

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3518

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRANCESCHINI, VENTURA, MARAN, VILLECCO CALIPARI, AMICI,
BOCCIA, LENZI, GIACHETTI, QUARTIANI, ROSATO, BRESSA**

Norme in materia di incompatibilità tra le cariche elettive e di governo appartenenti a diversi livelli territoriali

Presentata il 27 maggio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 51 della Costituzione, nel disporre che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, sancisce il diritto di accesso alle cariche elettive a parità di condizioni. L'articolo 65 affida alla legge il compito di determinare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore sancendo, inoltre, il divieto di appartenere contemporaneamente alle due Camere. A norma dell'articolo 66 è la Camera di appartenenza che giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e

di incompatibilità. Infine, l'articolo 122 demanda alla legge regionale la competenza a stabilire i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Questi quattro articoli rappresentano il riferimento giuridico costituzionale per la distinzione tra i concetti di ineleggibilità e di incompatibilità, oggetto negli anni, tuttavia, di numerose controversie e di sovrapposizione tra i due istituti.

Partendo dall'analisi della differente *ratio* soggiacente ai due istituti, la dottrina ha evidenziato l'emergere di un'interpre-

tazione evolutiva, per quanto non univoca, dei concetti di ineleggibilità e di incompatibilità.

In generale, le cause di ineleggibilità riguardano le condizioni che possono turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, che possono, cioè, violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati. Per questi motivi la causa che la determina deve (o almeno dovrebbe) essere rimossa prima del concreto svolgersi delle elezioni per impedire che il candidato possa influenzare gli elettori in virtù di una posizione ricoperta (di vantaggio rispetto agli altri candidati) prima del voto.

L'incompatibilità, invece, risponde all'esigenza di garanzia contro ipotesi di conflitto di interessi. Nello specifico, le cause di incompatibilità si risolvono nel divieto di esercitare talune funzioni pubbliche o private, ovvero di trovarsi in particolari controversie con l'ente, tali da dar luogo a situazioni di conflitto tra eletto ed ente, anche solo potenziale, o in ogni caso da pregiudicare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione di cui fa parte il titolare della carica elettiva. In questi casi, le condizioni di incompatibilità non invalidano l'elezione, ma obbligano l'eletto a optare tra una delle due funzioni, ovvero la causa di incompatibilità può essere rimossa anche successivamente all'elezione vera e propria.

Il parametro costituzionale tenuto come costante punto di riferimento dalla Corte costituzionale nel suo lavoro interpretativo è stato l'articolo 51 della Costituzione (diritto di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza effettiva tra i competitori), piuttosto che l'articolo 65 (che affida alla legge il compito di determinare i casi di ineleggibilità e incompatibilità con gli uffici di deputato e di senatore). Tale scelta ha consentito alla Corte di fornire un'interpretazione « stretta » dell'ineleggibilità per cui, in forza dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione, l'elettorato passivo è aperto a tutti i cittadini, senza discriminazioni. È

questa la regola dettata dalla Costituzione, sicché ogni limitazione che la legge pone in ordine ai requisiti di eleggibilità — così come pure è previsto dall'articolo 51 citato — ha carattere di aperta eccezione e va calibrata con estrema cautela e sempre in stretta aderenza ai principi costituzionali. Sintetizzando il concetto, quindi, « l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione ». Seguendo questo percorso interpretativo, da un altro punto di vista, la giurisprudenza costituzionale non ha però pienamente sfruttato le potenzialità offerte dall'articolo 65 della Costituzione e la diversa *ratio* dei due istituti.

Pertanto, la mancanza di una chiara distinzione tra gli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità e la loro frequente commistione — afferma ancora la dottrina — non sono solo il frutto di scelte ambigue del legislatore rispetto alla chiara distinzione operata dalla Costituzione agli articoli 65, 66 e 122, ma sono parzialmente rinvenibili anche nella giurisprudenza costituzionale che ha determinato la cosiddetta « riduzione », ovvero il vero e proprio « degrado », delle cause di ineleggibilità a situazioni di incompatibilità.

