

I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V?

(Nota a Sent. n. 201 del 2003 e Ord. n. 223 del 2003).

di Dario Nardella

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 1/2004)

1. Le due pronunce della Corte Costituzionale contenute nella sent. 11 giugno 2003, n. 201 e nell'ord. 24 giugno 2003, n. 223, qui annotate, si collocano nel solco della corposa giurisprudenza costituzionale circa gli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità alle cariche elettive, sia nazionali che locali. Inoltre, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione il giudice costituzionale è già intervenuto una prima volta sull'argomento, con l'ord. n. 383 del 2002[1], in merito ad un caso di incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di assessore di un comune compreso nel territorio della regionale.

Nella sent. n. 201 la Corte prende in esame il ricorso in via principale da parte dello Stato teso a sollevare questione di incostituzionalità su una serie di disposizioni della legge 6 marzo 2002, n. 4 della Regione Lombardia (*Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative*). Tra l'altro la scelta dell'argomento e la brevità della nota non permettono di trattare un diverso aspetto della sentenza, ancorché rilevante, relativo alla decisione della Corte di giudicare separatamente ognuna delle questioni sottoposte e non all'interno dello stesso ricorso. La netta diversità degli argomenti contemplati nelle disposizioni della legge regionale impugnata (*disciplina del corpo forestale regionale, incompatibilità del consigliere regionale e protezione dall'esposizione ambientale a campi elettromagnetici indotti da impianti di telecomunicazione e radiotelevisione*)[2] ha difatti indotto la Consulta a considerare il ricorso «uno nella forma», ma «plurimo nel contenuto» talché, per esigenze di «omogeneità e univocità», le questioni hanno richiesto una trattazione in differenti decisioni ripartite in diversi momenti. Si tratta, come è evidente, di una scelta assai innovativa sotto il profilo giuridico-formale, basata sul frazionamento del ricorso indotto probabilmente da esigenze di razionalizzazione dei giudizi e dalla eccessiva disomogeneità tanto delle disposizioni considerate, quanto del contenuto delle questioni ad esse collegate[3].

La sentenza in esame tratta la prima delle tre questioni di legittimità costituzionale della legge regionale, ovvero la disposizione relativa all'art. 1, comma 4, censurata dal ricorrente perché prevede «in fase di prima attuazione dell'articolo 122 della Costituzione e in attesa di una disciplina organica della materia », l'incompatibilità della carica di consigliere regionale «con quella di presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti». La disposizione si differenzia infatti dalla regola più restrittiva dell'incompatibilità assoluta tra le suddette cariche, contenuta nell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 (*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), considerato espressione di un principio generale e perciò inviolabile dalla legislazione regionale secondo il disposto dell'art. 122, primo comma, Cost. Come noto, inoltre, l'art. 65 del T.U.E.L. corrisponde all'art. 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (*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*), rimasta in vigore per la parte che riguarda esclusivamente i consiglieri regionali[4]. Come confermato dalle argomentazioni addotte dal convenuto, l'intento del legislatore regionale al centro della censura del ricorso governativo, è stato quello di voler ridurre nettamente i casi di incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di sindaco e assessore comunale, circoscrivendoli a tutti i comuni capoluogo di provincia e a quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Posto, quindi, che il divieto di cumulo delle due cariche elettive avrebbe interessato in totale solo dieci comuni della Regione Lombardia - vale a dire i nove comuni capoluogo di provincia e l'unico comune non capoluogo di provincia con più di 100.000 abitanti, Monza, su un totale di 1546 - diviene evidente l'impatto dell'eliminazione dell'incompatibilità per la grande maggioranza dei comuni, tale da ridurre ad un ambito marginale il divieto radicale fissato dalla normativa statale e valido per il resto del territorio nazionale[5].

Sta di fatto che la misura introdotta dalla legge regionale n. 4 del 2002, ha mirato evidentemente a ridurre le restrizioni all'elettorato passivo, sotto il profilo dell'obbligo di opzione cui sono sottoposti i consiglieri in presenza del divieto di cumulo dei mandati e, al contempo, a favorire l'interrelazione tra i due diversi livelli istituzionali, regionale e comunale, consentendo ad uno stesso individuo di svolgere contemporaneamente la funzione di consigliere regionale e di sindaco

o assessore di un comune di media - piccola dimensione[6].

2. Quanto all'ord. n. 223, il giudice costituzionale si trova a decidere sul ricorso in via incidentale della Corte di Cassazione circa la presunta illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, n. 4) della legge n. 154 del 1981, nella parte in cui, individuando quale causa di incompatibilità dei consiglieri regionali l'esistenza di una lite pendente con la Regione, non prevede - a differenza di quanto stabilito per i consiglieri comunali e provinciali dall'art. 63 del d.lgs. n. 167 del 2000 (come modificato dall'art. 3-ter del d.l. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito con modificazioni, nella legge 24 aprile 2002, n. 75) - che quando la lite è promossa a seguito o in conseguenza di sentenza di condanna, detta incompatibilità rileva soltanto in caso di sentenza passata in giudicato. Il giudice *a quo* chiede quindi alla Corte se tale disposizione violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., di fronte all'ipotesi di una disparità di trattamento tra i consiglieri regionali e i consiglieri provinciali e comunali, tenuto conto «delle profonde affinità ravvisabili nelle situazioni poste a confronto».

