

L'inderogabilità, anche per i consiglieri regionali supplenti, del vincolo del divieto di cumulo dei mandati

di Stefano Catalano*

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2013)

1. La sentenza n. 180 del 2013 della Corte costituzionale si pronuncia su diverse impugnazioni, proposte dal Governo nei riguardi della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, intitolata "Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale", riferite, in particolare, all'art. 4 che si propone di modificare precedenti disposizioni legislative regionali.

In questa sede si intende ragionare solo sulle questioni che attengono alla censura relativa al quinto comma dell'art. 4 della legge. La disposizione così stabilisce: "In armonia con i principi fondamentali della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) ai consiglieri regionali di cui all'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) non si applicano le previsioni di cui all'articolo 65, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)". In altre e più semplici parole, si esclude l'applicazione, per i consiglieri regionali supplenti, dell'incompatibilità prevista dall'art. 65, primo comma, del Testo unico degli enti locali, che considera appunto "incompatibili con la carica di consigliere regionale" il "presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione".

Rinviando a quanto si dirà oltre, in generale, sulla figura dei consiglieri regionali supplenti, va qui segnalato come sia la stessa legge elettorale campana (legge 27 marzo 2009, n. 4) a prevedere, all'art. 9, che nelle ipotesi "di sospensione di un consigliere" comunque prevista dall'ordinamento¹, "il Consiglio nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione (...) procede alla temporanea sostituzione, affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni al consigliere cui spetterebbe il seggio" in base alle norme sulla surroga contenute nell'art. 8 della medesima legge². La supplenza, ovviamente, "ha termine con la cessazione della sospensione" ed il rientro del consigliere sospeso, oppure con il definitivo subentro del supplente, ove "sopravvenga la decadenza".

La norma, impugnata dal Governo con la delibera del 4 ottobre 2012³, viene considerata in contrasto con il principio di uguaglianza e con i precetti indicati dall'art. 122, primo comma, Cost. che, in materia di ineleggibilità ed incompatibilità "implicitamente riconosce la vigenza (...) della generale disciplina statale in materia di incompatibilità dettata dalla legge n. 154/1981". Quest'ultima, nel suo art. 4, stabilisce che, fra le altre, le cariche "di presidente e di assessore di giunta provinciale, di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale". Come si vede si tratta di una disciplina sostanzialmente analoga, con le

¹ L'ipotesi di sospensione ricordata dalla stessa norma campana è quella contenuta nell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 la cui disciplina verrà ricostruita *infra*.

² Si tratta del primo dei non eletti fra i candidati appartenenti alla medesima lista dal consigliere sospeso. Va ricordato anche come l'art. 8 della legge elettorale campana preveda, al secondo comma, le modalità di sostituzione del candidato alla carica di Presidente giunto secondo e cui viene assicurato un seggio in Consiglio (ai sensi dell'art. 7, settimo comma, lettera c) della legge elettorale campana, citata nel testo).

³ La delibera, sintetica in riferimento all'indicazione dei motivi che conducono all'impugnazione della norma qui in rilievo, è reperibile al link: <http://www.affariregionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?IdDelibera=7963>.

precisazioni di cui si dirà oltre, a quella contenuta nel Testo unico degli enti locali (ossia il già citato D.Lgs. n. 267 del 2000).

2. La sentenza n. 180 del 2013 considera fondate le questioni di legittimità costituzionali riguardanti l'art. 4, quinto comma, della legge campana n. 27 del 2012, dichiarando, di conseguenza, non consentita la deroga operata da tale disposizione alla regola dell'incompatibilità prevista dall'art. 65, primo comma, TUEL fra consiglieri regionali e componenti degli esecutivi comunali e provinciali.

Secondo la Corte, che richiama la propria giurisprudenza precedente, in particolare, il legislatore campano avrebbe "disatteso" il vincolo del "divieto di cumulo, tra le cariche su indicate, stabilito in via di principio dalla legislazione statale", schierandosi, invece, a favore della "esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti".

Non condivisibile risulta, inoltre, l'argomentazione avanzata dalla difesa regionale in base alla quale la soluzione introdotta apporterebbe solo un temperamento al principio del divieto di cumulo – scelta giustificata dal fine di tutelare il diritto di elettorato passivo – e non una competente deroga. Un simile assunto è fondato sul fatto che l'esclusione dell'incompatibilità varrebbe solo per i consiglieri regionali supplenti, ossia in carica per un periodo di tempo necessariamente limitato.

