

GIUNTA DELLE ELEZIONI

S O M M A R I O

GIUNTA PLENARIA:

Comunicazioni del Vicepresidente Pisicchio, sui lavori del Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze	7
---	---

GIUNTA PLENARIA

Martedì 6 dicembre 2011. — Presidenza del presidente Maurizio MIGLIAVACCA.

La seduta comincia alle 16.40.

Comunicazioni del Vicepresidente Pisicchio, sui lavori del Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze.

Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, avverte che l'ordine del giorno della seduta odierna reca comunicazioni del vicepresidente, on. Pisicchio, sui lavori del Comitato per le incompatibilità in merito all'esame delle cariche, ricoperte da deputati, di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti e di presidente di provincia, ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

Sottolinea di aver voluto convocare l'odierna seduta della Giunta plenaria al fine di consentire che sia dato conto pubblicamente dello stato dei lavori del Comitato per le incompatibilità, così da rendere la Giunta edotta dell'*iter* istruttorio in corso e la stessa sia messa conseguentemente in condizione di valutarne le risultanze e il prosieguo.

Avverte che, trattandosi di una seduta esclusivamente volta a consentire al Co-

mitato di riferire alla Giunta in merito allo stato dell'istruttoria in corso, nella seduta odierna la Giunta non procederà ad alcuna votazione, limitandosi ad un dibattito sulle comunicazioni del vicepresidente Pisicchio.

Invita il Vicepresidente Pisicchio a svolgere le sue comunicazioni.

Pino PISICCHIO, *coordinatore del Comitato per i profili attinenti alle incompatibilità*, ricorda che, a seguito della sentenza n. 277/2011 della Corte costituzionale, nella seduta del 26 ottobre 2011 la Giunta ha deliberato la riapertura dell'istruttoria, ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare, sulle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti e di presidente di provincia.

Come è ormai ampiamente noto, con la sentenza n. 277/2011 la Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza di natura additiva, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20 mila abitanti.

Il Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze, si è riunito una prima volta il 3 novembre. In quell'occasione, constatata l'assenza per concomitanti impegni degli onorevoli

Stracquadanio e Pastore e su richiesta degli stessi, il Comitato ha convenuto che il formale avvio dell'istruttoria fosse posticipato di una settimana.

Ha pertanto provveduto a riconvocare il Comitato per la giornata del 9 novembre. In tale riunione ha, quindi, preliminarmente evidenziato come tra i profili rimessi alla valutazione istruttoria del Comitato figurino, in particolare, due questioni.

La prima questione è quella relativa alla possibilità che la previsione dell'incompatibilità sia ritenuta applicabile, oltre che alle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti, anche alle cariche di presidente di provincia, sebbene queste non siano formalmente interessate dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della Corte.

La seconda questione da lui sottoposta in via preliminare al Comitato riguarda la valutazione della possibilità che, almeno per le cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti, il Comitato non effettui il contraddittorio con i deputati interessati – analogamente a quanto già accade in via di prassi per l'istruttoria sulle cariche incompatibili per espressa previsione costituzionale (consiglieri e assessori regionali) – posto che, con l'introduzione nell'ordinamento ad opera della Corte costituzionale di una incompatibilità ormai inequivocabile, nessun margine di discrezionalità residua, a suo avviso, in capo ai singoli deputati interessati per la formulazione di controdeduzioni che fossero volte a contestare la sussistenza stessa dell'incompatibilità o, comunque, a metterne in dubbio l'operatività o l'immediata efficacia. A tale ultimo riguardo, ha segnalato, tra l'altro, al Comitato che a favore dell'immediata operatività dell'incompatibilità sembra deporre anche il modo in cui sono state trattate al Senato, nella seduta del 2 novembre 2011, le dimissioni del senatore Stancanelli, che ha optato per la carica di sindaco di Catania e delle cui dimissioni da senatore l'Assemblea si è, infatti, limitata a prendere atto.