Il procedimento in via incidentale si innesta su una vicenda assai articolata che origina da un ricorso per risarcimento dei danni arrecati alla propria immagine, promosso dalla Regione Campania nei confronti del consigliere regionale Aldo Boffa, a seguito della dichiarazione di colpevolezza in primo grado per il reato di corruzione per un atto d'ufficio (artt. 110, 318 e 321 c.p.) a lui ascritto nella qualità di Assessore regionale alle acque e agli acquedotti[7]. Giunto di fronte alla Corte di Cassazione, il processo viene sospeso a seguito di questione di legittimità costituzionale sollevata dal consigliere regionale, nel frattempo dichiarato decaduto per la causa di incompatibilità. Come anticipato, il giudice *a quo* decide quindi di sottoporre la questione alla Corte costituzionale evidenziando la sopravvenuta disparità di trattamento tra consiglieri regionali, da un lato, e consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali dall'altro, originata dalla menzionata modifica dell'art. 63 del T.U.E.L., in cui l'ipotesi di incompatibilità per lite pendente veniva disciplinata in modo meno restrittivo per i secondi, a differenza dei primi, ancora sottoposti alla legge del 1981. La vicenda qui accennata riscuote un certo interesse anche per le implicazioni che essa ha avuto con un disegno di legge, meglio noto come "Ciramina"[8] - finalizzato proprio ad eliminare quella disparità di trattamento mediante l'estensione anche ai consiglieri regionali della disciplina dell'art. 3-ter della legge n. 75 del 2002 - la cui imminente approvazione veniva tra l'altro dedotta, senza successo, dal Boffa nel corso del giudizio avanti alla Corte di Cassazione a sostegno di un'istanza di rinvio. Infine, la stessa proposta di legge, una volta approvata definitivamente, è stata rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica con un messaggio del 5 novembre 2002 in cui si sottolinea il «palese contrasto con l'art. 122, primo comma, della Costituzione»[9].

3. Per quanto concerne il primo dei due giudizi, la Corte dichiara fondata la questione e rileva l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge della Regione Lombardia per violazione dell'art. 122, primo comma, Cost. La disposizione è ritenuta infatti lesiva del principio generale contenuto nell'art. 65 del d.lgs. n. 267, finalizzato, mediante la regola dell'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di sindaco o assessore comunale, ad evitare che da tale sovrapposizione possano derivare ripercussioni negative sulla necessaria distinzione tra ambiti politico-amministrativi e sulla garanzia dei principi di efficienza e imparzialità delle funzioni, contenuti nell'art. 97 Cost., («il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima da escludere»). Posto che la legge regionale finisce, di fatto, per conservare l'incompatibilità solo con riferimento alle cariche di sindaco e assessore di dieci comuni del territorio regionale, la Corte osserva che se, da un lato, è vero che le Regioni, in forza del nuovo art. 122 Cost. come modificato con la legge cost. n. 1 del 1999, beneficiano di una competenza normativa concorrente che permette loro di disciplinare i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e dei membri della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali; dall'altro, è altresì incontestabile che tale competenza debba svolgersi nell'alveo dei *principi fondamentali* stabiliti con legge statale e non puntare ad eluderli o, addirittura, ribaltarli al punto che, come nel caso in esame, l'incompatibilità «da regola qual è nella legislazione statale, si è trasformata, nella legislazione regionale, in eccezione».

Nel secondo giudizio, la Corte non entra nel merito delle problematiche relative all'incompatibilità per lite pendente e, non avendo il rimettente posto il diverso problema della legittimità costituzionale della legge 154 del 1981 rispetto ai principi dell'art. 51 Cost. in materia di elettorato passivo, si limita ad emettere ordinanza di rigetto per manifesta infondatezza della questione, non ritenendo che la diversa regolamentazione venutasi a determinare tra consigli degli enti regionali e locali comporti una violazione del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost.

4. In via preliminare si osserva che entrambe le pronunce risolvono con le medesime argomentazioni la problematica comune del rapporto tra la legislazione regionale e quella statale nella materia dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità. Così, sia in assenza di una legge regionale che disciplini il dettaglio della materia, come nel caso della Campania, sia invece quando la legge regionale sia stata emanata, seppure in via provvisoria, come nel caso della Lombardia, la Corte ribadisce la necessità di riferirsi alla legislazione statale vigente, rispettivamente, per applicarla nella sua

interessa e nel dettaglio o per ricavarne i principi fondamentali che operino da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale. In particolare, l'ord. n. 223 conferma ancora una volta il rispetto del *principio di continuità* (cfr. ord. n. 269 del 1974 e sent. n. 13 del 1974), che permette alla Corte di garantire un quadro di certezza normativa in cui permane l'efficacia della legge statale in materia, senza soluzioni di continuità, come è già affermato nell'ord. n. 383 del 2002, ove si rammenta che l'art. 122 Cost. novellato nel 1999 «dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione». Quest'ultima considerazione lascia intendere che tanto l'ord. n. 383 quanto la n. 223 condividano la più avanzata tesi che tende ad escludere, nel nuovo contesto costituzionale, una legislazione statale di dettaglio e autoapplicativa nelle materie dell'ineleggibilità e incompatibilità, ancorché accompagnata dalla clausola cd. "di cedevolezza".

Laddove, invece, si sia già in presenza di una legge regionale attuativa dell'art. 122, come nel caso della sent. 201 del 2003, l'attenzione si sposta in particolare sulla portata del vincolo dei principi fondamentali dedotti dalla legislazione vigente. Anche in questo caso, per quanto la Corte accolga l'interpretazione più evoluta in favore degli spazi di manovra del legislatore regionale ex art. 122 Cost. tra quelle utilizzate fino ad ora, essa non si spinge tuttavia oltre la considerazione che «non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione», cosicché, in materia di incompatibilità, non si può pretendere che la Regione si limiti «a ripetere nel caso di specie le determinazioni contenute nella legge statale». Come per l'ord. 223, in tale circostanza la Corte, richiamando la sent. n. 282 del 2002[10], accoglie la tesi più avanzata fino ad ora esposta nei propri indirizzi giurisprudenziali, secondo la quale, in materia di sistemi elettorali, ineleggibilità e incompatibilità, non si può far gravare l'omissione o il ritardo della legge statale per la determinazione dei principi fondamentali sulle spalle della Regione, la quale può invece da subito esercitare la competenza legislativa di dettaglio che gli è riconosciuta dall'art. 122 Cost., ovviamente nel rispetto dei principi ricavabili dalla normativa statale preesistente. Nel complesso, dunque, entrambe le pronunce annotate, con differenti richiami e argomentazioni, tentano di conciliare il tradizionale approccio di prudenza tenuto dalla Corte anche a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, con la ricerca delle ipotesi più avanzate di riconoscimento del nuovo equilibrio di rapporto tra sfera legislativa regionale e sfera legislativa nazionale in materia di sistemi elettorali, ineleggibilità e incompatibilità[11]. In prospettiva non resta dunque che auspicare l'approvazione al più presto del disegno di legge governativo di attuazione del cpv. dell'art. 122 Cost., (n. 1094), presentato in Parlamento il 4 febbraio 2002, il quale appare sufficientemente schematico e univoco nell'indicazione delle disposizioni di principio in materia di ineleggibilità e incompatibilità.