La Corte, sin dalle sentenze n. 42 del 1961 e n. 46 del 1969, ha infatti riconosciuto che l'ineleggibilità può derivare sia dalla situazione di *captatio benevolentiae*, sia dalla titolarità di uffici o posizioni soggettive contrastanti con l'imparziale adempimento della funzione del collegio elettivo. Ma, nel far ciò, mosso anche dalla costante preoccupazione di ribadire il principio che « l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione », il giudice costituzionale, facendo leva sul fatto che il legislatore non aveva specificato il momento ai fini della valutazione della situazione di ineleggibilità, sembrava degradare la causa di ineleggibilità « in un *quid* che, se non è incompatibilità in senso pieno e tecnico, è qualcosa che vi equivale ». Pur rigettando infatti la tesi della cosiddetta « ineleggibilità sanabile », la giurisprudenza costituzionale individua comunque nella convalida degli eletti il momento in cui l'istituto dispiega i suoi effetti, derubricando così, « con sentenze

manipolative, alcune cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità potenzialmente rimovibili dopo l'elezione» (Nicola Lupo-Guido Rivosecchi, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in «Amministrazione in cammino»: http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/_files/16%20Lupo%20Rivosecchi.pdf).

Questa commistione tra gli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità ha avuto, di conseguenza, dei riverberi anche a livello di giurisprudenza parlamentare.

Gli articoli 7 e seguenti del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 — disciplina vigente anche per il Senato della Repubblica — detta un esplicito divieto solo in termini di ineleggibilità a membro del Parlamento per una serie di cariche. Tuttavia, in base alla distinzione non univoca tra gli istituti, qualora una causa di ineleggibilità sopravvenga all'elezione a deputato, si pone il problema di quale debba essere il trattamento ad essa destinato, e in particolare se la carica in questione — non potendo dare origine ad una dichiarazione di ineleggibilità, in quanto assunta solo successivamente alla presentazione della candidatura o addirittura a legislatura ormai avviata — possa essere comunque valutata sotto il profilo dell'incompatibilità con il mandato parlamentare.

In base ad una consolidata giurisprudenza parlamentare, affermatasi fin dalle prime legislature repubblicane e sviluppata nel corso delle successive — con i casi, ad esempio, dei deputati Giorgio La Pira ed Emilio Colombo — ribadita fino alla XIII legislatura (casi Corsini, Poli Bortone e Nardone), si applicava la cosiddetta conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenuta in cause di incompatibilità.

Pertanto, a fronte della mancanza di un'espressa previsione legislativa, l'articolo 7, primo comma, lettere *b)* e *c)*, del citato testo unico n. 361 del 1957 era stato costantemente interpretato nel senso di ritenere che la carica comportante ineleggibilità, qualora fosse assunta successiva-

mente all'elezione parlamentare, comportasse incompatibilità, imponendo quindi al deputato che si trovasse in tale posizione di effettuare la necessaria opzione ovvero di essere dichiarato decaduto dal mandato parlamentare.

Nel corso della XIV legislatura, la Giunta delle elezioni della Camera (seduta del 2 ottobre 2002) ha, tuttavia, mutato radicalmente tale giurisprudenza, arrivando a dichiarare compatibili con il mandato parlamentare le suddette cariche sulla base della motivazione che non è presente nell'ordinamento alcuna norma che sancisca l'incompatibilità e che l'estensione in via analogica — fino ad allora seguita — della previsione di una causa di ineleggibilità contrasta con il principio di stretta interpretazione dei limiti al diritto di elettorato passivo, più volte enunciato nella giurisprudenza costituzionale. A seguito di questa nuova interpretazione furono dichiarati compatibili con la carica di sindaco di città con popolazione superiore a 20.000 abitanti i deputati Diego Cammarata, sindaco di Palermo, Vincenzo Zaccaro, sindaco di Latina, e Remo Di Giandomenico, sindaco di Termoli.

Ma l'apice di questa tendenza è stato raggiunto nel corso della corrente legislatura, quando la Giunta delle elezioni della Camera (seduta del 27 gennaio 2010), seguendo la giurisprudenza inaugurata nel 2002, ha dichiarato la compatibilità con il mandato parlamentare delle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti e di presidente di provincia per ben dodici deputati: Maria Teresa Armosino, presidente della provincia di Asti; Luigi Cesaro, presidente della provincia di Napoli; Edmondo Cirielli, presidente della provincia di Salerno; Nicolò Cristaldi, sindaco di Mazara del Vallo; Antonello Iannarilli, presidente della provincia di Frosinone; Giulio Marini, sindaco di Viterbo; Daniele Molgora, presidente della provincia di Brescia; Adriano Paroli, sindaco di Brescia; Antonio Pepe, presidente della provincia di Foggia; Ettore Pirovano, presidente della provincia di Bergamo; Roberto Simonetti, presidente

della provincia di Biella; Marco Zacchera, sindaco di Verbania.