Già nella riunione del Comitato del 9 novembre ha fatto presente di ritenere doveroso per il Comitato medesimo proporre direttamente alla Giunta, senza esperire alcuna istruttoria in contraddittorio con gli interessati, l'accertamento della incompatibilità delle cariche di sindaco di comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti (ricoperte dai deputati Cristaldi, Luciano Dussin, Marini, Paroli, Traversa e Zacchera), non ravvisandosi per esse alcun margine di controvertibilità alla luce di quanto statuito dalla sentenza n. 277/2011 della Corte costituzionale, le cui sentenze di accoglimento di natura additiva presentano oltre tutto, secondo la dottrina assolutamente prevalente, natura di vere e proprie fonti del diritto. Sulle cariche di sindaco di comune superiore, essendo ormai l'incompatibilità provvista di un indubbio rilievo costituzionale, non reputa, infatti, ammissibili dilazioni di sorta né, tanto meno, la sottoposizione da parte del Comitato alla Giunta di proposte che fossero volte all'accertamento della compatibilità.

Quanto alle cariche di presidente di provincia, anche per esse il Comitato dovrebbe, a suo avviso, pervenire alla formulazione di una proposta di accertamento della incompatibilità, in esito tuttavia ad un percorso istruttorio che potrebbe essere più articolato rispetto a quello che andrebbe seguito per le cariche di sindaco.

A tale ultimo riguardo, in merito alla questione relativa all'eventuale applicabilità dei principi sanciti dalla sentenza n. 277/2011 della Corte costituzionale anche alle cariche di presidente di provincia, segnala che significativi elementi in tal senso si ricavano peraltro dalla motivazione della recente sentenza n. 294/2011 della stessa Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale siciliana nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una provincia regionale. Nel paragrafo 4.1 del « Considerato in diritto » di detta sentenza si afferma, infatti, che le

ragioni che valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un comune (enunciate dalla sentenza n. 143/2010 e sintetizzabili nell'esigenza di salvaguardare i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione) « valgono, a *fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale ».

Sempre per quanto concerne i presidenti di provincia, segnala poi che, ove fossero confermate le disposizioni del decreto-legge sulle misure anti-crisi volte a stabilire la trasformazione delle province in enti territoriali di mero coordinamento e a disporre che i loro presidenti non abbiano più natura elettiva, si tratterebbe di una profonda modifica ordinamentale della quale andrebbero valutate le conseguenze anche in tema di incompatibilità.

In ogni caso, proprio in ragione della complessità del quadro giuridico venutosi a creare in merito alla figura del presidente della provincia, non può negarsi che sussistano margini di interpretazione in merito alla possibilità di estendere, allo stato, anche ai presidenti di provincia la causa di incompatibilità parlamentare prevista per i sindaci. Per tali ragioni, ha proposto al Comitato che, per le cariche di presidente di provincia (ricoperte dai deputati Armosino, Cesaro, Cirielli, Iannarilli, Molgora, Antonio Pepe, Pirovano, Simonetti e Zinzi), occorrerebbe comunque avviare la formale istruttoria in contraddittorio ai sensi dell'articolo 16, comma 2, lettera c), del regolamento della Giunta, con conseguente facoltà per i deputati interessati di trasmettere, entro il termine regolamentare di quindici giorni, le proprie controdeduzioni e di chiedere eventualmente di essere ascoltati dal Comitato medesimo.

Nella riunione del Comitato del 9 novembre si è aperta, quindi, la discussione. Tra gli interventi svolti in Comitato si è, in particolar modo, segnalato quello del de-

putato Stracquadano, il quale avrà modo personalmente di esporre la propria posizione più diffusamente.