5. Quanto ai casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, abbiamo visto che la sent. 201 e l'ord. 223 prendono in esame due diverse tipologie e rispettivamente: l'incompatibilità per lite pendente a seguito di condanna penale del consigliere regionale con l'ente di appartenenza; l'incompatibilità tra cariche elettive (nella fattispecie consigliere regionale e sindaco o assessore di comune nel territorio della regione). Come noto, la l. 154 del 1981 ha trasformato tali circostanze da cause di ineleggibilità a cause di incompatibilità sulla base di un indirizzo in gran parte ispirato da una costante giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 46 del 1969, realizzatosi «nell'intento di dare il massimo di attuazione al precetto di cui all'art. 51, primo comma, Cost.» stimolando l'ampliamento dell'«esercizio dell'elettorato passivo, mediante la trasformazione di numerose situazioni di ineleggibilità in quelle meno gravi di incompatibilità» (così la sent. n. 162 del 1985, ma v. anche, più di recente, la sent. additiva n. 388 del 1991)[12]. Nel caso dell'incompatibilità per lite pendente[13], infatti, già la sent. n. 45 del 1977 osservava come la *ratio* dell'istituto non riguardasse la volontà di evitare il pericolo di una deformazione del risultato elettorale, attraverso la *captatio benevolentiae*, bensì l'obiettivo di impedire il possibile conflitto di interessi che da questa poteva originare (allo stesso modo, v. sent. n. 129 del 1975). Non è un caso che proprio a seguito della riforma del 1981, la Corte ha considerato terminato il proprio compito di innovazione nel settore, tant'è che nelle pronunce successive non ha fatto altro che ribadire l'indirizzo ormai consolidatosi senza apportare significative innovazioni e lasciando così irrisolti ulteriori nuovi profili problematici come nel caso, correttamente evidenziato dalla dottrina, della questione «se e fino a che punto, la situazione di lite pendente possa considerarsi causa ostativa alle elezioni seppur degradata a situazione di incompatibilità»[14] (cfr. la sent. n. 160 del 1997 e più in generale le sentt. n. 171 del 1984, 20 e 162 del 1985, n. 235 del 1988). In questa fase, non solo con riferimento all'incompatibilità per litispendenza, il giudice costituzionale si è limitato ad agire sulla base della stretta interpretazione del principio di uguaglianza e partendo dall'interno delle scelte operate dal legislatore, giungendo al massimo a rilevare eventuali incongruenze classificatorie[15], senza introdurre comunque significative novità. E nulla si aggiunge neanche nell'occasione che ci è sottoposta, con l'ordinanza in esame, laddove la Corte risolve il problema ancor più in radice evitando di entrare nel merito della questione, in virtù del fatto che il giudice *a quo* non aveva espressamente posto nel ricorso la questione della compatibilità della disciplina dell'art. 3, comma 1, n. 4, con il primo comma dell'art. 51 Cost.

L'ordinanza, infatti, si limita a dichiarare la manifesta infondatezza della questione in riferimento alla supposta violazione dell'art. 3 Cost. ritenendo infondata la pretesa parità di trattamento di situazioni ritenute tutt'altro che accomunate da molteplici affinità. La riforma costituzionale del Titolo V, contenuta nelle leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, nonché la stessa legislazione ordinaria del nuovo Testo Unico degli enti locali, hanno avuto come rilevante effetto, osserva la Corte, anche quello di differenziare ulteriormente lo *status* delle diverse categorie dei consigli regionali, da un lato, e dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, dall'altro. D'altro canto la sostanziale diversità di posizione di suddette cariche, evidenziata altresì nell'ord. n. 383 del 2002, trova riscontro anche sul piano del riparto di competenze, laddove la disciplina si divarica chiaramente tra la competenza esclusiva statale per la legislazione elettorale e organi di governo di comuni e province (art. 117, comma 2, lett. p) Cost.) e la competenza concorrente regionale per sistema elettorale e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e dei membri della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.)[16].

6. L'ipotesi contemplata nella sent. 201 relativa al caso diverso del cumulo di cariche elettive mette a confronto la normativa regionale, ivi contestata, con la disciplina dell'incompatibilità riportata nell'art. 65, primo comma, del d.lgs. n. 267 del 2000 («Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale»). Anche in tal caso, come per la generalità dell'istituto dell'incompatibilità, il *principio ispiratore* che sottende all'art. 65 del T.U.E.L. è collegato all'art. 97, primo comma, Cost. in base al quale la contemporanea partecipazione di un soggetto a più assemblee elettive di amministrazioni locali e regionali è stigmatizzata come causa di violazione dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione[17] (sent. n. 97 del 1991 e sent. n. 5 del 1978). Il legislatore ha inteso dunque evitare che una persona che ricopre una carica pubblica elettiva venga a trovarsi in conflitto di interessi con l'ente di appartenenza, posto che determinati interessi, di cui tale persona dovesse essere portatrice, entrerebbero in conflitto con gli interessi che il medesimo ente ha il compito di tutelare con i propri organi[18]. Nella pronuncia *de qua* la Corte non si discosta dalla regola generale che impone il divieto radicale del cumulo tra carica elettiva regionale e carica elettiva locale concedendo al legislatore regionale la sola libertà di declinare nel dettaglio tale regola «entro il limite della discrezionalità, oltrepassato il quale il rispetto del principio, pur apparentemente assicurato, risulterebbe sostanzialmente compromesso». Limite che si ritiene varcato nel caso di specie, con la marginalizzazione dell'incompatibilità ai soli comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

