

IL CUMULO DEI PRINCIPI SUL CUMULO DEI MANDATI

Premessa.

Con una serie di pronunce adottate nel corso dell'anno 2011, la Corte costituzionale è più volte intervenuta in materia di disciplina dei casi di incompatibilità degli eletti regionali, senza peraltro omettere – nello stesso periodo – di pronunciarsi anche con riguardo al rapporto tra mandati elettivi nazionali e locali¹.

In particolare, con le decisioni nn. 294 e 310 (oggetto di queste prime riflessioni), il Giudice delle leggi ha censurato la normativa di due Regioni – rispettivamente una speciale (la Sicilia) ed una ordinaria (la Calabria) – tesa a perseguire il comune obiettivo di rendere compatibile la contemporanea assunzione di uffici elettivi regionali e locali, sia provinciali che comunali².

Il quadro normativo nel quale si sono inserite le discipline legislative regionali di Sicilia e Calabria è caratterizzato dal fatto che il regime dell'incompatibilità regionale attiene ad una materia che per le Regioni speciali, come la Sicilia, è disciplina nei rispettivi statuti come competenza legislativa primaria³, mentre per quelle ordinarie, è oggetto di legislazione concorrente ex art. 122 della Costituzione.

Nello specifico, lo Statuto isolano prevede che "l'ufficio di Deputato regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un Consiglio regionale ovvero del Parlamento europeo" (art. 3, comma 7) e rinvia al legislatore regionale per stabilire "in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto, [...] le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, *le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici*, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione" (art. 9, comma 3).

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 122 Cost. – a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 – "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica".

¹ È stato il caso, quest'ultimo, della decisione n. 277 del 2011 che ha sancito, con una sentenza monito, l'illegittima "omissione" del legislatore statale che non ha espressamente disciplinato l'incompatibilità tra la carica di Parlamentare e quella di Sindaco di Comune con più di 20.000 abitanti, sulla quale cfr. le riflessioni di F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale ed il cumulo dei mandati. Prime osservazioni su di una pronuncia (apparentemente?) risolutiva ma (volutamente?) 'zoppa' in federalismi.it* n. 21 del 2011; N. DURANTE, *L'incompatibilità tra le cariche di parlamentare e di sindaco introdotta dalla Corte costituzionale: problematiche applicative*, in *Consulta OnLine*; G. E. VIGEVANI, *Il tramonto del parlamentare-sindaco, tra intervento a effetto differito del legislatore e pronuncia additiva della Corte*, in *forumcostituzionale.it*.

² Alle due sentenze in commento si aggiunge la sent. n. 143 del 2010 – peraltro riguardante la stessa Regione Sicilia – in materia di incompatibilità tra le cariche di consigliere regionale e componente degli esecutivi dei Comuni della Regione, sulla quale cfr. G. PERNICIARO, *La sentenza della Corte sul cumulo dei mandati*, in *forumcostituzionale.it*.

³ Così, *apertis verbis*, Corte costituzionale, da ultimo sentt. nn. 143 del 2010 e 277 del 2011; la stessa Corte costituzionale ha precisato che anche dopo la riforma costituzionale del 2011 le Regioni speciali conservano la competenza legislativa primaria in materia di enti locali come definita nei rispettivi Statuti (sentt. nn. 48 del 2003 e 238 del 2007).

Si tratta, come è stato rilevato, di una materia di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni in tutto assimilabile (ancorché formulata diversamente) a quella dell'art. 117, comma terzo, Cost.⁴.

Per usare le parole della stessa Corte costituzionale, “modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale vigente prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 [...], *l'attuale art. 122, primo comma, della Costituzione ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l'ha attribuita a quella delle Regioni*; conseguentemente, 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)” (sent. n. 201 del 2003).

Lo Stato è intervenuto per porre espressamente, autoqualificandoli in via esclusiva⁵, i principi fondamentali con la legge n. 165 del 2004 che prevede, per l'appunto, che “*le regioni disciplinano con legge i casi di incompatibilità, specificatamente individuati*, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, *nei limiti dei seguenti principi fondamentali*: a) 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 [...]”⁶.

In detta materia, lo Stato si è limitato a definire (tra gli altri) un principio fondamentale di portata generale e generica che attende (non solo per espressa volontà del legislatore statale, ma per necessità costituzionale) di essere specificato dal legislatore regionale ordinario.

Cosicché sembrano essere due i principali profili da esaminare delle due pronunce in esame, ossia come debba atteggiarsi il concreto riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nella disciplina del regime dell'incompatibilità degli eletti a cariche politiche regionali nelle Regioni speciali e in quelle ordinarie e, in particolare, se il rapporto tra i due legislatori sia “isolabile” all'interno delle previsioni dello Statuto speciale e dell'art. 122 Cost., piuttosto che, diversamente, non si renda necessario estendere la riflessione ad altre previsioni costituzionali che risultano essere interessate dalla disciplina dell'istituto dell'incompatibilità regionale.

1) Il caso della Regione Sicilia...

Con la prima delle due decisioni in esame (la n. 294 del 2011), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della disciplina legislativa siciliana (legge n. 29 del 1951 e successive modifiche) nella parte in cui consente la cumulabilità tra la carica di Deputato (consigliere) regionale e la sopravvenuta carica di Presidente e consigliere provinciale dopo che altra parte della stessa disciplina regionale era stata dichiarata

⁴ L'espressione impiegata all'art. 122 Cost. è simile a quella dell'originario art. 117 della Costituzione (“La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”, comma 1) piuttosto che a quella del vigente art. 117 (“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”, comma 3).

