



**LA CORTE COSTITUZIONALE ED IL CUMULO DI MANDATI.
PRIME OSSERVAZIONI SU DI UNA PRONUNCIA (APPARENTEMENTE?) RISOLUTIVA
MA (VOLUTAMENTE?) “ZOPPA”**

di

Federica Fabrizzi

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Università Telematica Internazionale – Uninettuno)*

26 ottobre 2011

1. Con la sent. 277/2011 la Corte costituzionale è intervenuta sulla ormai annosa questione del cumulo degli incarichi per i parlamentari, pronunciando una sentenza additiva che dichiara costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953 nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti¹. Per la rilevanza (e la delicatezza) della materia affrontata, nonché per alcune criticità che essa presenta, la sentenza merita di essere letta con attenzione, anche in considerazione delle ricadute che potrebbe avere non solamente per la consistenza numerica dei parlamentari interessati.

Il giudizio *a quo* dal quale prende le mosse la pronuncia costituzionale in commento vedeva la proposizione al Tribunale civile di Catania di un ricorso da parte di un cittadino elettore nei

¹ La sentenza ha respinto invece l'eccezione di legittimità sollevata nei confronti della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere); della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e della legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale).

confronti (tra l'altro) del sindaco del Comune di Catania, per accertare la sussistenza della causa di incompatibilità tra tale carica e quella di senatore della Repubblica Italiana, e conseguentemente dichiararne la decadenza dalla prima in mancanza di esercizio del diritto di opzione². Il sindaco di Catania è infatti uno dei 9 parlamentari che, nella corrente legislatura, ricoprono anche la carica di primo cittadino di grande Comune e che, a seguito di delibera delle competenti Giunte dei due rami del Parlamento, non hanno esercitato il diritto/dovere di opzione previsto per i casi di incompatibilità.

Perché il quadro sia chiaro, occorre brevemente ricordare che la normativa statale (nello specifico l'art. 7, lettera c) del DPR. n. 361 del 1957, recante il testo unico per l'elezione della Camera dei deputati) contempla la fattispecie dell'ineleggibilità per quei sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti che intendano correre per un seggio al Parlamento nazionale, con il conseguente eventuale obbligo di dimissioni dalla carica ricoperta entro 180 giorni dalle consultazioni elettorali. Nulla, invece, si rintraccia nelle leggi (*rectius*, si rintracciava) in merito alla situazione inversa, ossia a quei casi in cui a concorrere per la carica di sindaco sia un parlamentare in carica. E questo non perché l'evenienza non si sia mai presentata, tutt'altro. Fin dalla I legislatura repubblicana, infatti – seppur in casi sporadici, ma non di poco conto (Vittorio Pertusio, sindaco di Genova, Giorgio La Pira, sindaco di Firenze, Emilio Colombo, sindaco di Potenza...) – si sono verificate situazioni di cumulo che sono poi divenute sempre più ricorrenti nel corso degli ultimi anni. Come rilevato sia in sede di commenti dottrinari che anche in occasione delle discussioni parlamentari dedicate all'argomento, la mancata regolamentazione della situazione del parlamentare in carica che venga eletto alla poltrona di sindaco di grande comune (ma anche a quella di presidente della provincia, e su questo punto si tornerà più avanti) era frutto di un evidente vuoto normativo che avrebbe dovuto essere sanato quanto prima.

Effettivamente il legislatore è recentemente intervenuto, inserendo all'art. 13, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) la previsione per cui: “fermo restando quanto previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o

² Già nel 2010 la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su di una analoga questione di cumulo di mandati, sempre con riguardo alla normativa speciale della Regione siciliana (si trattava in quel caso dell'incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di assessore di grande comune).

della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Deve dunque ritenersi a ragione che il preesistente vuoto normativo sia stato superato³. Tuttavia il citato art. 13, nell'alinea successivo a quello testé riportato, specifica che “le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto. [...]”.

Il differimento dell'operatività di tale incompatibilità a decorrere dalla prossima legislatura ha portato i giudici costituzionali a pronunciarsi per la non incidenza, proprio *ratione temporis*, di tale *ius superveniens* sulla questione sollevata, rendendo pertanto comunque necessaria la pronuncia da parte del giudice delle leggi.

