

## ***L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento***<sup>\*</sup>

di *Guido Rivosecchi*<sup>\*\*</sup>

### ***1. Premessa: delimitazione dell'oggetto di indagine alla luce del fondamento costituzionale dell'istituto***

L'ormai inarrestabile tendenza ad avallare il cumulo tra mandato parlamentare e mandati elettivi locali, da un lato, e i problematici riflessi del giudicato penale sulla legittimità della conservazione della carica di parlamentare, dall'altro, costituiscono, nella prassi più recente, le più evidenti manifestazioni della difficoltà di giungere ad interpretazioni univoche dell'ineleggibilità sopravvenuta per i membri delle Camere.

Il presente contributo si ripropone di prendere in esame il fondamento costituzionale e alcuni dei profili interpretativi dell'istituto, analizzandone, anzitutto, i nodi critici, con particolare riferimento alle asimmetrie intercorrenti tra i diversi livelli territoriali di governo, sia per effetto della mancanza di una disciplina coerente e speculare rispetto alle cause di ineleggibilità individuate per i membri delle Camere, sia a causa dei radicalmente diversi procedimenti di accertamento. Da quest'ultimo punto di vista, è bene infatti sottolineare che, mentre per le cariche elettive regionali e locali le controversie relative alle ineleggibilità (e alle incompatibilità) sono affrontate e risolte da un giudice – ordinario o amministrativo, ed eventualmente, costituzionale – per i parlamentari esse sono demandate alle stesse Camere in forza del disposto dell'art. 66 Cost., ai sensi del quale ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri

---

<sup>\*</sup> Il presente contributo costituisce una versione rielaborata e ampliata dell'audizione alla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, tenutasi nella seduta del 16 giugno 2010, con i Proff.ri Giovanni Pitruzzella, Aldo Loiodice, Paolo Armaroli e Nicolò Zanon, nell'ambito di un ciclo di audizioni – in cui erano già intervenuti, nella seduta del 9 giugno 2010, i Proff.ri Massimo Luciani e Federico Sorrentino – dedicato alle “Tematiche relative ai fondamenti giuridici e ai profili interpretativi della figura dell'ineleggibilità sopravvenuta per i membri delle Camere”.

<sup>\*\*</sup> Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

membri e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Successivamente, saranno presi in esame gli effetti sul mandato parlamentare di una condanna penale con sentenza passata in giudicato a cui consegue l'irrogazione della pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici, che sembra ormai avviata a costituire un ulteriore filone della c.d. "giurisprudenza" parlamentare sulle cause di ineleggibilità sopravvenuta. Alla luce delle peculiarità del giudizio di cui all'art. 66 Cost., si prenderà in primo luogo in esame l'idoneità dell'art. 28 del Codice penale ("Interdizione dai pubblici uffici") a soddisfare la riserva assoluta di legge di cui all'art. 65, primo comma, Cost., sotto il profilo della necessaria tassatività e determinatezza del precetto legislativo che introduca cause di ineleggibilità, per poi riflettere sui profili relativi all'esecuzione della pena accessoria (sospensione o decadenza dal mandato parlamentare), non senza accennare alle possibili conseguenze di un'eventuale elusione del giudicato penale.

Non vi è dubbio che l'istituto dell'ineleggibilità sopravvenuta abbia un esplicito fondamento costituzionale, essendo espressamente previsto dall'art. 66 Cost., che opera una sostanziale distinzione tra cause di ineleggibilità (e incompatibilità) originarie e cause di ineleggibilità (e incompatibilità) sopravvenute, evidentemente riferite al singolo parlamentare. D'altra parte, gli stessi lavori preparatori indicano con chiarezza l'intento del Costituente di assicurare al sindacato esclusivo di ciascuna Camera non soltanto la regolarità del processo elettorale e la compatibilità con il mandato parlamentare delle cariche già rivestite dagli eletti, ma anche la valutazione delle cause che possono incidere sulla legittimità della conservazione della carica di parlamentare (cfr., ad esempio, P. Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, 1949, 5 s.; M. Cerase, *Art. 66*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1271).

Al riguardo, è opportuno ricordare che alcuni emendamenti presentati in sede di Assemblea Costituente (si veda, in particolare, la seduta del 10 ottobre 1947) propendevano per la costituzionalizzazione del sindacato delle apposite Giunte

parlamentari sulle cause di ineleggibilità che si fossero manifestate in via successiva alla verifica dei titoli degli eletti. In questo senso, muoveva esplicitamente un emendamento Calamandrei, sostenuto anche dal socialista Paolo Rossi, che addirittura proponeva la costituzionalizzazione di poteri di indagine della Giunta sulle ineleggibilità sopravvenute, poi fatto proprio – sia pure nella più sintetica versione del vigente art. 66 Cost., senza alcun riferimento, cioè, alla Giunta, ma alla Camera nel suo complesso – dal Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini.

