., spec. p. 121 ss.

È quindi la differente disciplina costituzionale che caratterizza il mandato parlamentare rispetto ai mandati locali (peraltro ribadita, sotto diversi profili, dalla giurisprudenza costituzionale: sentt. nn. 129/1981; 154/1985; 379/1996; 106 e 306/2002), e la conseguente scelta del Costituente di attribuire in via esclusiva alle Camere il giudizio sulla convalida degli eletti, a determinare conseguenze profondamente divergenti sotto il profilo dell'accertamento delle cause ostative all'assunzione e al mantenimento delle cariche elettive⁴⁷.

Di qui, muovono i risultati, a tratti profondamente divergenti, della c.d. giurisprudenza parlamentare, da un lato, e della più recente giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, dall'altro. Da questo angolo prospettico, tenendo ben presenti, sullo sfondo, le linee evolutive dei rapporti tra politica e giustizia nel sistema italiano⁴⁸, sembra plausibile proporre una ricostruzione dei differenti presupposti e del "seguito" degli istituti in commento nei diversi livelli territoriali di governo, distinguendo, a titolo esemplificativo, tre settori – che, in buona parte, corrispondono a distinte fasi temporali segnate dalla discontinuità rappresentata dall'introduzione di sistemi elettorali maggioritari –, nei quali l'orientamento della giurisprudenza appare più o meno divergente rispetto a quello delle Camere.

L'accostamento pare per certi versi azzardato se soltanto si considera che ben diversi risultano i presupposti di diritto positivo che caratterizzano la disciplina in materia rispettivamente prevista per le cariche elettive nazionali, regionali e locali. Oltre alla già menzionata questione dell'incandidabilità (non ancora introdotta per il Parlamento nazionale), si consideri, a titolo di esempio, l'istituto della sospensione in caso di ineleggibilità sopravvenuta determinata dalla perdita della capacità elettorale, prevista per i mandati elettivi locali, ma non per quello di parlamentare⁴⁹.

Vi è tuttavia una prima considerazione di immediata evidenza (ma di non poco conto, ai fini dell'effettivo rendimento degli istituti in commento) che rende praticabile la comparazione tra le discipline e le prassi adottate ai diversi livelli territoriali di governo, nonché – per anticipare le conclusioni – difficilmente sostenibile il mantenimento di una normativa non adeguatamente coerente nella prospettiva speculare tra un livello e l'altro. Si tratta del rapporto tra eletti ed elettori, che vede, nella realtà, molto spesso accedere alle cariche elettive – ora a livello nazionale, ora regionale, ora locale – gli stessi protagonisti della classe politica. Rispetto a quest'ultima, quindi, quantomeno dal suo punto di vista, è stato osservato che «poco o nulla si giustificano

⁴⁷ Cfr. N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, cit., p. 11 ss.

⁴⁸ Su cui, in chiave politologica, nell'ambito di una copiosa letteratura, si vedano F. CAZZOLA – M. MORISI, *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima Repubblica*, Milano, Feltrinelli, 1996, passim, spec. p. 19 ss.

⁴⁹ Su cui v. anche *infra*, paragrafo 7, specialmente per le considerazioni svolte in merito all'impossibilità di applicare l'istituto della sospensione dalle cariche elettive regionali e locali al mandato parlamentare.

divieti, limiti e soglie radicalmente diversi» tra diversi livelli territoriali di governo nella disciplina in commento⁵⁰, con il rischio – si potrebbe aggiungere – di affievolire il grado di legittimazione degli stessi istituti, finalizzati invece a costituire uno dei più rilevanti sistemi di regolazione del rapporto tra eletti ed elettori.

Con queste premesse, pare possibile tracciare un raffronto tra alcuni spunti desumibili dall'orientamento della giurisprudenza e quello delle Camere – rispetto a categorie e fattispecie assimilabili utilizzate dal legislatore – proprio per tentare, al di là dell'approccio casistico, spesso privilegiato a fini classificatori, di operare un riscontro sul diverso fondamento concettuale degli istituti e sulle conseguenze che da esso si possono trarre in punto di accertamento e di giustiziabilità.

4. L'equilibrio tra Corte, giudici e Parlamento in regime proporzionale: l'interpretazione “riduttiva” delle cause di ineleggibilità originarie e la loro possibile trasformazione, se sopravvenute, in cause di incompatibilità

Procedendo, quindi, con un eccesso di semplificazione e con tutte le accortezze del caso – anche in merito all'ulteriore difficoltà di proporre una comparazione tra le coordinate interpretative tracciate da organi giurisdizionali e quelle fornite da organi che rimangono comunque politici – in una prima fase, caratterizzata da un sistema elettorale proporzionale, il contenzioso davanti alle giunte parlamentari e alle Assemblee, contenuto dai fattori che si sono anche sopra messi in rilievo⁵¹, non determinava profonde divergenze rispetto all'orientamento prevalente della giurisprudenza costituzionale.

Andando per ordine, il diverso fondamento costituzionale degli istituti, assunto in una prospettiva teleologica, è stato anzitutto colto dalla Corte costituzionale, che ha così potuto postulare una disciplina differenziata di ineleggibilità e incompatibilità, riferibile a tutti i livelli territoriali di governo⁵². Infatti, in assenza di un sindacato costituzionale sulle elezioni politiche per effetto dell'art. 66 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha avuto ad oggetto l'elettorato passivo nelle elezioni locali, stabilendo però principi fondamentali di portata più generale, valevoli anche per il Parlamento nazionale⁵³. Attraverso la riconduzione dell'elettorato passivo ai diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.⁵⁴, la Corte ha infatti fissato un limite alla discrezionalità del legislatore nel determinare cause di ineleggibilità, ritenendo che sussista l'obbligo di favorire la

⁵⁰ Così, N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, cit., p. 52.

⁵¹ Anche sulla scorta della riflessione di L. ELIA, voce *Elezioni politiche*, cit., p. 748, il quale sottolinea come, in regime proporzionale, le vicende della verifica delle elezioni nel periodo 1948-1965 non abbiano prodotto elementi conflittuali tali da indurre il legislatore a trasferire il giudizio ad organi terzi.

⁵² Cfr. sentt. C. cost. nn. 42/1961; 77/1970; 235/1988; 1020/1988; 510/1989.

⁵³ Sul punto, cfr. M. MIDIRI, *Art. 65*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Le Camere, tomo II, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, 1986, p. 76.

⁵⁴ Tra le tante, sentt. C. cost. nn. 235/1988; 539/1990; 141/1996.

“grande regola” dell’eleggibilità⁵⁵, orientamento, quest’ultimo, costantemente confermato anche dal Consiglio di Stato⁵⁶. Sul versante opposto, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la necessità che il legislatore garantisca la libera espressione di voto del corpo elettorale, l’autenticità della competizione elettorale⁵⁷, la parità di condizioni tra i candidati e l’effettiva genuinità del voto⁵⁸.

Nell’ambito di questi principi, la Corte ha quindi proceduto alla distinzione della *ratio* fondativa tra i due istituti dell’ineleggibilità e dell’incompatibilità⁵⁹; per poi giungere ad individuare, e a riconoscere come meritevoli, diversi profili finalistici correlati all’ineleggibilità. Si giustificano così le fattispecie di ineleggibilità o di incompatibilità volte a scongiurare i conflitti di interessi, in ragione della mancata garanzia di imparzialità derivante dal contestuale esercizio di altre funzioni o attività svolte dai parlamentari; e i conflitti tra funzioni, in ragione della difficoltà materiale derivante dal contemporaneo esercizio di molteplici funzioni o attività⁶⁰.

L’approccio funzionale ha quindi consentito di valorizzare la natura non più unidirezionale, ma sostanzialmente bivalente degli istituti in questione⁶¹: ineleggibilità ed incompatibilità paiono, infatti, strumento di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene considerato causa di impedimento al corretto esercizio della funzione rappresentativa⁶². La Corte costituzionale ha perciò tradotto il proprio sindacato in uno scrutinio di ragionevolezza sulle scelte di (necessaria) differenziazione nell’accesso alle cariche pubbliche, operate dal legislatore al fine di tutelare il corretto esercizio della funzione, andando alla ricerca di un ragionevole nesso funzionale tra la causa considerata di impedimento e la pubblica funzione tutelata dall’ineleggibilità o dall’incompatibilità⁶³.

⁵⁵ In base alla quale “l’eleggibilità è la regola, l’ineleggibilità l’eccezione”: cfr. sentt. C. cost. nn. 46/1969; 108/1969; 166/1972; 129/1975; 45/1977; 5/1978; 235/1988; 53/1990; 344/1993. Su questi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, si veda, ad esempio, U. POTOTSCHNIG, *Art. 97, 3° comma, sezione II* [art. 51], in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, La pubblica amministrazione, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1994, p. 385 ss.

⁵⁶ Cfr., ad esempio, *Cons. Stato*, Sez. I consultiva, par. n. 427 del 9 maggio 2001; *Cons. Stato*, Sez. V, 16 dicembre 2004, n. 8096.

⁵⁷ Sent. C. cost. nn. 38/1971; 45/1977; 5/1978.

⁵⁸ Sent. C. cost. nn. 162/1985; 235/1988; 1020/1988; 510/1989; 53/1990.

⁵⁹ Cfr. sentt. C. cost. nn. 42/1961; 77/1970; 235/1988; 1020/1988; 510/1989.

⁶⁰ Sent. C. cost. 97/1991; spunti anche in sent. C. cost. nn. 45/1977; 129/1977; 162/1985.

⁶¹ In questo senso, ad esempio, C. Pinelli, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto* in «condizioni ambientali peculiari», in *Giur. cost.*, 1990, p. 3112; F. Bertolini, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, I, p. 580.

⁶² Cfr. G. FERRARI, voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 644 s.; C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo*, cit., p. 3114.

⁶³ Cfr., al riguardo, F. GABRIELE, *La Corte costituzionale fra ineleggibilità ed incompatibilità*, cit., p. 307, secondo il quale la Corte «si spinge ad accertare di volta in volta la ragionevolezza della limitazione del diritto di elettorato passivo (in via generale riconosciuto a tutti) nonché, per così dire, la sua cedevolezza di fronte alle eventuali, prevalenti esigenze di pubblico interesse». La prospettiva di analisi è ulteriormente sviluppata da F. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità*, cit., p. 592 ss. Sul punto, si vedano le ulteriori considerazioni di U. POTOTSCHNIG, *Art. 97, 3° comma, sezione II* [art. 51], cit., p. 386 ss.

Su tali basi, risulta difficile giungere ad una determinazione *a priori* delle principali fattispecie di ineleggibilità e di incompatibilità⁶⁴. I frequenti fenomeni di commistione tra i due istituti non sono, comunque, soltanto il prodotto delle scelte affatto univoche del legislatore rispetto al dettato costituzionale, che distingue invece i due istituti ex artt. 65, 66 e 122 Cost., ma paiono in parte rinvenibili anche nella stessa giurisprudenza costituzionale, che ha determinato la c.d. “riduzione” delle ineleggibilità ad incompatibilità (ad esempio, sentt. C. cost. nn. 42/1961; 46/1969)⁶⁵, derubricando così, con sentenze manipolative, alcune cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità, potenzialmente rimovibili, perciò, nella fase successiva all’elezione⁶⁶. Altre volte la Corte, anche nella giurisprudenza più recente, confermando il principio della c.d. conversione, ha giocato sulla fungibilità degli istituti al fine di colmare le omissioni del legislatore regionale, valorizzando l’estensione del vincolo di configurazione delle ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità (da ultimo: sent. n. 143 del 2010).

