

## Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”

di Marco Galdi

SOMMARIO: 1. Il divieto del terzo mandato per il Presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto nella legge n. 165 del 2004 fra applicazione diretta e necessario recepimento nella legge regionale. – 2. (Segue) Considerazioni a favore dell’applicazione diretta del limite. – 3. La prassi pregressa: la disapplicazione del divieto del terzo mandato nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna; l’applicazione *pro futuro* nelle regioni Veneto e Marche. – 4. In prospettiva: il “caso Campania”. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Il divieto del terzo mandato per il Presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto nella legge n. 165 del 2004 fra applicazione diretta e necessario recepimento nella legge regionale*

A quanto pare sussiste la concreta possibilità che, ad oltre vent’anni dalla promulgazione della legge 2 luglio 2004, n. 165, cioè nelle prossime elezioni per la scelta del Presidente della regione Campania previste per il 2025, essa ancora una volta possa essere disapplicata. Apre questo scenario una recente dichiarazione del Presidente in carica della regione Campania, Vincenzo De Luca, riconfermato alla guida dell’Ente nel 2020 e, quindi, nel pieno del suo secondo mandato<sup>1</sup>.

La notizia ha riaperto il dibattito sulla questione dell’applicazione del divieto del terzo mandato previsto, per il Presidente della regione direttamente eletto dal corpo elettorale, dalla l. n. 165/2004, che già aveva impegnato costituzionalisti e mondo politico nel recente passato<sup>2</sup>; costituendo l’ennesima occasione per tornare a riflettere sul limite dei mandati elettorali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La dichiarazione del 3 agosto 2021 si può ascoltare su [https://www.youtube.com/watch?v=-Vs2\\_deD0i3A&t=4s](https://www.youtube.com/watch?v=-Vs2_deD0i3A&t=4s). In proposito, fra i commenti pubblicati su quotidiani, v. G. CUOMO, *Intervista a Tesoro, Tesoro: «Terzo mandato a De Luca? Non si può, la Costituzione è chiara»*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 28 luglio 2021; S. PRISCO, *De Luca ter? Possibile, ma la classe dirigente non può essere eterna*, in *Il Riformista* - Napoli, 31 luglio 2021; G. DI FIORE, *La norma parla chiaro. Due mandati. Le interpretazioni sono scorrette*, Intervista a M. VILLONE: *La questione dovrebbe essere risolta dai costituzionalisti con un’interpretazione chiara dell’art. 122 che rimanda ai limiti della “legge della Repubblica”*, in *Il Mattino* del 3 agosto 2021; C.M. VIGGIANO, *Sul doppio mandato De Luca gioca con le leggi dello Stato*, in [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it) del 5 agosto 2021.

<sup>2</sup> In tema v. L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 489-515; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del presidente della giunta regionale: una questione complessa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2009.

<sup>3</sup> Il tema è di stringente attualità anche su altri fronti, come testimoniato, da ultimo, dalla pre-

Nelle pagine che seguono ci si propone, dopo una sintetica ricostruzione del quadro normativo vigente ed una sua valutazione, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, di esaminare le possibili conseguenze sul piano giudiziario, ordinario e/o costituzionale, dell'annunciata terza ricandidatura del Presidente della regione Campania: perché, se è vero che spetta ai costituzionalisti una funzione di "sorveglianza" sui comportamenti della classe politica<sup>4</sup>, è altrettanto vero che forse può risultare più produttivo evidenziare le possibili risposte ordinamentali alle condotte degli operatori politici, anziché limitarsi ad invocare una legalità costituzionale violata, che peraltro nel recente passato si è vista talora sprovvista di efficace sanzione.

Ma procediamo con ordine.

Com'è noto, punto di partenza è l'art. 122, comma 1, Cost., secondo il quale "il sistema d'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, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". L'art. 122, cioè, individua le fonti del diritto competenti in materia di elezioni regionali, prevedendo una concorrenza fra "legge della Repubblica", che detta i principi fondamentali, e legge regionale, sostanzialmente analoga a quella disciplinata nell'art. 117, comma 3 Cost.; di fatto sottraendo spazio normativo all'autonomia regionale, tanto legislativa quanto statutaria, a garanzia di uniformità della disciplina dettata sul territorio nazionale.

In attuazione di questa previsione costituzionale, la l. n. 165/2004, all'articolo 2, detta i "principi fondamentali" che le Regioni devono recepire nel disciplinare i casi di ineleggibilità dei propri vertici<sup>5</sup>; tra questi, alla lettera f), individua la "non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia"<sup>6</sup>.

---

sentazione presso il Senato della Repubblica, in data 1° aprile 2021, della proposta di legge di iniziativa parlamentare DDL S. 2165 - XVIII Leg., da parte del Sen. Gianni Pittella (PD), recante "Misure per favorire l'insediamento di nuovi residenti nei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e in materia di terzo mandato dei sindaci". Si segnala, in proposito, il recentissimo "Disegno di legge delega al governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali" del 14 ottobre 2021, che all'art. 8, rubricato "Disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni, di responsabilità e di durata del mandato dei sindaci e di costituzione degli uffici di supporto", al comma 1, lett. d), prevede la seguente modifica dell'art. 51 del TUEL: "Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato".

<sup>4</sup> IL REGIONALISTA, *Ancora sul divieto di terzo mandato alla carica di Presidente della Giunta regionale: una replica a Stefano Ceccanti*, in *Forum Quad. cost.*, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>5</sup> Commenta, nel suo complesso, questo articolo F. DRAGO, *Commento all'articolo 2*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, a cura di B. CARAVITA, Milano, Giuffrè, 2005, 52 ss.

<sup>6</sup> Ricostruisce il dibattito parlamentare che ha preceduto la l. n. 165/2004, con particolare

Secondo alcuni, il principio statale, anche in virtù del suo evidente e ben definito portato normativo, che non necessita di una specifica regolazione regionale per essere applicato, sarebbe immediatamente vincolante in quelle regioni i cui statuti abbiano optato per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta<sup>7</sup>.