In contrario la Corte sottolinea come il divieto di cumulo di cariche in capo alla stessa persona sia volto ad "evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni". Tale obiettivo sarebbe frustrato dalla disposizione impugnata "stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica".

Infine, non conferente è il riferimento all'art. 51 Cost. che non può valere a fondare il diritto di un individuo che già ricopre una carica elettiva (quella di presidente od assessore provinciale e di sindaco od assessore comunale) a ricoprirne contemporaneamente anche un'altra (quella di consigliere regionale).

3. Una prima osservazione, analizzando la sentenza, va fatta sul rilievo che assume, nella fattispecie, l'art. 65, primo comma, TUEL. In vero, sono sia il legislatore campano, prima, sia la Corte costituzionale, poi, a fare cenno alla disposizione. Tuttavia, un simile modo di procedere, per le ragioni che si cercherà di indicare, pare se non altro impreciso.

In effetti, ci si trova di fronte ad un'ipotesi nella quale si voleva regolamentare le cause di incompatibilità connesse con l'esercizio della carica di consigliere regionale. La disciplina, in questo settore, come noto, è affidata dall'art. 122, primo comma, Cost. alla legge regionale, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica". Si tratta, evidentemente, di una competenza legislativa di tipo concorrente⁴. Non potendosi, in questa sede, affrontare nuovamente le problematiche in materia, ci si limita a fare rinvio, per ogni approfondimento, ai numerosi scritti dedicati al tema⁵.

⁴ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezioni dirette del presidente della giunta e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, p. 101; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 478 e ss, in particolare p. 484 e s.; C. PADULA, *Art. 122*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1106; R. TOSI, *Le 'leggi statutarie'*, cit. p. 50; L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 1551 e ss.; A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, in B. CARAVITA (a cura di) *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 1 e s. Considera tale competenza concorrente, sia pur *sui generis*, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 580.

⁵ Da ultimo G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Questa rivista*, 2012, p. 137 e ss. Fra i tanti si vedano anche M. COSULICH, *La*

Ad ogni modo, in questo quadro, il Testo unico degli enti locali non è fonte abilitata a disciplinare le cause di incompatibilità dei consiglieri regionali. Anzitutto, il titolo di competenza (esclusiva) dello Stato nella materia di cui si occupa l'art. 65 del medesimo Testo unico, ovvero le cause incompatibilità dei componenti degli esecutivi comunali e provinciali, è quello indicato dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ossia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Non viene in rilievo, invece, l'art. 122, primo comma, della Costituzione.

Ciò trova conferma nel fatto che l'art. 274, primo comma, lettera l), del TUEL, nel disporre l'abrogazione della legge 23 aprile 1981, n. 154 (contenente le "*Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale*"), ne fa espressamente salvo l'art. 4 e specificamente "le disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali" che restano, dunque, in vigore.

Nel senso della non applicabilità ai consiglieri regionali dell'art. 65 TUEL e, quindi, dell'estraneità di quest'ultimo al tema delle 'incompatibilità regionali', si è chiaramente pronunciata la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 383 del 2002⁶. Il giudice *a quo*, in particolare, dubitando della legittimità costituzionale della norma che statuisce l'incompatibilità fra esponente dei governi locali e consigliere regionale, aveva sollevato questione di costituzionalità sia sul più volte citato art. 65 del TUEL, sia sull'art. 4 della legge n. 154 del 1981. Il primo quesito viene giudicato inammissibile per difetto di rilevanza dal momento che "la norma denunciata, inserita nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali, si riferisce infatti alle cause ostative alla carica di (sindaco o di) assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione (nonché di presidente della Provincia o di assessore provinciale), mentre nel giudizio *a quo* si controverte di una causa di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, ipotesi che continua ad essere disciplinata dall'art. 4 della legge n. 154 del 1981".

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 201 del 2003, ha ulteriormente chiarito la distribuzione delle competenze, in tema di incompatibilità, fra Stato e Regioni. Infatti, avendo l'art. 122, primo comma, Cost. sottratto la materia delle incompatibilità dei consiglieri regionali alla legislazione esclusiva dello Stato, va riconosciuto che "per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ha da essere intesa con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane)".