L'assenza di spunti innovativi nella decisione non stupisce. Semmai la Corte si è spesa, anche in tale circostanza, nell'operazione di trasformare di fatto determinate cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità. Così è avvenuto nella sent. n. 344 del 1993, nella quale ha dichiarato l'incostituzionalità della lettera a) dell'art. 7 del Testo Unico per le elezioni della Camera (d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361), che vietava al consigliere regionale di candidarsi a deputato nell'intero territorio nazionale[19]. Dopo quest'ultima pronuncia, tuttavia, sono ancora rimaste in vigore, non senza critiche, le due cause di ineleggibilità a parlamentare dei sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti e dei presidenti delle giunte provinciali (art. 7 del d.p.r. 361/71)[20].

La questione non è di poco momento se guardiamo al nuovo assetto di poteri statutari, normativi e amministrativi in generale, configurato per le Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, dato che la previsione delle forme di incompatibilità tra cariche elettive regionali e cariche elettive degli enti locali ha certamente a che vedere con il complessivo assetto della forma di governo della Regione e del tessuto di relazioni istituzionali esistente tra quest'ultima e le comunità locali[21].

7. Nel caso di nostro interesse è vero che l'assenza di cause di ineleggibilità a consigliere regionale ex art. 65 T.U.E.L. (e art. 4, l. n. 154 del 1981) pare eliminare alla radice il problema del sacrificio eccessivo dell'incandidabilità del sindaco a consigliere regionale (e viceversa) prevedendo la sola incompatibilità e non inquinando così la libera competizione elettorale, con la conseguenza, meno gravosa, dell'obbligo, successivo all'elezione, di rimuovere la causa di incompatibilità optando di fatto per l'una o l'altra carica[22]. E' altresì vero che l'incompatibilità assoluta lascia alcuni margini di incertezza in merito all'efficacia della misura stessa e all'eventualità di ripercussioni negative sul piano della funzionalità dell'azione amministrativa che vale la pena qui argomentare. Infatti l'intreccio tra regime dell'incompatibilità, sistema elettorale e imparzialità della pubblica amministrazione, rende estremamente complesso il problema, attuale, di temperare esigenze provenienti da diverse parti: il sindaco, il quale ha la legittima ambizione di candidarsi e assumere nuove cariche istituzionali a livello regionale senza dover sottostare alla "spada di Damocle" che lo costringe, subito dopo eletto, a dimettersi dalla carica di primo cittadino; il corpo elettorale, che ha la legittima aspettativa di conservare il proprio sindaco per l'intera legislatura senza dover ricorrere a elezioni amministrative anticipate; la collettività, che esprime l'interesse generale a che le funzioni della pubblica amministrazione possano svolgersi con il tempo necessario, la dovuta continuità e in modo imparziale[23]. Le prime due aspettative indurrebbero senz'altro a

rendere ammissibile il cumulo dei due mandati. Del resto, la misura assumerebbe anche una specifica valenza positiva, in quanto risponderebbe ad una duplice finalità: da un lato, sarebbe funzionale al nuovo sistema regionale in via di costruzione, dove le relazioni verticali tra gli enti amministrativi locali e l'ente territoriale regionale richiedono maggiore fluidità e un rapporto di osmosi nella condivisione di responsabilità, metodi e strumenti per l'esercizio delle funzioni amministrative secondo quanto esigerebbe lo stesso art. 118 Cost. novellato, pena il rischio di irrigidimento e incomunicabilità tra livelli sub-regionali e livello regionale; dall'altro, contribuirebbe a dare vita ad un modello efficace di selezione della classe politica a livello regionale e locale[24], facendo leva su una maggiore mobilità della stessa ed evitando al contempo il rischio di una fuga delle cariche elettive locali verso la Regione, divenuta ormai, nella nuova forma di stato un concreto centro gravitazionale in termini di potere, visibilità, prestigio e, non ultimo, gratificazione economica[25].

Quanto alla prima finalità, posto che uno degli anelli deboli della riforma costituzionale introdotta con la l. cost. n. 3 del 2001, consiste nella «mancata disciplina di solidi strumenti di raccordo»[26], può allora essere plausibile considerare il cumulo del mandato di sindaco con quello di consigliere regionale come una delle misure - accanto al Consiglio delle autonomie locali e ad altre sedi paritetiche e strumenti di co-decisione - funzionali alla riduzione di tale *deficit* di raccordo tra i diversi livelli di governo; tanto più oggi, di fronte alla delicata (e tutt'ora irrealizzata) prospettiva di un massiccio trasferimento di funzioni amministrative ai comuni, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost.

Quanto alla seconda finalità, è parimenti ammissibile che una disgiunzione tra cariche elettorali locali e carica consiliare regionale, ancorché mitigata dalla sostituzione dell'ineleggibilità con l'incompatibilità, potrebbe sortire l'effetto di un progressivo abbandono dei piccoli centri da parte di dirigenti politici e amministratori, di fronte all'obbligo di optare per la carica consiliare regionale acquisita con l'elezione. D'altronde il fenomeno descritto è già in atto ed è destinato a portare un progressivo deterioramento della qualità delle classi politiche locali con conseguenze negative di ampia portata, se si considera che, al 2001, su 8.102 comuni del paese, ben 5.868 contano meno di 5.000 abitanti[27]. Certo, la legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002 ha il difetto di aver introdotto una soglia di discriminazione troppo alta per la compatibilità delle due cariche nei comuni non capoluogo di provincia (100.000 abitanti) e avrebbe ben potuto applicare il limite più appropriato dei 20.000 abitanti, mutuandolo dall'art. 7 del Testo Unico per le elezioni della Camera dei Deputati, in riferimento all'eleggibilità dei sindaci alla carica di parlamentare. D'altronde l'ammissibilità del cumulo non costituirebbe comunque una rottura con l'ordinamento, essendo già ammessa, come noto, la compatibilità della carica di sindaco di comune con popolazione inferiore a 20.000 abitanti con quella di parlamentare. Senza considerare, infine, che siffatte osservazioni avrebbero ancor più senso ed efficacia nel caso, anch'esso contemplato nella legge regionale della Lombardia, dell'incompatibilità tra consigliere regionale e assessore comunale, figura caricata da minori responsabilità rispetto al sindaco. Tuttavia, anche in un caso del genere, difficilmente la Corte avrebbe deciso in senso favorevole alla norma regionale, date le argomentazioni di principio addotte nella sentenza