⁵ Come prevede l'art. 1 della legge “1. Il presente capo stabilisce in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”. Sul punto, A. STERPA, *Commento all'art. 1*, in B. CARAVITA, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1 e ss. L'effetto della previsione dei principi fondamentali in via esclusiva, se non sembra poter vincolare i successivi interventi del legislatore, può invece funzionare come abrogazione espressa di tutte le norme statali precedenti dalle quali si potrebbero desumere principi fondamentali della materia (spec. pp. 9-11).

⁶ Sulla legge n. 165 del 2004 cfr. B. CARAVITA, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005 e in particolare il saggio di G. ROSA, *Commento all'art. 3*, pp. 65 e ss. L'art. 3 continua prevedendo ulteriori principi.

illegittima perché non prevedeva l'incompatibilità dell'ufficio di Deputato regionale con il ruolo di amministratore comunale (sent. n. 143 del 2010).

Prima di tutto occorre chiarire se, stante la competenza legislativa piena prevista dallo Statuto, la disciplina posta nelle materie di legislazione concorrente ex art. 122, Cost. dalla legge quadro n. 165 del 2004 si applichi, in tutto o in parte, anche alla Regione Sicilia.

La Corte costituzionale ha avuto sul punto un atteggiamento articolato allorché “ha ripetutamente affermato che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell’art. 3, primo comma⁷, e dell’art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (sostituiti ad opera dell’art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), è titolare di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l’esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale 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. E che, di conseguenza (con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto speciale), *la disciplina regionale d’accesso alle cariche elettive deve essere conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale*, quale che sia la Regione di appartenenza (sentenza n. 288 del 2007), giacché proprio il principio di cui all’art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell’inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)” (sent. n. 277 del 2011).

In continuità con quanto già espresso, nella sentenza della quale si ragiona, ossia la n. 294 del 2011, la Corte costituzionale si è espressa in senso simile precisando che “il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, *all’applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità* imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010)”.

In questo bagaglio insopprimibile di “principi” che si impongono al legislatore regionale finanche speciale è giustappunto inclusa, a giudizio della Corte costituzionale, anche la non cumulabilità tra gli uffici di Deputato regionale e di eletto provinciale nella misura in cui la contemporanea assunzione dei due incarichi incide negativamente sul principio di eguaglianza dei diritti politici (esercitati in forma passiva) ex artt. 3 e 51 Cost.

L’aspetto che appare dirimente a livello argomentativo, dunque, consiste nella enucleazione di quei principi che siano riconducibili alla “esigenza indefettibile di uniformità” imposta da norme costituzionali.

Viene però da chiedersi di quali principi si tratta ovverosia ...fondamentali? ...generali? ...direttivi? ...di respiro costituzionale? E inoltre, quali di essi davvero incidono sull’eguaglianza dei diritti politici (nello specifico sul loro profilo “passivo”) e come devono essere bilanciati con gli altri principi (in particolare) costituzionali?

Ricordiamo che la stessa Corte costituzionale è intervenuta, non dichiarandone l’illegittimità, su ampi settori di disciplina delle Regioni speciali che introducevano elementi correttivi dei requisiti per l’esercizio del voto passivo (residenza, periodo di residenza, età, etc...). La Corte costituzionale, in quelle occasioni, ha precisato che “il principio di eguaglianza tra tutti i cittadini della Repubblica nel godimento dei diritti politici

⁷ “1. L’Assemblea regionale è costituita da novanta deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall’Assemblea regionale in armonia con la Costituzione ed i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con l’osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”.

non soffre [...] lesioni quando la disciplina dell'esercizio di tali diritti venga adeguata ad un altro principio costituzionale rilevante" (sent. n. 20 del 1985)⁸.

Di questo bilanciamento, nella decisione in esame, non vi è traccia alcuna essendo, a quanto pare, dirimente la scelta di totale cancellazione dell'incompatibilità compiuta dal legislatore regionale; cosicché la prevalenza del principio (o meglio dell'esigenza) di un eguale accesso alle cariche elettive dei cittadini della Repubblica è imposta superando il dettato "costituzionale" dello Statuto regionale e all'art. 122.

Va inoltre segnalato che, sempre con riguardo all'art. 51 Cost., la decisione in esame enuncia ma non specifica il nesso tra l'eguale accesso alle cariche elettive e le regole sull'incompatibilità degli eletti a livello regionale; dobbiamo ricordare che l'incompatibilità, a differenza dell'incandidabilità ad esempio, non incide sulla titolarità o sulla "qualità" del diritto politico, ma rileva *ex post* rispetto al momento di concreto esercizio dei diritti politici (a votare e ad essere votato) ed attiene, infatti, più all'esercizio delle funzioni per le quali si è stati scelti. Sul fatto che l'incompatibilità incida sull'esercizio del mandato e non sulla candidatura e l'elezione la dottrina è ampiamente attestata⁹.