Risulta evidente, allora, come le due disposizioni, pur contenendo nella sostanza una analoga disciplina, si differenziano rispetto al loro ambito di applicazione: il TUEL regola l'incompatibilità, per così dire, dal lato dell'amministratore locale, mentre la

legislazione delle Regioni ordinarie in materia di ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulla modalità di selezione della classe politica regionale, in *Questa rivista*, 2011, p. 109 e ss.; M. RAVERAIRA, *I principi statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in M. RAVERAIRA (a cura di) *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, 2009, p. 31 e ss.; N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, *ivi*, p. 49 e ss.; G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: "nuovi" principi e "vecchia" disciplina statale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 467 e ss.; G. PERNICIARO, G. PICCIRILLI, *La normativa in materia di ineleggibilità e di incompatibilità nel quadro regionale*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, in *www.astrid-online.it*, p. 47 e ss.

⁶ Decisione poi confermata dall'ordinanza n. 270 del 2003.

parte della legge del 1981 rimasta in vigore si occupa del lato relativo ai consiglieri regionali⁷.

La differenza ora sottolineata, contrariamente a quanto potrebbe sembrare a prima vista, non va considerata meramente nominalistica. Infatti, come è stato giustamente osservato, il punto di vista in cui di volta in volta ci si pone determina decisive conseguenze in merito alla carica dalla quale il soggetto che assomma su di sé le diverse funzioni incompatibili dovrà essere dichiarato decaduto⁸. In altre parole, se si applica l'art. 65 TUEL il consigliere regionale perderà l'incarico di Sindaco, Presidente della Provincia o assessore, mentre nell'altra ipotesi dovrà abbandonare il seggio nel Consiglio della Regione.

Nel caso qui in esame, allora, si potrebbe dire che la pretesa della legge campana di derogare al TUEL sarebbe inammissibile anche perché finalizzata ad incidere sulla vigenza di una regola relativa ad un settore di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Insomma, non sarebbe stato del tutto fuori luogo immaginare che venisse indicato, come parametro, anche l'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.

Stando così le cose, risultando impreciso il riferimento all'art. 65 TUEL e dovendosi comunque riconoscere l'astratta competenza della Regione Campania a dettare la disciplina in discorso in base all'art. 122 Cost., sarebbe stato più corretto se la legge regionale n. 27 del 2012 avesse rinviato alla legge n. 154 del 1981, ovvero escluso che ricorressero, per i consiglieri supplenti, le ipotesi cui fa riferimento l'art. 3, primo comma, lettera a) della legge 2 luglio 2004, n. 165. Quest'ultima disposizione, infatti, introduce come principio vincolante per le Regioni, ex art. 122 Cost., quello di prevedere la "sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva".

Ciò posto, sembra utile spendere ancora qualche parola sul problema dei rapporti fra la legge n. 165 del 2004 e la legge n. 154 del 1981 e, prima ancora, sulla applicabilità di quest'ultima a seguito della modifica dell'art. 122, primo comma, della Costituzione. Anzitutto va notato come, in base al principio di continuità, debba ritenersi operante, sino al momento in cui le Regioni non adottino una specifica disciplina in materia, la legge n. 154 del 1981⁹.

Una simile conclusione non muta neppure a seguito dell'adozione, da parte dello Stato, della legge cornice cui fa riferimento la citata disposizione costituzionale, ossia le

⁷ M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia di ineleggibilità e d'incompatibilità*, cit., p. 115. Segna come vi sia, a seguito delle riforme del Titolo V della Costituzione, una "scissione" in merito alla normativa sulle incompatibilità G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: "nuovi" principi e "vecchia" disciplina statale*, cit., p. 470 e s. Sul punto anche D. NARDELLA, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Questa rivista*, 2004, p. 158.

⁸ L. IMARISIO, *Art. 65*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, p. 415.

⁹ Ciò è quanto ha chiaramente affermato la Corte costituzionale sin dalla ordinanza n. 383 del 2002. Si dice, in particolare, che "il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 – che riserva alla Regione la competenza legislativa in materia, tra l'altro, di incompatibilità dei consiglieri regionali (con il rispetto dei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica) – dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità (...), l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione". Nello stesso senso è anche l'ordinanza 223 del 2003.

