

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. III-bis n. 1

RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMPOSTA DAI DEPUTATI

ELIO VITO, Presidente; MARIO BACCINI e FABRIZIO CESETTI, Vicepresidenti; ROCCO MAGGI, VALENTINO MANZONI e ROBERTO SCIACCA, Segretari; DONATO BRUNO, PIERA CAPITELLI, MARIA CARAZZI, FRANCO DANIELI, ROLANDO FONTAN, GIUSEPPE GAMBALE, FRANCA GAMBATO, GIACOMO GARRA, ANTONINO GAZZARA, PASQUALE GIULIANO, ERMANNO IACOBELLIS, PAOLO MANCA, LUIGI MASSA, NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE, ANGELO MUZIO, GIUSEPPE NIEDDA, GERARDO OLIVERIO, ROSARIO OLIVO, GUIDO POSSA, ANTONIETTA RIZZA, GIUSEPPE ROSSIELLO, ANTONELLO SORO, SILVESTRO TERZI e VINCENZO TRANTINO, Componenti

sulla proposta di dichiarazione di incompatibilità con il mandato parlamentare delle cariche di presidente di giunta provinciale e di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti

(ai sensi dell'articolo 7, primo comma, lettere b e c, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361: testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati)

Presentata alla Presidenza il 12 aprile 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta delle elezioni, nella seduta del 17 febbraio 1999, ha dichiarato con voto a maggioranza incompatibili con il mandato parlamentare — ai sensi dell'articolo 7, lettere *b* e *c*, del testo unico n. 361 del 1957 delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati — le cariche di presidente di giunta provinciale

e di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, ricoperte rispettivamente dal deputato Carmine Nardone, eletto presidente della giunta provinciale di Benevento, e dai deputati Paolo Corsini, eletto sindaco di Brescia, e Adriana Poli Bortone, eletta sindaco di Lecce.

Conseguentemente il Presidente della Camera ne ha dato comunicazione ai deputati interessati, fissando il termine di trenta giorni ai fini dell'esercizio dell'opzione tra il mandato parlamentare e le cariche con esso dichiarate incompatibili.

Le date di scadenza del predetto termine sono trascorse senza che siano pervenute alla Presidenza della Camera le attese opzioni da parte di nessuno dei deputati interessati.

La Conferenza dei presidenti di Gruppo ha pertanto stabilito che l'Assemblea proceda alla deliberazione sulla proposta della Giunta di dichiarare incompatibili con il mandato parlamentare le suddette cariche e conseguentemente decaduti dal mandato stesso i deputati che ancora le ricoprono.

La Giunta delle elezioni ha accertato la sussistenza delle predette incompatibilità, accogliendo la proposta in tal senso formulata dal Comitato per le ineleggibilità e le incompatibilità, a conclusione dell'istruttoria in contraddittorio con i deputati interessati, dopo aver acquisito le memorie da questi ultimi presentate ed aver proceduto alle audizioni dei medesimi, in conformità alla procedura prevista dalla apposita deliberazione approvata dalla Giunta stessa in data 14 maggio 1997.

In particolare, l'onorevole Poli Bortone, nell'audizione svoltasi il 31 luglio 1998, ha rilevato l'assenza di una norma esplicita che sancisca l'incompatibilità della carica di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, dal momento che il citato disposto dell'articolo 7 del testo unico n. 361 del 1957 delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati contempla alcuni casi di ineleggibilità e non di incompatibilità. A questo proposito ha richiamato la disposizione dell'articolo 65 della Costituzione, secondo il quale « la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore », deducendo la necessità di un chiarimento legislativo espresso.

A seguito dell'elezione, nella tornata elettorale amministrativa autunnale, del deputato Paolo Corsini a sindaco di Brescia e del deputato Carmine Nardone a

presidente della giunta provinciale di Benevento, l'ufficio di presidenza della Giunta ha stabilito di procedere congiuntamente al giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare delle suddette cariche con quella ricoperta dall'onorevole Poli Bortone.

