

CARLO COLAPIETRO

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre

carlo.colapietro@uniroma3.it

**CONSIDERAZIONI INTORNO AL DIVIETO DI TERZO
MANDATO CONSECUTIVO, TRA TENTATIVI DI
ELUSIONE LEGISLATIVA E PRESCRIZIONI DI RANGO
COSTITUZIONALE**

**CONSIDERATIONS AROUND THE PROHIBITION OF A THIRD
CONSECUTIVE TERM, BETWEEN ATTEMPTS AT LEGISLATIVE
EVASION AND CONSTITUTIONAL-LEVEL PROVISIONS**

SINTESI

Il saggio affronta il tema del divieto di terzo mandato consecutivo del Presidenti della Giunta regionale. Più nello specifico tale previsione, contenuta nella legge n. 165 del 2004, viene inserita all'interno di una ricostruzione più ampia relativa alla preclusione al terzo mandato degli organi esecutivi ad elezione diretta, che – sulla base dell'esegesi del giudice delle leggi di plurimi articoli della Costituzione – assurge oggi a principio fondamentale riguardante il sistema elettorale degli enti sub statali. Partendo dall'analisi delle diverse normative regionali volte ad eludere tale principio, a causa del dubbio circa la sua diretta applicabilità, il saggio esamina la posizione assunta dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 64 del 2025, interrogandosi anche sulla sua estensione alle Regioni speciali e alle Province autonome. Infine, l'Autore auspica la costituzionalizzazione del limite, per garantirne l'uniformità e la tenuta nel tempo, richiamando, in parallelo, il recente dibattito sul premierato.

ABSTRACT

The essay addresses the issue of the prohibition of the third consecutive term of the Presidents of the Regional Council. More specifically, this provision, contained in law no. 165 of 2004, is included in a broader reconstruction relating to the foreclosure to the third term of executive bodies by direct election, which - on the basis of the exegesis of the judge of the laws of multiple articles of the Constitution - arises today as a fundamental principle concerning the electoral system of sub-state entities. Starting from the analysis of the various regional regulations aimed at evading this principle, due to the doubt about its direct applicability, the essay examines the position taken by the Constitutional Court in the recent judgment no. 64 of 2025, also questioning its extension to the Special Regions and the Autonomous Provinces. Finally, the author calls for the constitutionalization of the limit, to guarantee its uniformity and tight-

ness over time, recalling, in parallel, the recent debate on the premiership.

PAROLE CHIAVE: divieto del terzo mandato consecutivo - par condicio elettorale - elusione legislativa - giurisprudenza costituzionale - democraticità del sistema elettorale.

KEYWORDS: prohibition of a third consecutive term - electoral level playing field - legislative evasion - constitutional case law - democratic legitimacy of the electoral system

INDICE: 1. Introduzione: elezione diretta e necessità della limitazione dei mandati. – 2. L'art. 122 Cost. e il limite di cui all'art. 2, co. 1, lett. j), della legge n. 165 del 2004. – 3. La goccia che ha fatto traboccare il vaso: il caso della Campania e il ricorso del Governo. – 4. La decisione della Corte. – 5. Il divieto di terzo mandato e la legge della provincia autonomia di Trento. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione: elezione diretta e limitazione dei mandati

La previsione di un limite ai mandati consecutivi per gli organi elettivi a funzione esecutiva – pur traducendosi, di fatto, in una restrizione del diritto di elettorato passivo – trova la sua *ratio* nell'esigenza di prevenire fenomeni di concentrazione eccessiva e di personalizzazione del potere¹.

A questo riguardo, la Corte costituzionale, intervenendo sulla questione del divieto di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con almeno 5.000 abitanti, ha evidenziato come tale limite sia finalizzato a «realizzare e tutelare altri fondamentali diritti e principi costituzionali: la concreta parità di condizioni tra i candidati, la libertà di voto degli elettori, l'autenticità del confronto elettorale, il ricambio fisiologico della rappresentanza politica e, in ultima analisi, la stessa democraticità degli enti locali»².

Sebbene sia chiara la differenza tra i due livelli di governo, l'elezione del Presidente della Regione a suffragio universale e diretto mostra rilevanti analogie con il modello previsto per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, che «ha preceduto largamente la legge Cost. n. 1/1999, rispetto alla quale anzi ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento»³.

La ragione alla base del limite alla rieleggibilità risiede soprattutto nel fatto che – come evidenziato dal confronto con diversi ordinamenti – esso è solitamente previsto nei sistemi di governo in cui il Presidente, eletto a suffragio

1 Sul tema cfr. almeno i più recenti contributi: N. LUPO, *Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale*, in *Rivista il Mulino*, 17 gennaio 2024; M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, in *federalismi.it*, 7 febbraio 2024, 138 s.; F. FOTI, *Il Presidente regionale di fronte al limite del "doppio mandato": «should I stay or should I go?»*, in *federalismi.it*, 18 dicembre 2024, 75 s.; E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2023, 1239 s.