Sul punto M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia di ineleggibilità e d'incompatibilità*, cit., p. 130.

legge n. 165 del 2004. La Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi specificamente sul punto, ha affermato che la legge del 2004 è volta “a regolare l’attività legislativa regionale e non a modificare direttamente le singole ipotesi (...) previste dalla legge statale” precedente¹⁰. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 143 del 2010, ha ribadito il proprio precedente orientamento¹¹, segnalando come “la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l’altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità (...), lascia ampio spazio (...) ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti” le quali, “man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell’ordinamento giuridico”.

In questo quadro, se si tiene conto del fatto che, fra tutte le regioni italiane, solo Abruzzo (con la legge regionale 30 dicembre 2004, n. 51) e Veneto (con alcune norme contenute nella legge elettorale 20 gennaio 2012, n. 5) sono intervenute in maniera organica a disciplinare le cause di ineleggibilità ed incompatibilità¹², risulta agevole comprendere che a dettare le regole in materia sia ancora, assai spesso, la legge precedente alla riforma dell’art. 122 della Costituzione¹³. Alla medesima conclusione si deve giungere anche se si accogliesse la tesi secondo cui basterebbe una qualunque disciplina elettorale Regione, ancorché priva di qualunque riferimento ad ineleggibilità ed incompatibilità, per porre termine al periodo di transitoria operatività, in base al ricordato principio di continuità, della n. 154 del 1981. In effetti, come riconosciuto da quanti si pongono in tale ottica, la mancata disciplina di una parte degli ambiti considerati dall’art. 122, primo comma, Cost., equivale ad “accettazione (espressa o tacita) della previgente disciplina statale”¹⁴ cui molte leggi elettorali regionali fanno rinvio per quanto non espressamente previsto.

Nel caso della Regione Campania pare di potersi sostenere, comunque, che la legge 27 del 2012, pur essendo intervenuta relativamente ad un settore molto specifico della disciplina delle incompatibilità dei consiglieri regionali, abbia inverato le condizioni per far cessare, sia pur solo ed esclusivamente nell’aspetto in quella sede regolamentato, la vigenza dell’art. 4 della legge n. 154 del 1981. Ne è derivata, allora, la necessità per il legislatore regionale di rispettare il vincolo di principio dettato dall’art. 3, primo comma, lettera a) della legge n. 165 del 2004.

Sarebbe stato interessante e forse auspicabile che la Corte si pronunciasse specificamente sulla compatibilità dell’esclusione dell’incompatibilità per i consiglieri supplenti con la normativa di principio statale.

Tuttavia, anche per il modo in cui la questione era stata posta, alla Corte costituzionale, per qualificare illegittima la norma oggetto di scrutinio, bastava richiamare “il ‘principio ispiratore’, che sta a fondamento” della regola contenuta nell’art. 65 del TUEL. Come la stessa Corte costituzionale ha già chiarito nella sentenza n. 310 del 2011, esso,

¹⁰ Corte di cassazione, sez. unite, sentenza n. 16898 del 25 luglio 2006.

In argomento si veda G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: “nuovi” principi e “vecchia” disciplina statale*, cit., p. 468 e ss. (spec p. 475 e s.).

¹¹ G. PERNICIARO, *La censura della Corte costituzionale sul cumulo dei mandati: un monito anche per il ‘giudice’ parlamentare?*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5.

¹² G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 139.

¹³ Va ricordato, tuttavia, che in tema di cumulo delle cariche di consigliere regionale e amministratore comunale e provinciale sono state approvate alcune specifiche disposizioni legislative. Così in Lazio (l.r. 13 gennaio 2005, n. 2), Puglia (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2) e Toscana (l.r. 5 agosto 2009, n. 50 che modifica la legge elettorale l.r. 13 maggio 2004, n. 25). Per l’analisi della disciplina e per ulteriori approfondimenti si rinvia a M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia di ineleggibilità e d’incompatibilità*, cit., p. 136 e s.

¹⁴ M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia di ineleggibilità e d’incompatibilità*, cit., p. 131 e s.

in particolare, si basa sulla “esistenza di ragioni che ostano all’unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull’efficienza e sull’imparzialità delle funzioni”.

4. Proprio su questa tematica, quindi sul principio del divieto di cumulo dei mandati con riguardo ai consiglieri regionali, è necessario, ora, soffermarsi.

Si è già ricordato che la sentenza n. 180 del 2013 non rappresenta la prima occasione in cui si riconosce la rilevanza costituzionale del precetto. Per le Regioni a statuto ordinario, infatti, il precedente più significativo è la sentenza n. 310 del 2011, non a caso richiamata dalla stessa Corte.