A conclusioni analoghe circa il fondamento giuridico dell'istituto conduce l'analisi della giurisprudenza costituzionale, la quale, pur avendo ad oggetto – in ragione dell'esclusiva riserva alle Camere sui titoli degli eletti – le cause di ineleggibilità sopravvenute per i titolari di cariche elettive regionali e locali, ha pacificamente fondato parte della sue pronunce in materia sull'istituto in questione (cfr., ad esempio, sent. n. 183/1981, in cui la Corte, in un giudizio per conflitto di attribuzione tra regione Sicilia e Stato, nega che spetti agli organi giurisdizionali dello Stato la facoltà di sospendere provvisoriamente dall'esercizio del loro ufficio – in base all'allora vigente istituto dell'applicazione provvisoria di pene accessorie – i deputati dell'Assemblea regionale siciliana, con espresso riferimento alle “cause sopraggiunte di ineleggibilità” determinate da condanna penale passata in giudicato; sent. n. 1131/1988, con la quale la Corte dichiara inammissibile la questione sollevata nei confronti di alcune disposizioni della legge elettorale regionale e della normativa allora vigente in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale e comunale, confermando, pur nei limiti degli ordinamenti degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, la necessità di assicurare il sindacato anche sull'ineleggibilità sopravvenuta; nonché, sia pure sotto differenti profili, sentt. nn. 171/1984; 1062/1988; 29/2003, che fanno analogamente riferimento all'istituto in questione).

## *2. La valutazione in via esclusiva di ciascuna Camera (e i suoi limiti)*

In assenza, però, di alcuna norma di diritto positivo – legislativa o regolamentare – che ne specifichi il contenuto, l'ineleggibilità sopravvenuta ricade appieno, per effetto dello stesso art. 66 Cost., entro l'esclusiva ed insindacabile valutazione di ciascuna Camera non soltanto per quanto attiene all'accertamento, ma anche allo stesso riscontro sull'individuazione e applicazione alle ipotesi di cause di ineleggibilità sopravvenute di fattispecie determinate dal legislatore soltanto in riferimento a cause di ineleggibilità originarie (cfr. G. Rivosecchi, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, cit., 1259 ss.).

Anche a prescindere dalla natura dell'attività di verifica dei poteri e delle sopraggiunte cause di ineleggibilità – prevalentemente politica, come quella che caratterizza l'attività di ciascuna Camera (in questo senso, A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, sez. I, 1836 s.; V. Lippolis, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Le Camere*, tomo II, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1986, 173), o sostanzialmente giurisdizionale, in quanto svolta in esito a procedimenti di tipo simil-contenzioso (cfr. P. Virga, *La verifica dei poteri*, cit., 20 s.; e, sia pure in riferimento al procedimento che si svolge in Giunta, A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il mulino, 2003, 233) – in assenza di diritto obiettivo vi sarebbe comunque qualche difficoltà a circoscrivere il margine di discrezionalità dell'organo parlamentare. Lo dimostra – per fare un esempio su cui tornerò in maniera più approfondita – la causa di ineleggibilità sopravvenuta in cui incorre il parlamentare eletto presidente di giunta provinciale o sindaco di comune con popolazione maggiore di 20.000 abitanti, rispetto alla quale dalla I alla XIII legislatura repubblicana la “giurisprudenza” parlamentare ha adottato il principio della c.d. conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità, per poi mutare indirizzo, avvalorando la sostanziale indifferenza del mandato parlamentare alla stessa causa di ineleggibilità sopravvenuta (cfr., criticamente, G. Rivosecchi, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta*

*veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece... scompare!* (8 ottobre 2002), in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/parlamento/htm>).

Questa conclusione, tuttavia, può essere a mio avviso considerata valida soltanto in mancanza di diritto obiettivo, in assenza, cioè, di statuizioni sufficientemente determinate dal legislatore o da sentenza passata in giudicato. In questi ultimi casi, la discrezionalità della Giunta tende invece nuovamente a contrarsi in favore di una verifica della corrispondenza del fatto al diritto, che dovrebbe condurre alla proposta di decadenza dal mandato parlamentare, in caso di accertamento di una causa di ineleggibilità sopravvenuta “in senso lato”, relativa, cioè, alla carenza di capacità elettorale.

Altro è invece valutare quanto le garanzie di un procedimento di carattere, diciamo così, paragiurisdizionale, si riflettano effettivamente sulle decisioni finali delle Camere, che configurano il vero momento di chiusura del sistema. Queste ultime infatti rimangono – come indica anche la prassi più recente – di natura esclusivamente politica, in quanto assunte in base al principio di maggioranza, che rischia, quantomeno in certi casi, di frustrare la riserva di legge assoluta di cui all'art. 65 Cost., rispetto alla determinazione delle cause di ineleggibilità (e di incompatibilità) con il mandato parlamentare (cfr. G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 105 ss.; M. Cerase, *Art. 66*, cit., 1283). Di qui, riguardo al fondamento giuridico dell'istituto, la particolare rilevanza della “giurisprudenza” parlamentare di fronte del manifestarsi di cause di ineleggibilità sopravvenute.