Per completezza informativa ritiene doveroso comunque dar conto alla Giunta, in sintesi, delle osservazioni che il collega Stracquadano ha offerto al lavoro del Comitato. Diverse sono state le questioni da lui sollevate. Tra queste, ricorda quella relativa al modo attraverso il quale possa essere più correttamente garantito il necessario parallelismo tra ineleggibilità e incompatibilità dei sindaci e dei presidenti di provincia stabilito dalla Corte nella sua sentenza. A tale riguardo, il deputato Stracquadano – nel ritenere che l'incompatibilità non sia l'unico modo con cui quel parallelismo è ristabilito – ha evidenziato come teoricamente tale parallelismo potrebbe essere assicurato anche in modo, per così dire, rovesciato, ossia eliminando per via legislativa l'ineleggibilità parlamentare per i sindaci dei comuni superiori e per i presidenti di provincia, e ciò anche alla luce del depotenziamento che, a suo avviso, le cause di ineleggibilità per sindaci e presidenti di provincia avrebbero subito nel contesto del sistema elettorale previsto attualmente per la Camera.

Ulteriori questioni sottolineate dal deputato Stracquadano sono state quelle relative ai rapporti tra la sentenza della Corte costituzionale e la causa di incompatibilità introdotta dall'articolo 13, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011 e alla problematicità di una estensione per via analogica ai presidenti di provincia dell'incompatibilità; estensione analogica cui, a suo giudizio, osterebbe la diversità di natura, funzioni e legittimazione elettorale di province e comuni.

Per tali motivi il deputato Stracquadano ha richiesto che il Comitato (o eventualmente la stessa Giunta plenaria) proceda allo svolgimento di audizioni informali di costituzionalisti, ai quali andrebbero richieste indicazioni ed opinioni in ordine ai profili problematici da lui posti in evidenza.

Nella riunione del Comitato del 30 novembre è proseguita, quindi, la discussione. Nel corso della discussione si sono

ulteriormente evidenziate in seno al Comitato due posizioni divergenti. La prima, da lui stesso sostenuta e rimasta finora minoritaria, secondo cui, per le cariche di sindaco (espressamente oggetto della declaratoria di incostituzionalità della Corte), il Comitato, senza procedere ad alcuna attività istruttoria, dovrebbe immediatamente proporre alla Giunta plenaria l'accertamento della incompatibilità, svolgendo invece – per concluderla comunque entro la pausa natalizia dei lavori parlamentari – un'istruttoria in contraddittorio con i deputati che ricoprono la carica di presidente di provincia.

La seconda posizione, risultata maggioritaria in seno al Comitato, secondo cui – pur ammettendosi la vincolatività della sentenza della Corte per quanto riguarda le cariche di sindaco – su entrambe le tipologie di cariche occorrerebbe comunque procedere ad approfondimenti istruttori, anche mediante lo svolgimento di audizioni di costituzionalisti, in particolare relativamente ai profili della decorrenza temporale della nuova causa di incompatibilità per i sindaci e della eventuale possibilità di estendere analogicamente tale incompatibilità ai presidenti di provincia.

In conclusione, desidera rinnovare, a titolo personale, in questa sede pubblica, il suo pressante invito a tutti i gruppi affinché le ragioni di contingente interesse politico cedano il passo a posizioni più lungimiranti in grado di favorire una risposta tempestiva del Parlamento alle richieste di sobrietà istituzionale che vengono dal Paese. Si augura che anche per la rimozione di cariche incompatibili si avverta la sensibilità di agire con rapidità, soprattutto in un momento di gravissima crisi in cui il fenomeno dei doppi incarichi, al di là delle questioni giuridico-formali, è visto sempre più come una forma di insopportabile abuso e di freno ad un pieno rinnovamento della classe dirigente.