Tant'è che la stessa Corte costituzionale ha più volte precisato che l'incompatibilità "mira a impedire che una persona validamente eletta ricopra certe cariche o svolga certe attività che la legge considera inconciliabili con lo svolgimento del mandato per cui quella persona è stata eletta" (sent. n. 255 del 1988)¹⁰.

Tant'è che proprio in connessione con detta definizione dell'istituto dell'incompatibilità, nella decisione in esame sulla disciplina legislativa siciliana, la Corte costituzionale ha assunto a parametro della declaratoria di incostituzionalità anche il contenuto "di principio" dell'art. 97 della Costituzione; secondo il Giudice, infatti, "le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.)¹¹. Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte".

Alla luce dell'impiego di questo specifico parametro costituzionale, viene da chiedersi per quale ragione – a questo punto – non possano rilevare, ai fini del rispetto del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (della Regione), anche le norme regionali (contenute negli statuti e nelle leggi) che riguardano altri profili dell'organizzazione politica, istituzionale e amministrativa regionale: il numero dei consiglieri e quello degli assessori, l'incompatibilità tra consigliere e assessore, l'istituto (poi opportunamente superato) della surroga del consigliere nominato assessore (Toscana), il sistema di *spoils system*¹², l'organizzazione dirigenziale, l'istituzione di enti e agenzie controllate dalla Regione per l'esercizio di funzioni amministrative e per l'erogazione dei servizi, e così via. Sino a che punto può arrivare la sindacabilità costituzionale della concretizzazione di detto principio oppure fino a dove può spingersi la titolarità per lo Stato di imporre soluzioni specifiche per il rispetto di detto principio? In teoria sembra non esserci un limite predefinito, ma l'art. 97 Cost. non può non essere bilanciato con altre norme costituzionali

⁸ Altri casi e decisioni sono citati in A. STERPA, *Il diritto di voto per le elezioni regionali per le elezioni regionali*, in B. CARAVITA, *La legge quadro...*cit., pp. 36 e ss. Altri riferimenti in G. PERNICIARO, *op. cit.*

⁹ G. LONG, *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Dig. Disc. Pub.*, Torino, Utet, 1993, pp. 274 e ss.; P. VIPIANA, *Ineleggibilità e incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pub.*, Torino, Utet, 1993, il quale specifica come l'incompatibilità consista nella "impossibilità a giuridica di conservare una carica alla quale si è stati validamente eletti", rilevando al momento dell'assunzione della stessa carica (e non nel momento precedente), ha effetto "caducante" e tende ad "impedire situazioni inconciliabili con il corretto espletamento del mandato elettivo [...] in ossequio al principio del buon andamento" ex art. 97 Cost.

¹⁰ La difficoltà ad individuare nette linee di confine tra incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità è sottolineata da N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in M. RAVERAIRA, a cura di, *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 53 e ss.

¹¹ Secondo le previsioni costituzionali di cui all'art. 97, comma primo, della Costituzione "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

¹² Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 103 del 2007 e n. 351 del 2008 riguardanti la Regione Lazio.

e, in particolare, con il principio di autonomia che si formalizza anche attraverso i plurimi titoli di intervento riconosciuti al legislatore (anche statutario) regionale in materia di organizzazione, sistema di elezione e forma di governo regionali.

In conclusione, la Corte costituzionale precisa – nella decisione in commento - che se le ragioni del rispetto degli artt. 3, 51 e 97 Cost. valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (come deciso nella sentenza n. 143 del 2010), “esse valgono, a fortiori, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l’ufficio di presidente o assessore provinciale”.

Come si evince, dunque, secondo la Corte costituzionale, non tanto dall’art. 122 della Costituzione, quanto da altre previsioni costituzionali emerge un sistema di argini all’autonomia regionale, in parte veicolato dalla legge statale, in materia di incompatibilità regionale; si tratta di un sistema di argini che attiene alla necessità di garantire il principio di eguale accesso alle cariche elettive (artt. 3 e 51 Cost.) e il principio di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione (art. 97 Cost.).

Se, per la Corte costituzionale, detto ragionamento di restrizione dell’autonomia regionale vale per le Regioni speciali, competenti in via legislativa primaria in materia, ciò non può che valere *a fortiori* per le Regioni ordinarie alle quali si applica l’art. 122 della Costituzione.

2) ... e quello della Regione Calabria.

Più articolato ma non dissimile, difatti, è l’esito delle argomentazioni della Corte costituzionale con riguardo alla Regione ordinaria Calabria che aveva posto una disciplina di generale ammissibilità del doppio incarico di consigliere regionale e componente di esecutivi locali.

Prima di esaminare il merito della decisione, conviene soffermarsi brevemente sulla suddivisione degli spazi di rispettiva competenza tra il legislatore statale e quello regionale nel porre la disciplina dell’incompatibilità di coloro i quali ricoprono cariche elettive regionali sulla base dell’art. 122 della Costituzione e della legge n. 165 del 2004, visto che, per le Regioni ordinarie, il quadro normativo di riferimento è da rintracciare senza dubbio (se non solamente, almeno in primo luogo) in dette norme¹³.

Tant’è che proprio sulla ricostruzione di questo quadro normativo si dipana il ragionamento della Corte costituzionale teso a definire un più articolato “riparto” tra i legislatori rispetto di quanto si potrebbe desumere a prima lettura dal dettato dell’art. 122 Cost. Vediamo perché.