Sulla base di questi presupposti, le giunte parlamentari, sino all’avvento di sistemi elettorali maggioritari poco sollecitate sotto il profilo dell’accertamento di cause originarie di ineleggibilità e di incompatibilità, hanno soprattutto dovuto affrontare il fenomeno, invece piuttosto frequente, dei parlamentari che, in corso di mandato, siano interessati da una causa di ineleggibilità. Dopo una prima fase, peraltro assai limitata, di interpretazione rigorosa dell’ineleggibilità sopravvenuta rispetto ai mandati locali - caratterizzata, tra l’altro, nella I legislatura, da una dichiarazione di decadenza nei confronti del deputato Giorgio La Pira, eletto sindaco di Firenze⁶⁷ - la “giurisprudenza” parlamentare, in via creativa, ha delineato e consolidato l’istituto della c.d. “conversione” delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità. Va precisato, però, che tale trasformazione non ha mai riguardato le cause di ineleggibilità “in senso lato”, quelle, cioè, riferibili ai requisiti essenziali dell’elettorato passivo (in gran parte coincidenti con i requisiti richiesti ai fini dell’elettorato attivo, nel presupposto dell’identificazione tra eleggibili ed elettori propria del carattere democratico della rappresentanza politica), ma soltanto quelle di ineleggibilità “in senso stretto”, riferibili, cioè, alle fattispecie tassativamente indicate dal legislatore⁶⁸, tra le quali figurano le cariche di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e di presidente di giunta provinciale.

⁶⁴ In questo senso, si veda ancora F. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità*, cit., pp. 580 e 590 s.

⁶⁵ Al riguardo, si vedano le considerazioni critiche di L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità*, cit., p. 1048 ss.; F. GABRIELE, *La Corte costituzionale fra ineleggibilità ed incompatibilità*, cit., p. 311 ss.; F. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità*, cit., p. 576.

⁶⁶ In questo senso, cfr. F. GABRIELE, *La Corte costituzionale fra ineleggibilità ed incompatibilità*, cit., p. 312; U. POTOTSCHNIG, *Art. 97, 3° comma, sezione II [art. 51]*, cit., p. 389; R. SCARCIGLIA, *La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e rilievi critici*, in *Quad. cost.*, 1997, p. 346.

⁶⁷ Cfr. Atti Camera dei deputati, seduta del 22 dicembre 1952.

⁶⁸ Per un approfondimento di questa distinzione, cfr. N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, cit., p. 263 ss.

Più specificamente, per prassi costante, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato hanno avvalorato, sin dalla I legislatura repubblicana, 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'incompatibilità⁶⁹. Si è dato così vita a quel fenomeno di oggettiva "trasformazione di cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità"⁷⁰: in esito all'istruttoria della Giunta delle elezioni, il parlamentare veniva invitato dal Presidente di Assemblea ad optare, entro trenta giorni, per una delle due cariche.

Pur trovando, in origine, tale prassi un aggancio normativo nell'art. 25, comma 2, della legge 6 febbraio 1948, n. 29, laddove era previsto che, sia pure soltanto per i senatori non elettivi, le fattispecie di ineleggibilità per pubblico ufficio indicate dalla legge elettorale della Camera operassero come cause di incompatibilità⁷¹, essa costituiva comunque un'interpretazione forzata del disposto legislativo, inidonea a garantire una corretta attuazione delle norme costituzionali, che espressamente distinguono tra ineleggibilità ed incompatibilità. Si consideri, in particolare, che una siffatta interpretazione dell'art. 7, comma 1, lett. b) e c), del T.U. n. 361 del 1957 – che sancisce l'ineleggibilità alla carica di parlamentare dei presidenti delle giunte provinciali e dei sindaci dei comuni con popolazione maggiore di 20.000 abitanti – permette di condurre la campagna elettorale per le cariche locali nella "privilegiata" posizione di deputato (consentendo, in via successiva, di optare per la carica locale o mantenere il seggio parlamentare).

Ciononostante, anche alla luce della suesposta giurisprudenza costituzionale più risalente, la dottrina ha teso ad avallare l'istituto della "conversione": ora per l'impossibilità di far valere cause di ineleggibilità che incidono sulla capacità elettorale del candidato se non dopo l'elezione – cosicché esse potrebbero operare soltanto come motivi di incompatibilità⁷² – ora per la necessità di preservare una ricostruzione unitaria degli artt. 65 e 66 Cost., valorizzando, in tal modo, la riserva alle Camere della verifica dei titoli degli eletti e la connessa autonomia interpretativa⁷³.

Tale orientamento – comunque non riferibile alle cause di ineleggibilità "in senso lato" (carenza della capacità elettorale) – non rifletteva soltanto l'intento di minimizzare l'impatto delle decisioni di verifica dei titoli degli eletti rispetto al libero dispiegarsi della competizione elettorale, ma soprattutto la consapevolezza della profonda

⁶⁹ Sul punto, cfr. M. MIDIRI, *Art. 65*, cit., p. 91 ss. e p. 109; G. RIVOCSECCI, *Art. 65*, cit., p. 1264 ss.

⁷⁰ Così, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 229.

⁷¹ Sul punto, cfr. anche V. LONGI, *Incompatibilità parlamentari*, cit., p. 1394; V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Le Camere, tomo II, cit., p. 161, nota 1; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., p. 148 s., nota 30.

⁷² Così, V. LONGI, *Incompatibilità parlamentari*, cit., p. 1394.

⁷³ Così, A. MANZELLA, *Formazione della Camera*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 99 ss.; Id., *Il parlamento*, cit., p. 229 s.

legittimazione di cui – nel sistema dei partiti costituenti – godevano gli organi parlamentari nell’esercizio di questo delicato ruolo “arbitrale”. Analogamente, nella fase immediatamente successiva alla crisi dei partiti tradizionali, l’ampio margine di apprezzamento riservato agli organi parlamentari – che si esprimeva anche attraverso l’istituto della c.d. conversione – trovava probabilmente fonte di ulteriore legittimazione nella scarsa convinzione in merito alla possibilità di assicurare la “neutralizzazione” della funzione di accertamento per il solo fatto di allocarla dalla sede politica a quella giurisdizionale⁷⁴.

In questa fase, quindi, non sembra di poter riscontrare una netta divergenza tra l’orientamento della giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, da un lato, e la “giurisprudenza” parlamentare, dall’altro. Anzi, è proprio sulla base della giurisprudenza costituzionale per così dire “riduttiva”, che dottrina autorevole ha ricostruito le incompatibilità come *minus* piuttosto che, come il dettato costituzionale lascerebbe intendere, come *aliud*⁷⁵.

Muovendo invece dagli artt. 65, 66 e 122 Cost., che espressamente distinguono i due istituti, sembra preferibile ricostruire ineleggibilità e incompatibilità nei loro presupposti e fondamenti concettuali differenti⁷⁶, dal cui accertamento non possono che trarsi conseguenze ed effetti giuridici diversi, sino ad arrivare, nei casi previsti dall’ordinamento, alla decadenza dal mandato parlamentare⁷⁷.

5. L’equilibrio tra giudici e Parlamento diventa precario: le divergenze sulle c.d. ineleggibilità d’affari

Sino all’introduzione di sistemi maggioritari, sembra quindi registrarsi una certa corrispondenza, se non una vera e propria osmosi, tra giurisprudenza e pronunce delle Camere. Cogliendo questa prospettiva, potrebbe quindi riconoscersi – quantomeno sotto certi profili – come la prima abbia sostanzialmente creato i presupposti per le deliberazioni parlamentari, o che, per lo meno, entrambi gli orientamenti siano stati alimentati dalla prioritaria necessità di favorire l’accesso in condizioni di parità alle cariche elettive.

⁷⁴ In questo senso, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 141.

⁷⁵ Così, L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità*, cit., p. 1054, che individua, a fondamento di questa ricostruzione, la giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “riduzione” delle cause di ineleggibilità di cause di incompatibilità e la “giurisprudenza” parlamentare sulla convertibilità delle cause di ineleggibilità sopravvenuta in cause di incompatibilità. In senso analogo, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 229 s.

⁷⁶ In questo senso, ad esempio, M. MIDIRI, *Art. 65*, cit., 108; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, cit., 153; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., 150.

⁷⁷ Al riguardo, cfr. G. RIVOCCHI, *Art. 65*, cit., 1264.

Soltanto nella fase successiva – in cui già si profila la crisi dei partiti politici tradizionali – si determina una tendenziale divergenza tra giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, da un lato, e “giurisprudenza” parlamentare, dall’altro. Esemplicativa, sotto questo profilo, la “giurisprudenza” parlamentare sulla c.d. ineleggibilità d’affari. Dopo un lungo periodo, dalla I alla X legislatura repubblicana, in cui le pronunce delle giunte sembravano orientate a tutelare il *profilo sostanziale* dell’interesse pubblico nella disciplina sulle ineleggibilità al fine di evitare conflitti di interesse⁷⁸, nelle legislature successive la “giurisprudenza” parlamentare ha avvalorato un’interpretazione decisamente restrittiva delle cause di ineleggibilità disciplinate dall’art. 10, n. 1, del DPR n. 361 del 1957, con specifico riferimento a “coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l’obbligo di adempimenti specifici, l’osservanza di norme generali o particolari, protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l’autorizzazione è sottoposta”. Ci si riferisce, in particolare, al “caso D’Angelo” (1989) e al “caso Berlusconi” (1994; 1996; 2002)⁷⁹, nei quali è stata respinta la tesi di coloro che propendevano per un’interpretazione estensiva della norma, al fine di scongiurare l’insorgere di conflitti di interesse, riconducendo l’inciso “in proprio”, di cui all’art. 10, comma 1, nn. 1 e 3, del T.U. n. 361 del 1957, agli

⁷⁸ Rilevando che «la libertà che viene in considerazione [...], in tema di eleggibilità, non è la libertà del cittadino di approfittare dello Stato per i propri egoistici interessi, ma la libertà dello Stato in una con la libertà della intera collettività nazionale, che dal retto governo e dalla indipendenza dello Stato viene tutelata», con la conclusione che «l’eleggibilità deve venire esclusa ogni volta che il rapporto di affari o di sovvenzione si risolve in un profitto del privato»: cfr. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati nel “caso Monte” (*Atti Cam. Dep.*, II legislatura, Doc. X, n. 2, 4).