Sul punto, segnalo incidentalmente il mutamento di prospettiva e l'ulteriore centralità assunta dalla materia rispetto all'impatto di fattori relativamente nuovi, rappresentati, da un lato, dalla trasformazione della forma di Stato in senso ulteriormente policentrico e multilivello per effetto della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la conseguente valorizzazione di una pluralità di sedi

rappresentative (sia pure di tenore costituzionale ben diverso) che si affiancano a quella parlamentare; e, dall'altro, dall'introduzione di sistemi elettorali ad impianto prevalentemente maggioritario. Mentre, infatti, in un sistema proporzionale, il contenzioso elettorale poteva essere in qualche misura attenuato dalle dinamiche interne al sistema politico, per definizione compromissorie, e la verifica dei titoli degli eletti o l'accertamento delle sopraggiunte cause di ineleggibilità finiva per determinare, al limite, la surrogazione dei seggi vacanti da parte di candidati dello stesso partito dei parlamentari contestati, in regime maggioritario l'accertamento di una causa di ineleggibilità sopravvenuta può, al limite, determinare la proclamazione di un candidato appartenente allo schieramento avverso (cfr., ad esempio, N. Lupo e G. Rivosecchi, *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, 277 s.).

**3. *Le incoerenze tra cause di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità rispetto alle cariche elettive dei diversi livelli territoriali di governo e la mancanza di un'adeguata disciplina speculare alle fattispecie di ineleggibilità previste dal legislatore per la carica di membro del Parlamento***

L'articolata e complessa disciplina delle ineleggibilità alle cariche elettive dei diversi livelli territoriali di governo, frutto di interventi del legislatore molto spesso disorganici, che si sono incoerentemente stratificati nel corso tempo, presenta inoltre rilevanti asimmetrie che – anche a prescindere dai diversi procedimenti di accertamento delle fattispecie e dalla loro effettiva giustiziabilità – determinano molto spesso un forte grado di disomogeneità, specie nell'analisi speculare tra i diversi enti territoriali.

Segnalo, a titolo di esempio, come fattispecie identiche siano qualificate dall'ordinamento di volta in volta come cause di ineleggibilità rispetto alla carica di parlamentare nazionale, ma di incompatibilità rispetto al mandato europeo; come

operino soglie diverse della popolazione comunale, a seconda che ci riferisca alla carica di sindaco come causa di ineleggibilità al parlamento nazionale (comuni con almeno 20.000 abitanti *ex art.* art. 7, comma 1, lett. *b*) e *c*), del DPR n. 361 del 1957) o alla stessa carica come causa di incompatibilità con il mandato parlamentare europeo (comuni con almeno 15.000 abitanti *ex art.* 1, comma 1, legge 8 aprile 2004, n. 90, che modifica l'art. 6 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 recante norme sull'“Elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo”); come sia prevista l'ineleggibilità del sindaco con popolazione maggiore di 20.000 abitanti o del presidente di provincia alla carica di parlamentare, ma non quella del parlamentare alle stesse cariche locali. Sino ad arrivare a situazioni che definirei paradossali: l'ordinamento prevede cause di ineleggibilità “in senso lato” (relative, cioè, alla carenza di requisiti fondamentali ai fini della capacità elettorale) che vengono fatte valere entro termini tassativi, come nel caso del Parlamento europeo, addirittura prima della costituzione dell'organo; cause di incandidabilità e di ineleggibilità con le cariche elettive regionali e locali che possono determinare la nullità delle elezioni in via successiva, ma non possono essere rilevate in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali (come ha riconosciuto anche la Corte costituzionale nella sent. n. 84/2006); e, infine, cause di ineleggibilità con il mandato parlamentare, che, ove sopravvenute, essendo rimesse integralmente alla valutazione delle Camere, possono, di fatto, essere considerate indifferenti al mandato parlamentare (pensiamo ancora al caso del parlamentare eletto sindaco di comune con popolazione maggiore di 20.000 abitanti o presidente di provincia, che indubbiamente diventa ineleggibile, quanto meno alle elezioni politiche successive, restando, però, la causa di ineleggibilità sopravvenuta indifferente – per mancanza di espressa norma legislativa, come ha riconosciuto la “giurisprudenza” delle Giunte di Camera e Senato – all'esercizio del mandato parlamentare in corso).

Ciò che desta maggiori perplessità è proprio la mancanza di soluzioni speculari tra i diversi livelli territoriali di governo, che rischia di pregiudicare il valore bivalente dell'ineleggibilità (tanto più se sopravvenuta). Essa, infatti, costituisce strumento di

protezione non soltanto del mandato parlamentare, ma anche del pubblico ufficio che viene considerato causa di impedimento al corretto esercizio della funzione rappresentativa e che assume ulteriore significato quando si esprime nelle forme di un'altra carica elettiva (cfr. sentt. Corte cost. nn. 45/1977; 129/1977; 162/1985; nonché, in particolare, 97/1991).

Credo che – se mi è consentita un'ultima considerazione di politica legislativa – le tendenze contraddittorie della legislazione non siano di grande aiuto anzitutto ai cittadini-elettori, ma anche ad una classe politica che, nell'affrontare le competizioni elettorali ai diversi livelli territoriali di governo, in molti casi è la stessa, e che quindi, a fronte di fattispecie identiche, fatica a cogliere il senso e il significato di divieti, limiti e soglie radicalmente diversi previsti a seconda che ci si candidi alla carica di sindaco, di consigliere regionale, di parlamentare europeo o nazionale (cfr. N. Lupo, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 52).