Secondo altri, invece, il principio statale rimarrebbe improduttivo di effetti finché non sia recepito dalla legislazione elettorale regionale<sup>8</sup>, continuando ad applicarsi, frattanto, la disciplina statale preesistente alla riforma dell'art. 122 Cost.<sup>9</sup>.

## 2. (Segue) *Considerazioni a favore dell'applicazione diretta del limite*

La questione è evidentemente controversa.

Personalmente aderisco alla prima tesi, propendendo per la legittimità – e diretta applicabilità – di norme di dettaglio contenute nella legge cornice (nel

---

riferimento al limite del doppio mandato, A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2004, 10.

<sup>7</sup> V., per tutti, M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., e L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, cit., spec. 22, il quale sottolinea come “Dove il legislatore regionale è intervenuto, si è limitato a ribadire pedissequamente il divieto di terzo mandato consecutivo, senza darvi alcun ulteriore svolgimento: una conferma – si direbbe – del basso grado di astrattezza di quella disposizione, che non richiederebbe altro che un'attività di materiale riproduzione da parte delle Regioni”. Sul punto v. anche M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 279, per il quale si tratterebbe di “un principio fondamentale (...) che sembra piuttosto un dettaglio”. Propende per l'immediata applicabilità anche N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220.

<sup>8</sup> L. BRUNETTI, *Sulla pretesa inleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). L'A. enfatizza il riferimento normativo: “sulla base della normativa regionale adottata in materia”. Ed aggiunge: “Mi pare, cioè, innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il *dies a quo* dell'applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all'avvenuta ricezione della norma *de qua* da parte della legislazione delle singole Regioni” (p. 3).

<sup>9</sup> Afferma il “principio di continuità” la giurisprudenza della Consulta, per la quale il nuovo articolo 122 “dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della regione, senza che però venga meno nel frattempo, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione”. Cfr. Corte cost., ord. 23 luglio 2002, n. 383. Più di recente v. Corte cost., 26 giugno 2018, n. 134, che valuta inammissibili le questioni di legittimità costituzionale e tuttavia al punto 2.2.1 del considerato in diritto afferma: “quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981 – e, per quello che qui interessa, la disposizione contenuta nell'art. 3, numero 5), alla quale fa specifico riferimento il rimettente – continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002) nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione mano a mano che le regioni stesse legiferano (sentenza n. 143 del 2010)”.

caso *de quo* l'art. 2 della l. n. 165/2004), purché rispondano ad una prevalente esigenza di disciplina uniforme a livello nazionale (ragione stessa dell'adozione delle leggi statali nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 ed al comma 1 dell'art. 122 Cost.)<sup>10</sup>.

Questa impostazione, peraltro, sembra trovare una significativa conferma nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che pure è stata valutata come incerta e oscillante sul punto<sup>11</sup>: infatti, a fronte dell'orientamento sviluppatosi subito dopo la riforma del titolo V, che appariva teso ad escludere la legittimità costituzionale delle norme di dettaglio contenute nelle leggi cornice<sup>12</sup>,

---

<sup>10</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, S. CATALANO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, ed. II, Milano, 2018, 194, secondo i quali “L'ammissibilità di norme statali di dettaglio è fatta salva dalla Corte costituzionale sia in nome del principio di continuità, sia a tutela di *esigenze di carattere unitario*”, ricordando Corte cost., 7 luglio 2005, n. 270. Si tratta di esigenze che rinvergono nella Costituzione diversi strumenti di soddisfazione, a partire dalla previsione dei “livelli essenziali delle prestazioni” di cui all'art. 117, comma 2, lett. m). Significativo al riguardo è anche il dibattito sull'interesse nazionale, evidentemente eliminato solo apparentemente dalla Costituzione con la riforma del 2001. Sul tema si rinvia a M. CARRER, *L'interesse nazionale, una sfuggente certezza nell'ordinamento costituzionale: spunti da una recente monografia*, in *www.ambienteditto.it*, 4/2020, 1159 ss.; A. DE CRESCENZO, *Interesse nazionale e competenza legislativa regionale. Prime riflessioni a margine del d.d.l. costituzionale A.S. 1825*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2020, 417 ss.; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017; ID., *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 57 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 933 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 ss. In questo senso v. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, ed. X, Milano, 2019, 207, i quali, a conclusione di una complessa analisi, affermano: “A conti fatti, ieri come oggi, il criterio che sta a base dell'assetto costituzionale delle competenze e che orienta tanto la legislazione quanto la stessa giurisprudenza è quello della *natura degli interessi* in gioco” (il corsivo è mio).

<sup>11</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 199 ss., ma soprattutto 204 s.

<sup>12</sup> Cfr. Corte. cost., 26 giugno 2002, n. 282, punto 3 del considerato in diritto, ove, partendo dalla premessa che “la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”, si conclude: “la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”. Da segnalare che proprio in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri regionali è intervenuto anche un rinvio presidenziale da parte del Presidente Ciampi *ex art.* 74 Cost., motivato dalla previsione di una normativa direttamente applicabile in spregio al dettato dell'art. 122 Cost. Cfr. B. CARAVITA, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine ad un recente rinvio presidenziale*, in *www.federalismi.it*, 2002, e A. RUGGERI, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine*

superato un temporaneo approccio definito dalla dottrina “pilatesco”<sup>13</sup>, si è registrata una progressiva correzione di tiro, con pronunce che, ad esempio, hanno escluso l’incostituzionalità di norme di dettaglio statali in tema di governo del territorio<sup>14</sup>. Da ultimo, l’impostazione risulta confermata dalla decisione n. 70 del 2020, in cui la Corte costituzionale in qualche modo supera la stessa distinzione fra norme di principio e di dettaglio contenute nella legge cornice, ritenendo che il T.U. dell’edilizia, *sedes materiae* della legislazione cornice riconducibile al governo del territorio, di fatto contenga “norme dalla diversa estensione sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale”<sup>15</sup> (*mutatis mutandis*, per riportare il ragionamento al caso che ci occupa, il bene non frazionabile meritevole di una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale sarebbe il diritto di elettorato passivo, *ex* artt. 3 e 51 Cost., strettamente connesso al principio democratico che informa di sé l’intero ordinamento, se è vero che il protrarsi dei mandati del Presidente della regione, alla luce dei poteri molto incisivi di cui gode, lede gravemente l’effettiva possibilità di competizione democratica degli altri candidati)<sup>16</sup>.