La fattispecie esaminata nel 2011 è qui particolarmente interessante, considerato che la Regione Calabria, in quell’occasione, aveva, con un apposito intervento legislativo (la legge 29 dicembre 2010, n. 34), escluso proprio l’incompatibilità fra consigliere regionale e componente delle giunte locali¹⁵. Anche qui si era determinata, quindi, la condizione per far cessare l’operatività dell’art. 4 della legge n. 154 del 1981, nonché di eventuali principi legislativi statali ricavabili da disposizioni precedenti alla legge n. 165 del 2004 in tema di incompatibilità. In effetti, il fatto che l’art. 1 di quest’ultima espressamente stabilisce di dettare “in via esclusiva (...) i principi fondamentali” ai sensi dell’art. 122, primo comma Cost., ha determinato l’abrogazione delle norma di principio precedenti alla sua entrata in vigore¹⁶.

Ciò non impedisce alla Corte costituzionale, nel 2011, di dichiarare incostituzionale la normativa calabrese, con le argomentazioni che sono state ribadite nella decisione in commento. Nella sentenza n. 310 del 2011, riprendendo quanto già argomentato nella sentenza n. 201 del 2003, si sottolinea che il difetto di costituzionalità, sta, “prima ancora” che nella “violazione di una specifica prescrizione normativa”, nel “contrasto con il principio ispiratore, che sta a fondamento sia dell’art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell’art. 3 della legge n. 165 del 2004”, ossia quello del divieto di cumulo dei mandati di componente degli esecutivi locali e di consigliere regionale. Esso impone alla legge di predisporre “cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare” sul corretto svolgimento delle rispettive funzioni. In mancanza di un intervento legislativo, allora, può intervenire la stessa Corte, analogamente a quanto avvenuto con le sentenze n. 143 e 227 del 2010 che hanno “dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme, nella parte in cui non prevedono come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una carica costituente causa di ineleggibilità”.

Un simile modo di ragionare, soprattutto laddove si ritenesse che la Corte costituzionale individui dalla legislazione esistente prima dell’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004 un principio generale di non cumulo delle cariche – che poi ispirerebbe la stessa norma quadro della lettera a) dell’art. 3 della stessa legge –, limiterebbe fortemente i margini di autonomia delle Regioni. Infatti, secondo alcuni, verrebbe posto nel nulla il nuovo assetto delle competenze fra Stato e Regioni in materia di incompatibilità, dal momento che l’approvazione della legge quadro statale e delle leggi regionali non

¹⁵ Singolare è anche un’ulteriore analogia fra la legge calabrese e quella campana: l’esclusione dell’incompatibilità, in entrambi i casi, è contenuta in provvedimenti in materia finanziaria.

¹⁶ A. STERPA, *Il cumulo dei principi sul cumulo dei mandati*, in *Rivista AIC*, 2012, p. 5 e ss.

Ricorda che la scelta del legislatore nazionale di inserire esclusivamente nella legge n. 165 del 2004 i principi nelle materie di cui all’art. 122, primo comma, Cost. dovrebbe rafforzare l’autonomia regionale M. RAVERAIRA, *I principi statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, cit., p. 30.

potrebbe far cessare l'applicazione di previgenti norme statali che imporrebbero direttamente il divieto di cumulo fra la carica di consigliere regionale e quella di Sindaco, Presidente della Provincia, assessore locale¹⁷.

Tuttavia, probabilmente, il citato divieto di cumulo si impone come limite al legislatore, non solo in ossequio a precetti espressi in leggi dello Stato, ma anche in base ai principi costituzionali. In altre parole, quanto si ritiene essere posto a fondamento della regola contenuta nel TUEL, nonché nella legge n. 165 del 2004 (e prima ancora nell'art. 4 della legge n. 154 del 1981), parrebbe discendere direttamente dalle norme della Carta fondamentale. In senso contrario non sembra decisivo il fatto che, nella sentenza n. 310 del 2011, la dichiarazione di incostituzionalità sia fondata sulla "violazione degli artt. 122, primo comma, e 51 Cost.", in quanto viene disatteso in materia di incompatibilità, "un principio generale contenuto nelle norme legislative statali". È la stessa sentenza, infatti, a chiarire che, derogando al principio del divieto di cumulo, si "lede, al contempo, il principio di eguaglianza tra i cittadini nell'accesso alle cariche elettive". Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava come il "nucleo duro del divieto di cumulo" sia, in ultima analisi, l'art. 97 Cost. che viene richiamato nelle sentenze nn. 143 del 2010 e 201 del 2003¹⁸. A partire da quest'ultima decisione, soprattutto, si afferma chiaramente, lo si è già ricordato, che dal principio del divieto di cumulo deriva la "necessità (...) che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che (...) possano derivare (...), in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione".