L'onorevole Carmine Nardone, nell'audizione svoltasi il 28 gennaio 1999, pur dichiarandosi favorevole ad evitare il cumulo ingiustificato di cariche, ha ribadito sostanzialmente le perplessità già espresse dall'onorevole Poli Bortone sulla sussistenza di un'incompatibilità con la carica sopravvenuta di presidente di giunta provinciale.

L'onorevole Paolo Corsini, nell'audizione del 4 febbraio 1999, pur consapevole dell'assenza di un'esplicita norma che sancisca l'incompatibilità della carica di deputato con quella sopravvenuta di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, ha ravvisato l'opportunità di ribadire tale incompatibilità in quanto altrimenti si creerebbe un cumulo di competenze che finirebbe per privilegiare l'interesse locale su quello generale, cui invece è tenuto il parlamentare senza vincolo di mandato; senza contare peraltro gli evidenti limiti di tempo disponibile per lo svolgimento di entrambe le funzioni. Trattandosi tuttavia di valutazioni sull'incompatibilità riferite a cariche e non a persone, ha sottolineato l'esigenza di uscire comunque dall'ambiguità.

Nel merito la Giunta osserva che, a fronte della mancanza di una espressa previsione legislativa, la legge elettorale è stata costantemente interpretata nel senso di ritenere che la carica comportante ineleggibilità, qualora sia assunta successivamente all'elezione parlamentare, comporti incompatibilità, imponendo quindi al deputato che si trovi in tale posizione di effettuare la necessaria opzione ovvero di essere dichiarato decaduto dal mandato parlamentare.

Siffatta interpretazione estensiva è ritenuta da alcuni discutibile, in quanto fondata sulla « trasformazione » (concetto dagli incerti confini normativi) di una fatti-

specie di ineleggibilità in una ipotesi di incompatibilità, e cioè in un istituto avente presupposti e ragioni affatto diversi: l'ineleggibilità si fonderebbe infatti essenzialmente sull'esigenza di evitare la *captatio benevolentiae*, cioè la cattura indebita di consenso elettorale in forza della carica pubblica ricoperta, mentre l'incompatibilità dovrebbe invece mirare ad evitare un oggettivo conflitto di interessi e di attività tra cariche e uffici pubblici; con la conseguenza che il giudizio del legislatore relativo ad una ipotesi di ineleggibilità potrebbe non comportare la sussistenza di un implicito giudizio di incompatibilità con il mandato parlamentare della medesima carica. Tale interpretazione estensiva comporterebbe inoltre una compressione di diritti assoluti senza una base legislativa espressa, potendo quindi apparire lesiva del principio di legalità costituzionalmente tutelato (di cui l'articolo 65 della Carta fondamentale rappresenta un'espressione specifica per la materia in questione).

Al converso, la Giunta rileva che l'interpretazione in questione (che afferma l'incompatibilità del sindaco eletto dopo l'assunzione del mandato parlamentare) è stata costantemente seguita dagli organi parlamentari e si è consolidata in una prassi conforme, mai derogata fin dalle prime legislature repubblicane. Il risultato è stato quello di conseguire in tutti i casi l'opzione dell'interessato (con la cessazione dalla carica di sindaco) o le sue dimissioni dal mandato parlamentare.

La Giunta ha ritenuto di dover confermare quest'ultima interpretazione essenzialmente in base alla coincidenza esistente tra alcuni elementi costitutivi della ineleggibilità e quelli della incompatibilità: le cariche di sindaco di città con rilevante popolazione e di presidente di giunta provinciale, oltre a poter costituire posizione idonea ad influenzare l'elettorato per le elezioni al Parlamento (e quindi idonea a costituire causa di ineleggibilità) configura anche un possibile conflitto di interessi con il mandato parlamentare, che incide sia nella fase precedente le elezioni sia in quella successiva. Conflitto legato in particolare alla cura degli interessi locali (cer-

to rilevanti per una città popolosa) rispetto a quelli nazionali, nonché al cumulo di cariche oggettivamente impegnative. Nello stesso quadro va poi considerata la posizione di quanti, a sostegno dell'interpretazione di prassi, hanno ravvisato, sotto vari aspetti, l'inopportunità del cumulo della carica di sindaco o di presidente di giunta provinciale con quella di parlamentare: inopportunità che sarebbe già stata presente al legislatore delle ineleggibilità. In sintesi si ritiene che le norme sulle ineleggibilità, sia sotto il profilo del conflitto oggettivo che sotto quello dell'inopportunità, ricomprendano già in sé un giudizio legislativo di incompatibilità.