#### *4. Il tentativo di preservare la ratio sostanziale della normativa sulle ineleggibilità parlamentari attraverso il principio della c.d. conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità*

A fronte delle vicende dell'istituto in oggetto, una prima soluzione è stata adottata con la c.d. conversione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità, che, ben lungi dall'avallare un'impropria commistione tra i due istituti, come spesso viene sostenuto anche in dottrina, ha invece consentito, attraverso l'opzione in via successiva imposta al parlamentare eletto alle cariche locali, di preservare la *ratio* sostanziale della normativa sull'ineleggibilità. In effetti, tale prassi, invalsa dalla I alla XIII legislatura repubblicana, si fondava sull'implicita distinzione tra cause di ineleggibilità “in senso lato” sopravvenute, intese come manifestazioni di incapacità elettorale sopravvenuta, da un lato, e cause di ineleggibilità “in senso stretto”

sopravvenute, derivanti dalla titolarità di cariche o funzioni individuate dalla legge che precludono l'instaurazione di un valido rapporto elettorale, dall'altro (cfr. G. Rivosecchi, *Art. 65, cit.*, 1259 s.; N. Lupo e G. Rivosecchi, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare, cit.*, 263 ss.). Tale orientamento risalente della "giurisprudenza" parlamentare dimostrerebbe quindi che, pur in assenza di una norma espressa di diritto positivo, con il principio della conversione le Camere avevano già operato una distinzione tra cause di ineleggibilità "in senso lato" sopravvenute, determinate dalla mancanza della capacità elettorale, sostanzialmente insanabili, rispetto alle quali la Camera sarebbe tenuta a dichiarare la decadenza dal mandato, e cause di ineleggibilità "in senso stretto" sopravvenute, rimuovibili, invece, mediante l'opzione in via successiva.

Da questo punto di vista, la richiamata "giurisprudenza" parlamentare pare per certi versi riconducibile alla giurisprudenza costituzionale sulla c.d. "riduzione" delle cause di ineleggibilità (ad esempio, sentt. nn. 42/1961; 46/1969; 171/1984), che la Corte, con sentenze manipolative, tende a derubricare in cause di incompatibilità, potenzialmente rimuovibili, perciò, nella fase successiva all'elezione (in questo senso, ad esempio, oltre alla giurisprudenza più risalente, la sent. n. 220/2003). Altre volte la Corte ha utilizzato il principio della c.d. conversione al fine di colmare le omissioni del legislatore, in particolare, più di recente, del legislatore regionale, valorizzando l'estensione del vincolo di configurazione delle ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità (da ultimo: sent. n. 143/2010). Una giurisprudenza, come si vede dalla distanza temporale delle pronunce menzionate, sostanzialmente costante che non ha avuto ovviamente ad oggetto le cause di ineleggibilità sopravvenute al mandato parlamentare per effetto dell'espressa riserva alle Camere ai sensi dell'art. 66 Cost., ma, riferendosi all'analogo istituto per le cariche elettive regionali e locali, ha introdotto principi di portata generale, colti anche dalle Giunte parlamentari, soprattutto al fine di minimizzare l'impatto delle relative pronunce rispetto al libero dispiegarsi del gioco politico e della competizione elettorale.

Anche il principio della c.d. conversione, quindi, muoveva dal presupposto che le cause sopraggiunte di ineleggibilità di cui all'art. 66 Cost., se individuate in forma di incapacità elettorale sopravvenuta, determinassero la decadenza dal mandato, mentre soltanto per le cause di ineleggibilità “in senso stretto” sopravvenute la Camera avrebbe potuto valutare discrezionalmente se la *ratio* fondativa della normativa risultasse egualmente tutelata da altra soluzione, quale, appunto, l'obbligo dell'opzione in via successiva.

Da questo punto di vista – mi permetto di aggiungere – il successivo rigetto del principio della conversione desta non poche perplessità, perché, dalla XIV legislatura, la “giurisprudenza” parlamentare ha continuato a riscontrare la lacuna dell'ordinamento, riaffermando l'interpretazione dell'art. 66 Cost. e della normativa sull'ineleggibilità nel senso che la decadenza dal mandato parlamentare derivasse soltanto dalla sopraggiunta incapacità elettorale e non anche dalle cause sopravvenute di ineleggibilità “in senso stretto”, ma, invece di elaborare un criterio idoneo all'integrazione della lacuna dell'ordinamento (come aveva fatto in precedenza), si è limitata a riscontrare il vuoto normativo (cfr. anche E. Lehner, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, 442).

Anche a prescindere dagli effetti di tale “giurisprudenza”, che richiederebbero un intervento integrativo da parte del legislatore, ciò che desta maggiori perplessità è la sostanziale elusione del disposto legislativo rispetto alla configurazione di una inedita fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta con la carica di parlamentare, nella quale ricadono i deputati e i senatori una volta eletti sindaci o presidenti di giunte provinciali. Tutto ciò rischia, tra l'altro, di determinare pericolosi precedenti, che potrebbero, in futuro, favorire la formazione di “zone franche” nel controllo di legalità in riferimento ad ulteriori fattispecie di ineleggibilità sopravvenuta non adeguatamente sanzionate.