Orbene, il divieto del terzo mandato ha indubbiamente un contenuto definito, al punto che, al di là dell’auto-qualificazione che ne fa l’art. 2, lett. f) della l. n. 165/2004, pare atteggiarsi piuttosto come regola stringente che come principio (che dovrebbe limitarsi a porre “criteri ed obiettivi”<sup>17</sup>). Ciò, in applicazione

---

*del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali*), in *Forum Quad. cost.*, 19 novembre 2002, il quale si segnala per un immediato ridimensionamento della lettura della decisione n. 282 del 2002, considerata “una base ancora inconsistente per edificare su di essa una solida costruzione teorica dei rapporti tra le leggi di Stato e regione, secondo la Carta novellata”.

<sup>13</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 205, che si riferisce a Corte cost., 13 luglio 2011, n. 205, punto 4 del considerato in diritto, in cui la Corte ha affermato di non voler “affrontare la complessa tematica della generale ammissibilità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, delle norme statali ‘cedevoli’ in ambiti devoluti alla potestà legislativa regionale”.

<sup>14</sup> Corte cost., 14 maggio 2004, n. 146.

<sup>15</sup> Corte cost., 24 aprile 2020, n. 70, punto 9.1. del considerato in diritto, per il quale “Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall’auto-qualificazione, certamente non vincolante per l’interpretazione di questa Corte, contenuta nell’art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio”. Si veda anche il seguente punto 9.2., per il quale “Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, le disposizioni del t.u. edilizia integrano «norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 125 del 2017)”.

<sup>16</sup> Che i principi enunciati dalla l. n. 165/2004 siano “espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.”, era già sostenuto da Corte cost., 14 aprile 2010, n. 143, punto 4.2. del considerato in diritto.

<sup>17</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 199.

dell'art. 10 della l. 10 febbraio 1953, n. 62, dovrebbe giustificare un intervento diretto del giudice ordinario, che constati, nel caso *de quo*, se non l'abrogazione, l'integrazione della disciplina, senza nemmeno la necessità di rivolgersi alla Consulta<sup>18</sup>. Peraltro, va rilevato che, nelle regioni prive di una disciplina legislativa propria dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei funzionari onorari (consiglieri, assessori regionali e Presidente della Giunta), il principio statale finirebbe per integrare un tessuto normativo che è tuttora definito dalla stessa legge statale... evidentemente comportando un *vulnus* meno significativo per l'autonomia regionale.

Cionondimeno, si registra, come vedremo nel prossimo paragrafo, un orien-

---

<sup>18</sup> Deve considerarsi, infatti, tuttora vigente l'art. 10 della l. n. 62/1953, recante una prima disciplina della potestà legislativa concorrente, per il cui comma 1 "le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse"; prevedendosi poi, al secondo comma, che "i Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni". In vero, la perdurante vigenza di questa disposizione sembra emergere dalla lettura della banca dati legislativa "Normattiva", programma di semplificazione normativa avviato, nel nostro ordinamento, con l'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, allo scopo di "promuovere l'informatizzazione e la classificazione della *normativa vigente* al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo" (il corsivo è mio). E tuttavia, va segnalato che questa banca dati non solo non può tener conto delle eventuali abrogazioni tacite delle disposizioni normative; ma neppure è detto registri correttamente l'effetto del meccanismo c.d. "taglialeggi". Sul punto, si vedano, di recente, le considerazioni svolte da A. CELOTTO, *Dubbi sulla sopravvivenza di una norma anacronistica (in margine a C.G.A. n. 88/2018)*, nota a CGARS, II sez. giur., 13 febbraio 2018, n. 88, in *Urb. e app.*, 3/2018, 337 ss. Eppure, testimonia una qualche vitalità del meccanismo previsto nell'art. 10 della l. n. 62/1953 la legge regionale siciliana 5 aprile 2011, n. 6, il cui art. 10, nell'aggiungere alla legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 il nuovo art. 11-bis, disciplina la revoca del Presidente del Consiglio provinciale e del Consiglio comunale, richiedendo la maggioranza dei due terzi per siffatte delibere e disponendo, al comma 2, che "Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni e le Province regionali adeguano i propri statuti alle disposizioni di cui all'art. 11 bis della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, introdotto dal comma 1". Anche in questo caso, tuttavia, l'applicazione giurisprudenziale non è favorevole ad una immediata integrazione della disciplina statutaria locale, decorsi i 90 giorni. In proposito v. C. CORSI, M. ROSINI, *Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale (2013-2017)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, disponibile in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 4 s., ove si esamina Tar Sicilia, 18 maggio 2015, n. 1326. Quindi, deve condividersi l'orientamento di chi, in dottrina, continua a prefigurare una sorta di "doppio binario", che è possibile seguire in caso di sopravvenienza del principio statale (tanto l'abrogazione quanto l'invalidità sopravvenuta), in ragione della "struttura delle disposizioni"; evidentemente alludendo al grado di determinatezza del principio statale, lì dove maggiore determinazione del portato normativo potrebbe facilitare la constatazione dell'avvenuta abrogazione da parte degli operatori. Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 203. Si segnala, peraltro, che la possibilità del doppio binario (abrogazione/illegittimità costituzionale sopravvenuta) è stata teorizzata la prima volta, con riferimento al tema della vigenza della legislazione pre-costituzionale dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dalla prima storica Sentenza della Consulta: Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1.

tamento diverso della magistratura ordinaria, restia ad applicare direttamente i principi statali, richiedendo comunque l'interposizione della legge regionale.