Porsi in quest'ottica, aiuta a spiegare il particolare rigore con cui la Corte ha fatto valere, proprio in tema di cumulo dei mandati, le esigenze dell'uniformità¹⁹. In effetti, se si è sempre riconosciuto, sin dalla sentenza n. 201 del 2003, alle Regioni il potere di dare attuazione al principio in esame con "scelte diverse" che facciano "riferimento specifico all'articolazione degli enti locali nella Regione", in concreto, i tentativi di differenziazione sono stati sistematicamente considerati alla stregua di elusioni del precetto medesimo²⁰.

Ne è una ulteriore dimostrazione il caso dell'esclusione del divieto di cumulo per i consiglieri regionali supplenti che la sentenza n. 180 del 2013, sul presupposto

¹⁷ A. STERPA, *Il cumulo dei principi sul cumulo dei mandati*, cit., p. 7 e ss.

¹⁸ G. PERNICIARO, *La censura della Corte costituzionale sul cumulo dei mandati: un monito anche per il 'giudice' parlamentare?*, cit., p. 7; L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, cit., p. 1557.

In generale, sul problema di costituzionalità posto rispetto all'art. 97 Cost. dalla simultanea partecipazione ad Assemblee elettive di vari livelli locali si rinvia a G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001, p. 153 e ss.

¹⁹ In merito pare utile ricordare un passaggio della sentenza n. 143 del 2010 che, pur riferendosi agli ambiti di autonomia di una Regione a statuto speciale quale è la Sicilia, contiene una chiara affermazione della necessità di uniformità delle discipline regionali in tema di ineleggibilità ed incompatibilità. La Corte ricorda come essa stessa abbia in diverse occasioni "affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost."

Nella precedente sentenza n. 228 del 2007, sempre in un caso in cui veniva esaminata una legge siciliana, si ricorda che "la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale".

Si vedano M. RAVERAIRA, *I principi statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, cit., p. 31 e s.; G. PERNICIARO, *La censura della Corte costituzionale sul cumulo dei mandati: un monito anche per il 'giudice' parlamentare?*, cit., p. 2 e ss.

²⁰ Sul punto, a commento della sentenza n. 201 del 2003, si veda D. NARDELLA, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 152 e ss.; L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, cit., p. 1557.

dell'assimilabilità di questa figura, quanto a poteri, a quella degli altri componenti dell'Assemblea, reputa illegittimo.

Risulta, allora, confermata l'impressione secondo la quale, stanti i vincoli costituzionali che impongono l'uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale in tema di ineleggibilità e di incompatibilità, le Regioni potrebbero sperimentare soluzioni differenziate solo se finalizzate a porre restrizioni maggiori a quelle derivanti dalla disciplina statale²¹.

5. La sentenza in commento, invece, non si pronuncia, considerato che il punto non poteva essere sottoposto all'attenzione della Corte, sulla supplenza dei consiglieri regionali. La norma impugnata, infatti, presupponendo l'esistenza dell'istituto, semplicemente ne disciplina un aspetto specifico.

Nella decisione nulla si dice, insomma, sulla situazione in cui un componente del Consiglio regionale, sospeso a qualunque titolo dalla carica, possa essere temporaneamente sostituito dal primo dei non eletti della medesima lista o da chi avrebbe ottenuto il seggio ove il consigliere poi sospeso non fosse stato eletto.

Ogni riflessione sul punto, comunque, deve partire dalla constatazione secondo la quale le cause delle sospensioni, alle quali l'istituto della supplenza sarebbe abbinabile, possono essere di differente natura.