In sintesi, però, dal punto di vista che maggiormente rileva ai fini dei temi in oggetto, la prassi della c.d. conversione costituiva già un'ulteriore conferma del fondamento giuridico dell'istituto dell'ineleggibilità sopravvenuta derivante dalla

sopraggiunta incapacità elettorale, anche in assenza di una immediata previsione legislativa.

*5. L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento per effetto di giudicato penale*

Le considerazioni svolte in merito al fondamento giuridico dell'ineleggibilità sopravvenuta possono essere trasposte anche sul piano di un secondo filone della “giurisprudenza” parlamentare, relativa all'istituto in questione, che concerne il caso di parlamentari condannati con sentenza passata in giudicato alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, la quale, di per sé – vieppiù alla luce del precedente costituito dal caso del deputato Previti nella XV legislatura – priverebbe gli interessati di uno dei requisiti della capacità elettorale e comporterebbe, accertata la causa di ineleggibilità sopravvenuta, la decadenza dal mandato parlamentare.

Le conclusioni a cui si è giunti nel precedente menzionato, possono essere in larga parte riferibili anche ad analoghi casi che si venissero a determinare per effetto dell'irrogazione della pena accessoria all'interdizione di natura temporanea, anzitutto sotto il profilo dell'idoneità dell'art. 28 del Codice penale a soddisfare la riserva assoluta di legge di cui all'art. 65, primo comma, Cost. Sul punto, la normativa dettata dal Codice penale appare assolutamente conforme ai costanti indirizzi formulati dalla giurisprudenza costituzionale dal punto di vista del principio di stretta interpretazione dei limiti al diritto di elettorato passivo (ad esempio, sentt. nn. 46/1969; 108/1969; 166/1972; 129/1975; 45/1977; 5/1978; 235/1988; 53/1990; 344/1993). In ragione dell'esplicito richiamo ai medesimi effetti della pena accessoria determinati dall'interdizione di natura perpetua, con la sola distinzione sul piano della durata, ovviamente connessa al periodo dell'interdizione, l'art. 28, comma 3, Cod. pen., viene infatti a tipizzare, con sufficiente determinatezza e tassatività, le cause e le modalità di privazione della capacità di godere del “diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi

comizio elettorale”, nonché di esercitare “ogni pubblico ufficio”, anche in caso di interdizione di natura temporanea. Quest'ultima determina così, analogamente all'interdizione di natura perpetua, la perdita della capacità elettorale attiva e passiva (combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. *e*), del DPR n. 223 del 1967 e 28, comma 3, Cod. pen.) e l'insorgere di una delle cause di ineleggibilità di cui all'art. 65 Cost.

D'altra parte, sarebbe davvero difficile non includere il parlamentare nella nozione di pubblico ufficiale, quanto meno agli effetti della legge penale (art. 357, comma 1, Cod. pen.). Secondo quanto affermato dalla dottrina penalistica e dalla giurisprudenza, nessun rilievo assume infatti la circostanza che un soggetto agisca sulla base di un mandato elettivo, anziché di un incarico dirigenziale o di un inquadramento contrattuale di pubblico impiego, ma soltanto il fatto che la sua attività sia connotata dal concreto esercizio di una pubblica funzione e disciplinata da norme di diritto pubblico (*ex plurimis*, sent. Cassaz. Penale, Sez. VI, 10 dicembre 1983, n. 10581; sent. Cassaz. Penale, Sez. Unite, 24 settembre 1998, n. 10086: su cui si veda già 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).

Da questo punto di vista, direi che la riserva di legge di cui all'art. 65 Cost. risulta soddisfatta dalla formulazione dell'art. 28 del Codice penale, il quale, qualora una condanna definitiva comporti la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, una volta accertata la causa di ineleggibilità sopravvenuta, non sembra lasciare poi margini rispetto all'adozione della misura sanzionatoria della decadenza. Al riguardo, nel significativo precedente costituito dal caso del deputato Ottieri, risalente alla IV legislatura, il relatore in Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, Alfonso Tesauo, ebbe modo di affermare che “non è possibile che chi non è iscritto, anche per un sol giorno, nelle liste elettorali possa sedere in Parlamento” (Atti parlamentari – Camera dei deputati, *Discussioni*, seduta del 13 aprile 1967, 33362: v. anche *infra*, paragrafo 6).

Rispetto alla riserva di legge di cui all'art. 65, primo comma, Cost., potrebbe semmai destare qualche ulteriore interrogativo la formulazione letterale dell'articolo 17, comma 1, del regolamento della Camera, nella parte in cui attribuisce alla Giunta delle elezioni il compito di riferire “sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza”. Tale disposizione sembra apparentemente presupporre una base normativa distinta, rispettivamente riferibile ai tre istituti (ineleggibilità; incompatibilità; decadenza), scindendo così le cause di decadenza da quelle di ineleggibilità, e postulando – quasi a rafforzare la suddetta riserva di legge, anche in virtù della collocazione ultraprimaria dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti – una disciplina di legge puntuale e tassativa per entrambe, come indefettibile presupposto ai fini dell'accertamento dell'organo parlamentare.