Ciò, se è espressione di una certa prudenza interpretativa da parte della giurisprudenza di merito, è certamente anche causato dalla "grave mancanza che perdura, quella per cui nel quadro costituzionale, nel vecchio come pure nel nuovo, non si prende partito una buona volta in modo chiaro e fermo a favore di questo o quel canone di composizione delle fonti in sistema"<sup>19</sup>. E, certamente, fra le criticità strutturali dell'ordinamento, che possono aver concorso a determinare la situazione qui esaminata, un posto di primo piano riveste la mancata previsione di forme di negoziazione fra Stato e Regioni relativamente, fra l'altro, all'adozione della legge che pone i principi fondamentali nelle materie indicate nell'art. 122, comma 1, Cost., estesa anche ai problemi di coordinamento o di diritto transitorio: in un sistema cooperativo ispirato al principio di leale collaborazione fra livelli istituzionali, infatti, il coinvolgimento delle regioni sembra indispensabile per renderle più partecipi e meno propense a ricercare strategie di elusione rispetto all'impianto normativo etero-imposto dallo Stato<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Idem*, 202. Si segnala come nel nostro ordinamento una soluzione interessante, che potrebbe essere generalizzata in sede di revisione costituzionale, si rinviene nell'ordinamento della regione Trentino-Alto Adige, ove l'art. 2 del D.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento", prevede che le legislazioni regionale e provinciale devono adeguarsi ai nuovi principi fondamentali entro sei mesi successivi alla pubblicazione della legge statale nella Gazzetta Ufficiale ovvero nel termine più ampio stabilito *ex lege*, frattanto rimanendo applicabili le disposizioni regionali e provinciali preesistenti. Decorso il termine suddetto, nel caso di omissione regionale, il Governo può impugnare dinanzi alla Corte costituzionale le disposizioni regionali, per violazione diretta dello Statuto regionale. Sul punto v. M. PEDRAZZA GORLERO, S. CATALANO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., 191 s.

<sup>20</sup> Non vi è dubbio che la soluzione istituzionale che consentirebbe l'effettiva partecipazione regionale (ma anche da parte delle autonomie territoriali minori) nell'approvazione delle discipline di proprio interesse, sulla scorta dell'esperienza maturata negli Stati federali, consisterebbe nel superamento, in sede di revisione costituzionale, del bicameralismo perfetto e nella previsione di un "Senato delle Autonomie". Sul punto v., *ex multis*, A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, Intervento al Seminario *La Costituzione Spagnola e il nazionalismo catalano: l'asimmetria sta esplodendo?*, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, S.M. Capua Vetere, 31 gennaio 2018, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17/2018; E. CARLONI, *Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e "nuovissimo" Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2016, 477-482; A. DE PETRIS, *Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo senato delle autonomie? Riflessioni critiche ispirate dall'esame del modello Bundesrat*, Intervento al convegno *Rappresentanza Politica e Autonomie*, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, 13 giugno 2016, in *Nomos*, 3/2016. Ma, com'è noto, tutti i tentativi di riforma del bicameralismo nel nostro ordinamento sono naufragati; né ad oggi ha trovato traduzione nei regolamenti parlamentari l'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il quale, peraltro, incomprensibilmente, si riferisca solo alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 Cost., non estendendo la previsione a tutti i casi in cui la Costituzione richiami le "leggi della Repubblica", compresa l'ipotesi, che ci occupa, dell'art. 122, comma 1, Cost.

3. *La prassi pregressa: la disapplicazione del divieto del terzo mandato nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna; l'applicazione pro futuro nelle regioni Veneto e Marche*

In ogni caso, come si è anticipato, l'impostazione secondo cui il limite di mandati per il Presidente della regione direttamente eletto dal corpo elettorale rimanga improduttivo di effetti, finché non sia recepito dalla legislazione elettorale regionale, è stata fatta propria dalla giurisprudenza di merito.

La strada del principio è, infatti, lastricata da plurime disapplicazioni, giustificate dal suo mancato (o tardivo e solo *pro futuro*) recepimento da parte delle leggi regionali.

La questione si è posta, però, con sfumature diverse.

Nelle elezioni regionali del 2010, infatti, sia per la Lombardia che per l'Emilia-Romagna, sono stati rieletti per un terzo mandato i rispettivi Presidenti (Roberto Formigoni e Vasco Errani). A fronte dei ricorsi elettorali presentati alla magistratura ordinaria di Milano e di Bologna, si è registrato, tuttavia, sia in primo che in secondo grado, un analogo orientamento, affermandosi la competenza della legge regionale per la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente della regione e, quindi, la non diretta applicazione del limite di principio contenuto nella l. n. 165/2004 (art. 2, lett. f)<sup>21</sup>.

Si riportano, per una migliore comprensione di queste decisioni, ma anche per il rilievo di precedente che possono assumere rispetto al caso della regione Campania, alcuni passaggi della motivazione. La Corte d'Appello di Milano, nella sentenza n. 1404/2011, confermando la decisione del Tribunale di primo grado (sentenza n. 9053/2010)<sup>22</sup>, si è appigliata a rilievi di ordine formale: lo stesso art. 1 della l. n. 165/2004 chiarisce di dettare “i *principi fondamentali* ai sensi dell'art. 122 Cost.”; ma soprattutto la lettera f) dell'art. 2, diversamente da quanto previsto dalle lettere a)-e) dello stesso articolo, rinvia espressamente alla “normativa

---

<sup>21</sup> Questa impostazione sembrerebbe confermata dalla Suprema Corte di Cassazione, per la quale “qualora una regione non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. e dell'art. 2 della l. n. 165/2004, è applicabile, nei confronti dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere prevista dall'art. 2, n. 10, della l. n. 154 del 1981...”. Cfr. Cass., sez. un., 25 luglio 2006, n. 16898. Questo perché – sono sempre parole della Cassazione – “l'articolo 2 della legge n. 165 è diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale”. E, tuttavia, non è scontato che i principi enunciati in questa decisione della Cassazione, pronunciata con riferimento ai consiglieri regionali, valgano anche per i Presidenti di Regione, estendendosi cioè alla clausola di cui alla lettera f) dell'art. 2 della l. n. 165/2004, certamente più specifica delle altre cause di ineleggibilità elencate in questo articolo.

<sup>22</sup> La sentenza è integralmente pubblicata in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11 del 1° giugno 2011. Ne ricostruisce il contenuto A. LOLLO, “Non c'è due senza tre”. È legittima la terza elezione consecutiva del Presidente della Regione eletto a suffragio universale diretto, in *Diritti Regionali*, del 31 maggio 2011, reperibile in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

regionale adottata in materia”. Ne consegue che, da una parte, risulterebbe ancora applicabile, grazie al rinvio contenuto nell’art. 5 della l. cost. n. 1/1999, la disciplina elettorale statale anteriore (l. 17 febbraio 1968, n. 108, e l. 23 febbraio 1995, n. 43), che non contempla alcun limite al numero dei mandati; dall’altra, il principio statale che vieta la rielezione al terzo mandato vincolerebbe il solo legislatore regionale, obbligato a rispettare detto limite all’atto dell’adozione della disciplina legislativa di dettaglio, a pena, evidentemente, di incorrere in un caso di incostituzionalità per violazione della norma interposta (*id est*: art. 2, lett. f, l. n. 165/2004). Sostanzialmente analogo è il ragionamento seguito dalla Corte d’Appello di Bologna, prima sezione civile, con la sentenza n. 453 del 25 marzo 2011, depositata il 20 aprile dello stesso anno, svolto in poco più di tre pagine<sup>23</sup>.

Ma vi è un ulteriore passaggio compiuto dalla Corte d’Appello di Milano, che merita di essere evidenziato, lì dove si ridimensiona il tema della diretta applicabilità dell’art. 2 della l. n. 165/2004, considerando un ulteriore argomento come dirimente ai fini della decisione: “quand’anche si ritenesse il principio di cui alla lettera f) immediatamente operativo *erga omnes*, non ne conseguirebbe, per ciò solo, la declaratoria di ineleggibilità dell’appellato Formigoni, atteso che il divieto in parola potrebbe trovare applicazione solo per le elezioni successive all’entrata in vigore della legge e quindi a far tempo dalle elezioni svolte nel 2005”. In altre parole, la Corte d’Appello considera in ogni caso non applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame, in ragione del principio generale di irretroattività della legge (art. 11 preleggi al c.c.), il divieto del terzo mandato, se non, al più, a partire dall’anno in cui possono maturare i due mandati successivi all’entrata in vigore della l. n. 165/2004<sup>24</sup>.

Diverso è, infine, il precedente relativo alla regione Veneto, la quale ha adottato solo nel 2012 la legge elettorale regionale, che ha recepito il limite dei due mandati per il Presidente della regione; con la conseguenza che solo da quella data si è previsto che decorresse il termine per calcolare i mandati: consentendo, così, al Presidente uscente, Luca Zaia, di azzerare il suo primo mandato ed aprendo la strada ad altre due possibili rielezioni, poi di fatto avvenute nel 2015 e nel 2020<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Attualmente la materia elettorale in quella regione è disciplinata dalla l. reg. 23 luglio 2014, n. 21, recante “Norme per l’elezione dell’Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale”, per il cui art. 7 “Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta regionale chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi”.

<sup>24</sup> In questo senso si era già espresso S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l’ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2009, il quale, pur non mettendo in discussione l’immediata applicabilità del divieto, lo considera applicabile a decorrere dalle elezioni del 2015, nel rispetto del principio di irretroattività della legge.

<sup>25</sup> L. reg. 16 gennaio 2012, n. 5, recante “Norme per l’elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio Regionale”, il cui art. 6 prevede il limite dei due mandati per il Presidente (ma anche per gli Assessori regionali) e, all’art. 27, comma 2, dispone che esso si applichi “con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge”.

Su questa falsariga si è mossa anche la regione Marche, la quale, con la legge regionale 1° febbraio 2005, n. 5<sup>26</sup>, ha parimenti disposto che il limite al numero dei mandati dovesse applicarsi solo *pro futuro*<sup>27</sup>; anche se, questa volta, a differenza di quanto accaduto per il Presidente Zaia, il “Governatore” uscente (espressione giornalistica, questa, ma ormai molto diffusa), Gian Mario Spacca, è risultato sconfitto nel suo terzo appuntamento con le urne del 31 maggio 2015.

#### 4. *In prospettiva: il “caso Campania”*

Ora, rispetto ai precedenti riportati, sembrerebbe, stando alla dichiarazione richiamata ad apertura di queste riflessioni, che in Campania il Presidente De Luca si prepari a proporre alla sua maggioranza in Consiglio regionale una legge che, sui modelli veneto e marchigiano, disciplini espressamente i principi relativi alle cause di ineleggibilità e a quelle di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali: in attuazione della l. n. 165/2004, certo; ma anche per ottenere il risultato di “azzerare” i suoi primi dieci anni di governo...

Durante un'intervista resa ad un quotidiano nella scorsa estate gli suggerivo pubblicamente la strada dell'inerzia<sup>28</sup>: *quieta non movere...* Cerco in questa sede di chiare più diffusamente l'affermazione.