Inoltre, a sostegno della medesima posizione, si richiama anche l'articolo 66 della Costituzione, laddove si afferma che « ciascuna Camera giudica delle cause sopravvenute di ineleggibilità e di incompatibilità ». Tale norma può essere letta nel senso di una equiparazione sostanziale tra ineleggibilità e incompatibilità in caso di sopravvenienza delle relative cause. E ciò non solo per la sua formulazione letterale, ma anche e soprattutto per la sua portata normativa: ed invero, si può ritenere che o le « cause sopraggiunte di ineleggibilità » coincidono e si esauriscono nelle cause di ineleggibilità legislativamente previste e verificatesi dopo l'elezione parlamentare, andando a confluire di fatto nelle cause di incompatibilità, ovvero le medesime non hanno portata normativa, non potendosi ritenere che siano individuabili dalle Camere al di fuori dei casi previsti in attuazione delle riserva di legge di cui all'articolo 65 della Costituzione. In pratica, tale ricostruzione induce a ritenere che l'attribuzione di una portata sostanziale alla previsione costituzionale relativa alle cause sopraggiunte di ineleggibilità implichi necessariamente l'equiparazione (la cosiddetta « trasformazione ») delle cause medesime in cause di incompatibilità.

In termini regolamentari va poi considerato che la prassi consolidata in materia rileva quale fonte integrativa dell'ordinamento parlamentare, non vincolante in assoluto ma a tutti gli effetti idonea a costituire base giuridica delle decisioni degli

organi parlamentari, particolarmente in mancanza di norme legislative espresse. La Giunta delle elezioni dispone quindi nel caso in esame di due fonti normative, la legge elettorale e la prassi formatasi, costituenti entrambe un corpo normativo unitario che diviene riferimento necessario e sufficiente di ogni decisione in materia, e che può essere derogato o innovato solo sulla base di una modifica legislativa.

In conclusione, le oggettive incertezze normative in materia — di cui bisogna prendere atto ma la cui soluzione spetta al legislatore, soggetto istituzionale a ciò preposto — non possono costituire causa esimente di una pronuncia sulla compatibilità delle cariche in questione con il mandato parlamentare, che costituisce al contrario competenza propria della Camera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione e dell'articolo 17 del Regolamento della Camera.

La Giunta delle elezioni propone pertanto all'Assemblea, con la motivazione:

a) di evitare che il cumulo delle cariche di sindaco di città possa dar luogo a posizioni idonee ad influenzare l'elettorato per le elezioni al Parlamento;

b) di evitare un conflitto di interessi e di attività tra le suddette cariche ed uffici pubblici;

c) di evitare infine il cumulo di cariche oggettivamente impegnative;

di confermare la sussistenza, sia sotto il profilo del conflitto oggettivo sia sotto quello dell'opportunità, di un'equiparazione sostanziale tra ineleggibilità e incompatibilità in caso di sopravvenienza delle relative cause e, conseguentemente, di dichiarare incompatibili con il mandato parlamentare — ai sensi dell'articolo 7, primo comma, lettere *b* e *c*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361: testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati — le cariche di presidente di giunta provinciale e di sindaco di comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, ricoperte rispettivamente: la prima dal deputato Carmine NARDONE, presidente della giunta provinciale di Benevento, e la seconda dai deputati Paolo CORSINI, sindaco di Brescia, e Adriana POLI BORTONE, sindaco di Lecce.

Ritiene altresì che l'eventuale delibera di incompatibilità, per la sua natura, debba fare stato con riferimento alle medesime cariche, qualora vengano conseguite dai deputati in futuro nel corso della Legislatura.