Occorre subito sottolineare che, vertendo in materia di verifica dei poteri - e dunque in forza del disposto dell'art. 66 Cost. - delle problematiche inerenti il cumulo dei mandati sono sempre stati investiti i due organi parlamentari deputati proprio alla valutazione delle incompatibilità, delle ineleggibilità e delle decadenze (ed è questo il primo profilo di delicatezza che la pronuncia in commento presenta e su cui si tornerà). A fronte di un evidente vuoto normativo, tanto la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati quanto la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato hanno mantenuto una giurisprudenza costante e, dalla I alla XIV legislatura, nei casi in cui un parlamentare in carica fosse stato eletto sindaco di un Comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti, esse si sono orientate nel senso di “trasformare” le cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità, con la conseguente estensione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopraggiunte in corso di mandato elettivo⁴. A partire invece dalla XIV legislatura l'orientamento è mutato⁵: con la deliberazione del 2 ottobre 2002 della Giunta della Camera dei deputati si è verificato un sostanziale cambio di rotta nella prassi parlamentare in tema di “trasformazione”. La decisione, che riguardava tre deputati in carica eletti rispettivamente alla carica di sindaco di Palermo, sindaco di Latina e sindaco di Termoli, ha così inaugurato la cosiddetta “giurisprudenza Cammarata” (dal nome di uno dei deputati coinvolti), ammettendo la compatibilità tra i due mandati elettorali. Come si legge negli atti della Giunta del Senato

³ Peraltro, la normativa dello scorso agosto abbassa di molto la soglia dell'incompatibilità tra carica parlamentare e carica di sindaco, fissando il tetto ai comuni con più di 5.000, quando invece il già ricordato DPR 361/1957 fissa quello stesso limite a 20.000.

⁴ Su questo profilo G. Buonomo, *La trasformazione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, fasc. 23-24, pag. 2632 e ss.

⁵ Cfr. G. Rivosecchi, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece... scompare!*, in www.forumcostituzionale.it, 8 ottobre 2002.

“è dirimente - per escludere la vigenza del principio della cosiddetta "conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità" – l'assenza di una norma esplicita, la stretta interpretazione delle norme limitative di diritti, la differenza tra la *ratio* delle ineleggibilità e quella delle incompatibilità”⁶.

Ora, su tale interpretazione della giurisprudenza parlamentare, controversa sì, ma supportata da dati normativi e giuridici obiettivi (la mancanza di una esplicita norma ed il divieto di interpretazione per via analogica, trattandosi di elettorato passivo), come riconosciuto anche nella sentenza, giunge a fare chiarezza la pronuncia della Corte.

I giudici costituzionali, nell'argomentare sulla fondatezza della questione, basano la loro pronuncia sulla necessaria “simmetria” tra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità, mettendo in evidenza come non è tanto sul piano ontologico della differenza dei due istituti che ci si deve muovere, quanto piuttosto sul piano teleologico e finalistico⁷. In base a questo principio finalistico necessariamente deve essere assicurato il parallelismo tra le due fattispecie, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica. “In assenza – si legge nella pronuncia - di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in *violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità*, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione” (corsivo nostro).

Una esclusione “unidirezionale” – quale quella che si verifica a causa del vuoto normativo - costituisce pertanto, secondo la Corte, non solo una lesione del canone di uguaglianza e ragionevolezza, ma “anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo”, tanto più se essa

⁶ Per una ricostruzione della giurisprudenza parlamentare, ed in generale della vicenda del doppio mandato, sia consentito il rinvio a F. Fabrizzi, *Il doppio mandato per i parlamentari eletti alle cariche di sindaco di grande comune e presidente di provincia tra vuoto normativo e giurisprudenza delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 5/2010.

⁷ Per un inquadramento generale delle due fattispecie fondamentale rimane la consultazione di V. Di Ciolo, *Incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Vol. XXI, 1971; V. Lippolis, *L'Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Art. 64-69, 1986 (paragrafi 4 e 5); C. De Cesare, *Incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, Vol. XVI, 1989; G. Long, *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Digesto pubblicistico*, Torino, UTET, Vol. VIII, 1993, U. Pototschnig, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Art. 97-98, 1994 (paragrafi 5-11); M. Midiri, *Art. 51*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, Vol. I, 2006; G. Rivosecchi, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2008.

è fatta dipendere in concreto “dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva ‘pregiudicante’ a tutto vantaggio della posizione del parlamentare”. E’ recuperando dunque il concetto di “naturale carattere bilaterale dell’ineleggibilità” - cui la Corte aveva fatto riferimento già nella sent. 276/1997 ritenendo che esso inevitabilmente finisca con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l’elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione - che i giudici argomentano nel senso della necessaria applicazione del diritto/dovere di opzione nel caso di ineleggibilità sopravvenuta.