Maurizio BIANCONI (PdL), dopo aver giudicato complete le comunicazioni del vicepresidente Pisicchio, si sofferma su

talune questioni meritevoli, a suo giudizio, di approfondimento da parte del Comitato. In primo luogo, ritiene non sia stata posta nel modo corretto dal punto di vista formale la questione relativa al trattamento riservato dal Senato alle dimissioni del senatore Stancanelli, osservando al riguardo come la sentenza della Corte costituzionale avesse per oggetto diretto proprio la posizione del senatore Stancanelli, solo nei cui confronti pertanto si è dispiegata l'immediata efficacia di quella sentenza. In secondo luogo, dubita, contrariamente a quanto affermato dal vicepresidente Pisicchio, che una sentenza additiva della Corte costituzionale sia sempre efficace *erga omnes*. In terzo luogo, reputa inopportuno che in questa sede la Giunta agisca con fretta, sotto l'impulso di pressioni esterne, a discapito delle procedure regolamentari che ne disciplinano i lavori, le quali viceversa devono trovare applicazione anche nel caso in esame. Infine, non vorrebbe che l'ansia sottesa allo schema procedurale delineato dal vicepresidente Pisicchio portasse a seguire un percorso di fatto finalizzato non già ad esaminare attentamente le conseguenze della sentenza della Corte costituzionale, ma a revocare la giurisprudenza parlamentare nata con il « caso Cammarata » nella XIV legislatura, poiché in tale ultima evenienza si tratterebbe di un percorso diverso rispetto a quello originariamente immaginato.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) dà atto al vicepresidente Pisicchio della quasi completezza della sua relazione, avendo peraltro lo stesso omesso di ricordare che nel corso dei lavori del Comitato egli aveva posto anche la questione relativa alla possibilità che una nuova deliberazione della Giunta che intervenga su casi già esaminati nell'attuale legislatura possa comportare il rischio di una violazione del principio del *ne bis in idem*. Altra questione da lui evidenziata nel corso dell'istruttoria presso il Comitato è stata, inoltre, quella relativa alla necessità di una attenta valutazione dell'efficacia temporale della dichiarazione di incostituzionalità

operata dalla Corte, che a suo giudizio dovrebbe valere solo per il futuro e non anche retroattivamente con riferimento a rapporti esauriti. Quanto, poi, alla nota di auspicio formulata dal vicepresidente Pisticchio nella parte conclusiva delle sue comunicazioni, sente di dover escludere che siano state fatte finora prevalere ragioni di contingente interesse politico. Osserva, poi, che sulla questione dei presidenti di provincia interviene ora la disciplina del decreto legge recante misure anti-crisi volte al progressivo superamento delle province, della cui costituzionalità dubita fortemente, specie con riferimento all'eventuale decadenza degli organi eletti provinciali.

Dopo che Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, ha fatto notare che, a quanto gli risulta, le disposizioni sulle province contenute nel decreto legge sarebbero in fase di riconsiderazione, Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) riconosce l'esistenza di un problema più generale di complessiva rideterminazione dei livelli di governo locali, che però dovrebbe indurre conseguentemente ad una complessiva rivisitazione della stessa materia delle incompatibilità. A suo giudizio, condurre ragionamenti approfonditi sul tema non osta ad una sollecita definizione della questione in oggetto. Conclude augurandosi che si voglia dare atto alla sua parte politica di non avere mai assunto alcun comportamento pretestuoso nel corso dei lavori del Comitato e della Giunta.

Luciano DUSSIN (LNP) chiede se, qualora un deputato si dimettesse dal mandato parlamentare al fine di optare per la carica di sindaco, gli si potrebbe contestare che la sua elezione a sindaco sia stata a suo tempo illegittima non essendosi egli dimesso da parlamentare sei mesi prima dell'accettazione della candidatura a sindaco.

Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, fa notare al deputato Luciano Dussin che nell'evenienza da lui evocata l'ipotizzata contestazione non avrebbe ragione di esi-

stere posto che la legge prevede l'ineleggibilità del sindaco che si candidi alle elezioni per il Parlamento e non già il contrario.