⁷⁹ Nel “caso D’Angelo”, a fronte di ricorsi tesi a far valere l’ineleggibilità per “obiettiva inconciliabilità di uffici” (il deputato D’Angelo era presidente di un consiglio di amministrazione di una società vincolata con lo Stato da contratti di appalto e concessione), l’Assemblea ha convalidato l’elezione rigettando la proposta della Giunta, mediante un’applicazione restrittiva all’art. 10, comma 1, n. 1, T.U. n. 361 del 1957, adducendo motivazioni inerenti alla sostanziale carenza di quei vincoli stringenti tra Stato e società concessionaria presupposti dalla norma: cfr. *Atti Cam. Dep.*, X leg., seduta del 19 luglio 1989, discussioni, 35454. Nel “caso Berlusconi”, la Giunta delle elezioni della Camera non ha ritenuto di applicare la fattispecie di ineleggibilità prevista dall’art. 10, comma 1, nn. 1 e 3, del T.U. citato, a chi esercita indirettamente le attività di impresa previste dalla norma. La Giunta delle elezioni della Camera, nelle tre occasioni successive alle elezioni politiche del 1994, del 1996 e del 2001, ha infatti dichiarato l’infondatezza dei ricorsi proposti avverso l’elezione di Berlusconi, in virtù dell’impossibilità di fare valere la norma in questione, in quanto la dizione “in proprio” per qualificare la titolarità di una concessione deve intendersi “in nome proprio”, anche alla luce del consolidato principio che non consente un’interpretazione estensiva o analogica delle norme restrittive dell’elettorato passivo, cosicché la fattispecie di ineleggibilità non risulterebbe applicabile a Berlusconi, la cui posizione è riferibile alla società concessionaria non già “in nome proprio”, ma soltanto a mezzo di partecipazioni azionarie indirette: cfr. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, sedute del 20 luglio 1994, del 17 ottobre 1996, e del 18 aprile 2002. Le vicende richiamate sono ricostruite anche da M. MIDIRI, *Art. 51*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, cit., 1022.

aspetti “sostanziali” del nesso con l’attività di impresa. Secondo tale tesi – uscita per l’appunto sconfitta nelle sedi parlamentari – una volta che il legislatore abbia sancito l’ineleggibilità di “rappresentanti, amministratori, dirigenti, consulenti legali e amministrativi”, che sono in un rapporto di lavoro permanente con l’imprenditore titolare di concessioni, non si vede come non si debba riconoscere *a fortiori* la stessa ineleggibilità a chi, nella sostanza, mediante una partecipazione azionaria assolutamente dominante, controlla l’impresa concessionaria⁸⁰.

Al contrario, la giurisprudenza di merito e di legittimità ha adeguatamente sanzionato analoghe fattispecie previste per i mandati regionali e locali. Tra le tante, soltanto a titolo di esempio, si possono richiamare le decisioni che hanno riconosciuto l’ineleggibilità alla carica di consigliere regionale dei dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario della regione ex art. 2, nn. 10 e 11, della legge n. 154 del 1981, sulla disciplina generale dell’ineleggibilità ed incompatibilità con le cariche elettive regionali e locali, di cui si prevede l’applicabilità in caso di mancata adozione della specifica normativa regionale, ai sensi dell’art. 2 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (ad esempio, sent. Cass., 25 luglio 2006, n. 1209). O si pensi ancora, in riferimento alle fattispecie di cui all’art. 60, comma 1, n. 10, del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), a quella giurisprudenza che ha riconosciuto l’ineleggibilità alle cariche locali dei legali rappresentanti e dirigenti delle s.p.a. con capitale superiore al 50 per cento rispettivamente del comune o della provincia, al fine di impedire che assuma un mandato locale chi è «interessato in una posizione di vertice in una società in cui l’ente locale abbia una posizione comunque prevalente», puntualizzando, tra l’altro, la Cassazione, che la posizione dominante atta a determinare l’ineleggibilità non si determina soltanto «nel caso di cospicuo possesso di titoli azionari», ma anche quando, pur essendovi un capitale inferiore alla maggioranza assoluta, l’ente locale è in grado di ricoprire, anche per patti parasociali, una posizione di controllo o comunque di forte influenza (cfr. Cass. Civ., Sez. I, 20 maggio 2006, n. 11893).

In conclusione, l’orientamento della Suprema Corte appare tendenzialmente restrittivo sulla c.d. ineleggibilità d’affari per le cariche elettive locali. Al riguardo, potrebbero richiamarsi ulteriori pronunce, che hanno, ad esempio, ritenuto incompatibile con l’ufficio di consigliere comunale la carica di amministratore di un ente privato su cui il comune «eserciti il potere di vigilanza attraverso forme di ingerenza e di concorso nella formazione della volontà dell’ente medesimo» (Cass., Sez. I, 28 dicembre 2000, n. 16203). L’orientamento da ultimo richiamato, ribadito in altre occasioni, costituisce espressione di un’interpretazione rigorosa delle cause di ineleggibilità di cui all’art. 3, comma 1, della legge n. 154 del 1981, finalizzata a scongiurare – per dirla con le parole

⁸⁰ In questo senso, si vedano A. PACE, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi*, in S. Cassese – B.G. Mattarella (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto di interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 53 ss.; A. PIZZORUSSO, *Intervento alla tavola rotonda “Una democrazia anomala: conflitto di interessi e ineleggibilità parlamentare”*, in “Il Ponte”, n. 11-12, novembre-dicembre 1999, p. 50.

della stessa Cassazione – «un conflitto *anche potenziale* di interessi», risultante dall'identità tra soggetto controllante e soggetto controllato (cors. ns.). Persino, quindi, la carica di amministratore della società sportiva – rivestita, nella fattispecie, dal consigliere comunale – costituisce causa di incompatibilità, nella misura in cui l'ente privato è assoggettato a controlli, anche soltanto di natura contabile, in base ai quali esso è tenuto alla presentazione all'ente locale del bilancio preventivo e del conto consuntivo, dalla cui verifica potrebbe derivare una variazione dei contributi erogati dal comune.

Sulla scorta di questo orientamento, la Corte di Cassazione è poi arrivata a riconoscere, in riferimento alle ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 154 del 1981, la preclusione all'accesso alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale di «amministratori e dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte della regione, della provincia o del comune» o che dagli enti territoriali ricevano, in via continuativa, sovvenzioni in tutto o in parte facoltative (nell'ipotesi in cui la parte facoltativa superi, nell'anno, il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente). Analogamente, la Suprema Corte ha avvalorato un'interpretazione estensiva della normativa sull'incompatibilità prevista per le cariche locali in riferimento a tutti i soggetti che, in quanto titolari, amministratori, dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento hanno parte, «direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, rispettivamente, nell'interesse della regione, della provincia o del comune, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forma di una legge dello Stato o della Regione»⁸¹.

In definitiva, la giurisprudenza sembra assumere un orientamento difficilmente comparabile a quello dalle Camere, in quanto più compiutamente finalizzato ad un'interpretazione puntuale della normativa sulla c.d. ineleggibilità d'affari prevista per le cariche elettive regionali e locali, che non può non fornire elementi di una qualche rilevanza rispetto all'intento di prevenire e scoraggiare situazioni anche soltanto di *potenziale* conflitto di interessi.

6. Segue: la definitiva rottura tra l'orientamento degli organi giurisdizionali e quello delle Camere sull'ineleggibilità sopravvenuta (e sull'elusione delle norme sull'incompatibilità) per effetto del cumulo del mandato parlamentare con le cariche locali...

È, però, in riferimento alle fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta che si manifestano le più nette asimmetrie tra le cariche elettive dei diversi livelli territoriali di

⁸¹ Per una puntuale analisi di questa giurisprudenza, si rinvia a D. BOLOGNINO, *Le pronunce della Corte di Cassazione in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli enti locali*, cit., p. 107.

governo, sia nella disciplina di diritto positivo, che – soprattutto – nell'accertamento e nella relativa giustiziabilità.

Assumendo questo terzo angolo visuale, sembra giungere al culmine – pur nei più volte richiamati differenti presupposti, concernenti le distinte discipline degli istituti, rispettivamente adottate a livello nazionale e locale, che ne rendono difficilmente praticabile una comparazione – la divergenza tra l'orientamento degli organi giurisdizionali (in questo caso, prevalentemente la giurisprudenza amministrativa) e quello degli organi politici (la "giurisprudenza" parlamentare).

In riferimento alle cariche elettive regionali e locali, il Consiglio di Stato non ha, ad esempio, avuto difficoltà a riconoscere gli effetti invalidanti prodotti dalla indebita partecipazione alla competizione elettorale regionale o locale di soggetti privi della capacità elettorale passiva, stabilendo, tra l'altro, che l'organo politico che abbia deliberato la convalida dell'eletto è tenuto a revocarla (ad esempio, Cons. Stato, Sez. V, 2 maggio 2002, n. 2333).

La riserva alle Camere della valutazione sulle cause sopraggiunge di ineleggibilità (e di incompatibilità) ha invece prodotto effetti travolgenti sotto diversi punti di vista. Anzitutto, sul sistema policentrico e multilivello delineato dal Titolo V, consentendo, di fatto, il cumulo del mandato parlamentare con i mandati locali.

In effetti, dal 2002 la "giurisprudenza" parlamentare in materia ha rivisto l'orientamento sopra preso in esame in merito alla c.d. conversione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità, in senso sostanzialmente elusivo rispetto alle fattispecie di ineleggibilità.

Anche alla luce del principio di stretta interpretazione dei limiti all'elettorato passivo più volte enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, le giunte delle Camere sono infatti arrivate a riconoscere la legittimità del cumulo dei mandati muovendo dalla mancanza di una norma sull'ineleggibilità speculare rispetto a quella prevista dall'art. 7, comma 1, lett. *b*) e *c*), del DPR n. 361 del 1957, ossia di una norma che, oltre all'ineleggibilità alla carica di parlamentare per i presidenti delle giunte provinciali e per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, prevedesse espressamente anche l'ineleggibilità dei parlamentari in corso di mandato alle stesse cariche locali. Ribaltando i "precedenti" consolidatisi dalla I alla XIII legislatura⁸² e rigettando il principio della c.d. "conversione", la prassi parlamentare è così pervenuta,

⁸² Anche nella XIII legislatura la prassi della trasformazione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità era stata infatti confermata, tant'è che, in caso di mancata opzione, le Camere hanno dichiarato la decadenza dal mandato parlamentare degli eletti alle cariche locali (cfr. i "casi" Poli Bortone e Corsini, eletti rispettivamente sindaci di Lecce e di Brescia, nonché Nardone, eletto presidente della giunta provinciale di Benevento, che vennero dichiarati decaduti dalla carica di deputati con deliberazione dell'Assemblea del 14 aprile 1999, su conforme proposta della Giunta delle elezioni).

nel corso della XIV e XV legislatura, alla paradossale conclusione di consentire che un parlamentare in carica, candidato ed eletto alla carica di presidente di provincia o di sindaco di comune con popolazione maggiore di 20.000 abitanti, potesse continuare a ricoprire entrambi i mandati⁸³.

L'ulteriore consolidamento di questa "giurisprudenza" parlamentare nella XVI legislatura sembrerebbe indirizzare il tendenziale cumulo tra le due cariche, per così dire, "a senso unico"⁸⁴: al sindaco e al presidente di provincia non è consentito di candidarsi alla carica di parlamentare, ma il deputato e il senatore possono, viceversa, accedere anche ai mandati locali, affrontando, tra l'altro, le relative campagne elettorali dalla posizione "privilegiata" di parlamentare⁸⁵.