8. Senza voler spingersi oltre in considerazioni più affini alla materia della scienza politica, è opportuno qui affrontare, come già accennato, un altro delicato aspetto, relativo all'effettiva ammissibilità costituzionale di una norma che preveda il cumulo dei due mandati, perché è su questo piano che si muovono le più efficaci argomentazioni in favore al permanere dell'incompatibilità. Si è detto, infatti, che l'istituto di cui si parla si differenzia dall'ineleggibilità, che è ritagliata sul principio del diritto di voto e della libera competizione elettorale (artt. 48 e 51 Cost.), e individua il proprio principio ispiratore nell'art. 97 Cost., avendo come finalità concrete quelle di «garantire il corretto comportamento dei rappresentanti nelle istituzioni, prevenendo pericoli meramente potenziali e virtuali e mai attuali durante lo svolgimento della campagna elettorale, con una sanzione diversa, ovvero l'obbligo di rimuovere prima dell'esercizio del mandato la situazione giuridica inconciliabile»[28]. E' lecito chiedersi, allora, se sia necessaria una misura così drastica e irreversibile negli effetti come l'incompatibilità - viste le conseguenze sopra accennate - per eliminare situazioni «meramente potenziali» che possono inficiare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa sia a causa di un conflitto di interessi, sia per l'impedimento a svolgere appieno una o entrambe le due cariche. O se, piuttosto, non sia possibile ovviare a tali inconvenienti con misure intermedie, più contingenti e non per questo meno efficaci, come gli obblighi di astensione da determinate funzioni, misure specifiche sui controlli, e, come prima ipotizzato, la previsione nella disciplina regionale di cause di incompatibilità relativa, circoscritte a comuni di piccola dimensione (sotto i 5.000 o i 20.000 abitanti)[29]. Allo stesso tempo, l'argomento dell'impossibilità a svolgere pienamente e nel modo migliore la carica ricoperta in caso di cumulo, incontra consistenti obiezioni di fronte ai numerosi casi di sindaci di piccoli comuni che riescono agevolmente ad ottemperare ai propri impegni amministrativi senza con ciò rinunciare al proprio lavoro ed evitando il beneficio dell'aspettativa nel caso di pubblico impiego.

Le obiezioni non mancherebbero, *a fortiori*, neanche qualora si volessero valorizzare, sotto il profilo teleologico, gli elementi in comune tra incompatibilità e ineleggibilità, rifiutando l'idea di una loro netta partizione, come sostenuto da

autorevole dottrina, convinta del fatto che anche l'incompatibilità, come l'altro istituto, limiti il diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost. seppure in modo differente e più lieve[30]. In tal caso il divieto di esercitare contemporaneamente le due cariche apparirebbe ancor più gravoso, in quanto limitativo anche della sfera più generale della piena libertà di accesso alle cariche elettive.

9. Il fatto che le due pronunce qui annotate non abbiano segnato significativi fattori di novità sul tema dell'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, né sulla questione relativa al rapporto tra legislazione regionale e principi fondamentali della legge statale ex art. 122 Cost., non significa che non vi sia nulla da aggiungere su un tema dai risvolti delicati e oggi reso ancor più significativo tanto dalle implicazioni di attualità derivanti dalla materia del conflitto di interessi nelle cariche di governo, a livello nazionale, regionale e locale, quanto dalla nuova cornice della forma di governo regionale disegnata dalla recente riforma costituzionale. Resta, al fondo, l'esigenza di una disciplina normativa statale e regionale più organica e sistematica, in grado di superare le incongruenze presenti nel confronto con i diversi sistemi elettorali e di tradurre le moderne esigenze di regolazione dei conflitti di poteri nella pubblica amministrazione, classificando in modo più razionale le forme di limitazione all'elettorato passivo[31].

[1] In questa *Rivista*, 2003, 310-311.

[2] Più nel dettaglio, oltre a quella qui annotata, le questioni di illegittimità costituzionale relative alla legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002 riguardano la disciplina del corpo forestale dello Stato, contenuta nell'art. 1, comma 3, lett. b), e la disciplina dei limiti minimi di distanza tra impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione e particolari unità abitative collettive, quali asili, scuole, ospedali, carceri, etc. (art. 3, comma 12).

[3] La decisione, per la sua portata innovativa, ha sortito immediate reazioni, non senza perplessità, data l'incertezza degli scenari ai quali apre una tale scelta di «*drafting* processuale» dei giudizi in via principale. Sul punto cfr. A. Ruggeri, *La Corte e il drafting processuale (nota a sent. n. 201 del 2003)*, in www.unife.it/forumcostituzionale/giurisprudenza, il quale intravede il rischio di una moltiplicazione dei ricorsi collegata ad una moltiplicazione della produzione legislativa, insito in un nuovo modello decisionale ad alto tasso di "creatività" della Corte, in virtù del quale «la forma del giudizio *in progress*, allo stesso tempo, separa contenuti ed effetti dell'atto di ricorso e, di riflesso, ma necessariamente, contenuti ed effetti dell'atto legislativo impugnato, liberato dal cappio dell'impugnazione per una parte, trattenuto per un'altra».