Questa interpretazione, però, non tiene a mio avviso sufficientemente conto della 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). In questa prospettiva, 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 rimuovibile mediante manifestazione di volontà dell'interessato (cfr. G.M. Salerno, *Art. 66, in Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, Cedam, 1990, 404), mentre per le cause di ineleggibilità “in senso stretto” sopravvenute la Camera potrà 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).

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 giunta 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 in esito al procedimento discrezionale di accertamento della causa di ineleggibilità sopravvenuta (Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 9 luglio 2007).

**6. *La (difficile) configurabilità di un giudizio di bilanciamento sotteso al sindacato sull’ineleggibilità sopravvenuta delle Giunte parlamentari: sospensione vs. decadenza***

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 penalistica (cfr., ad esempio, S. Larizza, voce *Pene accessorie*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, Utet, 1995, 428 ss.). Quantomeno in via prudenziale, vanno quindi preliminarmente esperite le soluzioni alternative possibili (cfr. anche T.F. Giupponi, *L’esecuzione di sentenza penale di condanna definitiva e la sua incidenza sullo status di parlamentare: i possibili epiloghi*

*costituzionali del “caso Previti”, nella crisi dell'art. 66 Cost. (16 maggio 2006), in Forum dei Quaderni costituzionali, in <http://www.forumcostituzionale.it>).*

Anzitutto, mi 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 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 sopravvenuta (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, 177).

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 mandato (Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 9 luglio 2007). Sarebbe questo – a mio avviso – 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).

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. 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” (Camera dei deputati, *Relazione della Giunta delle elezioni*, IV legislatura, Doc. IX, n. 6, 2; Atti parlamentari – Camera dei deputati, *Discussioni*, seduta del 13 aprile 1967, 33362).

*7. Segue: l'inapplicabilità ai parlamentari dell'istituto della sospensione dal mandato previsto per le cariche elettive regionali e locali e la decadenza dal mandato come unica sanzione possibile in esecuzione della pena accessoria all'interdizione dai pubblici uffici*

In favore della soluzione della sospensione dall'esercizio delle funzioni potrebbe per certi versi richiamarsi quella giurisprudenza amministrativa, per quanto molto latamente assimilabile in quanto riferita al rapporto di servizio, nel presupposto della riconduzione del parlamentare alla categoria dei pubblici ufficiali. Quest'ultima, infatti, in riferimento all'interdizione temporanea irrogata nei confronti del pubblico ufficiale, riconosce che la riammissione in servizio costituisca il frutto di una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione circa la rispondenza della reintegrazione del dipendente alle esigenze dell'apparato burocratico (cfr., ad esempio, Cons. St., Sez. VI, 21 gennaio 1993, n. 64; Cons. St., Sez. V, 22 novembre 1991, n. 1332; Cons. St., Sez. IV, 16 dicembre 1980, n. 1207; Cons. St., Sez. VI, 23 novembre 1971, n. 934; Cons. St., Sez. IV, 23 ottobre 1970, n. 717).

Per altro verso, in favore della suddetta soluzione della sospensione, potrebbe essere richiamata anche quella giurisprudenza amministrativa che, in riferimento ai pubblici ufficiali, tende ad escludere la praticabilità di procedimenti disciplinari soltanto in caso di interdizione di natura perpetua (Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 1998, n. 468).

Senonché, una ricognizione delle norme costituzionali e legislative consente di escludere, contrariamente a quanto avviene per le cariche elettive regionali e locali, ogni tipizzazione o riferimento a forme di sospensione dall'esercizio delle funzioni, o

all'ancor più problematica sospensione dal mandato parlamentare.

Né potrebbe invocarsi l'estensione in via analogica all'ordinamento parlamentare dell'istituto della sospensione dal mandato elettivo previsto per i consiglieri regionali e comunali in caso di condanne non definitive per reati di una certa gravità. Ciò per due ordini di considerazioni, attinenti, le une, al divieto di analogia *in malam partem* in materia penale; le altre alla stessa configurazione dell'istituto della sospensione previsto per le cariche elettive locali.

Dal primo punto di vista, pare lecito dubitare dell'estensione in via analogica di tale istituto in ragione del principio di determinatezza e tassatività del precetto penale – che assiste, come noto, sia l'illecito che la pena – e del conseguente divieto di interpretazione analogica (art. 14 Preleggi al Codice civile, art. 25 Cost. e artt. 1 e 19 Codice penale) che osta all'applicazione ai parlamentari di una sanzione – la sospensione dal mandato – configurata, per le cariche elettive regionali e locali, come conseguenza *ex lege* della condanna penale.

In secondo luogo, la configurazione dell'istituto della sospensione previsto per le cariche elettive locali, da un lato, e la peculiare copertura costituzionale di cui gode il mandato parlamentare, dall'altro, renderebbero quantomeno problematica la suddetta estensione in via analogica. I principi introdotti dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, 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”, eventualmente prodromico al binomio “provvedimento giurisdizionale definitivo – decadenza”, secondo gli indirizzi formulati dalla giurisprudenza costituzionale (sent. C. cost. n. 141/1996).