Non si intende in questa sede affrontare la questione della presunta funzionalità del modello del cumulo tra mandati rispetto a taluni profili inerenti alla selezione delle candidature al Parlamento nazionale e, per così dire, alla formazione del personale politico nei sistemi policentrici o multilivello. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che la spesso evocata esperienza francese costituisce sia dal punto di vista qualitativo (relativo alla facoltà, prevista in quell'ordinamento, di cumulare diversi mandati locali con il mandato parlamentare), che da quello quantitativo (quanto all'incidenza del

⁸³ Questo indirizzo della "giurisprudenza" parlamentare è stato inaugurato dalla deliberazione del 2 ottobre 2002 della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, che 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, in riferimento ai "casi" Cammarata, Zaccheo e Di Giandomenico, deputati in carica eletti rispettivamente 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. Nello stesso senso si è successivamente pronunciata la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati con deliberazione del 23 settembre 2004 con la quale sono state dichiarate compatibili con il mandato parlamentare le cariche di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti ricoperta dal deputato Cesaro, e di presidente della provincia, ricoperte dei deputati Boiardi, Costa, Alberta De Simone e Oliverio. Il superamento della regola della trasformazione delle cause di inleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità è stata confermata anche dall'altro ramo del Parlamento: cfr. deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, seduta del 28 settembre 2004, che ha dichiarato compatibili con il mandato parlamentare le cariche di presidente della provincia di Chieti e di Sondrio, rispettivamente ricoperte dal sen. Coletti e dal sen. Provera.

⁸⁴ Ad oggi, nella XVI legislatura, sono stati eletti sindaci o presidenti di provincia i deputati Armosino (presidente della provincia di Asti), Cesaro (presidente della provincia di Napoli), Cirielli (presidente della provincia di Salerno), Molgora (presidente della provincia di Brescia), Paroli (sindaco di Brescia), Pirovano (presidente della provincia di Bergamo), Simonetti (presidente della provincia di Biella), Zacchera (sindaco di Verbania), Marini (sindaco di Viterbo), Iannarilli (presidente della provincia di Frosinone), Pepe (presidente della provincia di Foggia), Cristaldi (sindaco di Mazara del Vallo), per i quali la Giunta della Camera ha proceduto all'accertamento della compatibilità delle cariche ricoperte. A questi, si aggiungono i senatori Azzolini (sindaco di Molfetta), Nespola (sindaco di Afragola) e Sibilia (presidente della provincia di Avellino), tutti dichiarati "compatibili" dalla Giunta del Senato.

⁸⁵ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVISECCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri*, cit., p. 1.

fenomeno sui processi di rappresentanza), pressoché un *unicum* nel panorama comparatistico⁸⁶. Si potrebbe anche aggiungere che, pur avendo astrattamente una sua plausibilità nell'intento di instaurare un circuito virtuoso tra mandati locali e mandato parlamentare in una prospettiva di ricerca di equilibrio tra i poteri⁸⁷, le vicende più recenti del modello transalpino dimostrano con sufficiente chiarezza gli effetti distorsivi dell'istituto sui processi di rappresentanza e di formazione del personale politico⁸⁸, che hanno favorito, in taluni casi, quella concentrazione di poteri funzionale all'incremento della corruzione⁸⁹. Di qui, il conseguente tentativo di ridisciplinare il cumulo dei mandati, perseguito, per la carica di parlamentare, dalla legge organica n. 2000–294, e, per quello degli altri mandati elettivi (europeo e locale), dalla legge n. 2000–295 del 5 aprile 2000⁹⁰. Queste ultime, però, hanno finito per risolvere soltanto le questioni più macroscopiche – come il problema del cumulo tra cariche elettive di tutti i livelli territoriali di governo, consentito dalla normativa previgente – fornendo, invece, un'ulteriore legittimazione all'istituto in questione. La circostanza che tali leggi non siano state sottoposte ad uno scrutinio di costituzionalità particolarmente restrittivo (cfr. Decisione n. 2000-47 DC del 30 marzo 2000)⁹¹ conferma l'impressione che il cumulo dei

⁸⁶ Sui fattori storici che determinano la specificità dell'esperienza costituzionale francese del cumulo dei mandati, cfr. P.O. CAILLE, *Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères*, in "Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger", n. 6/2000, 1704 ss., spec. P. 1711 ss.

⁸⁷ Cfr., ad esempio, F. BASSANINI, *Le prospettive dello Stato francese tra modernizzazione delle istituzioni e sviluppo economico / Les perspectives de l'État français entre modernisation des institutions et croissance économique*, Relazione tenuta al Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo su "La Costituzione francese/La Constitution française", Bari, 22-23 maggio 2008, in www.astrid-online.it, p. 15, il quale rileva che «nel concreto funzionamento della Costituzione materiale della V Repubblica, il combinato disposto fra sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno e cumulo tra mandato parlamentare e mandati elettivi locali, ha rappresentato uno dei pochi checks and balances di qualche efficacia di fronte alla crescente presidenzializzazione del sistema, forse l'unico che fosse in grado di operare anche nei periodi di non coabitazione».

⁸⁸ Al riguardo, si vedano, ad esempio, le considerazioni critiche di P. FRAISSEIX, *Le cumul des mandats: un mal inévitable mais pas nécessaire*, in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p. 177 ss.; e soprattutto di P.O. CAILLE, *Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères*, cit., p. 1701 ss., spec. P. 1733 ss., il quale analizza gli effetti negativi del cumulo sulla formazione del personale politico, in quanto l'istituto finirebbe per porre limitazioni alla circolazione delle élites, con particolare riferimento ai freni posti al personale politico proveniente dal settore privato, ai giovani e alle donne nell'accesso alle cariche elettive.

⁸⁹ In questo senso, Y. MÉNY, *La corruption de la République*, Fayard, 1992, p. 301 ss.

⁹⁰ Per un approfondimento, cfr. P. AVRIL–J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4^e édition, Montchrestien, 2010, p. 39 s.

⁹¹ Cfr. F. LUCHAIRE, *Le cumul des mandats devant le Conseil constitutionnel. Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel du 30 mars 2000*, in "Revue du Droit public", n. 3/2000, p. 870, il quale sottolinea soprattutto la forma della decisione del *Conseil*, finalizzata, per la legge organica, non già ad uno scrutinio di costituzionalità articolo per articolo (come avviene per la generalità delle leggi organiche), ma su una pronuncia generale della conformità della legge a Costituzione. Sul controllo di costituzionalità sui diversi profili dell'autonomia locale in Francia, v. A. TAILLEFAIT, *Les contrôles sur les autonomies territoriales en France: les développements récents*, in *Le regioni*, 2009, 961 ss.

mandati continui a costituire, nell'ordinamento francese, il baricentro di un improprio sistema di raccordo tra centro e periferia, anche a compensazione di uno statuto degli eletti non sufficientemente definito⁹². In ogni caso, anche in occasione della discussione sul recente progetto di riforma delle autonomie territoriali, si sono levate non poche voci critiche sul cumulo dei mandati, soprattutto a difesa della centralità delle cariche elettive locali nella prospettiva dell'implementazione del principio autonomistico⁹³.

Al di là delle peculiarità dell'esperienza francese (e degli effetti distorsivi che l'istituto comporta), ciò che invece, nel caso italiano, desta non poche perplessità è la sostanziale elusione del disposto legislativo rispetto alla configurazione di un'inedita fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta con il mandato parlamentare, nella quale ricadono i deputati e i senatori una volta eletti sindaci di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti o presidenti di giunte provinciali. La tendenza appare ancor più preoccupante alla luce della sostanziale accondiscendenza della suesposta "giurisprudenza" parlamentare, che rischia, tra l'altro, di creare pericolosi precedenti, in grado di favorire, in futuro, la formazione di "zone franche", specie in riferimento ad ulteriori fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta non adeguatamente sanzionate.

Al riguardo, si registra, dal 2002 ad oggi, un orientamento delle giunte parlamentari tanto univoco nel fine quanto contraddittorio nelle motivazioni, a volte rapportate ai differenti sistemi elettorali che si sono susseguiti nel corso degli anni (oltre che, come si è detto, alla mancanza di un'esplicita norma speculare a quella che prevede l'ineleggibilità del sindaco e del presidente della provincia alla carica di parlamentare). Se infatti, in un primo tempo, vigente la legge elettorale prevalentemente maggioritaria e uninominale (nn. 276 e 277 del 1993), la tendenza ad avallare la compatibilità delle cariche locali con il mandato parlamentare veniva in parte ricondotta anche alle dimensioni ridotte dei collegi elettorali, che favorivano lo stretto legame dell'eletto con il territorio, e, conseguentemente – in una prospettiva, appunto, "alla francese" – la coerente (ancorché elusiva del disposto legislativo) assunzione da parte del parlamentare delle cariche locali⁹⁴, dalla XV legislatura la "giurisprudenza" parlamentare sembra piuttosto richiamare gli elementi di incoerenza rispetto al nuovo sistema elettorale.

⁹² Sul punto, cfr. P.O. CAILLE, *Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères*, cit., p. 1742, che comunque conferma che la stessa funzione di compensazione potrebbe essere altrimenti svolta, senza scontare le profonde diseguaglianze determinate dall'istituto.

⁹³ Il provvedimento, di recente approvazione (Legge n° 2010-1563 del 16 dicembre 2010 di riforma delle autonomie territoriali) ha suscitato un intenso dibattito. Per un primo commento, si vedano gli atti del Convegno di Tolosa, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, tenutosi nei giorni 22 e 23 ottobre 2010.

⁹⁴ Anche in ragione di un richiamato discrimine stabilito dalla legge tra comuni con più di 20.000 abitanti e comuni meno popolosi: cfr., ad esempio, gli interventi dei deputati Bruno (FI) e Nespoli (AN), rispettivamente alle sedute della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 10 febbraio 1999 e del 2 ottobre 2002, in www.camera.it.

In particolare, nelle motivazioni delle pronunce vengono sottolineati gli effetti della legge elettorale vigente, di tipo proporzionale a liste bloccate e senza voto di preferenza (n. 270 del 2005), attraverso la quale, posta l'incidenza delle scelte di ciascun partito nella formazione delle liste dei candidati (e degli eletti) e alla luce delle consistenti dimensioni dei collegi elettorali, si finirebbe per attenuare il legame con il territorio, rendendo così meno razionale la previsione dell'ineleggibilità dei titolari di cariche locali originariamente fondata sulla *ratio* di evitare la *captatio benevolentiae* degli elettori⁹⁵.

D'altra parte, si potrebbe osservare che a cariche elettive di altra natura – anche di notevole rilevanza come quella di presidente di giunta regionale – l'ordinamento riserva la “mera” incompatibilità con il mandato parlamentare, sia pure per espressa previsione costituzionale, peraltro anch'essa ampiamente disattesa nel corso della XV legislatura. Da questo punto di vista, si ricorda che, in esito alle elezioni politiche del 2006, si sono registrati casi clamorosi di cumulo del mandato parlamentare con la carica di presidente di giunta regionale, in elusione delle norme costituzionali e legislative sulle incompatibilità parlamentari derivanti dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione⁹⁶. Nonostante i reiterati inviti ad esercitare le relative opzioni formulate dai Presidenti delle Camere, gli eletti hanno, soltanto dopo molti mesi, rinunciato al seggio, determinando, in tal modo, un illegittimo cumulo di mandati, che, oltre a sottolineare il nesso della disciplina in oggetto con i temi relativi ai c.d. costi della politica, è causa di disfunzioni negli stessi organi coinvolti⁹⁷.