2 Corte cost., 7 marzo 2023, n. 60. Sul tema si vedano C. NAPOLI, *Accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e disuguaglianze di fatto. Riflessioni a margine della sentenza n. 60/2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2023, 172 s.; M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2023, 757 s. Sulle sentenze n. 60 del 2023 e n. 196 del 2024 cfr. anche S. FILIPPI, *Riflessioni su elezione diretta dei sindaci e limitazione al numero di mandati consecutivi, a partire dalla giurisprudenza costituzionale recente*, in *federalismi.it*, n. 19/2025, 155 ss.

3 Corte cost., sent. n. 2 del 2004, su cui M. VOLPI, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, n. 4/2004.

universale diretto, unisce alla legittimazione popolare anche il ruolo di vertice del potere esecutivo, in un contesto istituzionale fondato sulla separazione dei poteri⁴. In tali ipotesi, il divieto di cui si discorre è pensato come strumento di contenimento del potere, con l'obiettivo di evitare eccessive concentrazioni e la personalizzazione della *leadership*, fenomeni che potrebbero mettere a rischio l'equilibrio complessivo del sistema politico⁵.

Tale orientamento trova ampio riscontro anche nella giurisprudenza di legittimità, che ha riconosciuto nella *ratio* sopra richiamata una pluralità di finalità meritevoli di tutela, come in primo luogo la garanzia della libertà sostanziale del diritto di voto dei cittadini⁶ e la salvaguardia dell'imparzialità dell'amministrazione, attraverso la prevenzione di un'eccessiva permanenza nelle funzioni di governo locale, potenzialmente idonea a favorire fenomeni clientelari⁶; in secondo luogo, la promozione del ricambio alla guida delle amministrazioni locali⁷ e la prevenzione di forme di personalizzazione nell'esercizio del potere da parte dell'amministratore⁷; infine, l'esigenza di scongiurare fenomeni di irrigidimento e cristallizzazione degli assetti politico-amministrativi locali⁸.

Anche la giurisprudenza amministrativa, in relazione alle elezioni dei sindaci, ha evidenziato come il limite al numero dei mandati consecutivi rappresenti un punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'organo esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una singola figura, con il rischio che tale assetto generi effetti distorsivi sulla *par condicio* nelle competizioni elettorali successive, compromessa da posizioni di rendita⁹.

Quanto ai sindaci, è appena il caso di ricordare che il limite opera per i grandi comuni (oltre i 15.000 abitanti)¹⁰, mentre la disciplina prevista dall'art. 51, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (c.d. T.U.E.L., di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), così come modificata nel 2024 dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2024¹¹ (conver-

4 E. RINALDI, *Il limite del terzo mandato nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2023, 1240 s.

5 T.E. FROSINI, *Elezione diretta del sindaco e limite alla rieleggibilità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2001, p. 160.

6 Cass., Sez. I civ., sentenze 26 marzo 2015, n. 6128, e 6 dicembre 2007, n. 25497.

7 Cass., Sez. I civ., sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895.

8 Cass., Sez. I civ., 9 ottobre 2007, n. 21100.

9 Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765.

10 L'art. 51, comma 3 del TUEL prevedeva il limite di due mandati consecutivi per i Comuni più popolosi (oltre 15.000 abitanti), ad eccezione dell'ipotesi in cui uno dei mandati avesse avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per una causa diversa dalle dimissioni volontarie. La decisione di prevedere il limite solo per i Comuni più popolosi è stata presa a causa delle ingenti difficoltà, soprattutto nei Comuni più piccoli, a reperire cittadini disposti a candidarsi alla carica di sindaco.

11 Recante "*Disposizioni urgenti per le elezioni 2024*". Secondo quanto evidenziato nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione, infatti, nei comuni di minore dimensione demografica risulta di fatto spesso problematico individuare candidature per la carica di primo cittadino, per cui il divieto di rielezione per un terzo mandato comporta rilevanti criticità.

tito, con modificazioni, nella legge n. 38 del 2024), ha innalzato a tre i mandati consecutivi dei sindaci dei Comuni “intermedi” (con una popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti) e ha eliminato ogni limite per quelli dei Comuni più piccoli (con una popolazione fino a 5.000 abitanti)¹².

Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere che il numero massimo di mandati – in particolare il divieto di un terzo mandato consecutivo – rappresenti (laddove applicabile) un principio di rango costituzionale condiviso negli ordinamenti che prevedono l'elezione diretta degli organi di vertice. In termini più generali, la limitazione dei mandati consecutivi nelle cariche monocratiche di governo va intesa come espressione di un principio generale di organizzazione democratica, tipico di ogni sistema che adotti l'elezione popolare diretta.

Ciò nonostante, alcune Regioni hanno continuato a tentare l'introduzione o l'applicazione di strumenti giuridici finalizzati a consentire un terzo mandato consecutivo al proprio Presidente, così palesando i più preoccupanti aspetti (*rectius*: derive) di una «ideologia della concentrazione e dell'unidimensionalità del potere», che nel nostro ordinamento si è fatta particolare spazio a seguito della riforma costituzionale del 1999¹³. Tra gli esempi più recenti si segnalano la Campania e, successivamente, la Provincia autonoma di Trento: circostanze che hanno indotto il Governo a proporre due ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale. Il caso della Campania costituisce l'ultimo sviluppo di una vicenda giuridica che in passato ha interessato anche altre regioni ordinarie, tra cui Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Marche. Come vedremo a breve, l'aspetto più controverso della questione relativa all'applicazione del divieto di un terzo mandato riguarda i rapporti tra legislatore statale, cui spetta la definizione dei principi *ex* art. 122 Cost., e legislatore regionale, competente per la disciplina di dettaglio, chiamando in causa il tema dell'efficacia normativa della legge cornice¹⁴.

Sul punto, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 64 del 2025, al centro di questo lavoro, mettendo fine a una lunga controversia politica: i presidenti di regione non possono ricandidarsi per lo stesso incarico dopo aver già svolto due mandati consecutivi. Un confronto tra questa pronuncia e la sentenza n. 60 del 2023 evidenzia con chiarezza come il limite ai mandati consecutivi per gli organi elettivi con funzioni esecutive sia ormai consolidato per i diversi livelli di governo. Allora, infatti, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio

12 G. TARLI BARBIERI, *Il decreto-legge 7/2024: un ennesimo e problematico esercizio della decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, 3 s.

13 Cfr. C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come “ponderato contrattare” dell'elezione diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, p. 372.

14 L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, 491 s., spec. 492. Ricostruisce molto attentamente le diverse dinamiche, politiche ancor prima che di natura giuridica, e le pronunce anche di merito che sono susseguite a seguito della legge n. 165 del 2004, M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei tre mandati consecutivi del Presidente di Regione: una questione repubblicana*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, 140 ss.

1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e degli artt. 3 e 51 Cost., di una disposizione della Regione autonoma Sardegna che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei sindaci discostandosi dall'art. 51 del T.U.E.L., che prevede il divieto di terzo mandato.

In quell'occasione, la Corte ha statuito in modo cristallino che «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale».

Se si leggono queste affermazioni assieme a quelle della sentenza n. 64 del 2025, ecco come difficilmente si può ormai scindere l'elezione diretta di un organo esecutivo dal limite dei mandati. Si tratta di un legame che, evidentemente, non può essere pretermesso neppure nel momento in cui si dovesse decidere di rendere elettiva – come previsto dalla riforma costituzionale *in itinere* presso i due rami del Parlamento – la carica del Presidente del Consiglio dei ministri.

2. L'art. 122 Cost. e il limite di cui all'art. 2, co. 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004

La legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, di revisione dell'art. 122 Cost., ha disposto che «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto», prescrivendo ulteriormente: «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, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»¹⁵.

In base a quanto previsto dall'articolo 122, primo comma, della Costituzione, la legge 2 luglio 2004, n. 165, ha enunciato i principi fondamentali in materia di elezioni regionali, nonché di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente della Giunta, dei membri della Giunta stessa e dei consiglieri regionali. Tra questi principi, è stabilito che la normativa regionale in tema di ineleggibilità e incompatibilità deve rispettare il limite rappresentato dalla «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto,

¹⁵ Sul punto si veda S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo regionale e della legge elettorale regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 102 ss.

sulla base della normativa regionale adottata in materia» (art. 2, comma 1, lett. f)¹⁶.

Ci si poteva allora chiedere, in attesa dell'intervento del legislatore regionale, quali effetti avrebbero avuto i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale ed, in particolare, se la legge statale sarebbe stata in grado di produrre effetti normativi diretti oppure avrebbe richiesto l'integrazione da parte del legislatore regionale per poter essere applicata¹⁷. Per taluni, il limite dovrebbe essere valido anche senza una normativa regionale specifica che lo disciplini¹⁸; altri invece sostengono che il principio non avrebbe avuto alcun effetto pratico finché non fosse stato adottato dal legislatore regionale¹⁹.

Il dubbio sull'effettiva applicabilità diretta del limite previsto dalla legge quadro n. 165 del 2004 derivava dalla formulazione poco chiara contenuta nella lettera f) dell'articolo 2. In particolare, tra i principi fondamentali che le Regioni devono osservare riguardo all'ineleggibilità, si stabilisce la «non immediata rieleggibilità al termine del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto», ma con riferimento alla normativa regionale eventualmente adottata²⁰. In altre parole, tale dizione ha condotto all'emersione di un'interpretazione per cui l'effetto preclusivo non si sarebbe prodotto in assenza di una normativa disciplinante la fattispecie²¹.

Proprio basandosi su questo inciso, i giudici di merito hanno concluso che il limite non si applica automaticamente, per cui le azioni popolari volte a dichiarare l'ineleggibilità dei presidenti di giunta di Emilia-Romagna e Lombardia sono state respinte. Le decisioni dei giudici delle Corti d'appello di Milano e Bologna hanno progressivamente influenzato un ambito più vasto rispet-

16 Per un inquadramento della legge del 2004 si rinvia ad A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *federalismi.it*, n. 14/2004.

17 Cfr. A. ARGHITTU, «Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)». *Il limite del doppio mandato del presidente della regione alla luce della nuova disciplina elettorale della Campania*, in *federalismi.it*, n. 9/2025, 28 s., spec. 36.

18 R. BIN e G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2024, 200; A. PERTICI, voce *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, p. 2436 s.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *federalismi.it*, n. 19/2009, 7 s.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220 ss.; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010.

19 Cfr. F.S. MARINI, *Limiti alla rieleggibilità degli organi politici e principio democratico (con particolare riguardo al d.d.l. cost. a.s. 935 e ai presidenti delle regioni)*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2024.

20 La disposizione recita che tra i principi fondamentali che le regioni devono rispettare vi è la «previsione della 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» (corsivo aggiunto).

21 Il nodo giuridico della questione è ricostruito molto attentamente da A. LAMBERTI, *La legge regionale campana sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2024, 871 ss. e da S. CAFIERO, *Elezioni dirette del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune considerazioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 1/2023, 164 ss.

to ai singoli casi originari. In particolare, dalla mancata applicazione del limite è derivata – come conseguenza della necessaria adozione di una legge regionale per rendere operativo tale vincolo – la facoltà del legislatore regionale di stabilire il momento da cui far decorrere il limite stesso. Questa interpretazione ha permesso l'approvazione di leggi elettorali, come quelle del Veneto nel 2012 (ben otto anni dopo la legge statale di principio del 2004)²², delle Marche e del Piemonte, con l'intento evidente di «azzerare» il primo mandato già svolto dal Presidente uscente, permettendogli così di candidarsi per un terzo mandato consecutivo²³.

In questo modo, nel corso del tempo, sia il legislatore veneto sia successivamente quelli marchigiano e piemontese hanno introdotto il divieto del terzo mandato, differendone però l'efficacia esclusivamente al futuro.

Come si vedrà a breve, nella sentenza n. 64 del 2025 la Corte costituzionale ha, in buona sostanza, condizionato l'efficacia della previsione contenuta nell'art. 2, lett. f) della legge n. 165 del 2004 all'adozione di una previsione normativa regionale, senza però così depotenziare l'efficacia normativa del principio medesimo.

3. La goccia che ha fatto traboccare il vaso: il caso della Campania e il ricorso del Governo

La legge della Regione Campania n. 16 del 2024 si compone di un unico articolo (recante “Disposizioni in materia di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale”), il quale prevede che «[non] è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

A ciò si deve aggiungere che la legge elettorale della Campania (legge n. 4 del 2009), tuttora in vigore, si limita a richiamare – per quanto riguarda i criteri relativi all'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale – le disposizioni contenute nella legge n. 108 del 1958, nella legge n. 43 del 1995 e nella legge costituzionale n. 5 del 1999 (art. 1, comma 2), nessuna delle quali prevede il divieto di terzo mandato.

Nel ricorso di impugnazione della legge regionale del 2024 davanti alla Corte costituzionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che con tale disposizione il legislatore regionale avrebbe solo apparentemente recepito il principio del divieto del terzo mandato consecutivo posto dall'art. 1, lett. f),

²² Su cui G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015, 3.

²³ Cfr. F. PAGANO, *Il divieto di svolgimento di un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2025, 177 s., a cui si rinvia anche per una ricostruzione del ricorso del Governo.

della legge n. 165 del 2004, differendo, in realtà, la sua applicazione.

Più nello specifico, con quell'ultimo inciso («il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge») il legislatore campano, nell'escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 16 del 2024, avrebbe eluso il principio contenuto nel parametro interposto, così violando l'art. 122, primo comma, Cost.

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004, infatti – nello stabilire che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare «i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», vi è quello «della 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» (lettera f) – avrebbe posto un principio «autoapplicativo» e «immediatamente operativo», che non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale.

Infine, secondo il ricorrente, i parametri costituzionali evocati sarebbero violati anche perché il principio del divieto del terzo mandato consecutivo sarebbe già operante nella Regione Campania, in virtù del rinvio che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 opera alle «altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia», tra le quali andrebbe ricompreso, per l'appunto, l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004.

4. La decisione della Corte

Con la sentenza n. 64 del 2025, la Corte costituzionale è finalmente intervenuta sul tema del terzo mandato dei Presidenti di regione, dichiarando fondato il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio, avente ad oggetto la legge della Regione Campania del 2024, per violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004. Come si vedrà a breve, la pronuncia «ha dato completamente ad un quadro giurisprudenziale costante e risalente, e ha posto al centro dei modelli di democrazia rappresentativa il principio fondamentale del divieto del terzo mandato»²⁴.

La cosa che immediatamente colpisce nella lettura della decisione – come ben rilevato anche nel lavoro di Camilla Buzzacchi poc'anzi richiamato – risiede nel fatto che, nonostante il ragionamento risulti imperniato sul rispetto della legislazione statale di principio²⁵, trapelano di continuo gli aspetti sostanziali

24 Cfr. ancora C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come "ponderato contraltare" dell'elezione diretta*, cit., p. 372.

25 Come evidenzia M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, cit., p. 146, secondo cui «la questione va affrontata

sottesi al limite del doppio mandato consecutivo, essendo il *focus* «più propriamente volto ad approfondire e delimitare la natura e la valenza della disposizione statale “di principio”»²⁶.

Ciò detto, la pronuncia è astrattamente divisibile in quattro parti: la prima di stampo ricostruttivo della normativa in tema di terzo mandato; la seconda relativa ai precedenti della stessa Corte costituzionale; la terza attiene alla riconducibilità della disciplina del terzo mandato alla forma di governo regionale ovvero all'ineleggibilità e quindi ai potenziali spazi di manovra delle Regioni in tale materia; infine, il giudice delle leggi argomenta sull'incostituzionalità della previsione regionale.

Inizialmente la pronuncia ricostruisce il passaggio dalla forma di governo regionale «a preminenza assembleare», propria dell'originario disegno costituzionale, alla formula prevista in via ordinaria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e dal principio *simul, simul*²⁷. In questo contesto, la Corte costituzionale ricorda che il nuovo art. 122, primo comma, Cost. ha introdotto una competenza legislativa concorrente nelle materie «sistema di elezione» e «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», con la conseguenza che le regioni possono intervenire «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»²⁸. Come già detto sopra, ed evidenziato anche nella pronuncia in commento, sarà solo la legge n. 164 del 2004, in attuazione dell'art. 122 Cost., a introdurre il divieto del terzo mandato consecutivo.

Non poco rilevante, specialmente sotto il profilo argomentativo, è la parte della decisione dedicata ai precedenti in tema di limitazione del numero dei mandati delle cariche elettive. In tale frangente, richiamando anche le proprie pronunce relative ai consigli degli ordini circondariali forensi (sentenza n. 173 del 2019) e all'elezione del presidente e degli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali (sentenza n. 184 del 2023), la Corte costituzionale delinea lo statuto dei meccanismi impeditivi delle “nuove” candidature, che devono essere connessi anche ad una pietra angolare del nostro ordinamento, quale il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), e alla libera competizione elettorale.

In questo senso, la decisione antecedente più significativa (già sopra richiamata) è rappresentata dalla sentenza n. 60 del 2023 – in tema di rielezione dei sindaci – di cui il giudice delle leggi richiama il passaggio per cui la «previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con

sciogliendo i nodi inerenti i rapporti tra la Costituzione, la legge statale e le fonti regionali».

²⁶ A. RACCA, *Il divieto di terzo mandato come principio fondamentale (nota a Corte cost., sent. n. 64/2025)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2025.

²⁷ Cfr. Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 4.3. Sul punto si veda anche B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, 2019, 187 ss.

²⁸ Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64 Considerato in diritto n. 4.3.

l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale».

Una volta ricostruito questo quadro normativo e giurisprudenziale, da cui emerge l'intima connessione tra limite dei mandati delle cariche elettive e democraticità, il giudice delle leggi ha gioco facile nel compiere un passaggio logico ulteriore, nel senso per cui il «divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta [l'esito di] un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, come emerge dalla legge n. 165 del 2004, lo ha considerato un “temperamento di sistema” rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da “ponderato contraltare” (sentenza n. 60 del 2023)»²⁹.

Prima di tirare le fila del discorso in ordine alla legittimità della previsione contenuta nella legge regione Campania n. 16 del 2024, tuttavia, il giudice delle leggi si preoccupa di definire la materia entro cui si deve ascrivere la disciplina del terzo mandato.

Sul punto è stato giustamente rilevato che laddove si riconducesse il divieto del terzo mandato alla distribuzione delle funzioni tra gli organi delle regioni, si avrebbe sostanzialmente una “regionalizzazione” della questione e, di conseguenza, «andrebbe esaminata regione per regione»³⁰.

Quello del divieto di terzo mandato non è, peraltro, principio che rientra nella disciplina della forma di governo, come non esita a chiarire con decisione la Corte. A tal riguardo, nelle sue difese la Regione Campania aveva provato a sostenere che tale limite si sarebbe dovuto qualificare come causa di incandidabilità, attenendo quindi alla ripartizione dei poteri a livello *sub*-statale, rimessa all'autonomia statutaria, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Secondo questa prospettiva, ne sarebbe conseguita l'illegittimità costituzionale del parametro interposto e la conseguente necessità di un'autorimessione da parte della Corte stessa.

29 Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64 Considerato in diritto n. 5.5. In questo frangente la Corte costituzionale sostiene che i principi stabiliti nella sentenza n. 60 del 2023, in ordine ai sindaci, *a fortiori* devono trovare applicazione rispetto all'elezione del Presidente della Giunta, in ragione della natura “iper-presidenziale” della forma di governo regionale. Sul punto la decisione sembrerebbe riprendere testualmente le tesi di Plutino contenute nel lavoro più volte citato in questo scritto.

30 M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, cit., p. 146.

Tale tesi viene del tutto disattesa dal giudice delle leggi, sulla base del fatto che il divieto, sin dalla sua introduzione per i sindaci (con l'art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di "ineleggibilità"³¹. La Corte scioglie in tal modo un antico nodo. Infatti, in dottrina alcuni avevano ritenuto che la competenza sulla fissazione dei limiti alla rielezione del Presidente eletto direttamente fosse una competenza concorrente, ai sensi dell'art. 122 Cost., proprio poiché il limite sarebbe rientrato tra le cause di ineleggibilità³²; altri hanno invece sostenuto che la competenza fosse propria degli Statuti *ex art.* 123 Cost., per la sua attinenza alla forma di governo³³.

Al fine di argomentare tale posizione, il giudice delle leggi invoca tanto la giurisprudenza della Corte di cassazione, che si è espressa nel senso per cui quella dei sindaci è causa di ineleggibilità «originaria»³⁴, quanto le parole dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004, ai sensi del quale le cause di ineleggibilità ricorrono «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati».

Si tratta esattamente della stessa *ratio* alla base del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che nella prospettiva del giudice costituzionale rappresenta un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi interessi giuridici in gioco, come l'esercizio del diritto all'elettorato passivo, la libertà di voto e il regolare svolgimento delle procedure elettorali³⁵.

Ciò detto, tra gli aspetti più rilevanti della decisione – dal punto di vista della dogmatica costituzionalistica – vi è la precisazione compiuta dalla stessa Corte costituzionale in ordine all'operatività della preclusione prevista dalla legge n. 165 del 2004. Invero, evidenzia il giudice delle leggi, pur operando effet-

31 Cfr. Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 6.2, ove la Corte costituzionale evidenzia che solo in tempi recenti – e segnatamente a seguito delle modifiche apportate all'art. 51 TUEL, da parte della legge n. 35 del 2022 – si è fatto riferimento al limite dei mandati come causa di "incandidabilità".

32 Cfr. M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, cit., 7 s.

33 Cfr. B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 311; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1-3, 2013, p. 138. Da ultimo in questo senso anche A. ARGHITTU, "Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)", cit., p. 31, spec. 35, secondo cui "non a torto, buona parte di dottrina – con argomentazioni del tutto condivisibili – rovescia la prospettiva, riconducendo la *ratio* di questo limite alla garanzia degli equilibri tra poteri su cui si regge la forma di Governo regionale".

34 Si richiamano nel testo della decisione: Cass., Sez I Civ, 20 maggio 2006, n. 11895; in termini, Sez. I civ., sentt. 26 marzo 2015, n. 6128, 4 dicembre 2012, n. 21685 e 12 febbraio 2008, n. 3383; SU civ., 29 ottobre 2007, n. 22640; Sez. I civ., 20 maggio 2006, n. 11895; ord. 24 febbraio 2021, n. 5060.

35 Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 6.2.

tivamente come le cause di incandidabilità³⁶ – non potendo l'elemento preclusivo del pregresso doppio mandato essere eliminato *motu proprio* dal candidato – si deve tener conto dell'«elemento finalistico (...) e [della] nozione “storica” dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale»³⁷.

Posto che il divieto di terzo mandato rientra tra le cause di ineleggibilità e non nell'ambito della forma di governo, per la Corte è semplice ricollegare il principio all'art. 122, primo comma, Cost. e non, invece, all'art. 123, primo comma, Cost., così come respingere l'eccezione relativa alla necessità di un'autorimessione³⁸. Come è stato in parte evidenziato, il ragionamento seguito nella pronuncia in questo frangente è incentrato sul criterio della competenza e segnatamente sul contenuto riconducibile a due fonti pari ordinate, quali gli artt. 122 e 123 Cost.³⁹

Ecco, dunque, che il divieto di terzo mandato, ricadendo nella materia elettorale – e in specie tra le cause di ineleggibilità – e non nella forma di governo come vorrebbe la Regione, deve sottostare ai principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, come nel caso delle materie concorrenti⁴⁰.

A tal riguardo, la Corte costituzionale si sofferma su quelli che sono gli spazi di operatività dei principi fondamentali e, da un lato, evidenzia che «l'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo», con la conseguenza che gli stessi principi verrebbero meno alla loro funzione eziologica, ossia quella di garantire un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali⁴¹; dall'altro lato, nella pronuncia si sostiene – nel solco di una consolidata giurisprudenza – che i principi fondamentali possono avere anche una struttura puntale, in ragione della loro funzione di omogenizzazione della normativa presente sull'intero territorio nazionale. In questo senso, il limite al terzo mandato (rispetto a cui – dice la Corte – la legislazione delle regioni può intervenire solo per mezzo di una “normativa interstiziale”) costituisce un contraltare dell'elezione diretta del Presidente della giunta regionale, quale regola generale in tema di forma di governo regionale⁴².

36 Sul punto si rinvia a P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2025, p. 320.

37 Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 6.2.

38 Sul punto, da ultimo, cfr. P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale e l'autorimessione. Teoria, prassi, prospettive*, Torino, 2025.

39 Cfr. C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come “ponderato contraltare” dell'elezione diretta*, cit., 381.

40 Cfr. Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 7.

41 Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 7.1.

42 Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 7.2.

In questo contesto, come si sarà notato, anche nella decisione n. 64 del 2025 assume un ruolo centrale la questione dell'autoapplicabilità del principio fondamentale previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, in mancanza di un recepimento da parte della normativa regionale.

Il principio statale in questione, grazie al suo chiaro contenuto normativo, deve considerarsi immediatamente applicabile, *anche in assenza di una disciplina regionale specifica*, risultando vincolante per le regioni i cui statuti prevedano l'elezione del Presidente della Giunta a suffragio universale e diretto. L'applicabilità del principio fondamentale sancito all'art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 si fonda, infatti, sul fatto che si tratta di una norma dettagliata inserita nella legge-cornice, volta a garantire un'esigenza di uniformità normativa su scala nazionale. Tale esigenza rappresenta, del resto, la *ratio* stessa dell'intervento del legislatore statale nelle materie indicate dal comma 3 dell'art. 117 e dal comma 1 dell'art. 122 della Costituzione, con l'obiettivo di evitare difformità nella durata del mandato presidenziale tra le varie regioni.

L'impostazione in parola risulta confermata, seppur con alcune incertezze e oscillazioni, dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. In un primo momento successivo alla riforma del Titolo V, infatti, la Corte appariva orientata ad escludere la legittimità costituzionale delle disposizioni di dettaglio inserite nelle leggi-cornice (Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282⁴³). In tempi più recenti, tuttavia, si registrano pronunce che non hanno ravvisato profili di incostituzionalità in norme statali di dettaglio, ad esempio in materia di governo del territorio. Questo indirizzo trova ulteriore conferma nella sentenza n. 70 del 2020⁴⁴, nella quale la Corte sembra superare la tradizionale distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio contenute nella legge-cornice.

Anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si sono espresse in favore dell'autoapplicabilità delle norme statali contenenti principi fondamentali. Con la sentenza n. 16898 del 25 luglio 2006, pronunciandosi su una controversia relativa all'ineleggibilità di un amministratore di una società partecipata dalla Regione Veneto, i giudici della Corte di Cassazione hanno riconosciuto l'applicabilità diretta delle cause di ineleggibilità previste dalla normativa statale. In tale occasione, si è sottolineato che «è l'art. 122, comma 1, della Costituzione a prevedere che le regioni disciplinino per legge i casi di ineleggibilità dei consiglieri regionali entro i limiti dei principi fondamentali stabiliti da una legge della Repubblica», richiamando inoltre la legge statale 2 luglio 2004, n. 165, attuativa della suddetta norma costituzionale.

43 Si rinvia a L. CASTELLI, *Salvi i principi fondamentali della legislazione statale. Corte costituzionale, 26 giugno 2002, n. 282*, in *Amministrazione in cammino*, 2002; C. TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2002.

44 Su cui si veda la nota di N. MILLEFIORI in *Pansania. Rivista di diritto urbanistico*, 9 giugno 2020.

Tutto ciò detto, tra i passaggi più complessi della decisione vi è quello successivo, ove il giudice delle leggi aderisce all'impostazione dottrinale⁴⁵ per cui il principio di cui si discorre – nonostante il suo carattere vincolante – *non* poteva considerarsi immediatamente *operativo*, sin dalla sua introduzione con legge n. 165 del 2004, «dal momento che proprio quest'[ultima] ha espressamente inteso ancorare l'applicazione del principio all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale “sulla base della normativa regionale adottata in materia”»⁴⁶.

Sembrerebbe emergere, pertanto, a parere di chi scrive, una scissione tra applicabilità e operatività di un principio.

In sostanza, il giudice delle leggi giunge alla singolare soluzione per cui l'efficacia di un principio fondamentale è subordinata all'approvazione di una legge regionale – successiva alla riforma del 1999 – che regoli un aspetto, *qual che sia*, della disciplina in tema di elezione diretta del Presidente della Regione⁴⁷; il che, sia consentito rilevarlo, in qualche modo depotenzia l'efficacia normativa dei principi fondamentali e la loro idoneità a vincolare tutte regioni⁴⁸. Nel caso di specie, poi, tale statuizione si pone in frizione con il riconoscimento (affermato dalla Corte nella stessa sentenza n. 64) di un intrinseco legame della previsione di cui si discorre con numerosi “valori” di stampo costituzionale.

Ciò premesso, nell'ordinamento regionale campano il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale, la quale in sé per sé non prevede alcuna disposizione in deroga, ed all'art. 1, comma 3, contiene un rinvio, «in quanto compatibili con la presente legge, alle altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia».