La sospensione prevista per le cariche locali trova quindi il suo presupposto in provvedimenti giurisdizionali di natura non definitiva, mentre alla sentenza passata in giudicato consegue la decadenza di diritto dalla carica elettiva. Tenderei quindi a

sottolineare come l'estensione in via analogica al mandato parlamentare della suddetta normativa – già precluso, a mio avviso, dal divieto di interpretazione analogica – condurrebbe piuttosto a porre in evidenza il nesso tra condanna in via definitiva e decadenza dalla carica elettiva. Mi permetto di aggiungere che un'eventuale pronuncia della Giunta nel senso della sospensione dal mandato, motivata dal ricorso in via analogica alla suddetta normativa, finirebbe con tutta probabilità per aprire un varco ulteriore nel sindacato sull'ineleggibilità sopravvenuta, esponendo in futuro l'organo parlamentare ad impugnative volte a contestare la legittimità della permanenza in carica di deputati, per i quali – sulla base del precedente – potrebbe essere chiesta la sospensione dal mandato anche in caso di sentenze di condanna non definitiva.

D'altro canto, non vi sarebbe alcuna base di diritto positivo (né, tanto meno, indicazioni desumibili dalla prassi parlamentare) per qualificare lo *status* del parlamentare “sospeso”, con il rischio oltretutto di arrecare un *vulnus* all'integrità della rappresentanza politica e alla funzionalità del Parlamento. Al riguardo, si consideri, soltanto a titolo di esempio, che l'art. 15, comma 4-*bis*, della legge n. 55 del 1990, come successivamente modificata, esclude espressamente che, nel periodo di sospensione, i consiglieri regionali o comunali possano essere computati ai fini della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia *quorum* o maggioranza qualificata. 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 distorsivo di una particolare interpretazione da parte degli attori politici della legge elettorale allora vigente, la menomazione del *plenum* dell'organo rappresentativo.

Alla soluzione della sospensione dal mandato parlamentare osterebbe poi la natura giuridica delle garanzie costituzionali del singolo parlamentare (artt. 67-69 Cost.), ritenute irrinunciabili in quanto funzionalmente connesse ai principi fondamentali della rappresentanza politica.

**8. La possibile espansione di una sorta di diritto parlamentare disciplinare (e i limiti comunque ravvisabili nell'inapplicabilità al parlamentare della sanzione della sospensione dal mandato)**

L'indagine potrebbe invece rivolgersi all'interno dell'ordinamento parlamentare ai fini della previsione, *de iure condendo*, di eventuali sanzioni, espressamente qualificate dal regolamento, anch'esse produttive di analoghe forme di sospensione. Da questo punto di vista, vorrei sottolineare che si ravvisano larghi spazi riservati al regolamento parlamentare, sia per il valore manifestamente derogatorio che riveste il giudizio delle Camere di cui all'art. 66 Cost. rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale *ex art.* 102 Cost. (da ultimo, sent. C. cost. n. 29/2003), sia per effetto di quella particolare valorizzazione della "capacità qualificatoria" del regolamento parlamentare a cui è giunta – sulla scorta di una giurisprudenza risalente – la Corte costituzionale (sent. C. cost. n. 379/1996).

Pertanto in questa prospettiva – lo si ripete, soltanto *de iure condendo* – potrebbero essere ricondotti in capo all'Ufficio di Presidenza, previo accertamento della Giunta delle elezioni, poteri sanzionatori in caso di comportamenti illeciti di parlamentari, influenti, al limite, sui titoli degli eletti – sia pure interamente sussumibili sotto le norme del diritto parlamentare – sul crinale di una deroga anche al diritto penale, come seguito della loro sottrazione alle "qualificazioni che nell'ordinamento generale quel comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.)", destinati, appunto, a "cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere" (sent. C. cost. n. 379/1996).

Per quanto oggetto di condivisibili critiche, la giurisprudenza costituzionale richiamata contiene infatti spunti che potrebbero essere sviluppati anche in questa direzione. E' ben vero che, nel caso di specie, il comportamento del singolo deputato o senatore sarebbe tutt'altro che interamente sussumibile sotto le norme del diritto parlamentare, a tacer d'altro per effetto della condanna definitiva, ma ciò non toglie che questo indirizzo della giurisprudenza costituzionale possa fondare *de iure condendo* un'ulteriore espansione della capacità qualificatoria del regolamento, soprattutto sul

versante sanzionatorio di comportamenti illeciti.

D'altro canto, a titolo di esempio, parte della dottrina ha già avanzato dubbi che fatti delittuosi commessi non nell'esercizio, ma in occasione dell'esercizio delle funzioni parlamentari – sia pure espressamente qualificati dal regolamento – facciano insorgere la piena responsabilità penale davanti ai magistrati ordinari, dando piuttosto luogo a forme di “giurisdizione del tutto surrogatoria” come quelle riconducibili al Presidente di Assemblea, qualora un parlamentare faccia appello alla violenza o provochi tumulti o trascorra a vie di fatto verso qualsiasi collega o membro del governo (art. 60, comma 3, reg. Cam. e 67, comma 1, reg. Sen.), a cui può fare seguito l'irrogazione di sanzioni disciplinari (alla Camera, censura e interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta; al Senato, censura e interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta). Queste ultime, secondo alcuni, ben lungi dall'esaurirsi all'interno dell'ordinamento parlamentare, costituiscono, di per sé, misure sanzionatorie a rilevanza esterna e a carattere sostitutivo di sanzioni previste in altri rami del diritto, in quanto incidono su posizioni giuridiche soggettive (cfr., ad esempio, T. Martines, *Lo status di parlamentare*, in T. Martines, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, 83).