Si aggiunga che la stessa disciplina sopra richiamata in punto di ineleggibilità (tra l'altro, dei sindaci con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e dei presidenti di provincia) è stata già da tempo oggetto di contenzioso davanti alle giunte di Camera e Senato, soprattutto per quanto concerne l'accertamento dei presupposti di ammissibilità della deroga al termine ordinario entro cui consentire la rimozione delle cause di ineleggibilità mediante dimissioni dalle cariche locali, fissato dall'art. 7, comma 7, del DPR n. 361 del 1957, entro i 180 giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura, o, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, entro i sette giorni successivi

⁹⁵ Cfr., ad esempio, l'intervento del deputato Tidei (PD), in dissenso dall'orientamento del gruppo di appartenenza, alla seduta della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 27 gennaio 2010, in www.camera.it, 11, il quale sottolinea le carenze della disciplina legislativa sulle incompatibilità parlamentari che consentirebbero il cumulo con i mandati locali per effetto della soppressione dei collegi uninominali determinata dalla legge elettorale n. 270 del 2005.

⁹⁶ Ci si riferisce alla reiterata elusione dell'art. 122, secondo comma, Cost., che dispone, tra l'altro, l'incompatibilità della carica di componente di consiglio o di giunta regionale con quella di membro del Parlamento: nelle elezioni politiche del 2006 risultarono invece eletti al Senato il Presidente della giunta regionale della Lombardia, Formigoni, del Veneto, Galan, e del Molise, Iorio, in carica in esito alle immediatamente precedenti elezioni regionali del 2005.

⁹⁷ Sul punto, cfr. N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, cit., p. 287.

alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento in Gazzetta Ufficiale. Visto che – sino alle modificazioni introdotte nel 2005 – l'unica deroga prevista dalla legge riguardava il caso in cui lo scioglimento fosse intervenuto come evento imprevedibile in un momento anticipato rispetto alla scadenza naturale, si poneva la questione di definire quale fosse invece il termine per la rimozione delle cause di ineleggibilità nel caso in cui lo scioglimento delle Camere fosse intervenuto nell'arco dei 180 giorni che precedevano la conclusione del quinquennio.

Al riguardo, nella IV legislatura, a fronte di orientamenti divergenti assunti dalla Giunta delle elezioni della Camera in occasione della contestazione di due eletti (Corrao e Marras), in ragione della possibile distinzione tra uno scioglimento formale o tecnico, che si verificherebbe in caso di provvedimento intervenuto nei giorni antecedenti alla scadenza naturale, e uno sostanziale, che si determinerebbe quando le Camere fossero sciolte prima del 180° giorno antecedente la scadenza naturale della legislatura, l'Assemblea procedette alla convalida di entrambi, ritenendo che il tenore letterale della norma non consentisse di avvalorare alcuna distinzione, e consentendo così la rimozione della causa di ineleggibilità per effetto delle dimissioni dalla carica di sindaco rassegnate entro sette giorni dalla pubblicazione del decreto di scioglimento.

La questione non è di poco conto se solo si considera il numero dei ricorsi presentati – in riferimento a questa fattispecie – nella XIV legislatura avverso l'eleggibilità di alcuni deputati che, sulla base dell'interpretazione suesposta fatta propria dall'Assemblea, avevano rassegnato le dimissioni da sindaci e presidenti di provincia entro i sette giorni successivi alla pubblicazione del decreto di scioglimento, pur essendo quest'ultimo intervenuto entro il periodo dei 180 giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura. Tra questi ultimi, figurava anche l'ex sindaco di Roma, Francesco Rutelli, candidato designato alla Presidenza del Consiglio dalla coalizione di centro-sinistra alle elezioni politiche del 2001, che, unitasi alla plausibile ineleggibilità d'affari di Berlusconi, in quanto titolare "in proprio" di concessioni radiotelevisive, determinava l'inedita situazione di una presunta ineleggibilità di entrambi i candidati designati alla carica di *premier* dai due principali schieramenti partecipanti alle elezioni politiche del 2001⁹⁸. Anche in tale occasione, tuttavia, la Giunta delle elezioni della Camera, nella seduta del 18 aprile 2002, deliberò l'archiviazione dei suddetti ricorsi, ritenendo applicabile l'art. 7, comma 7, del DPR n. 361 del 1957, e che quindi, ai fini della rimozione delle cause di ineleggibilità, fossero sufficienti le dimissioni dalle cariche locali rassegnate entro i sette giorni successivi al decreto di scioglimento.

Tali dubbi interpretativi sulla normativa sono stati comunque definitivamente fugati dalle modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005 al sopra menzionato art. 7 del DPR n. 361 del 1957, con le quali si è chiarito che per "scioglimento anticipato"

⁹⁸ La vicenda è ricostruita da A. BARBERA, *Dalla contestata elezione di Giuseppe Mazzini alla presunta ineleggibilità di Silvio Berlusconi e Francesco Rutelli*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 152 ss.

si intende lo scioglimento che anticipi la scadenza della Camera di oltre 120 giorni, termine entro il quale ai fini della rimozione delle cause di ineleggibilità sono sufficienti le dimissioni da sindaco o da presidente della provincia entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento.

Come si vede, la materia del rapporto tra mandati locali e mandato parlamentare è comunque sottoposta a forti tensioni, tra l'altro, di recente, anche per effetto di un ampio e discutibile utilizzo della decretazione d'urgenza, finalizzato spesso all'introduzione di disposizioni transitorie volte a delimitare la portata dell'art. 7 del DPR n. 361 del 1957, in senso ulteriormente derogatorio rispetto alla disciplina sopra presa in esame. In questo senso, ad esempio, andava il decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in cui, tra l'altro, si stabiliva che, anche nel caso in cui lo scioglimento delle Camere ne avesse anticipato la scadenza per un periodo inferiore a 120 giorni, le cause di ineleggibilità di cui al sopra citato art. 7 non avrebbero comunque avuto effetto, se le funzioni esercitate fossero cessate entro i sette giorni successivi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Quindi, a distanza di pochi mesi dalle modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005, si determinava un'ulteriore deroga alla disciplina, nel senso della riduzione del lasso di tempo ritenuto necessario al fine di scongiurare rischi di *metus publicae potestatis* che rappresenta, appunto, la *ratio* fondativa della norma. Tale orientamento di Governo e Parlamento, combinato alla sopra presa in esame "giurisprudenza" parlamentare sul cumulo tra mandato parlamentare e cariche locali, fornisce la misura di quanto si rivelino effettivamente labili le garanzie poste a tutela di quella distinzione di responsabilità di governo nel sistema multilivello, che dovrebbe invece costituire uno dei principali corollari del principio autonomistico in un sistema policentrico come quello delineato dal Titolo V.

7. Segue: ...e sull'ineleggibilità sopravvenuta in caso di condanna definitiva del parlamentare all'interdizione dai pubblici uffici

Un ulteriore "filone" della "giurisprudenza" parlamentare sulla c.d. ineleggibilità sopravvenuta ha avuto ad oggetto il rapporto tra le vicende del mandato parlamentare e il giudicato penale che determina la perdita della capacità elettorale del parlamentare. In particolare, si debbono qui menzionare i casi di ineleggibilità sopravvenuta conseguenti all'irrogazione a parlamentari della pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici, sia essa di natura perpetua (caso del deputato Previti), sia essa di natura temporanea (casi dei deputati Dell'Utri, Frigerio e Drago).

Poco rilevante sotto il profilo quantitativo, anche queste pronunce delle giunte risultano comunque espressione di un orientamento sostanzialmente mutato nel corso degli anni, che ha condotto progressivamente ad accentuare le divergenze rispetto alle parallele decisioni assunte – qui, per così dire, "a monte" – dall'autorità giudiziaria in

riferimento a fattispecie analoghe riferibili alle cariche elettive locali. Si allude, da quest'ultimo punto di vista, a quella giurisprudenza che ha costantemente escluso che i titolari di cariche elettive locali a cui sia irrogata la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici con sentenza di condanna passata in giudicato, potessero mantenere la titolarità del mandato⁹⁹. I principi introdotti dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, poi trasfusi nel decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL) per la disciplina delle cariche elettive locali e implicitamente fatti salvi dall'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004 per le cariche regionali, sono infatti riconducibili al binomio "provvedimento giurisdizionale non definitivo – sospensione" dalla carica elettiva, prodromico al binomio "provvedimento giurisdizionale definitivo – decadenza" dalla stessa, secondo gli indirizzi formulati dalla giurisprudenza costituzionale (sent. C. cost. n. 141/1996).

Diverso l'orientamento assunto dalle Camere rispetto ai propri membri nei confronti dei quali sia stata irrogata la pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici. Soltanto in un primo caso, infatti, maturato nel corso della IV legislatura repubblicana, alla sentenza del Tribunale di Napoli dichiarativa di fallimento – che, in base alla normativa allora vigente, comportava l'automatica cancellazione dalle liste elettorali – irrogata nei confronti del deputato Ottieri, faceva rapidamente seguito la dichiarazione di decadenza dal mandato parlamentare, per effetto della sopraggiunta causa di ineleggibilità, proposta dalla Giunta delle elezioni della Camera e accolta dall'Assemblea¹⁰⁰.

Successivamente, invece, nei casi sopra richiamati, la Giunta delle elezioni assunse un orientamento più guardingo, pur in presenza di una palese carenza della capacità elettorale passiva, determinata dalla pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici ai sensi dell'art. 28 del Codice penale, che – si ricorda – se di natura perpetua priva «il condannato del diritto di elettorato o di eleggibilità *in qualsiasi comizio elettorale*, e di ogni altro diritto politico».

Nella XIII legislatura, affrontando il caso del deputato Dell'Utri, nei cui confronti era stata irrogata la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, la Giunta delle elezioni della Camera, nella seduta del 2 dicembre 1999, convenne sulla non automaticità della decadenza dal mandato parlamentare, a seguito di sopravvenuta incapacità elettorale (il caso fu poi risolto prima della pronuncia dell'Assemblea per cessata materia del contendere, a seguito del promuovimento da parte dello stesso Dell'Utri di un incidente di esecuzione accolto dalla Corte di Cassazione, con conseguente annullamento della pena accessoria).

⁹⁹ Cfr., ad esempio, sent. Corte di Cassazione 6 ottobre 2003, n. 1253.

¹⁰⁰ Cfr. A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri nella dialettica politica tra maggioranza e opposizione, in Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008, p. 175 ss.

Nella XIV legislatura, a fronte di un caso analogo, che vedeva il deputato Frigerio temporaneamente interdetto dai pubblici uffici per effetto di pene accessorie irrogate in diverse sentenze definitive di condanna per reati sul finanziamento pubblico dei partiti politici, la Giunta delle elezioni avviava un carteggio con il deputato stesso al fine di ottenere gli elementi documentali necessari al riscontro sulla sussistenza di cause sopraggiunte di ineleggibilità, ma, nelle more del procedimento di accertamento, il deputato comunicava la conclusione del periodo di affidamento in prova ai servizi sociali e la Giunta, nella seduta del 23 settembre 2004, prendeva atto dell'estinzione della pena e di ogni altro effetto penale, ritenendo comprese negli effetti penali le pene accessorie e, dunque, l'interdizione temporanea dai pubblici uffici. Orientamento, quest'ultimo, parzialmente disatteso nel successivo caso del deputato Previti, allorché, nella XV legislatura, la Giunta non ritenne estinta la pena accessoria dell'interdizione per effetto dell'affidamento in prova ai servizi sociali. In quell'occasione, la perdita della capacità elettorale del deputato condusse la Giunta all'accertamento della causa di ineleggibilità sopravvenuta, con conseguente proposta di annullamento dell'elezione, non sottoposta alla votazione dell'Assemblea per effetto delle dimissioni rassegnate in via preventiva dallo stesso Previti, accettate dall'Aula con conseguente proclamazione del subentrante¹⁰¹.