Come abbiamo ricordato in premessa, per la Costituzione i casi di incompatibilità degli cariche politiche regionali (Presidente, assessori e consiglieri) “sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”; quest’ultima, in forma di “legge quadro”, prevede giustappunto che le Regioni disciplinino con legge i casi di incompatibilità “*specificatamente individuati*, di cui all’articolo 122, primo comma, della Costituzione, *nei limiti dei seguenti principi fondamentali*” (art. 3 della l. n. 165 del 2004).

Dal dettato normativo si evince come il legislatore statale abbia espressamente lasciato spazio al legislatore regionale perché provvedesse a disciplinare puntualmente i casi di incompatibilità degli eletti regionali; legislatore regionale che, si noti bene, è tenuto a rispettare i principi fondamentali unicamente posti dalla stessa legge quadro senza essere costretto a tenere in considerazione le altre norme statali (in particolare quelle previgenti) dal momento in cui la legge quadro ha “fatto pulizia” (abrogandole con la clausola dell’esclusività) di tutte le precedenti previsioni contenute in fonti primarie statali dalle quali fosse stato possibile rintracciare principi fondamentali della materia.

L’espressa esclusività dei “nuovi” principi fondamentali statali posti nella “legge quadro” ha avuto l’effetto di semplificare le norme statali di settore abrogando quelle che erano fino ad allora in vigore, dalle

¹³ Il tema, in dottrina, è stato oggetto di ampia trattazione; si rinvia, *ex multis*, ai lavori di M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008; M. RAVERAIRA, a cura di, *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

quali, quindi, non dovrebbe essere più possibile “estrarre” in via interpretativa principi fondamentali statali che si impongono al legislatore regionale¹⁴.

Ciò è accaduto a prescindere dal fatto che, come noto, non rilevi l’autoqualificazione statale delle proprie norme come principi fondamentali della materia¹⁵. Se da un lato è ovvio che sia esclusivo compito della Corte costituzionale valutare la natura di principio fondamentale di una previsione statale, nulla toglie che la legge statale quadro abbia inteso abrogare tutte le norme statali previgenti recanti potenziali principi fondamentali: si tratta di un effetto abrogativo che si è prodotto a prescindere dal carattere di principio fondamentale di una parte delle nuove norme adottate dallo Stato¹⁶.

Tema diverso, casomai, è quello (sollevato in dottrina sia in via generale che sulla disciplina di cui trattiamo) se i nuovi principi fondamentali in materia concorrente siano in grado di produrre un effetto abrogativo fin tanto che non siano stati “completati” dalle leggi regionali, non essendo tutti dotati di necessaria puntualità normativa autoapplicativa. Si tratta di un profilo noto che ha appassionato gli studiosi (divisi tra mancata produzione dell’effetto abrogativo, abrogazione per principi e illegittimità sopravvenuta)¹⁷, ma che in questa sede rileva solo marginalmente visto che nel caso di specie il legislatore statale ha abrogato espressamente i suoi stessi principi vigenti prima del 2004 e la Regione Calabria ha adottato le proprie norme portando così comunque a compimento la ricucitura del tessuto normativo in materia di incompatibilità.

In ogni modo, perciò, anche se secondo il principio di continuità fossero rimaste in vigore le norme statali “diverse dai principi fondamentali” previgenti, questo effetto deve considerarsi esaurito nel momento in cui la Regione abbia esercitato la sua competenza legislativa nel rispetto dei nuovi principi fondamentali. Ciò è accaduto nella Regione Calabria con le leggi nn. 1 del 2005 e 34 del 2010.

Il quadro normativo sulla base del quale è stata chiamata a decidere la Corte costituzionale, dunque, è costituito dalle norme “quadro” statali poste dalle legge n. 165 del 2004 e dalla nuova legislazione regionale che provvede a disciplinare l’incompatibilità dei propri eletti nel rispetto dei principi fondamentali statali espressi nella legge ordinaria.

Va subito detto che la scelta della legge “quadro” di lasciare ampio spazio alla legge regionale non è da qualificare come una “benevola concessione” statale all’autonomia regionale, ma come la diretta conseguenza delle rinnovate previsioni dell’art. 122 Cost. che -collocando il regime dell’incompatibilità nello spazio “ripartito” - limita l’intervento statale alla definizione dei principi fondamentali, trattandosi a tutti gli effetti di materia di legislazione regionale pur “condizionata”; così, d’altronde, si era già espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 201 del 2003 allorché, come già ricordato, precisò che “modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale vigente prima dell’entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 [...], *l’attuale art. 122, primo comma, della Costituzione ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l’ha attribuita a quella delle Regioni*; conseguentemente, 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

¹⁴ Come noto, la Corte costituzionale ha precisato che, in assenza di leggi quadro, i principi fondamentali statali nelle materie concorrenti possono essere dedotti dal complesso della normativa primaria statale di settore (prima della riforma del 2001 ma anche successivamente, cfr. sent. n. 282 del 2002).

¹⁵ G. MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 19 e ss.; A. ANZON, *Legge-cornice*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, *ad vocem*, p. 1 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 647 e ss.; R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto Disc. Pub.*, Torino, Utet, 1994, *ad vocem*.

¹⁶ Profilo, quello della natura di norma di principio o meno delle previsioni ex art. 3 della legge n. 165 del 2004, d’altro canto mai sfociato in declaratoria di illegittimità costituzionale da parte del Giudice delle leggi.