[4] Per il resto, la legge è stata infatti abrogata dall'art. 274, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000.

[5] Il limite dell'incompatibilità interesserebbe infatti solo lo 0,65 % dei comuni della Regione Lombardia, che conta una popolazione totale di 8.856.074 (fonte: censimento 1991). A rigore di cronaca occorre ricordare che sulla questione del computo del numero di comuni interessati dal mantenimento dell'incompatibilità secondo la legge regionale, la Consulta incorre in un errore materiale a conclusione dei *Considerato in diritto*, avendo calcolato che l'incompatibilità avrebbe interessato i sindaci e gli assessori di soli quattro comuni, di cui tre capoluogo di provincia. Circostanza che ha reso necessario ricorrere alla correzione dell'errore materiale mediante l'adozione dell'ord. 18 luglio 2003, n. 260. L'ordinanza di correzione dell'errore ha infatti sostituito le parole «per tre comuni capoluogo di provincia», con le parole «per i comuni capoluogo di provincia». In tutta probabilità la Corte ha erroneamente incrociato il dato della soglia dei 100.000 abitanti con quello dei comuni capoluogo di provincia, giungendo alla conclusione che l'incompatibilità riguardasse solo quattro comuni (Milano, Brescia, Bergamo e Monza), invece di sommare tutti i nove capoluoghi di provincia, considerati indipendentemente dalla popolazione, all'unico comune non capoluogo con più di 100.000 abitanti così come indica letteralmente la norma della legge regionale.

[6] Con ogni probabilità la disposizione non è nata al di fuori dei tentativi di contenimento tra i diversi interessi politici in gioco che hanno portato alla nascita della legge regionale: dato piuttosto frequente per situazioni di questo tipo, che, per quanto non encomiabili, non possono meritare la tagliente considerazione dell'Avvocatura dello Stato, la quale nella memoria depositata a sostegno del ricorrente, insinuava che la disposizione fosse stata prevista «forse per risolvere qualche caso personale».

[7] Tribunale di Napoli, sent. n. 2295 del 1999. Dagli atti risulta ancora che, in riferimento alla vicenda penale in cui il Boffa era coinvolto, la Corte d'Appello di Napoli (sent. 12 giugno 2001) dichiarava non doversi procedere nei suoi confronti per intervenuta prescrizione dei reati a lui ascritti e che avverso tale pronuncia era stato proposto ricorso per Cassazione, ancora pendente. Successivamente, Alfonso Perrone, primo dei non eletti nella lista del Partito

Democratico Cristiano, conveniva a sua volta in giudizio il Boffa affinché ne venisse dichiarata la decadenza dalla carica di consigliere regionale, per incompatibilità sopravvenuta determinata da lite pendente, ai sensi degli artt. 3, n. 4 e 6 della legge n. 154 del 1981. Il Tribunale di Napoli, accogliendo quest'ultimo ricorso, dichiarava la decadenza del consigliere Boffa per la suddetta causa di incompatibilità, provvedendo alla nomina in sostituzione del primo dei non eletti. La decisione, confermata anche a seguito di impugnazione dalla Corte d'Appello di Napoli, veniva nuovamente contestata dal consigliere decaduto di fronte alla Corte di Cassazione.

[8] Si tratta del disegno di legge di iniziativa del deputato A. Russo, presentato alla Camera il 5 febbraio 2002 (A.C. 2284), quindi approvato definitivamente al Senato il 9 ottobre 2002 (A.S. n. 1517).

[9] Nella motivazione, il Presidente della Repubblica censura la legge per aver voluto «rendere applicabile ai consiglieri regionali una norma statale in tema di incompatibilità, materia quest'ultima che la citata legge costituzionale n. 1 del 1999 riserva alla competenza legislativa delle Regioni».

[10] Per la quale si rinvia ai commenti di A. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (nota a Corte cost. n. 282 del 2002)*, in *Forum dell'AIC* del 25.09.2002, www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma; nonché di C. Tucciarelli, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 luglio 2002, www.quadernocostituzionali.it.

[11] Anche per questi motivi, i due giudizi ben si conciliano con le considerazioni riportate nel citato messaggio di accompagnamento del rinvio del Presidente della Repubblica del 5 novembre 2002, nel quale si introducono due rilevanti e innovative considerazioni: nella prima si riconosce che «è sempre e soltanto la Regione che, anche in assenza delle cosiddette leggi (statali) di principio, ha il potere di attenersi al rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore»; nella seconda, si esclude la validità della cd. "clausola di cedevolezza" per giustificare una legislazione statale di dettaglio da emanare in materia di sistemi elettorali, ineleggibilità e incompatibilità, in attesa delle leggi regionali. Sulla portata innovativa del rinvio presidenziale e sull'incertezza delle conseguenze da questo indotte con riferimento al tema trattato, cfr. B. Caravita, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine ad un recente rinvio presidenziale*, 15.11.2002, in www.federalismi.it; A. Ruggeri, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 19 novembre 2002, www.quadernocostituzionali.it; G. Tarli Barbieri, (...), in questa *Rivista*, 2003. (...). Più in generale, per una disamina del rapporto tra l'istituto dell'incompatibilità e l'evoluzione della forma di governo regionale, segnata dall'art. 122 Cost., cfr. N. Zanon, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in questa *Rivista*, 2000, 907-913. In merito alle incertezze connesse all'incidenza della riforma dell'art. 122 Cost. sul sistema elettorale delle Regioni, cfr. F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 Cost.*, relazione svolta al convegno *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Roma, Istituto di Studi sulle Regioni "Massimo S. Giannini", 5 maggio 1999; G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in questa *Rivista*, 2000, 501-508; C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 71-84. Per un'analisi critica sulla rigidità formale dello schema di attuazione dell'art.122 Cost., cfr. M. Carli, *La "gabbia" dei principi fondamentali*, in questa *Rivista*, 2001,