Mario CAVALLARO (PD) ritiene che sarebbe inutilmente dilatorio – al punto anzi da far rischiare l'insorgenza di un conflitto tra poteri – se la Giunta non prendesse atto sollecitamente della sentenza della Corte costituzionale, a seguito della quale, almeno per i sindaci, si è ormai in presenza di una chiara ed inequivocabile incompatibilità sopravvenuta. È pur vero che la sentenza della Corte non si riferisce espressamente ai presidenti di provincia, per dichiarare l'incompatibilità dei quali la Giunta dovrebbe spingersi ad effettuare una operazione interpretativa in una materia, quale quella dei diritti elettorali, che viceversa non tollera interpretazioni estensive di limiti per via analogica. Peraltro, se la Giunta decidesse invece di accedere alla tesi della automatica estensione anche ai presidenti di provincia della incompatibilità, ai deputati che ricoprono tale carica non potrebbero certo richiedersi controdeduzioni nell'ambito del formale contraddittorio in Comitato. Ferma restando la necessità di pervenire in tempi rapidissimi all'accertamento dell'incompatibilità per i sindaci, ritiene che ai deputati che ricoprono la carica di presidente di provincia potrebbero essere semmai richieste osservazioni al fine di verificare i loro personali intendimenti in proposito.

Pino PISICCHIO (Misto-ApI), *coordinatore del Comitato per i profili attinenti alle incompatibilità*, dopo aver negato di versare in una condizione di ansia che viceversa gli è del tutto estranea, tiene a precisare che la sua unica attenzione è concentrata nello sforzo di evitare che possano essere ritenuti sussistenti margini di interpretazione di fronte ad una sentenza della Corte costituzionale che produce gli effetti di una fonte del diritto, alla quale la Giunta non può far altro che attenersi. Non concorda con quanto sottolineato dal deputato Bianconi secondo il

quale la sentenza varrebbe solo per il caso personale del senatore Stancanelli, trattandosi evidentemente di affermazione inesatta sulla quale non reputa necessario soffermarsi più di tanto, dal momento che, come è noto, le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale hanno efficacia *erga omnes*. Del pari, non concorda con le argomentazioni del collega Stracquadanio volte a paventare il rischio di una violazione del principio del *ne bis in idem*, dal momento che la sentenza additiva della Corte ha colmato un vuoto giuridico che precedentemente aveva condotto alla dichiarazione di compatibilità delle cariche in esame. In conclusione, nel condividere pienamente quanto affermato dal deputato Cavallaro, ribadisce la sua proposta di lavoro volta a dissociare il percorso procedurale per l'esame delle cariche di sindaco e quello delle cariche di presidente di provincia, ferma restando la necessità di pervenire sollecitamente, per entrambe le cariche, ad una dichiarazione di incompatibilità.

Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, dopo aver giudicato utile lo scambio di opinioni reso possibile nella seduta odierna dalle comunicazioni del vicepresidente Pisicchio, richiama il Comitato e la Giunta ad una responsabilità particolare che dovranno sapersi assumersi e saper onorare non solo rispetto al Parlamento ma anche nei confronti delle diverse comunità locali interessate, nonché in relazione a scadenze previste dalla legge che rendono obbligatoria una accelerazione dei lavori ed una rapida conclusione degli stessi. Si riferisce, in particolar modo, al fatto che la legge n. 182 del 1991, all'articolo 2, prevede che il 24 febbraio sia il termine ultimo entro il quale devono verificarsi le condizioni – quale, ad esempio, le dimissioni di un sindaco che decida di optare per il mandato parlamentare – in presenza delle quali si procede ad un commissariamento breve dell'ente locale al fine di andare a nuove elezioni amministrative nella tornata elettorale primaverile dello stesso anno solare. Qualunque decisione della Giunta che intervenisse dopo il