¹⁷ A questo punto ci si deve chiedere quali effetti abbia l’entrata in vigore della legge statale di principio sulla disciplina legislativa statale vigente. Occorre, infatti, ricostruire se la normativa in vigore (di dettaglio e non) sia abrogata dai nuovi principi con i quali contrasti ovvero se il contrasto della normativa prevedente (di dettaglio) con i nuovi principi fondamentali produca un caso di illegittimità sopravvenuta. Cfr., A. PAOLETTI, *Leggi cornice e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 61 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice...cit.*, pp. 745 e ss..

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)".

Tant'è che la Regione Calabria ha previsto, con la legge n. 34 del 2010, la generale compatibilità tra le cariche politiche locali negli organi esecutivi (Presidenti di Provincia, Sindaci e Assessori) e quella di consigliere regionale¹⁸, andando ad integrare la breve legge regionale sul sistema di elezione regionale del 2005.

Non vi è dubbio che le norme introdotte nel 2010 abbiano innovato la disciplina sulla incompatibilità degli eletti regionali nella misura in cui hanno escluso l'incompatibilità in via generale per gli uffici di consigliere regionale e componente degli esecutivi locali, lasciando invariato il resto della normativa visto che la stessa legge del 2005 conteneva la previsione per cui "per quanto non previsto dalle presenti disposizioni di legge si applicano le vigenti norme della legislazione statale" (art. 1, comma 7).

Con detta tecnica di "recepimento e ritaglio", già da altre Regioni e in altri modi utilizzata e stigmatizzata dalla Corte costituzionale¹⁹, pur discutibile, la Regione Calabria ha sicuramente posto le proprie norme di legislazione concorrente ex art. 122 Cost. e, così facendo, ha concorso a definire e stabilizzare un quadro normativo del regime dell'incompatibilità regionale composto dall'art. 3 della legge n. 165 del 2004 statale e dalle altre statali previgenti diverse dai "nuovi ed esclusivi" principi fondamentali, quindi come norme il cui effetto si è perpetuato nel tempo solo grazie al "recupero" previsto dalla clausola del comma 7 e purché non in contrasto con altre norme regionali "di dettaglio". Proprio su questo sistema di norme statali "trascinato" nel nuovo regime dalla stessa Regione si è innestato il principio di generale compatibilità tra il ruolo di consigliere regionale e componente delle giunte comunali e provinciali.

Con la sentenza n. 310 del 2011, la Corte costituzionale sembra aver definito una diversa esegesi del quadro normativo di riferimento dichiarando illegittime le previsioni legislative calabresi nella misura in cui non vietavano la cumulabilità delle cariche favorendo, invece, la loro compatibilità.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, al legislatore regionale si imporrebbe non solo (e non tanto) il "principio fondamentale" ex legge n. 165 del 2004, ma anche (e soprattutto) il "principio ispiratore" che si colloca "dietro" l'art. 3 della legge quadro e che è enucleato nell'art. 65 del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267 del 2000) che pone (o meglio poneva?) l'incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di Sindaco, Presidente di Provincia e assessore locale.

La Corte costituzionale ha estratto dalla normativa statale vigente prima dell'approvazione della legge quadro statale il "principio di non cumulo" delle cariche e lo ha definito non solo come "principio ispiratore" delle norme statali ma finanche quale "principio generale" contenuto nelle stesse norme.

Detta ricostruzione, da un punto di vista formale, non conferisce alcuna rilevanza al fatto che l'unione normativa dei principi fondamentali statali della legge n. 165 e delle norme (scritte bene o male poco rileva) primarie regionali in materia di incompatibilità avesse sostituito in blocco tutte le norme vigenti in precedenza in materia di incompatibilità regionale.

Con ciò, l'argomentazione della Corte costituzionale sembra produrre effetti rilevanti sull'autonomia regionale: se, infatti, detto "principio ispiratore e generale di non cumulo" si imponesse comunque al legislatore regionale, l'art. 3 della legge n. 165 del 2005, nel momento in cui prevede l'azione regionale di enucleazione dei specifici casi di incompatibilità, sarebbe – se non illegittima – quantomeno inutile perché in realtà si tratterebbe di una disciplina di fatto necessitata e vincolata già dal "principio ispiratore e generale"; se si trattasse di rendere concreto il "principio di non cumulo" alla Regione non spetterebbe altro che

¹⁸ L'art. 46 prevede: "Dopo il comma 6 bis dell'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005 è aggiunto il seguente comma 6 ter: "anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 4 L. 154/81 e dell'articolo 65 D. lgs. n.267/00 le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco e Assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di Consigliere regionale. Il Consigliere regionale che svolge contestualmente anche l'incarico di Presidente o Assessore della Giunta Provinciale, di Sindaco o Assessore Comunale deve optare e percepire solo una indennità di carica".

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2003.

formalizzare con propria legge l'incompatibilità della carica elettiva regionale con qualunque altra carica elettiva.

Quale apprezzabile spazio di autonomia rimarrebbe al legislatore regionale? Come si combinerebbe l'impatto diretto del "principio di non cumulo" con l'art. 122 della Costituzione secondo il quale spetta alla legge regionale la disciplina dell'incompatibilità degli eletti regionali?