[12] La norma sull'incompatibilità da lite pendente trae origine dall'art. 15 n.6 del T.U. n. 570 del 1960 che comminava l'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale di chi aveva lite pendente con l'ente di appartenenza. La misura, più rigorosa e limitativa del diritto di elettorato passivo, era stata infatti oggetto di valutazioni critiche da parte della Corte fin dalla sent. n. 46 del 1969, nell'ambito della quale si osservava che le cause di ineleggibilità, in quanto deroghe al principio costituzionale del diritto di elettorato passivo, dovessero essere «di stretta interpretazione» e contenersi comunque «entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione di pubblico interesse cui sono preordinate». A partire da quella pronuncia si è sviluppato un indirizzo costante della Corte volto ad espandere al massimo il principio dell'art. 51 Cost. compatibilmente con l'esigenza di tutelare l'eguaglianza di condizioni dei candidati e di prevenire influenze indebite sull'elettorato. In questa direzione cfr. le pronunce n. 58 del 1972, n. 129 del 1975, nn. 45 e 129 del 1977, che tutte, ancorché in modo diverso, hanno censurato ogni volta le disposizioni che comunque anticipavano ad un momento anteriore alla convalida degli eletti l'obbligo di rimuovere la causa di ineleggibilità. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in questa direzione cfr. G. F. Ferrari, *Discrezionalità legislativa e decisioni additive della Corte in tema di ineleggibilità e incompatibilità*, nota a sent. n. 43 del 1987, in questa *Rivista*, 1987, 723 ss.; tra i primi commenti a proposito dei limiti dell'ineleggibilità e dell'opportunità di

sostituirla con i casi di incompatibilità, cfr. T. Martines, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità parlamentari*, in *Annali del seminario giuridico dell'Università di Catania*, 1948-49, III, 24.

[13] Per una sintesi della disciplina di questa particolare causa, nella l. n. 154 del 1981, cfr. D. Davoli, *Le nuove norme sulle ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, provinciali e comunali, di circoscrizione e delle USL*, Roma, 1990, 87-113; M. Maggiora, *Il diritto degli enti locali*, Milano, 2002, 174-176.

[14] Così F. Pinto, *La Corte conferma la propria giurisprudenza sui rapporti tra legge statale e legge regionale siciliana in tema di ineleggibilità*, nota a sent. n. 162 del 1985, in questa *Rivista*, 1985, 1157 ss. L'Autore osserva, inoltre, che in riferimento a siffatto istituto la presenza di una disciplina normativa priva di un disegno organico generale, abbia favorito «un uso "deviato" del potere di (auto)tutela da parte dell'amministrazione». Tuttavia, con riferimento alla *ratio* dell'incompatibilità per lite pendente, giova osservare che il concetto è andato ulteriormente affinandosi, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, giunta a considerare non soltanto la mera pendenza della lite, ma anche la sua effettiva sussistenza, escludendola in molte circostanze che ne implicano il suo venir meno, come nel caso della lite infondata o pretestuosa (Cass. Civ., 30 aprile 1992, Sez. I, n. 4724, in *Cons. St.*, 1992, II, 1491).

[15] G. F. Ferrari, cit., 730.

[16] Tesi che pare essere confortata, seppure indirettamente, dalle argomentazioni contenute tanto nella sent. n. 282 del 2002, quanto nel citato messaggio del Presidente della Repubblica.

[17] Cfr. G. E. Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001, 153 ss.; P. Alberti, *Ineleggibilità amministrative e principi costituzionali*, Milano, 1984, 101-104; P. Vipiana, *Ineleggibilità e incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, 289 ss.; V. Messerini, *Eleggibilità e sistema democratico*, Milano, 1984, 57-61 e 193 ss. Con riferimento ai parametri costituzionali desunti dall'art. 97 cost., con i quali ipotizzare ulteriori cause di incompatibilità oltre a quelle già previste in Costituzione, cfr. U. Pototsching, *Art. 97, 3° comma, sezione II [art. 51]*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione. La pubblica Amministrazione*, Bologna - Roma 1994, 394-398;

[18] Cfr. G. Rizzo, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità*, in Caringella (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, 400-401.

[19] La norma statuiva l'ineleggibilità a deputato, per i consiglieri regionali, i quali, per candidarsi, erano tenuti a cessare dalle proprie funzioni almeno 180 giorni prima della scadenza della Camera dei Deputati, con la presentazione di formali dimissioni. Sugli aspetti deteriori di tale disciplina connessi con la citata sentenza, cfr. S. Passigli, *Dietro il caos creato dalla fuga degli amministratori verso Roma. Quella legge tutela la partitocrazia*, in *La Nazione*, 7 gennaio 1992, 2. Per un'attenta disamina della problematica precedente all'intervento della Corte, cfr. L. Ciaurro, *L'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e il mandato di parlamentare*, in *Giur. merito*, 1987, n. 3, 781-785.

[20] Sul punto cfr. in particolare le osservazioni critiche di G. E. Vigevani, cit., 285-312. La misura di ineleggibilità tra sindaci, presidenti di provincia e parlamentari, ha sempre destato perplessità anche a fronte del diverso trattamento riservato, nel senso opposto, ai parlamentari, con l'ammissione (implicita) della compatibilità di questi con la carica di sindaco di comune con più di 20.000 abitanti o di presidente di provincia. Sul punto si ricorda, tuttavia, l'indirizzo restrittivo applicato dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato nel senso dell'incompatibilità tra le cariche. Per un approfondimento delle prospettive di riforma connesse, in generale, alla carica di parlamentare nella materia in oggetto, cfr. G. Rivosecchi, *Ineleggibilità, incompatibilità e divieto di mandato imperativo (Artt. 84.1,2 e 85)*, in V. Atripaldi - R. Bifulco (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998, 378-389.

[21] Nello specifico, cfr. G. Long, sub *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, 1993, 279. Per uno studio approfondito sulla tematica generale del rapporto tra discipline elettorali e forma di governo, si veda per tutti, F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981. Per un quadro complessivo, v. G. Marchetti, *Il sistema elettorale regionale e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, dei consiglieri e degli assessori*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 173-180.