Vi è, in primo luogo, una sospensione 'di diritto' prevista espressamente dalla legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, comma 4-bis, – applicabile non solo ai consiglieri regionali – nei riguardi di: a) "coloro che hanno riportato una condanna non definitiva" per i reati di associazione mafiosa (art. 416-bis del codice penale), ovvero di associazione per delinquere finalizzata al traffico o produzione di sostanze stupefacenti (artt. 73 e 74 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), ovvero in alcuni casi di condanna per detenzione di armi od esplosivi o per delitti contro la pubblica amministrazione; b) coloro i quali, dopo l'assunzione della carica, siano stati condannati in primo e secondo grado "ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo"; c) quanti siano stati sottoposti a misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad associazioni mafiose; d) coloro i quali siano sottoposti a custodia cautelare o agli arresti domiciliari.

Il legislatore prevede, ex art. 16-bis legge 17 febbraio 1968, n. 108 (introdotto dall'art. 3 della legge 12 gennaio 1994, n. 30), quale ipotesi ordinaria la temporanea sostituzione del consigliere sospeso 'di diritto' con il primo dei non eletti²². La stessa disposizione, quanto all'estensione temporale della supplenza, ne fissa il "termine con la cessazione della sospensione". Inoltre, "qualora sopravvenga la decadenza si fa luogo alla surrogazione", con la conseguenza del subentro in Consiglio da parte del supplente.

L'art. 15, comma 4-bis, legge n. 55 del 1990, ora vigente, dispone che "Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia *quorum* o maggioranza qualificata" e si precisa

²¹ G. PERNICIARO, *La censura della Corte costituzionale sul cumulo dei mandati: un monito anche per il 'giudice' parlamentare?*, cit., p. 4.

In tema di cumulo fra le cariche di consigliere regionale ed amministratori locali sembra non trovare conferma l'idea secondo la quale il principio sancito dall'art. 3, primo comma, lettera a) della legge n. 165 del 2004 lascerebbe ampio spazio alle scelte discrezionali delle Regioni. In questo senso G. ROSA, *Commento all'articolo 3*, in B. CARAVITA (a cura di) *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 74 e s.

²² La disposizione così stabilisce "Nel caso di sospensione di un consigliere intervenuta ai sensi dell'articolo 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, e successive modificazioni, il consiglio nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione da parte del commissario del Governo, e comunque non oltre trenta giorni dalla predetta notificazione, procede alla temporanea sostituzione, affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti".

che “La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi”. La regola che, lo si ribadisce, si applica a diverse cariche, tiene evidentemente conto del fatto che l’istituto della supplenza, previsto per i consiglieri regionali, non è normativamente previsto per tutte le ipotesi di sospensione ‘di diritto’.

In materia, va ricordato come l’art. 8 del Decreto legislativo 31 dicembre 2012, detta una disciplina molto simile a quella della legge sopra citata. Il terzo comma della disposizione, inoltre, regola gli effetti della sospensione in maniera sostanzialmente analogo all’art. 15 della legge n. 55 del 1990. La differenza di maggior rilievo è quella che fa “salve le diverse specifiche discipline regionali”.

Si tratta di una diversità non trascurabile. In particolare, se introdurre in materia il potere per le Regioni di intervenire è indubbiamente una scelta “più rispettosa dell’autonomia” di tali enti, si ammette, allo stesso tempo, la potenziale presenza di regole anche assai distanti da Regione a Regione²³.

Ovviamente, non è questa la sede per avanzare previsioni sulle future decisioni dei Consigli regionali, tuttavia, va segnalato che la norma introdotta nel 2012 potrebbe consentire, fra l’altro, la soppressione dell’istituto della supplenza del consigliere sospeso. Sino ad oggi, effettivamente, ha sempre trovato applicazione la disposizione dell’art. 16-bis della legge 108 del 1968, ma per l’avvenire vi potrebbero essere deroghe, se si tiene presente che la legge n. 235 del 2012 sembra presupporre tale facoltà per le Regioni²⁴.

Se si scegliesse tale via, varrebbe anche per i consiglieri regionali la regola del mancato computo ai fini della determinazione del numero legale e di qualsivoglia *quorum*, con un possibile margine di manovra, forse anche qui, per le Regioni.

Ad ogni modo, laddove si individuasse (correttamente) nell’art. 122, primo comma, Cost. il titolo abilitativo per l’intervento dei Consigli, soluzioni eccessivamente ‘stravaganti’ potrebbero essere censurate dalla Corte costituzionale che, lo si è visto nel caso deciso dalla sentenza in commento, ha sempre mostrato un certo rigore nei riguardi di leggi in materia elettorale che non assicurano il minimo di uniformità che la Corte stessa suppone essere richiesto dalla Costituzione.