Pur astrattamente ammissibile – sia pure *de iure condendo*, in quanto interamente sussumibile sotto le norme del diritto parlamentare – la valorizzazione di una misura sanzionatoria, per così dire, interna all'ordinamento parlamentare necessiterebbe comunque di una esplicita copertura regolamentare – come avviene, sotto altro profilo, a giustificare le considerazioni sopra svolte in riferimento alle fattispecie dei c.d. tumulti – nel senso di garantire un'espressa qualificazione delle misure sanzionatorie sotto il profilo della sospensione dalle funzioni e dall'indennità. Ad una ricognizione dell'ordinamento parlamentare non è dato, però, riscontrare norme di questo tipo; né la prassi vede casi di sospensione di analogo tenore.

Alla soluzione della sospensione dal mandato ostano poi la natura giuridica delle

prerogative e immunità di cui all'art. 68 Cost. – ritenute irrinunciabili – e della stessa indennità spettante al parlamentare ai sensi dell'art. 69 Cost. Quest'ultima, infatti, strettamente legata al principio di assoluta libertà ed indipendenza dell'eletto nell'esercizio delle sue funzioni e al divieto di mandato imperativo, si configura in termini indisponibili ed irrinunciabili. In quanto tale, l'indennità è funzionalmente connessa ai fondamenti del principio di rappresentanza e al carattere democratico della rappresentanza politica. Conseguentemente, essa accede direttamente al mandato parlamentare e non può essere scissa da questo fintanto che esso perduri. Né le sanzioni disciplinari previste dal diritto parlamentare in caso di tumulti o di analoghe fattispecie previste dai regolamenti a cui si è fatto riferimento, pur implicando la sospensione dalla partecipazione ai lavori, arrivano in alcun caso a prevedere la sospensione dalle funzioni e dall'indennità (è decurtata soltanto la diaria, come in ogni caso di mancata partecipazione ai lavori parlamentari), cosicché non sembrerebbe sussumibile sotto le norme del diritto parlamentare una sospensione temporanea dallo *status* di deputato o senatore.

Altra cosa è infatti una potenziale espansione, *de iure condendo*, della capacità qualificatoria del regolamento parlamentare sino ai confini della deroga al diritto penale, attraverso un ampliamento, per così dire, dell'area dei fatti e dei comportamenti interamente sussumibili sotto le norme del diritto parlamentare; altra cosa è l'applicazione del diritto obiettivo, con particolare riferimento al giudicato penale, al quale le Camere sono tenute a dare esecuzione nel giudizio di cui all'art. 66 Cost. La decadenza dal mandato costituisce infatti l'unica sanzione che l'ordinamento parlamentare prevede in caso di accertamento di una causa di ineleggibilità “in senso lato” sopravvenuta.

**9. Il conflitto di attribuzione tra poteri elevato dall'autorità giudiziaria come strumento di tutela degli effetti del giudicato**

Un accenno, infine, all'ipotetica elevazione di un conflitto di attribuzione da parte dell'autorità giudiziaria nei confronti della Camera in caso di inerzia o ritardo nell'adozione di una deliberazione parlamentare ovvero in caso di adozione di una deliberazione volta a negare l'esecuzione alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. Il conflitto mi sembrerebbe ammissibile e si configurerebbe nei termini di un conflitto da menomazione o interferenza, sollevato dall'ufficio del pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione, individuato giusto il combinato disposto degli artt. 662 e 665 del Codice di procedura penale, cui compete l'atto di impulso ai fini dell'esecuzione delle pene accessorie.

In una prospettiva latamente assimilabile, è stata ipotizzata in dottrina l'ammissibilità di un conflitto sollevato da un giudice avente ad oggetto atti o comportamenti delle Camere volti ad impedire l'esecuzione di un giudicato persino in riferimento a leggi di interpretazione autentica, giusta la lesione nei confronti dell'atto conclusivo del processo che costituisce la massima espressione di esercizio delle funzioni giurisdizionali (ad esempio, P. Veronesi, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 167).

Rispetto a queste ipotesi, mi sembrerebbe tanto più ammissibile un conflitto fra poteri in caso di esercizio di prerogativa – la c.d. autodichia di cui all'art. 66 Cost. – alla luce della cui configurazione *a fortiori* potrebbe sostenersi che l'ipotetica deliberazione parlamentare in questione costituisca menomazione degli effetti del giudicato, e, come tale, determini l'interesse ad agire, condizione ritenuta necessaria dalla dottrina favorevole a riconoscere la legittimazione al conflitto dei giudici, anche a prescindere dal concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali (cfr., ad esempio, A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, 217 ss; L. Pesole, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, 127 ss.).

Sotto una diversa prospettiva, il conflitto di attribuzione tra poteri costituisce probabilmente l'unico strumento per assicurare la giustiziabilità dei diritti politici dei

controinteressati (in questo caso il candidato subentrante, in caso di pronuncia di decadenza), che rimarrebbero altrimenti privi di tutela giurisdizionale.