Analogamente, nella XVI legislatura, nel caso del deputato Drago, la Giunta delle elezioni, dopo una lunga ed approfondita istruttoria, nella seduta del 6 ottobre 2010, pervenne all'accertamento di una causa di ineleggibilità sopravvenuta per effetto della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, irrogata nei confronti del deputato condannato in via definitiva per peculato, deliberando conseguentemente di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare¹⁰². Proposta, quest'ultima, comunque non presa in esame per cessata materia del contendere in seguito alle dimissioni dal mandato parlamentare rassegnate in via preventiva dallo stesso deputato Drago¹⁰³.

Nei casi sommariamente richiamati, le giunte si sono dunque trovate nella condizione di dover procedere all'accertamento di una fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta determinata dall'irrogazione della pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici. Tuttavia, mentre nel caso della sentenza dichiarativa di fallimento e dell'inter-

¹⁰¹ Per una critica alla prassi delle dimissioni rassegnate in via preventiva in caso di concorso tra distinti procedimenti di decisione parlamentare, cfr. G. PICCIRILLI, *L'epilogo (in Parlamento) del caso Di Girolamo: l'“opzione” tra dimissioni, annullamento dell'elezione e autorizzazione all'arresto di un senatore*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 775 ss.

¹⁰² Si veda il resoconto stenografico della seduta della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 6 ottobre 2010, reperibile al sito www.camera.it, spec. p. 10 s.

¹⁰³ Cfr. il resoconto della seduta della Camera dei deputati del 17 novembre 2010, in www.camera.it, spec. 4 s. Per un cenno ricostruttivo della vicenda, cfr. anche G. PICCIRILLI, *L'epilogo (in Parlamento) del caso Di Girolamo*, cit., p. 791.

dizione di natura perpetua, per univoco orientamento della stessa Giunta, si è pervenuti all'accertamento della perdita della capacità elettorale e della sopraggiunta causa di ineleggibilità, con conseguente proposta di decadenza dal mandato (Ottieri e Previti), nel caso dell'interdizione di natura temporanea (Drago), le soluzioni astrattamente ipotizzabili – anche alla luce della “giurisprudenza” parlamentare e dei dibattiti in sede di Giunta – paiono tre: accertamento dell'inapplicabilità della sanzione penale, in quanto produttiva della decadenza dal mandato, di una situazione giuridica, cioè, definitiva ed irreversibile a fronte dell'interdizione di natura provvisoria; accertamento, per effetto dell'interdizione temporanea, dell'impossibilità di esercitare i poteri connessi alla funzione e conseguente attivazione, fermo restando il *munus* parlamentare, dei rimedi interni all'ordinamento parlamentare (sospensione dall'esercizio delle funzioni e della relativa indennità per il periodo di vigenza dell'interdizione, ove previsto); accertamento della sopraggiunta causa di ineleggibilità e formulazione della conseguente proposta di decadenza dal mandato parlamentare (analogamente al caso dell'interdizione di natura perpetua, senza quindi tener conto del carattere transitorio della sanzione e facendo prevalere l'automatismo del dispositivo).

Come si è tentato di sostenere in altra sede¹⁰⁴, la soluzione dovrebbe essere ricercata nella suesposta distinzione, prevalente in dottrina, tra ineleggibilità “in senso lato” e ineleggibilità “in senso stretto”, riferendosi quest'ultima alle cause di ineleggibilità tassativamente previste dagli artt. 7–10 del DPR n. 361 del 1957 (TU delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), e ricorrendo la prima in caso di perdita della capacità elettorale (essendo gli altri requisiti richiesti l'età e l'alfabetismo). È proprio muovendo da questa prospettiva che, all'interno dell'ordinamento parlamentare, la decadenza finisce per operare sul piano della sanzione, rispetto all'insorgere di una causa di ineleggibilità “in senso lato” sopravvenuta (perdita della capacità elettorale), almeno al momento non rimovibile mediante manifestazione di volontà dell'interessato¹⁰⁵. Per le cause di ineleggibilità “in senso stretto” sopravvenute la Camera potrà invece valutare discrezionalmente se la *ratio* fondativa della normativa risulta egualmente tutelata da altra soluzione, come faceva, ad esempio, quando adottava – come si è visto – il principio della c.d. conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità.

¹⁰⁴ Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, fascicolo n. 00 del 2 luglio 2010, p. 5 e p. 13 s.

¹⁰⁵ Cfr., ad esempio, G.M. SALERNO, *Art. 66*, in *Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, CEDAM, 1990, p. 404.

Anche in assenza di una immediata previsione legislativa relativa alle fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta, la distinzione tra ineleggibilità “in senso lato” e ineleggibilità “in senso stretto” consentirebbe comunque di ravvisare nella capacità elettorale quel requisito indefettibile richiesto dalla legge – anche in attuazione della riserva di cui all’art. 51, primo comma, Cost. – ai fini della formazione e della prosecuzione di qualsiasi valido rapporto elettorale. Al riguardo, possono valere, anche per l’interdizione temporanea, le conclusioni a cui è precedentemente pervenuta la stessa “giurisprudenza” parlamentare in riferimento all’interdizione di natura perpetua nel caso del deputato Previti. Infatti, in quell’occasione, è stata correttamente distinta la nozione di ineleggibilità sopravvenuta da quella di decadenza, riconoscendo che la prima agisce sul piano sostanziale della violazione e la seconda su quello procedurale della sanzione che l’ordinamento parlamentare riconnette all’accertamento della causa di ineleggibilità sopravvenuta¹⁰⁶.

Potrebbe tuttavia obiettarsi che, a fronte della natura temporanea della pena accessoria, destinata ad esaurire i suoi effetti nel corso del tempo, la decadenza dal mandato determini invece una situazione giuridica irreversibile, finendo così per accentuare il carattere afflittivo della pena accessoria, già messo in rilievo criticamente, sia pure sotto diverso profilo, dalla prevalente dottrina penalistica¹⁰⁷. Quanto meno in via prudenziale, vanno quindi preliminarmente esperite le soluzioni alternative possibili sopra prospettate. Anzitutto, sembra difficilmente sostenibile un esito dell’accertamento nel senso dell’inapplicabilità della sanzione, a meno di non voler eludere il giudicato penale, esponendo la Camera, tra l’altro, al rischio di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall’autorità giudiziaria. Risulterebbe apparentemente più coerente rispetto alla temporaneità della sanzione penale l’adozione di un provvedimento di sospensione dall’esercizio delle funzioni, pur mantenendo il parlamentare la titolarità del mandato e le connesse garanzie, attesa la loro perdurante applicabilità per espresso vincolo costituzionale (artt. 68-69 Cost.). Con analoghi risultati, in mancanza di una base di diritto positivo, sembrerebbe ipotizzabile l’estensione in via analogica all’ordinamento parlamentare dell’istituto della sospensione dal mandato elettivo previsto per le cariche elettive regionali e locali. Al riguardo, potrebbe richiamarsi la circostanza che la durata della pena accessoria sia destinata ad esaurirsi in corso di legislatura, in ragione del riacquisto certo della capacità elettorale piena del parlamentare (e, quindi, non subordinato al verificarsi di non meglio definite condizioni future, come si configurerebbe, ad esempio, l’esito favorevole dell’affidamento in prova ai servizi sociali ai sensi dell’art. 47, comma 12, della legge sull’ordinamento

¹⁰⁶ Cfr. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 9 luglio 2007.

¹⁰⁷ Cfr., ad esempio, S. LARIZZA, voce *Pene accessorie*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, Utet, 1995, p. 428 ss.

penitenziario, che aveva correttamente indotto la Giunta delle elezioni della Camera a rigettare la soluzione della sospensione nel caso del deputato Previti). Da questo punto di vista, potrebbe effettivamente ipotizzarsi, in caso di dichiarazione di decadenza, il mancato conseguimento di quel necessario bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti – la garanzia costituzionale del mandato parlamentare, da un lato, e l’esercizio della funzione giurisdizionale e la certezza e l’esecutorietà del giudicato, dall’altro – in cui, come è stato acutamente osservato, sembrerebbe tradursi il giudizio delle Camere sull’ineleggibilità sopravvenuta¹⁰⁸.

Tuttavia, una volta accolta la conclusione che la condanna con sentenza passata in giudicato di un membro del Parlamento, a cui consegue l’irrogazione della pena accessoria all’interdizione dai pubblici uffici, configuri una causa di ineleggibilità sopravvenuta, determinata dalla sopraggiunta incapacità elettorale passiva, l’organo parlamentare sembra vincolato nel senso della decadenza dal mandato¹⁰⁹. Sarebbe questo un esito sostanzialmente indifferente alle successive vicende della rappresentanza politica nel suo complesso (che non verrebbe menomata per effetto della surrogazione del seggio vacante da parte di un candidato dello stesso partito, vieppiù alla luce degli “automatismi” del vigente sistema elettorale, contraddistinto da candidature a liste bloccate), e a quelle della legislatura in corso (non potrebbe escludersi, tra l’altro, uno scioglimento anticipato delle Camere, che, per lo meno in parte, annullerebbe l’asimmetria rispetto ad uno degli elementi su cui potrebbe poggiare il presunto giudizio di bilanciamento)¹¹⁰.

¹⁰⁸ Prospetta, sia pure problematicamente, questa soluzione A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri nella dialettica politica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 177.

¹⁰⁹ Cfr. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 9 luglio 2007.

¹¹⁰ Da questo punto di vista, sembrerebbe ipotizzabile un rovesciamento della tesi che considera il mandato parlamentare «sensibile alle sole vicende che interessino la rappresentanza politica nel suo complesso» (sostenuta da N. ZANON, *Parere pro veritate sull’ineleggibilità sopravvenuta del deputato Cesare Previti* – stralci dal resoconto della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 13 marzo 2007 e dalla stampa quotidiana), a fatti, cioè, verificatisi in via successiva a carico di un singolo parlamentare, non soltanto per l’espressa previsione dell’art. 66 Cost., da cui discende la causa sopraggiunta di ineleggibilità riferita al singolo parlamentare (così, F. SORRENTINO, *Parere pro veritate sull’ineleggibilità sopravvenuta del deputato Cesare Previti* – stralci dal resoconto della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati del 13 marzo 2007), ma anche per le garanzie sostanziali, sia pure strumentali all’esercizio della funzione, di cui gode il parlamentare stesso per espresse previsioni costituzionali (artt. 68 e 69 Cost.), che non parrebbero giustificabili se il mandato parlamentare fosse riferibile soltanto alle vicende del *plenum* dell’organo camerale e della rappresentanza politica nel suo complesso. In proposito, si ricordano, tra l’altro, le “aperture” in alcuni *obiter dicta* della giurisprudenza costituzionale sulla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione (ord. n. 177/1998 C. cost.): al riguardo, cfr. R. BIN, *Un esperimento mentale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit., p. 37 ss.; nonché la ricostruzione in G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, 90 ss., spec. p. 97 ss. e nota 137 (e le indicazioni ulteriori ivi contenute in merito alla dottrina favorevole alla legittimazione del singolo parlamentare).