[22] La rimozione della causa di incompatibilità, quando non avviene per spontanea iniziativa dell'eletto, avviene a seguito di contestazione ad opera del consiglio di appartenenza con eventuale dichiarazione di decadenza, secondo quanto previsto dall'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dagli artt. 6 e 7 della l. n. 154 del 1981.

[23] Cfr. G. E. Vigevani, cit., 289-290.

[24] Di questo avviso, con riferimento al caso specifico della Regione Sicilia, G. Mor, *Le elezioni regionali siciliane: giudice a quo, ineleggibilità ed incompatibilità, trasparenza della votazione*, in questa *Rivista*, 1984, 1249. La questione delle classi politiche ingessate è stata più evidente fino ad ora con riferimento al rapporto tra sindaci e parlamentari e tra consiglieri regionali e parlamentari. Sul primo aspetto cfr. F. Pinto - S. Staiano, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1988; sul secondo punto v. S. Passigli, cit., 2.

[25] Secondo una recente stima, la retribuzione netta annuale di un consigliere regionale ammonta a 73.908 euro, di un presidente di provincia a 46.015 euro, di un sindaco di grande città a 51.467 euro, di un sindaco di piccola città a 22.306 euro. Dalla loro comparazione è facile comprendere il forte divario che sussiste tra la carica di consigliere regionale non solo nei confronti del sindaco di piccola città, bensì anche nei confronti del presidente di provincia e del sindaco di grande città (in A. Cattaneo - P. Zanetto, *(E)lezioni di successo. Manuale di marketing politico*, Parma, 2003, 22. I dati sono ricavati da una valutazione media delle diverse realtà, indipendentemente dalle indennità aggiuntive delle cariche consiliari e dai diversi trattamenti stabiliti regione per regione).

[26] Così P. Caretti, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, nell'editoriale di questa *Rivista*, n. 5 del 2000, 796.

[27] A. Barbera - C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2001, 314. Il problema del ricambio di classi politiche a livello locale è uno dei motivi addotti alla motivazione della richiesta di eliminazione del limite massimo delle due legislature per la permanenza degli amministratori locali al vertice dell'ente locale, recentemente formulata in via ufficiale dall'ANCI.

[28] Così G. E. Vigevani, cit., 152. Sulla *ratio* dell'incompatibilità, rispetto all'art. 97 Cost., cfr. anche P. Alberti, cit., 101-105. Sulla complessa questione della differenza tra ineleggibilità e incompatibilità, cfr. inoltre V. Messerini, cit., 193-215; P. Vipiana, cit., 289-290, nelle cui riflessioni si trova un'efficace sintesi delle diverse peculiarità dei due istituti attraverso quattro profili: sotto il *profilo sostanziale* (l'ineleggibilità è l'impossibilità giuridica a divenire soggetti passivi del rapporto elettorale, l'incompatibilità è l'impossibilità giuridica di conservare una carica alla quale si è stati validamente eletti); sotto il *profilo temporale* (la prima viene in rilievo fin dalla presentazione della candidatura, la seconda al momento dell'assunzione della carica); sotto il *profilo degli effetti* (la sussistenza di ineleggibilità invalida l'elezione, mentre l'incompatibilità ostacola la conservazione della carica legittimamente acquisita); sotto il *profilo teleologico* (l'ineleggibilità mira ad escludere la *captatio benevolentiae*, mentre l'incompatibilità mira al corretto espletamento del mandato elettivo). Quanto alla giurisprudenza costituzionale, sulla distinzione dei due concetti, si vedano le pronunce: n. 77 del 70; n. 58 del 1972; nn. 45 e 129 del 1977; n. 5 del 1978; n. 171 del 1984; n. 162 del 1985; n. 344 del 1993; n. 46 del 1996.

[29] Di dubbia efficacia e ammissibilità, nonché troppo svantaggiosa sarebbe l'ipotesi di introdurre nella legge elettorale regionale il divieto per il sindaco di candidarsi al consiglio regionale nel collegio dove è ubicato il comune, allo scopo di ridurre l'eventualità del conflitto di interessi. Sul rapporto tra l'obbligo di astensione e l'incompatibilità, si veda A. Pertici, *La soluzione dei conflitti di interessi dei rappresentanti degli enti locali tra incompatibilità ed obbligo di astensione*, in *Foro it.*, 1999, 2120 ss. Più in generale, sul tema del rapporto tra disciplina dell'incompatibilità e conflitto di interessi, cfr. E. Caterini - G. Chiappetta, *Considerazioni sui conflitti di interesse sulle norme in materia di incompatibilità. Un caso di incostituzionalità ed un'esigenza etica*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soneria Mannelli, 1995, 121-136; V. Di Ciolo, *Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri*, in *Giur. cost.*, 1966, 663-677; A. Pace, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. Cassese e B. G. Mattarella (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996, 53-73.

[30] Sul punto cfr., per tutti, P. Alberti, cit., 103-104, il quale definisce l'art. 51 Cost. come il «*trait d'union*» tra ineleggibilità e incompatibilità; A. Pace, *Legittime le leggi retroattive in materia elettorale?*, in *Giur. cost.*, 1994, 1010-1011, che osserva come «un indebolimento della garanzia costituzionale del diritto al mantenimento della carica elettiva renderebbe facile l'aggiramento delle garanzie costituzionalmente apprestate al diritto di accesso alla medesima»; G. E. Vigevani, cit., 154, il quale sottolinea l'effetto dissuasivo che l'incompatibilità produrrebbe sul cittadino intenzionato a partecipare alla vita politica. A conforto di tale tesi si ricorda altresì la sentenza della Corte cost. n. 60 del 1966.

[31] Esigenza peraltro avvertita più di tutti dallo stesso giudice costituzionale, il quale non ha dimenticato di auspicare che «una legislazione come quella vigente, ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai

profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica, sia presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive» (sent. n. 344 del 1993).

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali