

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **201/2003** (ECLI:IT:COST:2003:201)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **ZAGREBELSKY**

Udienza Pubblica del **11/03/2003**; Decisione del **03/06/2003**

Deposito del **11/06/2003**; Pubblicazione in G. U. **18/06/2003**

Norme impugnate:

Massime: **27810 27811 27812**

Atti decisi:

N. 201

## SENTENZA 3 - 11 GIUGNO 2003

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, lettera *b*), e comma 4, e 3, comma 12, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 maggio 2002, depositato in cancelleria il 16 successivo e iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2002.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

*udito* l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

1. - Con ricorso notificato il 7 maggio 2002 e depositato il successivo 16 maggio il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative).

Il ricorrente - oltre a censurare (a) l'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge regionale n. 4 del 2002, in tema di disciplina del Corpo forestale regionale, che sostituisce, con variazioni che si assumono puramente formali e pertanto ininfluenti, l'art. 2 della legge regionale 12 gennaio 2002, n. 2, già impugnato in via principale con precedente separato atto (iscritto al registro ricorsi n. 29 del 2002), e (b) l'art. 3, comma 12, della legge regionale n. 4 del 2002 (anch'esso di modifica di precedente normativa regionale), in tema di limiti minimi di distanza tra impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione e particolari unità abitative collettive (asili, scuole, ospedali, carceri e altre) - solleva, in particolare, questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 4, della medesima legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002, in quanto tale disposizione, prevedendo 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», introdurrebbe una fattispecie di incompatibilità nuova e diversa, in senso meno restrittivo, rispetto a quanto è stabilito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dal quale deriverebbe il principio generale - vincolante per le Regioni secondo l'art. 122 della Costituzione, che si assume pertanto violato - della «incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali».

2. - La Regione Lombardia ha depositato in data 6 agosto 2002 - oltre il termine stabilito dall'art. 23, ultimo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - atto di costituzione in giudizio, nel quale ha sostenuto con numerosi argomenti (poi ulteriormente ripresi e sviluppati in successiva memoria depositata) l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso governativo.

3. - L'Avvocatura generale dello Stato, per il ricorrente, ha a sua volta depositato una memoria.

Oltre a formulare deduzioni relativamente alle altre disposizioni impugnate, l'Avvocatura, quanto all'art. 1, comma 4, della legge regionale in argomento, che attenua la disciplina dell'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e il mandato amministrativo negli enti locali «forse per risolvere qualche caso personale», contesta la lettura - prospettata dalla Regione resistente nell'atto di costituzione in giudizio - dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel senso (opposto a quello dedotto con il ricorso) di una disposizione di estremo dettaglio, come tale priva di carattere vincolante.

Tale lettura, secondo la parte ricorrente, è sorretta da una impropria premessa di fondo: quella secondo la quale, fino all'emanazione delle leggi statali di principio in materia, a norma del nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, le Regioni potrebbero legiferare senza alcun limite; ed è comunque una tesi rovesciabile nel suo opposto, poiché, se non sussistesse alcun limite di principio, allora il legislatore regionale si troverebbe nell'impossibilità di disporre alcunché, dovendo appunto attendere l'emanazione delle norme statali recanti i limiti di principio, costituzionalmente necessari a norma dell'art. 122 della Costituzione.

In realtà l'art. 65 citato contiene, per l'Avvocatura, una previsione chiara e che è destinata a valere in termini vincolanti, a garanzia di un «evidente principio di razionalità», per evitare improprie commistioni di cariche politiche e amministrative e per prevenire situazioni di conflitto di interessi.

1. - Con il ricorso in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera b), e comma 4, e dell'art. 3, comma 12, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative). Le norme così sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale riguardano materie completamente diverse, senza alcun collegamento tra loro, e precisamente la disciplina del Corpo forestale regionale, l'incompatibilità dei consiglieri regionali, la protezione dall'esposizione ambientale a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione. Il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto. Esigenze di omogeneità e univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere, quindi, alla decisione separata di ciascuna questione o gruppo di questioni.

Viene ora decisa la questione di legittimità costituzionale concernente la disciplina dettata dalla legge regionale lombarda in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali.

2. - L'art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002 stabilisce che «in fase di prima attuazione dell'articolo 122 della Costituzione e in attesa di una disciplina organica della materia, la carica di consigliere regionale è incompatibile 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». Il ricorrente ritiene che questa disposizione contrasti con l'art. 122 della Costituzione, là dove esso attribuisce alla legge regionale la disciplina dei casi di incompatibilità dei consiglieri regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, perché contrastante con il principio della «incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali» che deriverebbe dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il cui art. 65, comma 1, stabilisce, recependo la corrispondente disposizione dell'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), che «[...] il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione [...] sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

3. - La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

4. - 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 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), 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).

La competenza legislativa regionale in questione vale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». 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). Il ricorrente ritiene che la regola contenuta nella richiamata disposizione dell'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, valga in quanto tale come «principio fondamentale».

Se così si dovesse ritenere, tuttavia, 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.

Non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, dunque, 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 co-esercizio 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. Ma 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.

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.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle questioni relative agli artt. 1, comma 3, lettera *b*), e 3, comma 12, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), sollevate, in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettere

q) e s), 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe,

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Gustavo ZAGREBELSKY, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*