La magistratura campana potrebbe “salvare” lo scanno di De Luca al terzo mandato, come già accadutogli nel 2015, in pendenza di una ben più delicata – e complessa – questione di incandidabilità<sup>29</sup>: in sede di giurisdizione ordinaria i

---

<sup>26</sup> Recante “Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 - Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27” (a sua volta recante “Norme per l'elezione del consiglio e del presidente della Giunta regionale”) su cui v., diffusamente, D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum Quad. cost.*, 6/2015.

<sup>27</sup> Questa disposizione richiama il limite dettato dalla l. n. 165/2004 ma, nell'unica disposizione transitoria e finale, ne rinvia l'efficacia: “La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dall'articolo 2 di questa legge, si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge”.

<sup>28</sup> Ho anticipato questo ragionamento nell'intervista resa al *Corriere del Mezzogiorno-Campania* del 6 agosto 2021.

<sup>29</sup> Si tratta di una vicenda complessa, sulla quale è intervenuto dapprima il TAR Salerno, sospendendo il provvedimento prefettizio che inibiva a De Luca l'esercizio della carica di Sindaco di Salerno; poi, con riferimento alla carica di “Governatore”, nell'ordine, è intervenuto il TAR Napoli, la Cassazione a Sezioni unite Civili, il Tribunale di Napoli e la Corte costituzionale, che pure dichiarava infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla “legge Severino” (Corte cost., 19 novembre 2015, n. 235). La complessa questione si è poi risolta con l'assoluzione con formula piena in Corte d'appello (“perché il fatto non sussiste”) del Presidente De Luca, che ha fatto venire meno la causa di incandidabilità. Sulla decisione della Consulta,

magistrati napoletani, infatti, potrebbero sposare le tesi dei colleghi meneghini e bolognesi, quantomeno rispetto alla necessità del recepimento con legge regionale del divieto del terzo mandato<sup>30</sup>. Certo, essendoci in Campania una legge elettorale regionale (l. reg. 27 marzo 2009, n. 4) – in ciò si palesa la più significativa differenza del caso campano rispetto ai precedenti sopra evocati – che, pur senza regolare espressamente, come avrebbe dovuto *ex art.* 122, comma 1 Cost., i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, ha compiutamente disciplinato la procedura elettorale<sup>31</sup>, egli, ove riletto al terzo mandato, si troverebbe con ogni probabilità di fronte alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, come eccezione processuale nel corso del giudizio avviato dagli avversari politici; nonché di fronte all'eventualità – tutt'altro che peregrina – di una decisione additiva della Consulta, che integri la legge regionale campana con la previsione espressa del divieto del terzo mandato, operante *ex tunc*.

Tuttavia, la questione di legittimità costituzionale va sollevata da un giudice, che deve essere ben attento a motivarla adeguatamente per non incorrere in ipotesi di improcedibilità o inammissibilità; e, in ultima analisi, quantomeno fra l'adozione da parte del giudice rimettente dell'ordinanza di rinvio, la sospensione del giudizio *a quo* e la pronuncia della Corte costituzionale, il "Governatore" guadagnerebbe tempo<sup>32</sup>.

---

prima ricordata, si rinvia ai commenti di G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 30 gennaio 2016; C. MARCHESI, *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Forum Quad. cost.*, 28 gennaio 2016; L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2016; F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016; V. PUPO, *La "legge Severino" al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Le Regioni*, 2, 2016, 361 ss. Link ai provvedimenti giudiziari prima sommariamente citati si rinviengono in *www.lexitalia.it/a/2015/56719*. Sulla sospensione di De Luca v., anche, L. D'ANGELO, *Caso De Luca: questa sospensione "non s'ha da fare"*, in *Forum Quad. cost.*, 4 luglio 2015.

<sup>30</sup> Non è, infatti, utilizzabile per la Campania l'ulteriore argomentazione addotta come principale dalla Corte d'Appello di Milano, quella cioè per cui la l. n. 165/2004 troverebbe applicazione solo per le elezioni successive alla sua entrata in vigore. L'inesorabile decorso del tempo, infatti, ha fatto superare questo argomento. In ogni caso, per spunti critici al riguardo v. IL REGIONALISTA, *Ancora sul divieto di terzo mandato alla carica di Presidente della Giunta regionale*, cit.

<sup>31</sup> Questa ricostruzione appare in vero fondata, non ritenendosi di accedere alla tesi, costruita peraltro in termini dubitativi, secondo cui comunque la l. reg. campana n. 4/2009 richiamerebbe tacitamente il divieto del terzo mandato, lì dove prevede che all'elezione del Presidente si applichino la l. n. 108/1968, e la l. n. 43/1995, così come integrate dall'articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; nonché, in quanto compatibili, "le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia" (art. 1, comma 3, l. reg. campana n. 4/2009). Cfr L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regioni*, cit., 26 s.

<sup>32</sup> Nel frattempo, il Presidente in carica esplica le sue funzioni *ex art.* 2, comma 1, lett. d)

Questa scelta, mi rendo conto, di primo acchito, può sembrare meno proficua e più rischiosa dal punto di vista dell'aspirante "Governatore" di lungo corso... Ma anche le soluzioni veneta e marchigiana non è detto che siano del tutto prive di rischi, ovviamente nell'ottica di De Luca. E questo per almeno due ordini di ragioni.