Il "principio di non cumulo" deve essere necessariamente declinato fino all'applicazione concreta dalla legge regionale alla quale non può spettare il mero compito di formalizzare il divieto di cumulo, *anzi di qualunque cumulo* per gli eletti regionali.

Ovviamente, quindi, non si può assistere all'annichilimento dell'autonomia legislativa regionale in materia ed è necessario che sia riconosciuta alla Regione la possibilità di adottare norme nello spazio incluso tra i due principi estremi ossia quello della totale compatibilità e quello della generale cumulabilità delle cariche elettive regionali e locali: aspetto, questo, sul quale - come vedremo - la Corte costituzionale si è pronunciata in altri casi evocando il giudizio di ragionevolezza sulle scelte regionali (sent. n. 201 del 2003).

C'è dell'altro nella decisione del Giudice di legittimità costituzionale che supera lo schema della potestà legislativa concorrente in materia di incompatibilità regionale, tant'è che alla categoria dei *principi fondamentali* si somma quella dei *principi ispiratori* e, come se non bastasse, dei *principi generali*²⁰.

Con la decisione n. 310 del 2011, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la normativa calabrese nella misura in cui prevedeva, *contra* i principi generali, la cumulabilità degli uffici elettivi regionali e locali per violazione dell'art. 122 della Costituzione e al contempo del principio di eguaglianza ex art. 51 Cost..

La Corte costituzionale ha impiegato una ulteriore qualificazione del "principio di non cumulo" definendolo, in un certo passaggio della decisione, come un "principio generale contenuto nelle norme legislative statali".

Si presenta qui, in veste nuova, il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico²¹ alla legislazione regionale la quale non può contrastare con "quegli orientamenti e [...] direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente" cioè "la coerente e vivente unità logica del diritto positivo" (Corte costituzionale, sent. n. 6 del 1956)²².

Senza dubbio, detto limite dei principi generali dell'ordinamento, elaborato fin all'inizio dell'esperienza costituzionale quale espressione del principio di unità giuridica della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. e agli Statuti speciali, deve oggi confrontarsi con quanto previsto dal "nuovo" Titolo V e dall'art. 120 Cost. che formalizza la modalità di intervento per garantire l'unità (tra l'altro) giuridica dell'ordinamento.

Se, come è stato sottolineato già prima del 2001, era già allora difficile immaginare che alla definizione dei "principi generali dell'ordinamento" non concorressero sia le leggi statali che quelle regionali e che detti principi che potessero essere "costituzionalmente indifferenti" (che non abbiano, cioè, un

²⁰ Sulla "differenziazione" per materia dei "principi fondamentali", B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 168 e ss.. Una certa torsione della categoria dei principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente è stata già rintracciata nella sent. n. 237 del 2009 in materia di comunità montane (allorché si parlò di "indicatori"); A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi.it*, n. 18 del 2009.

²¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, pp. 77 e ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1991, *ad vocem*.

²² Altro aspetto è se setti principi generali debbano essere desunti da specifiche norme statali quanto piuttosto, come preferito dalla Corte costituzionale, dal complesso delle norme dell'ordinamento; sul punto, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 1107 del 1988, "i principi generali dell'ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata e così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978 e 91 del 1982)", estrapolabili «eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione (sentt. nn. 6 del 1956, e 231 del 1984)".

ancoraggio esplicito o implicito alla Costituzione rigida)²³, ciò vale a maggior ragione oggi che i due legislatori sono “quasi-equiparati” ex art. 117, comma primo, Cost., e che – rispetto a prima - rimangono spazi molto più stretti - ma non per questo non percorsi - nei quali si dispiega l’istanza unitaria perseguita dal legislatore statale come evidenziato anche dalla Corte costituzionale²⁴.

Se questo profilo di analisi è più generale e riguarda l’intera nuova intelaiatura autonomista dopo il 2001, occorre segnalare che, con riguardo al primo parametro di costituzionalità (art. 122, comma 1, Cost.), la pervasività del “principio di non cumulo”, come ricostruito dalla Corte costituzionale, rischia davvero di cancellare ogni apprezzabile ruolo per il legislatore regionale in materia di incompatibilità dei propri eletti nonostante quanto previsto dall’art. 122 della Costituzione, non potendo – detto principio – essere (sono parole della Corte stessa) “disatteso” dal legislatore regionale

Con riferimento all’altro parametro evocato, ossia l’art. 51 Cost., come abbiamo già detto, per quanto riguarda il caso calabrese (prescindendo dalla ricostruzione del legame tra l’incompatibilità e il diritto di voto), non può essere dimenticato che il legislatore costituzionale del 1999 ha inteso, con la nuova formulazione dell’art. 122 Cost., introdurre un elemento di “differenziazione” regionale in tema di esercizio delle cariche elettive e di svolgimento dell’attività di governo che non solo è diventato “costituzionalmente” legittimo, ma che deve essere bilanciato con l’art. 51 Cost. (e con l’art. 3 Cost.), e con l’art. 97 Cost. relativo al buon andamento dell’amministrazione pubblica. Bilanciamento che non può significare completa soppressione dell’autonomia legislativa regionale in una materia che la Costituzione assegna alle Regioni, anche se nei limiti dei principi fondamentali statali.