Certamente – affermano cautamente i giudici - la scelta operata dal legislatore di escludere l’eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune non è sindacabile da parte della Corte; e tuttavia - come già espresso nella sent. 143/2010 che ha sancito l’incompatibilità tra la carica di deputato della Regione siciliana e di assessore di comune di grandi dimensioni⁸ - il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione».

2. Fin qui, l’inquadramento della vicenda e la ricostruzione dell’*iter* logico che ha accompagnato i giudici costituzionali nell’elaborazione della pronuncia in commento. Ma, fermo restando il particolare interesse che l’argomentare della Corte presenta, in particolare con quel riferimento al principio finalistico che deve guidare l’interpretazione dei due concetti di ineleggibilità ed incompatibilità, la sentenza *de qua* offre lo spunto per almeno due considerazioni critiche che si proverà brevemente ad illustrare.

La prima, evidente, osservazione che salta agli occhi nel leggere la pronuncia attiene al profilo della competenza. E’ chiaro, infatti, che con questa sentenza la Corte va ad impingere in un ambito che tradizionalmente è quello proprio degli *interna corporis acta*. In sostanza, infatti, essa smentisce quelle che sono state le deliberazioni adottate dalle Giunte per le elezioni dei due rami del Parlamento, che avevano escluso la “trasformazione” delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità.

⁸ Ben aveva intuito G. Perniciaro, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il “giudice” parlamentare?*, in www.forumcostituzionali.it, 24 luglio 2010.

Le circostanze per cui nel nostro ordinamento non esiste una disciplina unica che regolamenti le fattispecie delle ineleggibilità e delle incompatibilità per tutti i livelli di governo⁹ e, soprattutto, che diversi sono anche i modi di risoluzione delle controversie in materia elettorale - di fronte agli organi giurisdizionali per le cariche regionali e locali e ad opera delle stesse Camere di appartenenza per i parlamentari - sembrano perdere di consistenza davanti alla sentenza in commento. Perché se è vero che la Corte è stata adita in via incidentale proprio in virtù di una controversia in materia elettorale locale, è anche vero che la pronuncia dei giudici riguarda – e anche da molto vicino – l’operato delle Camere e la loro autonomia nel verificare i poteri dei proprio componenti. Sarà particolarmente interessante vedere quale sarà il seguito che le Giunte parlamentari intenderanno dare alla sentenza, perché l’aspetto più strettamente politico della vicenda verrà fuori con tutta la sua dirompenza. Dei nove deputati-sindaci, tutti appartenenti alla maggioranza, che dovrebbero essere costretti ad optare, quanti sceglieranno di continuare a fare il sindaco, lasciando così il Parlamento? e quanti invece faranno la scelta opposta? Non serve certamente ricordare che un seggio da parlamentare lasciato sarebbe assegnato al primo degli esclusi nella stessa lista elettorale, ma la carica di sindaco di comune con popolazione superiore a 20.0000 abitanti è invece frutto di elezione diretta e sottostà al principio del *simul stabunt simul cadent*.

La lettura dei resoconti delle sedute delle due Giunte parlamentari dà la misura di quale sia l’“arroccamento” dei parlamentari su questo tema. Nel 2008, quando alla Giunta delle elezioni della Camera è stato discusso l’esito di un giudizio promosso innanzi al tribunale di Asti nei confronti dell’on. Maria Teresa Armosino, deputato e presidente della provincia di Asti, il presidente dell’organo interno della Camera così si esprimeva: “a tutela della posizione di indipendenza costituzionale del Parlamento rispetto a ogni altro potere dello Stato, [...] l’irrevocabilità del giudicato formatosi sulla sentenza con cui il tribunale di Asti ha dichiarato la compatibilità con il mandato parlamentare della carica di presidente della provincia di Asti ricoperta dalla deputata Armosino nasce da una pronuncia che - come all’unanimità riconosciuto e rappresentato al Presidente della Camera dalla Giunta delle elezioni nella seduta del 24 settembre 2008 - appare lesiva della *riserva costituzionale di competenza esclusiva della Camera* dei deputati nella valutazione delle cause di incompatibilità dei propri componenti. Pertanto, ancorché, in esito all’orientamento manifestato dalla Giunta nella predetta seduta del 24 settembre 2009, non sia poi seguita la formale sollevazione di un