La prima: una nuova legge regionale, ovviamente, abilita il Governo ad adire la Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. E fra i motivi di impugnazione in via di azione, il Governo potrebbe indicare proprio l'intenzione del riformatore regionale di integrare la legge incostituzionale (l. reg. n. 4/2009, che non ha recepito il divieto del terzo mandato per il Presidente della regione, posto dall'art. 2, lett. f, della l. n. 165/2004) al malcelato scopo di perpetrare per un ulteriore decennio proprio quella situazione di illegittimità, cui formalmente sembra porre rimedio<sup>35</sup>. Certo, non è detto che ci siano le condizioni politiche per una simile impugnativa: fino ad ora si è registrato una sorta di accordo *bipartisan* fra partiti, ciascuno interessato a confermare, anche oltre il limite del doppio mandato, i propri vertici regionali; per cui il Governo ha

---

della l. n. 165/2004, per il cui ultimo allinea "l'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi". Né va sottovalutato che lo Statuto della Campania, all'art. 46, prevede che "in caso di (...) dimissioni volontarie del Presidente della Giunta regionale, il vice-presidente, la Giunta regionale e il Consiglio regionale rimangono in carica per l'esercizio dell'ordinaria amministrazione fino all'insediamento dei nuovi organi" (comma 7): quindi, basterebbe che il Presidente presentasse le sue dimissioni sia pure solo nell'intervallo temporale fra il deposito della sentenza alla cancelleria della Corte e la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, per consentire al gruppo dirigente che lo affianca di arrivare alle nuove elezioni con la regione nel proprio controllo politico. Ovvero, potrebbe anche più proficuamente applicarsi il comma 8 dello stesso art. 46, per il quale "in caso di votazione di sfiducia o di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio, il Presidente della Giunta regionale, la Giunta e il Consiglio rimangono in carica per l'esercizio dell'ordinaria amministrazione fino all'insediamento dei nuovi organi": in questo caso sarebbe lo stesso Presidente, sfiduciato prima ancora della decadenza, a reggere le sorti regionali fino all'insediamento dei nuovi organi. Peraltro, una simile strada è stata seguita dal Presidente Formigoni nel 2013, consentendogli una lunga fase transitoria, in attesa delle nuove elezioni regionali, nelle quali i poteri del Presidente della regione, soprattutto in tema di nomine, sono stati tutt'altro che limitati all'ordinaria amministrazione. Cfr. D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2013, part. 511 ss.

<sup>35</sup> È solo il caso di ricordare che non sempre la modifica o l'abrogazione di una legge preclude alla Corte costituzionale di pronunciarsi: per costante orientamento della Corte, infatti, la cessazione della materia del contendere è pronunciata qualora la modifica intervenuta abbia carattere soddisfacente delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato *medio tempore* applicazione. Si vedano al riguardo Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 287; nonché Id., 16 luglio 2019, n. 180.

ritenuto, tanto nel caso della legge veneta<sup>34</sup> che di quella marchigiana<sup>35</sup>, di non impugnarle, con riferimento al profilo che ci interessa. Parimenti è certo che non sia possibile ad oggi preconizzare né la data di concreta adozione della nuova legge regionale né gli scenari politici che si determineranno frattanto. Ma non si può nemmeno escludere che in quel momento ci siano le condizioni perché il Governo impugni la nuova legge elettorale, *ex art. 127 Cost.*

La seconda: in ogni caso, l'avversario politico eventualmente sconfitto dal rieletto al terzo mandato potrebbe comunque ricorrere avverso il risultato elettorale e proporre in giudizio l'eccezione di illegittimità costituzionale della nuova legge elettorale, per le stesse ragioni esposte al punto che precede. E un giudice *a quo* sensibile a valutazioni di legalità costituzionale potrebbe sollevare parimenti la questione innanzi alla Consulta... con un esito non certamente scontato<sup>36</sup>.

Insomma, sembra evidente che il vero rischio per il Presidente al terzo mandato è rappresentato dal vaglio della Corte costituzionale: meno occasioni ci sono per approdarvi e più possibilità sussistono perché possa reiterare i mandati<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Con Delibera del Consiglio dei ministri del 13 febbraio 2012, infatti, il Governo si limitava ad impugnare la legge della regione Veneto, con riferimento all'art. 2 ed al correlato articolo 27, per il quale "Il numero dei Consiglieri regionali è determinato dalla popolazione residente nella regione, nella misura di uno ogni centomila con esclusione della parte frazionaria del quoziente ottenuto", senza prendere per nulla in considerazione gli artt. 6 e, soprattutto, 27.

<sup>35</sup> Il Consiglio dei ministri del 21 aprile 2015 ha ritenuto di non impugnare la l. reg. Marche 5/2015 in "considerazione degli ampi margini tecnico-giuridici di incertezza".

<sup>36</sup> Peraltro, poche *chance* avrebbe la proposizione, da parte della difesa del "Governatore", della questione di legittimità costituzionale del limite al numero dei mandati, alla luce dell'orientamento della Consulta, di recente confermato nel caso, in vero strutturalmente differente, dei Componenti del Consiglio dell'ordine degli avvocati. Cfr. Corte cost., 10 luglio 2019, n. 173, per la quale ci si permette di rinviare a M. GALDI, *Il limite del doppio mandato e la democrazia dei cittadini*, in *Consulta online*, III/2019, 550 ss., reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>37</sup> Di fronte al chiaro tentativo di aggirare il divieto del terzo mandato, non va peraltro esclusa la possibilità che il Governo eserciti poteri sostitutivi *ex art. 120*, comma 2, *Cost.*, come di recente avvenuto con il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, per emendare la disciplina elettorale della regione Puglia, che non contemplava, come imposto dalla l. n. 165/2004, la doppia preferenza di genere. Per cogliere, con approccio sinottico, l'analoga natura delle questioni, basta, peraltro, attingere dal d.l. n. 86/2020 i passaggi logici seguiti, evidentemente replicabili nel caso di ulteriore disapplicazione della l. 165/2004 in tema di limite dei mandati del Presidente di regione: 1) "tra i principi fondamentali vincolanti per la funzione legislativa regionale in materia di sistemi elettorali è stabilito il principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive" (art. 4, comma 1, lettera *c-bis*, della l. n. 165/2004); 2) "necessario a tutela dell'unità giuridica della Repubblica garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione". Ebbene, non pare possa escludersi che la "tutela dell'unità giuridica della Repubblica" sia in grado di giustificare anche un intervento governativo teso a consentire, a vent'anni di distanza dall'adozione della l. n. 165/2004, la sua applicazione con riferimento all'art. 2, lett. f). Sul recente d.l. in tema di parità di genere v. S. BISSARO, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del Governo ex art. 120, secondo*