La decisione in esame non deve comunque sorprendere se ricordiamo quanto già statuito dalla stessa Corte costituzionale in altra occasione, ossia nella sent. n. 201 del 2003. In quel caso (la Regione *sub iudice* era la Lombardia), prima dell’adozione della legge n. 165 del 2004, il Giudice delle leggi affermò che per l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia di incompatibilità, “poiché manca a tutt’oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell’ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all’esercizio della competenza legislativa regionale (così, con riferimento alla legislazione di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma con affermazione di portata generale, la sentenza di questa Corte n. 282 del 2002)”.

Allora fu la stessa Corte costituzionale a preoccuparsi di non cancellare l’autonomia regionale in materia allorché chiarì che se, come preteso dal Governo ricorrente, la regola contenuta nell’art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede l’incompatibilità alla carica di consigliere regionale di tutti coloro che ricoprono la carica di sindaco e assessore comunale nei comuni compresi nel territorio della Regione, valesse in quanto tale come «principio fondamentale, *“la legge regionale in tema d’individuazione delle cause di incompatibilità dovrebbe limitarsi a ripetere nel caso di specie le determinazioni contenute nella legge statale: un risultato incompatibile con la natura concorrente della potestà legislativa regionale in questione, quale prevista dall’art. 122, primo comma, della Costituzione”*».

²³ F. MODUGNO, *Principi generali...cit.*, spec. pp. 14 e 2.

²⁴ Così, nella sentenza n. 274 del 2003, il Giudice delle leggi ha chiarito che spetta allo Stato “il compito di assicurare il pieno soddisfacimento” della istanza unitaria che è ripetutamente evocata in Costituzione, “manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2)”. Successivamente, chiamata a pronunciarsi in materia di potestà statutaria regionale, la Corte costituzionale ha chiarito che, nel contesto della “graduale affermazione del processo di integrazione europea”, “la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali” (sent. n. 365 del 2007), B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *federalismi.it* n. 22 del 2007. Da ultimo, la Corte costituzionale è tornata sul tema ed ha espressamente dichiarato che “la condizione giuridica di fondo dello Stato è diversa da quella delle Regioni e degli altri enti territoriali, quanto a qualità e dimensione degli interessi perseguiti: generali, unitari ed al massimo grado di estensione, nel caso dello Stato, ugualmente generali, ma differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione, nel caso delle Regioni e degli enti locali” (ord. n. 144 del 2009); cfr. C. PINELLI, *Assestamenti nell’interpretazione dell’art. 114 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2009, pp. 1569 e ss..

Fu così che, in quell'occasione, la Corte costituzionale precisò 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. Il principio in questione consiste nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e 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, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 1978). In sintesi: il coesercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere. Il legislatore statale, con il citato art. 65, ha messo in opera il principio anzidetto, tramite la predisposizione di una regola generale di divieto radicale”.

Precisò in quell'occasione – infine – il Giudice delle leggi che “ciò non esclude scelte diverse nello svolgimento del medesimo principio, con riferimento specifico all'articolazione degli enti locali nella Regione, naturalmente entro il limite della discrezionalità, oltrepassato il quale il rispetto del principio, pur apparentemente assicurato, risulterebbe sostanzialmente compromesso”.

Rispetto alla decisione del 2003, dunque, sembrerebbe esserci un passaggio nuovo, ossia l'assenza ad ogni necessario impiego del canone della ragionevolezza nel giudicare le scelte in materia di incompatibilità, comunque a disposizione del legislatore regionale.

Si potrebbe, sul punto, argomentare che considerata la scelta della Regione Calabria di introdurre un principio di incompatibilità di portata generale non vi fosse lo spazio per introdurre argomentazioni di merito relative alla ragionevolezza delle misure adottate anche alla luce dei peculiari caratteri della Regione come avvenne invece nel 2003 per la Regione Lombardia²⁵. Per usare le parole della Corte costituzionale “con riferimento al caso di specie, si deve notare che il principio di non cumulo – il quale, come detto sopra, sta alla base sia dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell'art. 3 della legge n. 165 del 2004 – è integralmente disatteso dalla norma regionale impugnata, che stabilisce invece l'opposto principio della generale compatibilità delle cariche di consigliere regionale e presidente o assessore provinciale, sindaco o assessore comunale” (sent. n. 310 del 2010).

3) Imposizione e superamento del principio di “non cumulabilità”?

Le due decisioni in commento rendono evidente come il tema del cumulo dei mandati elettivi sia divenuto, in generale, di stretta attualità, soprattutto nella misura in cui i singoli livelli di governo sono politicamente poco “disponibili” a disciplinare e applicare le norme più restrittive in materia.

La stratificazione multilivello della nostra *governance* (Unione europea, Stato, Regioni, Province e Comuni) unita ad una “confusione delle competenze” e ad una sovrapposizione degli interventi in ragione della dimensione dell'interesse (sia esso comunitario, statale, regionale e locale), unitamente allo sviluppo di un principio di sussidiarietà più come “collaborazione” che “distinzione” tra i livelli di governo, rendono il profilo dell'incompatibilità dei vertici politici di ancor più forte interesse.