D'altro canto, anche l'attuale formulazione dell'art. 68, secondo comma, Cost., che, a differenza della precedente, non richiede l'autorizzazione all'arresto in esecuzione di sentenza irrevocabile, indica la prevalenza del giudicato, di fronte al quale recede non soltanto l'inviolabilità del parlamentare, ma lo stesso valore della libertà personale, senza che si ravvisi la necessità di bilanciare alcunché. Sul punto, è opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha riconosciuto — sotto diversi profili — l'intangibilità del giudicato penale, affermando, tra l'altro, che esso non può essere vulnerato neanche attraverso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato elevato dalla Camera (sent. C. cost. n. 284/2004).

Per altro verso, il già citato precedente costituito dal caso del deputato Ottieri consente di affermare che, anche in caso di perdita temporanea della capacità elettorale, sopraggiunta successivamente all'elezione del deputato per effetto di una sentenza dichiarativa di fallimento che all'epoca comportava la cancellazione dalle liste elettorali, la Giunta e l'Assemblea sovrana hanno ravvisato gli estremi della «inevitabile conseguenza della decadenza dal mandato parlamentare»¹¹¹.

Quello che più rileva — nella prospettiva privilegiata dal presente contributo — è l'inesistenza di sanzioni interne all'ordinamento parlamentare espressamente qualificate dal regolamento agli effetti della sospensione dal mandato parlamentare, che, da un lato, contribuisce ad escludere il ricorso a misure diverse dalla decadenza anche in caso di interdizione di natura temporanea, e, dall'altro, costituisce ulteriore motivo di asimmetria rispetto alla disciplina prevista per i mandati elettivi regionali e locali. Infatti, mentre la legge 18 gennaio 1992, n. 18, recante “Norme in materia di elezione e nomine presso le regioni e gli enti locali”, di modificazione dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante “Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”¹¹², prevede, tra l'altro, la sospensione dalle cariche elettive in caso di ineleggibilità sopravvenuta, l'art. 66 Cost. riserva invece in via esclusiva alle Camere l'accertamento dei presupposti di diritto in riferimento a tali fattispecie. Né alcuna altra norma di diritto positivo — legislativa o regolamentare — disciplina o fa riferimento alla sospensione dal mandato parlamentare proprio per la natura peculiare di quest'ultimo, insuscettibile di frazionamento¹¹³, o, tanto meno, di

¹¹¹ Cfr. Camera dei deputati, Relazione della Giunta delle elezioni, IV legislatura, Doc. IX, n. 6, p. 2; Atti parlamentari — Camera dei deputati, Discussioni, seduta del 13 aprile 1967, p. 3362.

¹¹² Che, come si è visto, ha introdotto nell'ordinamento l'istituto dell'incandidabilità per le cariche elettive regionali e locali in caso di condanna definitiva per reati di particolare gravità, specie per quelli contro la pubblica amministrazione: v. anche *supra* paragrafo 1, spec. nota 8.

¹¹³ In questo senso, ad esempio, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 233 ss.; D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, CEDAM, 1995, p. 255 ss., spec. p. 260; G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di “frammentare” la funzione parlamentare*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 45 ss., spec. p. 48.

sospensione temporanea, a meno di non voler arrecare un *vulnus* all'integrità della rappresentanza politica e alla funzionalità del Parlamento. Né, da questo punto di vista, pare assimilabile all'ipotesi presa in esame il precedente costituito dai c.d. “seggi fantasma” della XIV legislatura, in cui si manifestò, in via originaria e non sopravvenuta e come effetto distortivo della legge elettorale allora vigente, la menomazione del *plenum* dell'organo rappresentativo¹¹⁴.

In conclusione, tra le tre soluzioni astrattamente ipotizzabili in caso di interdizione di natura temporanea, se la prima appare elusiva del giudicato penale, anche la seconda risulta di dubbia praticabilità, in ragione, da un lato, della non sussistenza di sanzioni interne all'ordinamento parlamentare espressamente qualificate dal regolamento agli effetti della suddetta sospensione, e, dall'altro, della riconduzione certa delle fattispecie in esame a cause di ineleggibilità sopravvenuta per incapacità elettorale passiva ai sensi dell'art. 48, quarto comma, Cost., alla quale l'art. 66 Cost. e (sia pure in modo meno univoco) le norme regolamentari impongono alla Camera di appartenenza la dichiarazione di decadenza dal mandato¹¹⁵.

In questi casi, l'attività delle giunte si configura nei termini di accertamento della sussistenza dei presupposti di diritto esterni al merito delle determinazioni dell'autorità giudiziaria, le quali, se definitive, non consentono alcun margine di apprezzamento discrezionale in capo all'organo parlamentare¹¹⁶.

Sotto il profilo che però più rileva nella prospettiva di analisi privilegiata dal presente contributo, l'indagine condotta mostra quindi con sufficiente chiarezza come, anche in riferimento alla c.d. ineleggibilità sopravvenuta determinata da perdita della capacità elettorale per effetto del giudicato penale, si confermino – da più punti di vista – le sopra richiamate asimmetrie tra le cariche elettive dei diversi livelli territoriali di governo.

8. Considerazioni conclusive: le esigenze di razionalizzazione della disciplina in una prospettiva speculare tra i diversi livelli territoriali di governo, con particolare riferimento alla ricomposizione delle asimmetrie nei procedimenti di accertamento

L'analisi della disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità tra i diversi livelli territoriali di governo e di alcuni spunti desumibili dagli orientamenti giurisprudenziali, con particolare riguardo alla c.d. “giurisprudenza” parlamentare, mostra

¹¹⁴ Per ulteriori indicazioni, cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003.

¹¹⁵ Per un approfondimento, sia consentito rinviare ancora a G. RIVOSECCHI, *L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento*, cit., p. 16 ss.

¹¹⁶ In questo senso, F. SORRENTINO, *Parere pro veritate sull'ineleggibilità sopravvenuta del deputato Cesare Previti*, cit.

tutte le difficoltà di giungere, da un lato, a fondamenti concettuali univoci, e, dall'altro, ad una coerente attuazione delle norme costituzionali che postulano, specie riguardo alle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari, istituti differenziati. Questi ultimi dovrebbero essere infatti distinti non soltanto per natura e finalità, di per sé non interscambiabili, ma anche rispetto allo stesso apparato sanzionatorio, che arriva, già in molti casi, a prevedere conseguenze diverse, sino alla possibile decadenza dalle cariche.

Anche a causa delle asimmetrie esistenti nei procedimenti di accertamento, si registrano invece situazioni paradossali che, in sintesi, vedono: cause di ineleggibilità o di incompatibilità fatte valere entro termini tassativi, come nel caso del Parlamento europeo, addirittura prima della costituzione dell'organo¹¹⁷; cause di incandidabilità e di ineleggibilità con i mandati regionali e locali che possono determinare la nullità delle elezioni, ma non possono essere rilevate in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali (sent. C. cost. n. 84/2006); e, infine, cause di ineleggibilità con il mandato parlamentare, che, ove sopravvenute, vengono – salvo il caso della perdita della capacità elettorale determinata dall'interdizione *perpetua* dai pubblici uffici – considerate di fatto come inesistenti da Camera e Senato. Da questo punto di vista, è proprio il livello statale a non fornire adeguate garanzie avverso le forme di c.d. ineleggibilità sopravvenuta, in fase di faticosa razionalizzazione, invece, a livello regionale e locale, anche grazie al contributo dalla più recente giurisprudenza costituzionale che, dalla legge n. 165 del 2004, ha desunto principi “espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.”, tali da estendere – anche alle regioni a statuto speciale – l'interpretazione delle fattispecie di ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità (sent. n. 143 del 2010).

Si pensi, inoltre, alla tendenza, sopra presa in esame, ad avallare il cumulo con i mandati locali o con quelli regionali, anche in riferimento, ad esempio, ai casi clamorosi registratisi in occasione delle elezioni politiche del 2006, laddove si è assistito alla candidatura (e all'elezione) addirittura di presidenti di giunte regionali, in elusione perfino di norme di rango costituzionale (oltre che legislative) sulle incompatibilità parlamentari derivanti dalla riforma del Titolo V.

Le prassi e le tendenze dominanti sembrano quindi contraddire l'esigenza di pervenire ad una disciplina omogenea, funzionale alla concezione della rappresentanza accolta dalla Costituzione, che tragga, nei pur rilevanti spazi lasciati alla discrezionalità del legislatore, le (costituzionalmente necessarie) conseguenze differenziate poste dagli istituti previsti dall'art. 65 Cost.¹¹⁸

¹¹⁷ Sul punto, cfr. N. LUPO – G. RIVOCSECHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi*, cit., p. 20 e p. 22 ss.

¹¹⁸ Al riguardo, per uno sviluppo di questa prospettiva, sia consentito ancora un rinvio a G. RIVOCSECHI, *Art. 65*, cit., p. 1256 s. e p. 1264.

Da questo punto di vista, potrebbe essere di giovamento, anche per il Parlamento nazionale così come per il livello regionale e locale, l'introduzione di vere e proprie fattispecie di incandidabilità al fine di non consentire in via preventiva l'accesso al mandato parlamentare a coloro i quali si siano resi responsabili di reati particolarmente gravi, accertati con sentenza passata in giudicato, ovvero abbiano avuto comportamenti comunque caratterizzati da indegnità morale¹¹⁹. Al riguardo, i dubbi di costituzionalità prospettati in dottrina rispetto alla tassatività delle limitazioni all'elettorato passivo, specificamente riferibili al mandato parlamentare ex art. 65 Cost.¹²⁰, non sembrerebbero infatti insormontabili, se solo si richiama la circostanza che già, a legislazione vigente – anche a prescindere dal pur problematico presupposto che, per il mandato parlamentare, l'ineleggibilità possa ricomprendere l'incandidabilità – si ravvisano fattispecie di sostanziale incandidabilità in riferimento alle cause di ineleggibilità "in senso lato". Si pensi ai casi di mancanza o perdita della capacità elettorale, e alle cause di ineleggibilità "in senso stretto" insanabili, come quelle previste dall'art. 8 del DPR n. 361 del 1957 in riferimento ai magistrati nelle circoscrizioni nelle quali hanno esercitato le loro funzioni¹²¹.

In questo quadro, il sistema pare comunque soffrire la mancanza di una disciplina legislativa di carattere organico che affronti, in coerenza con le profonde evoluzioni realizzatesi a livello economico e sociale dagli anni Cinquanta del secolo scorso ad oggi, uno dei temi fondamentali della c.d. legislazione elettorale di contorno in maniera complessiva e coerente tra i molteplici livelli in cui si articolano oggi le assemblee elettive. Non c'è infatti corrispondenza tra i differenti regimi previsti a livello regionale e locale, nazionale ed europeo. Le lacune e le contraddizioni di una disciplina disorganica, in cui spesso non si riscontra neppure quella minima coerenza richiesta nella riproposizione "a specchio" del sistema delle ineleggibilità e incompatibilità tra i diversi livelli di governo, costituisce una delle ragioni alla base dei rischi di arbitrio delle giunte e delle Assemblee parlamentari rispetto a quella che dovrebbe essere la (costituzionalmente) corretta attuazione degli istituti.