## 5. *Considerazioni conclusive*

In sostanza, sarebbe forse più prudente per il Presidente De Luca evitare di promuovere una legge regionale, che vieti il terzo mandato con efficacia *ex nunc*. Peraltro, l'esperienza dovrebbe avergli insegnato che talora, a valor "giocare" con la legge e la Costituzione, si sollecitano interventi della Consulta il cui esito è deteriore rispetto alla situazione che si vorrebbe migliorare (il caso dell'annullamento della legge regionale campana 22 giugno 2017, n. 19, in tema di abusivismo edilizio, *docet*)<sup>38</sup>.

In conclusione, mi sia però consentito di tornare a indossare le vesti del giurista puro, che aspira al *sollen* (dover essere) e registra talora con sconcerto il *sein* (essere), per rilevare un dato ordinamentale, che emerge con evidenza da quanto accaduto (e probabilmente accadrà) in tema di limite dei mandati del Presidente della regione.

Personalmente non dubito che questo limite, in una forma di governo regionale che contempra l'elezione a suffragio universale e diretto della principale carica esecutiva, costituisca un fondamentale presidio di democrazia: esso garantisce, come è stato rilevato, le due principali esigenze sottese ad ogni ipotesi di ineleggibilità, vale a dire "la libera e genuina espressione del voto popolare, nonché la primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale"<sup>39</sup>; assicura, inoltre, il contemperamento tra l'esigenza di non disperdere l'esperienza e quella di non blindare il ceto politico rispetto a un fisiologico ricambio nel tempo<sup>40</sup>; ma soprattutto, come ho avuto occasione di sostenere altrove, esso risponde all'an-

---

*comma, Cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della Regione Puglia*, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 44-73. Ma sul tema v., anche, U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e 'votata'*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, 2, 2020, 403-417; E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*, in *www.federalismi.it*, n. 34/2020, 18-44.

<sup>38</sup> Sia consentito rinviare per questa vicenda alle osservazioni già svolte in M. GALDI, *Incostituzionalità della previsione di linee guida regionali in tema di acquisizione al patrimonio comunale di immobili abusivi e limiti delle leggi provvedimento. Un commento a prima lettura di Corte cost.*, 5 luglio 2018, n. 140, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018.

<sup>39</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, cit. Ma gli argomenti che possono portarsi a favore della limitazione del numero dei mandati sono molteplici. Fra gli altri v. D. CODUTI, *Incompatibilità "interne" e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e ("casuali") ricorsi governativi*, in *Nuove Autonomie*, 6/2005, 971 ss., ma specialmente 979, per il quale "Un Presidente della Giunta – eletto a suffragio universale e diretto – che non incontra limiti al numero dei mandati consecutivi che può ricoprire può utilizzare la "minaccia" delle proprie dimissioni, come strumento di pressione sul Consiglio regionale, con un certo grado di discrezionalità (purché – ovviamente – ritenga di poter essere rieletto). Viceversa, un limite al numero dei mandati comporta un utilizzo delle dimissioni solo come *extrema ratio*".

<sup>40</sup> Sull'opportuno contemperamento delle due esigenze v. S. PRISCO, *De Luca ter? Possibile, ma la classe dirigente non può essere eterna*, cit.

tica logica del costituzionalismo, che ha bisogno di limitare il potere per evitare che degeneri in tirannide<sup>41</sup>.

E, invece, la storia della (dis)applicazione del divieto del terzo mandato per i vertici dell'esecutivo ha visto premiare l'omessa disciplina legislativa regionale, che ha consentito in più casi a Presidenti di regione che avevano già espletato due mandati di ricandidarsi e di governare ulteriormente. Cosicché, quella che Costantino Mortati aveva definito una "anomalia", e cioè il caso in cui una regione si fosse astenuta dal dettare la disciplina di propria competenza<sup>42</sup>, nel nostro Paese è diventata, ahimè, una regola premiante<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> M. GALDI, *Il limite del doppio mandato e la "democrazia dei cittadini"*, cit., Ma si veda sul punto anche C. FUSARO, *È un tale «nonsense» il limite di mandato?*, in *Quad. cost.*, 3/2003, 647-649.

<sup>42</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, ed. VII, Padova, 1969, 863.

<sup>43</sup> Per la regione Campania si configura addirittura una doppia omissione, considerato che non viene disatteso solo il principio fondamentale sancito nella l. n. 165/2004, ma anche lo stesso Statuto campano, che all'art. 26, comma 4, lett. d), prevede espressamente fra i compiti del Consiglio regionale che disciplini "in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, i casi di ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi anche sopravvenuti dei consiglieri regionali, del Presidente della Giunta regionale e di componenti la Giunta regionale".

Marco Galdi

### **Abstract**

Tornato alla ribalta delle cronache il tema del limite al numero dei mandati del Presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto, esso continua a porre questioni di diritto intertemporale, come già accaduto nell'esperienza di diverse regioni italiane, che vanno inquadrare nel più ampio contesto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra legge cornice e disciplina regionale.

The third mandate of the President of the Region confronted with the limit of the fundamental principles established by the “law of the Republic”

Back in the news the issue of the limit to the number of mandates of the President of the Region elected by universal and direct suffrage, it continues to pose questions of intertemporal law, as already happened in the experience of several Italian regions, which must be framed in the broader context of the evolution of constitutional jurisprudence on the relationship between frame law and regional discipline.