²⁵ Continua la pronuncia: “l'impugnato art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002 supera questo limite, traducendosi non in un'attuazione ma in un'elusione del principio. Prevedendo l'incompatibilità della carica di consigliere regionale esclusivamente con riguardo alle cariche di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia e di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, l'effetto della legge impugnata, tenuto conto della composizione demografica dei 1546 comuni presenti nella Regione Lombardia, risulta essere che l'incompatibilità vale per tre comuni capoluogo di provincia e per un comune non capoluogo di provincia. Indipendentemente da ogni considerazione circa i criteri qualitativi che possono avere mosso il legislatore in una scelta così determinata, la conseguenza di quest'ultima è il ribaltamento, non l'attuazione della scelta di principio contenuta nella norma statale di riferimento. L'incompatibilità, infatti, da regola qual è nella legislazione statale, si è trasformata, nella legislazione regionale, in eccezione”.

Il punto, però, è definire chi sia il custode delle regole per la “buona *governance*”, ossia il soggetto che debba definire il grado di distinzione organizzativa e politica, piuttosto che di coincidenza, tra i diversi livelli di governo della Repubblica.

Non può non essere tutelata la competenza delle Regioni a “declinare” detto principio in forme e modalità diverse, pena – in caso di assenza di detto spazio regionale – l’illegittima compressione dell’autonomia di cui all’art. 122 della Costituzione. Se fossimo in presenza di un principio generale di non compatibilità necessario e non fosse dunque il legislatore regionale a poterlo definire in concreto per quanto riguarda gli eletti regionali, questo vorrebbe dire che il “principio di non cumulabilità” degli uffici elettivi dovrebbe essere applicato a trecentosessanta gradi per tutti i livelli di governo, dal Parlamento europeo, al Parlamento nazionale, ai consigli e alle giunte regionali, provinciali e comunali. Quindi deve essere ritagliato uno spazio a favore del legislatore regionale in materia.

Per questo aspetto non è indifferente la natura del principio ispiratore delle norme statali-generale dell’ordinamento; delle due l’una, o il “principio generale” statale della “non cumulabilità” è ricavabile direttamente in Costituzione oppure alla sua definizione concorrono le norme di legge statali - quale l’art. 65 del T.U.E.L.- e quelle (perché no?) regionali.

Alcuni casi di incompatibilità sono previsti direttamente in Costituzione (artt. 65²⁶, 84, 122, comma 2²⁷, e 135 Cost.), ma per gli altri non potrà mai trattarsi di incompatibilità comunque “necessaria” anche se non impresse – come le altre – direttamente nel testo costituzionale.

Una ricostruzione diversa non solo porterebbe a disconoscere ogni portata normativa dell’art. 122 della Costituzione, ma anche a sostenere che la Costituzione imporrebbe sempre la non cumulabilità delle cariche oltre ai casi nei quali essa già lo prevede. Cosa, questa, che pare difficile visto che già oggi abbiamo Regioni con diversa disciplina dell’incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e amministratore locale.

Se, invece, il principio di non cumulabilità fosse da intendersi come principio ispiratore e generale veicolato dalla legge statale, il ruolo di custode della buona *governance* quale *governance* per distinzione dei ruoli spetterebbe, quindi, in particolare al legislatore statale anche con riguardo agli eletti regionali.

Proprio con riferimento a questo profilo di analisi andrebbe ricordato che di recente, nel dicembre 2011, lo Stato ha concretamente disatteso il “principio di non cumulabilità” tra le cariche dei diversi livelli di governo in plurime occasioni: la riforma statale delle Province, a partire dall’art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito nella legge n. 214 del 2011), sta definendo la “nuova Provincia” come ente di secondo livello i cui organi sono non solo eletti ma addirittura composti da consiglieri e sindaci dei Comuni del territorio provinciale. Un indirizzo confermato anche dal disegno di legge sul sistema di elezione delle nuove Province.

Inoltre, l’adeguatezza dello Stato a garante del principio di non cumulo rischia di non rilevarsi tanto realistica se si ricorda come la stessa Corte costituzionale abbia rilevato la non completezza proprio delle previsioni statali in materia e la loro mancata applicazione con riguardo all’incompatibilità dei ruoli di parlamentare e eletto regionale (sent. n. 277 del 2011).

Si tratta di fenomeni che possono far pensare che, se il principio generale di non cumulabilità debba essere estrapolato dalla disciplina statale, esso potrebbe non essere poi così generale.

A questo punto, come ricordato dalla dottrina, anche il legislatore regionale dovrebbe concorrere a definire i principi generali dell’ordinamento. Se così fosse, però, si dovrebbe diversamente porre il tema del vincolo che crea sullo stesso legislatore regionale.

Rinviano ad ulteriori approfondimenti questi primi spunti di riflessione, a margine di queste prime riflessioni sulle sentenze nn. 294 e 310 del 2011, possiamo dire che la Corte costituzionale ha imposto in via

²⁶ “La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di deputato o di senatore. // Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere”.

²⁷ “Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo”.

generale il principio di non cumulabilità delle cariche elettive regionali, in alcuni casi agganciandolo direttamente a precetti costituzionali (art. 97), in altri collegandolo a leggi statali che inverano altri precetti costituzionali (artt. 3 e 51 Cost. così come garantiti dal principio ispiratore-generale ex art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dal principio fondamentale ex art. 3 della legge n. 165 del 2004 ai sensi dell'art. 122 Cost.).

Una scelta, quella della Corte costituzionale, che sembra comunque lasciare l'inerte autonomia regionale schiacciata sotto il cumulo di principi piuttosto che sotto il cumulo di mandati.