⁹ Si veda su questo punto N. Lupo e G. Rivosecchi, *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: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali - Riordino e razionalizzazione delle scadenze elettorali*, 2007, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

conflitto di attribuzione tra poteri da parte della Camera - conflitto peraltro non soggetto a termini e quindi ancora in teoria sollevabile - la sentenza del tribunale di Asti non dispiega alcuna efficacia vincolante nei confronti della Giunta delle elezioni, che resta libera di esercitare una propria competenza, esaminando la questione della compatibilità delle cariche in questione, e di pervenire anche a conclusioni opposte a quelle cui è giunto il tribunale di Asti, ferma restando in tale eventualità la possibilità per l'autorità giudiziaria di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti della Camera impugnando una delibera parlamentare che fosse ritenuta lesiva del richiamato principio di intangibilità del giudicato" (corsivo nostro).

Se passasse la linea - ma il condizionale è d'obbligo - per cui alle Giunte correrebbe l'obbligo di adeguarsi a quanto deciso dalla Corte costituzionale, si sarebbe aperto un importante varco sulla via, auspicata da molti, di un controllo esterno alle Camere in materia di verifica dei poteri.

3. Vi è però anche un altro problema che la pronuncia in commento solleva. Ed è quello del completo "oblio" della posizione dei parlamentari che, in corso di mandato, sono stati eletti presidenti di provincia. Di questa tipologia di cumulo, i giudici costituzionali non fanno cenno alcuno; eppure le due fattispecie di sindaco di grande comune e di presidente di provincia vengono, in dottrina, sempre citate insieme in quanto sostanzialmente molto simili. Le stesse Camere, nella più volte ricordata giurisprudenza, affronta le due cariche senza distinzioni, anche in considerazione dell'eguale, persino maggiore, consistenza numerica di questo secondo fenomeno: a fronte di nove parlamentari-sindaci, in Parlamento siedono infatti dieci presidenti di provincia.

Il silenzio dei giudici su questo profilo è dunque abbastanza assordante. La mancata esplicitazione di questo profilo nella pronuncia rende la stessa in qualche modo incompleta, anche perché non sembra che vi fossero ostacoli in questo senso. Anzi, piuttosto vi era un profilo di opportunità che la Corte avrebbe potuto (dovuto?) cogliere, non ostando neppure il dato strettamente giuridico. E', infatti, certamente vero che la questione della quale è stata investita riguardava la casistica dei deputati-sindaci, ma, stante la natura del giudizio costituzionale - non mera "fase del giudizio a quo ma al contrario decisione costituzionale autonoma assegnata alla Corte in qualità di "legislatore negativo" - nulla avrebbe impedito una dichiarazione di illegittimità consequenziale *ex art. 27 della legge 87/1953* ("La Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti

dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”).

Se i giudici costituzionali hanno ritenuto di non poter ampliare il proprio giudicato, ci si deve interrogare da un lato sul perché di una scelta del genere e dall'altro sulle conseguenze che essa reca. Sul primo interrogativo, dare delle risposte è abbastanza difficile; forse la spiegazione più plausibile va ricercata nella estrema cautela da sempre usata dalla Corte quando si è trattato di avvicinarsi a questioni di competenza delle Camere. In altri termini, i giudici, consci della ricaduta che l'applicazione della pronuncia in oggetto avrà in tema di verifica dei poteri, non hanno probabilmente voluto esorbitare dal *petitum*, magari contando sulla funzione di monito che la pronuncia stessa potrebbe svolgere sugli organi parlamentari ai quali, autonomamente, sarebbe rimessa adesso la decisione sui parlamentari-presidenti di provincia.

Anche per questo secondo aspetto, dunque, sarà particolarmente interessante seguire i lavori parlamentari per vedere quale seguito verrà dato – se verrà dato – alla pronuncia. Se è forse azzardato ipotizzare un mancato allineamento delle Camere al dettato della Corte nel caso dei parlamentari-sindaci, qualche spazio di discrezionalità maggiore il silenzio della Corte sicuramente lascia aperto nel caso dei dieci parlamentari-presidenti di provincia, la cui “sorte” rimane affidata alla Camera di appartenenza. E' certamente inutile sottolineare quali profili di disuguaglianza ed irragionevolezza presenterebbe una decisione da parte delle due Giunte che veda soluzioni diverse per i due casi analoghi.