Molto diversa è, invece, un’altra ipotesi di supplenza di cui talvolta si è discusso. Ci si riferisce a quella del consigliere regionale entrato a far parte della Giunta dello stesso ente. Una simile regola era contenuta in alcune norme statutarie di Toscana e Calabria che però non sono più in vigore²⁵. Prescindendo dai dubbi di costituzionalità relativi all’art. 122 Cost.²⁶, superabili ove si intervenisse con legge regionale ordinaria, va osservato

²³ G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 142 e s.

²⁴ Come osserva giustamente G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 143.

²⁵ Ci si riferisce all’art. 35, terzo comma, dello statuto toscano abrogato dalla legge statutaria 8 gennaio 2010, n. 1, nonché all’art. 35, comma 4-bis, dello statuto calabrese, introdotto dalla legge statutaria 19 gennaio 2010 n. 3, poi abrogata dalla di poco successiva legge statutaria 9 novembre 2010, n. 27.

Sul punto si vedano M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 282; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo* 2005, p. 628 e s.; V. MESSERINI, *La Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di) *Statuto della Regione Toscana Commentario*, Torino, 2005 p. 177 e s. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 30. Volendo anche S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 182 e ss.

²⁶ In tema, sia pur con posizioni diverse, G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, p. 129; N. ZANON, *Su un’ipotesi di temporanea “sospensione” del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Questa rivista*, 2000, p. 906 e s.

come una disciplina di questo tipo sembra contrastare coi principi propri della democrazia rappresentativa ed essere intrinsecamente illogica²⁷.

In particolare, una norma di questo tipo, introducendo una sospensione temporanea, non raggiungerebbe lo scopo per il quale solitamente viene introdotta l'incompatibilità fra le due cariche. Infatti, invece di distinguere nettamente i ruoli dei controllati e dei controllori, essa rischia, all'opposto, di incentivare la confusione delle funzioni consentendo all'esponente politico di 'tenere in caldo' il posto di consigliere e di procurarsi un "comodo rimedio" nell'ipotesi in cui perda l'incarico di assessore²⁸.

Inoltre, la soluzione in esame potrebbe contrastare con il principio, proprio di tutte le democrazie rappresentative, della "immediatezza del voto" desumibile dagli artt. 1 e 48 della Costituzione. Quest'ultimo imporrebbe che ogni voto venga direttamente attribuito ad un candidato e che il risultato del procedimento elettorale porti alla formazione di un organo collegiale composto solo da soggetti scelti direttamente dagli elettori. Nel caso di specie, tale precetto sarebbe violato poiché si consentirebbe ad un soggetto intermedio, ossia ai partiti della maggioranza e soprattutto al Presidente della Giunta, di intervenire sulla composizione del Consiglio scegliendo quali persone far 'ruotare'. Infatti, i soggetti politici, indicando quali consiglieri 'promuovere' assessori, sceglierebbero, indirettamente, anche chi far entrare in Consiglio. Da ultimo, la lesione del principio di immediatezza del voto comporterebbe anche una lesione del principio della rappresentanza politica²⁹.

La soluzione della temporanea sospensione, invece, è stata considerata da altri non solo legittima, ma anche opportuna dal momento che contribuirebbe ad allentare il vincolo di soggezione che, in caso di incompatibilità netta, legherebbe l'assessore al Presidente³⁰.

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

²⁷ Come rileva N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione"*, cit., p. 911 e s. il principio della sospensione delle cariche elettive pare non esistere nel nostro ordinamento.

Tuttavia, una simile circostanza è stata ritenuta da altri irrilevante dato che la disciplina rientrerebbe nella competenza statutaria in tema di forma di governo. Su quest'ultimo punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 279.

²⁸ N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione"*, cit., p. 910 e s.

²⁹ Si veda ancora N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione"*, cit., p. 913 e s. L'A. sottolinea che la rotazione dipenderebbe dalla scelta del partito di appartenenza.

³⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 279. Riferendosi al disegno di legge presentato dalla Giunta piemontese, considera legittima ma bizzarra la soluzione della temporanea sospensione F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007, p. 63.

In questo senso, pur non nascondendosi i problemi che l'istituto della supplenza potrebbe porre, è Q. CAMERLENGO, *I rapporti fra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Questa rivista*, 2013, p. 542 e s.