L'inesistenza di una norma esplicita in materia, che rischia di produrre altre pronunzie di compatibilità tra diversi mandati e il persistere di situazioni inaccettabili sotto il profilo dell'opportunità politico-istituzionale di evitare il cumulo di mandati elettivi o di incarichi di governo che richiedono impegni tra loro difficilmente conciliabili, ha reso necessario e non più rinviabile un intervento legislativo.

La presente proposta di legge prevede che i parlamentari nazionali, i consiglieri provinciali, i presidenti di provincia e gli assessori provinciali, i consiglieri comunali di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, i sindaci e gli assessori comunali dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nonché i membri del Governo, non possono assumere cariche elettive o di governo in enti territoriali di livelli diversi da quello in cui sono stati eletti o nominati. Si prevede inoltre che coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, ricoprono più incarichi devono optare, pena la decadenza dalle cariche assunte in data più recente.

La *ratio* soggiacente alla suddetta previsione risiede, inoltre, nella necessità di assicurare al sistema una coerenza normativa con l'intero impianto del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, con l'articolo 114 che, articolando il territorio della Repubblica in comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, assegna ad ogni livello territoriale autonomia, poteri e fun-

zioni diversi, stabilendone inoltre l'equior-dinazione dal punto di vista dello *status* giuridico loro assegnato (E. Rotelli, *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in « Amministrare », n. 2/1998). Sarebbe, pertanto, contraddittorio persistere nel mantenimento dello *status quo*, considerato che l'« accaparramento » di più incarichi non fa altro che confondere i vari livelli e contraddire la volontà del legislatore costituzionale. Riteniamo pertanto necessario procedere con una norma che possa impedire l'accumulo di incarichi, nel rispetto del titolo V della parte seconda della Costituzione e coerentemente con lo spirito del principio federalista, finora soltanto propagandato.

Inoltre, in ottemperanza all'articolo 122 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che prevede che « il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica », la presente proposta di legge integra la normativa di principio in tema di incompatibilità e ineleggibilità prevista dalla legge 2 luglio 2004, n. 165, aggiungendo tra i principi fondamentali da seguire il divieto per il Presidente, i componenti della Giunta regionale, nonché per i consiglieri regionali, di appartenere alle assemblee elettive o agli organi di governo di enti territoriali diversi dalla regione in cui sono stati eletti o nominati.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Salve le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalle leggi vigenti, i membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, i membri del Governo, i consiglieri provinciali, i consiglieri comunali di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti, i presidenti delle province e gli assessori provinciali, i sindaci e gli assessori comunali dei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti, per l'intera durata del mandato da essi svolto, non possono appartenere ad assemblee elettive né esercitare incarichi di governo presso enti di livello territoriale diverso da quello dell'ente presso il quale rivestono una delle cariche indicate nel presente comma.

2. Ai fini della presente legge, i livelli territoriali sono i seguenti:

a) lo Stato, per i membri della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo;

b) la regione, per i consiglieri regionali, i presidenti di regione e gli assessori regionali;

c) la provincia, per i consiglieri provinciali, i presidenti di provincia e gli assessori provinciali;

d) la città metropolitana o il comune con popolazione superiore a ventimila abitanti, per i consiglieri comunali, i sindaci e gli assessori comunali.

ART. 2.

1. Al comma 1 dell'articolo 3 della legge 2 luglio 2004, n. 165, alla lettera *a)* è premessa la seguente:

«*0a)* per il Presidente e per gli altri componenti della Giunta regionale nonché

per i consiglieri regionali, per l'intera durata del mandato, previsione del divieto di appartenere ad assemblee elettive e di esercitare incarichi di governo statali o di enti territoriali diversi dalla regione ».

ART. 3.

1. Coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, appartengono ad assemblee elettive o rivestono incarichi di governo presso più enti di livello territoriale diverso, come definiti dall'articolo 1, devono optare per una sola tra le cariche ricoperte, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge. In mancanza di opzione, essi decadono dalla carica o dalle cariche assunte in data più recente.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0039150