predetto termine del 24 febbraio delinea un scenario – a suo giudizio altamente negativo – di un prolungato commissariamento dell'ente locale fino al 2013. Poiché la procedura estremamente garantista prevista dal regolamento della Giunta stabilisce che in caso di dichiarazione dell'incompatibilità di una carica il deputato interessato ha a disposizione ulteriori trenta giorni per esercitare l'opzione, ne consegue, a suo avviso, che il termine ultimo entro il quale la Giunta dovrà adottare una deliberazione definitiva sul tema della incompatibilità dei sindaci e dei presidenti di provincia non possa che essere orientativamente attorno alla metà del mese di gennaio 2012. Ogni deputato e gruppo si assumerà naturalmente le proprie responsabilità politiche al riguardo. Per quanto lo riguarda, non ha dubbi che la sentenza della Corte sia inequivocabile sui sindaci, mentre comprende che la fattispecie relativa ai presidenti di provincia possa prestarsi a qualche interpretazione. Per quanto riguarda i sindaci, il Comitato, se necessario riunendosi più volte alla settimana, dovrebbe procedere ad un esame estremamente rapido, riservando una procedura più articolata all'esame delle cariche di presidente di provincia. In ogni caso, quale che saranno le conclusioni sul merito – e ribadita la sua personale posizione favorevole al tempestivo accertamento dell'incompatibilità per entrambe le tipologie di cariche –, il termine da lui indicato di metà gennaio 2012 deve valere come termine ultimo per le deliberazioni conclusive anche per l'esame delle cariche di presidente di provincia. Si riserva, conclusivamente, di convocare la Giunta delle elezioni periodicamente per rendere edotto l'organo plenario dell'andamento dei lavori istruttori del Comitato. Preannuncia, infine, che è sua intenzione convocare in ogni caso la Giunta sul punto prima della sospensione dei lavori parlamentari per le festività natalizie.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), nel comprendere e condividere l'esigenza di prestare attenzione al rispetto del

termine del 24 febbraio, avanza la proposta che il Comitato, nell'esaminare le due tipologie di cariche, proceda con *iter* istruttori paralleli, nel senso di dedicare riunioni distinte ai sindaci e ai presidenti di provincia, in modo anche da consentire ai singoli deputati interessati e alle rispettive parti politiche di maturare le proprie decisioni al riguardo, fatto salvo il rispetto del termine di metà gennaio indicato dal presidente.

Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, osserva che l'eventuale articolazione dei lavori istruttori nel senso indicato dal deputato Stracquadano potrà essere semmai decisa dallo stesso Comitato, cui peraltro il vicepresidente Pisicchio ha già sottoposto uno schema procedurale che va in quella direzione. La soluzione da lui ritenuta preferibile consisterebbe infatti in una rapida conclusione dell'istruttoria sui sindaci da parte del Comitato, il quale potrebbe successivamente dedicarsi all'esame delle cariche di presidente di provincia. Ribadisce comunque che si riserva di riconvocare la Giunta prima della pausa natalizia dei lavori parlamentari al fine di

verificare l'andamento dei lavori del Comitato in funzione della necessità che le deliberazioni conclusive della Giunta siano comunque adottate entro la metà di gennaio 2012.

Maria Piera PASTORE (LNP) condivide le valutazioni formulate dal presidente Migliavacca e il termine da lui indicato per la conclusione dell'esame da parte della Giunta. Quanto ai lavori del Comitato, si rimette alle valutazioni del vicepresidente Pisicchio.

Maurizio MIGLIAVACCA, *presidente*, avverte che spetterà al Comitato definire il calendario dei propri lavori e l'organizzazione procedurale degli stessi, nel rispetto comunque del termine temporale di metà gennaio, da lui più volte rimarcato. Avverte, infine, che il vicepresidente Pisicchio, coordinatore del Comitato, provvederà a convocare il Comitato medesimo per domani, mercoledì 7 dicembre 2011, alle ore 10.45.

La seduta termina alle 17.35.