¹¹⁹ In questo senso, cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onesta*, cit., p. 113 s. Da questo specifico punto di vista, una prospettiva non dissimile è parzialmente adottata dal sopra menzionato disegno di legge A.S. n. 2156, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

¹²⁰ In questo senso, N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, cit., 6 ss., spec. p. 11 s. e p. 17 ss.

¹²¹ Così, ad esempio, G.E. VIGEVANI, *La legge 3 febbraio 1997, n. 13: si restringono gli spazi per i magistrati in politica*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 235. In senso difforme, cfr. P. DAMIANI, *La nuova disciplina della ineleggibilità dei magistrati in caso di fine anticipata della legislatura (una occasione persa)*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 879 ss., spec. p. 888, il quale, dalla prospettiva opposta, preoccupato dall'arginare la prassi delle «candidature in casa» dei magistrati, critica la legge n. 13 del 1997, in quanto inidonea a «risolvere il vero problema della presenza in Parlamento di soggetti che dopo la elezione continuano a far parte dell'ordine giudiziario».

Né, d'altro canto, le Assemblee rappresentative regionali e locali hanno dato prova di maggiore tensione verso l'introduzione e il rispetto di regole certe e coerenti. Si consideri, ad esempio, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità previsto a livello regionale, che spesso – nei pur rilevanti spazi normativi previsti dalla riforma del Titolo V – finisce per riproporre, in maniera piuttosto acritica, i principi e le regole previste dal legislatore statale¹²², o a favorire interpretazioni dilatorie di norme fondamentali, come quella di cui all'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004, relativa alla “non immediata rieleggibilità” del presidente di giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto che sia giunto alla scadenza del secondo mandato¹²³. Si pensi ancora alla contraddittoria disciplina prevista per il livello locale, laddove, tra l'altro, si registra la preoccupante tendenza a favorire l'aggiramento dei divieti espressamente previsti dalla legge, a partire dal limite di non più di due mandati per i sindaci e i presidenti delle province.

In sintesi, sarebbe quindi auspicabile un duplice intervento riformatore, orientato a ricomporre le asimmetrie intercorrenti tra i diversi livelli di governo sia in punto di disciplina speculare, sia in punto di accertamento e giustiziabilità degli istituti. Dal primo punto di vista, gli interventi del legislatore dovrebbero essere orientati a razionalizzare le diverse fattispecie in un quadro organico “a specchio” tra i diversi livelli di governo. Dal secondo punto di vista, non sembra ormai procrastinabile la riconduzione ad un giudice “terzo” delle controversie in materia elettorale che, qualora si intenda realmente avocarle dalla sede politica, non può che essere individuato, anzitutto sotto il profilo della legittimazione, nella Corte costituzionale¹²⁴.

Al riguardo, è bene tenere anzitutto presente gli effetti del mutamento della legge elettorale: mentre in un sistema proporzionale i riscontri derivanti dalla procedura di verifica delle elezioni e dell'accertamento delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità potevano essere in qualche misura attenuati dalle dinamiche interne al sistema politico, per definizione compromissorie¹²⁵, e le rare controversie finivano per determinare, al limite, il subentro di candidati dello stesso partito dei parlamentari contestati, in regime maggioritario l'annullamento di un'elezione o l'accertamento di una causa di ineleggibilità sopravvenuta determina la proclamazione di un candidato

¹²² In questo senso, ad esempio, P. MILAZZO, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno, in Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 102 s.

¹²³ Cfr. L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in “Il Filangieri” – Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco – V. Lippolis – N. Lupo, Napoli, Jovene, 2010, p. 376 ss.

¹²⁴ In questo senso, cfr. L. ELIA, voce *Elezioni politiche*, cit., 753, le cui considerazioni sono sviluppate soprattutto da M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 142.

¹²⁵ In questa prospettiva, cfr. ancora L. ELIA, voce *Elezioni politiche*, cit., p. 748.

appartenente allo schieramento avverso¹²⁶, ancor più decisiva, specie alla Camera, visto il sistema di attribuzione del premio di maggioranza su base nazionale introdotto nel 2005¹²⁷. Il sistema elettorale vigente ha, tra l'altro, reso in larga parte obsolete le disposizioni dedicate alla verifica dei risultati elettorali contenute nel regolamento della Giunta delle elezioni della Camera approvato nel 1998, modellate su un sistema elettorale ad impianto maggioritario-uninominale¹²⁸.

D'altro canto, anche l'esplicita introduzione di ipotesi di incandidabilità con il mandato parlamentare, così come l'adozione di interventi di razionalizzazione delle fattispecie di ineleggibilità e di incompatibilità, non possono non essere accompagnate da una revisione dell'art. 66 Cost., che superi la riserva alle Camere, con valutazione a maggioranza, del giudizio sui titoli di elezione dei parlamentari: la questione dei "seggi fantasma", con la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura; le polemiche troppo a lungo trascinate, all'inizio della legislatura successiva, sul riconteggio delle schede (che rischiavano di condurre ad una situazione di stallo rispetto alla convalida degli eletti); le vicende relative all'ennesimo "caso Previti", segnate dalla permanenza in carica per lungo tempo di un deputato, nonostante la condanna passata in giudicato con l'irrogazione della pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici; il rinvio della convalida del senatore Di Girolamo da parte dell'Assemblea del Senato, a fronte di conclusioni difformi della Giunta di quel ramo del Parlamento in presenza della palese mancanza di requisiti di eleggibilità (prima delle dimissioni poi rassegnate dal senatore stesso, in esito al provvedimento di custodia cautelare adottato dall'autorità giudiziaria per falsità ideologica e vari altri reati¹²⁹); e, ancora, i rinnovati casi di ineleggibilità sopravvenuta della XVI legislatura sono lì a dimostrare la necessità di affidare ad un soggetto "terzo", quale il Giudice costituzionale, valutazioni di tipo oggettivo sulla verifica dei titoli degli eletti e delle sopraggiunte cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Un giudice che potrebbe essere coinvolto anche in seconda battuta – con funzione, tra l'altro, di deterrente – se invece fosse privilegiata una prospettiva di rilegittimazione del ruolo degli stessi organi politici nel contenzioso elettorale.

Guido Rivosecchi. Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università "Parthenope" di Napoli.

¹²⁶ Sul punto, cfr. ancora G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale*, cit., p. 281 ss.; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., p. 656.

¹²⁷ In questo senso, cfr. L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?*, in *La legislazione elettorale italiana*, cit., p. 312 s.

¹²⁸ Cfr. A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri alla Camera dei deputati alla prova della XV legislatura*, in "Il Filagieri". Quaderno 2006, Napoli, Jovene, 2007, p. 143 ss., spec. p. 148 ss.

¹²⁹ Per una prima ricostruzione, cfr. E. GRIGLIO – P. GAMBALE, *Il "caso Di Girolamo": limiti e prospettive di apertura del giudizio di convalida parlamentare degli eletti*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 811 ss., spec. p. 816 ss.

Streszczenie

Autor niniejszego opracowania przedstawia insyngucje zakazu kandydowania, niewybieralności i niepołączalności mandatu parlamentarnego z innymi stanowiskami wybieralnymi, opierając się na analizie złożonych i różnorodnych form ustanowionych przez ustawodawcę i na różnicach, które występują pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego.

Podczas gdy na szczeblu lokalnym i regionalnym spory w sprawach dotyczących zakazu kandydowania, wybieralności i *incompatibilitas* są w ostatniej instancji rozstrzygane przed sądem - powszechnym, administracyjnym lub ewentualnie konstytucyjnym - to na szczeblu narodowym są one powierzone wyłącznie Izbowi Parlemtanu, na mocy artykułu 66 Konstytucji włoskiej, w myśl którego każda Izba orzeka o ważności mandatów swoich członków oraz w sprawach wystąpienia przesłanek niewybieralności i niepołączności.

W tym świetle poddano analizie trzy etapy, w których linia orzecznicza Sądu Konstytucyjnego w sprawach stanowisk wybieralnych na szczeblu regionalnym i lokalnym, odbiega w większym lub mniejszym stopniu od decyzji podejmowanych przez Izby, które orzekają o ważności mandatów członków parlamentu. Pierwszy etap charakteryzował się zgodnością orzeczeń podejmowanych przez Sąd Konstytucyjny, inne sądy i przez sam Parlament, w których przeważała interpretacja "zawężająca" przyczyn niewybieralności ich przekształcanie, jeśli występowały, w przyczynie *incompatibilitas*. Kolejny etap charakteryzował się rozbieżnością linii orzeczniczej przejętej przez sądy a decyzjami podejmowanymi przez Izby w sprawach dotyczących niewybieralności uwarunkowanej działalnością gospodarczą (*ineleggibilità d'affari*), (począwszy od "casusu Berlusconiego"). Ostatnia faza orzecznicza charakteryzuje się tym, że orzecznictwo Izb i sądów różni się całkowicie w zakresie niewybieralności (*ineleggibilità sopravvenuta*) zachodzącej na skutek skumulowania mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w administracji lokalnej lub w wyniku orzeczenia sądu o zakazie pełnienia funkcji publicznych.

Podsumowując, należy podkreślić konieczność zracjonalizowania dyscypliny, by w orzecznictwo w stosunku do poszczególnych szczebli administracji było w większym stopniu ujednolicone.

Abstract

The report examines the rules on ineligibility and incompatibility between the parliamentary mandate and other elective offices, starting from the analysis of the complex and heterogeneous legislative provisions and from the asymmetries arising at the different levels of government, especially with regards to the enforcement and justiciability of these rules. While at local and regional levels the disputes on these matters

are finally settled by a judge – ordinary, administrative and, possibly, constitutional – , at national level they fall exclusively under the jurisdiction of each House that, according to Article 66 of the Italian Constitution, is provided with the power to verify the credentials of its members and the causes of disqualification that may arise at a later stage. In this perspective, the report points out three phases in which the position of the jurisprudence – dealing with local and regional elective offices – of the Constitutional Court as well as those of the judges competent on the legality and on the merit, seems to be more or less divergent from the attitude shown by the Chambers with regards to the Members of Parliament. The first phase, during the proportional era, was characterized by a balance among Constitutional Court, judges and Parliament and by a restrictive interpretation of the original causes of ineligibility and their evolution, in case, in causes of incompatibility. The second phase, instead, can be defined by the abovementioned divergence between judges and Chambers on the so-called “business incompatibilities” (*incompatibilità d'affari*), which are essentially aimed to avoid the development of conflicts of interests . During this period, a very restrictive interpretation of the norms in force prevailed for the Members of Parliament, whereas a favourable interpretation was given for the incumbents (starting by the “Berlusconi case”). In the end the most recent phase is analysed. It is characterized by the final “break” between judges and Chambers on the so-called “supervened ineligibility” (*ineleggibilità sopravvenuta*), which derives from the plurality of offices held at the same time, that are the parliamentary mandate with local offices or with a definitive sentence against a member of Parliament, providing also the disqualification from public offices. In conclusion the report underlines the need for a rationalization of the rules among different levels of government, particularly in order to reduce the asymmetries on the enforcement and the protection offered by the norms and the powers of the Chambers that currently judge on the credentials of parliamentarians.