⁴⁵ Parrebbe aderire a tale posizione A. LAMBERTI, *La legge regionale campana sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, cit., p. 872.

⁴⁶ Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 7.3.

⁴⁷ Si legge nella sentenza – al Considerato in diritto citato alla nota precedente – che « Si tratta di un rinvio che si riferisce in termini ampi e generali alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e che quindi si estende dal sistema elettorale in senso stretto, «riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi» (sentenza n. 151 del 2012) alla regolamentazione del procedimento elettorale, sino a ricomprendere la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità.

In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte parimenti avvertite durante i lavori preparatori della legge n. 165 del 2004: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame».

⁴⁸ Tale aporia è rilevata in un lavoro pubblicato poco prima che si licenziasse questo scritto, ove ben si sottolinea che così «si finisce così col riconoscere alle Regioni un potere di attivazione – e di converso di disattivazione – all'efficacia di un principio fondamentale. È un esito logicamente incoerente e giuridicamente inaccettabile, in contrasto con la funzione stessa dei principi fondamentali, che mirano a garantire un livello essenziale di uniformità normativa tra le diverse Regioni sin dal loro ingresso nel panorama giuridico» (F. FERRARO, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo e il limite della forma repubblicana di Stato*, in *federalismi.it*, n. 24/2015, p. 99, a cui si rinvia per una più ampia ricostruzione di diversi profili teorici sottesi alla decisione della Corte costituzionale).

Viceversa, evidenzia la Corte costituzionale, la legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, dopo vari anni, ha introdotto una specifica deroga, facendo leva sul computo dei mandati. Pertanto, alla luce della ricostruzione normativa e giurisprudenziale effettuata, la disposizione in questione viene dichiarata illegittima per violazione del principio fondamentale della materia⁴⁹. La conseguenza concreta di tale *iter* logico è una declaratoria di incostituzionalità parziale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale ove prevede che ai «fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

Per concludere sul punto, nella sentenza si evidenzia che il legislatore campano, laddove ha previsto che, ai fini dell'applicazione della disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge, ha reso inapplicabile, per la prossima tornata elettorale, il principio fondamentale del divieto del terzo mandato consecutivo posto dal legislatore statale con la legge n. 165 del 2004, così violando l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, che attribuisce al legislatore regionale il compito di disciplinare, tra l'altro, le ipotesi di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

5. Il divieto di terzo mandato e la legge della provincia autonoma di Trento

Proprio il giorno della sentenza della Consulta, il Consiglio provinciale di Trento, su proposta della Lega, ha approvato un disegno di legge che intende permettere un terzo mandato consecutivo al Presidente (anche il Presidente Fuggati – come De Luca – si trova, infatti, al suo secondo mandato consecutivo). La giustificazione addotta dai sostenitori era basata sullo statuto speciale della Provincia di Trento: secondo loro, la provincia avrebbe la facoltà di regolamentare autonomamente tale delicato profilo, in virtù della sua ampia autonomia su molte materie. Questo comporta un'ulteriore questione: la possibilità che anche le altre Regioni a statuto speciale possano inserire nelle proprie normative il terzo mandato.

Nello specifico, con la legge provinciale n. 52 del 2025, la Provincia autonoma di Trento ha introdotto due modifiche all'articolo 14 della legge elettorale provinciale (legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2). La nuova norma stabilisce che «non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi».

Come si può notare, questa disposizione innovativa sostituisce la disciplina precedente, ampliando il divieto di immediata rielezione al Presidente della

⁴⁹ Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 8.

Provincia autonoma di Trento, estendendolo da due a tre mandati consecutivi, e innalzando il periodo minimo di esercizio delle funzioni richiesto da 48 a 72 mesi, anche se non continuativi. Di conseguenza, la modifica normativa permette a chi ha già svolto due mandati di candidarsi per un terzo incarico.

È evidente come la previsione – *prima facie* – si ponga in contrasto con la recente decisione della Corte costituzionale, che ha riconosciuto che il limite di due mandati elettivi consecutivi per la carica di Presidente della Regione costituisce un principio vincolante per tutte le Regioni a statuto ordinario. Con questa pronuncia si è chiarita definitivamente la portata del divieto per le Regioni a statuto ordinario; tuttavia, con l'adozione della legge provinciale trentina, si apre ora il dibattito sulla possibile applicabilità di tale limite anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

La potestà legislativa in materia elettorale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è stata attribuita tramite la legge costituzionale n. 2 del 2001. Con questa riforma, che – com'è noto – ha modificato i cinque Statuti speciali, è stata introdotta una distinzione tra lo Statuto speciale – che mantiene la sua natura di fonte costituzionale – e la regolamentazione della forma di governo e del sistema elettorale regionale e provinciale, che è invece rimessa alla libera determinazione dei Consigli regionali e provinciali. In tal modo, l'autonomia legislativa delle Regioni speciali è stata parificata a quella delle Regioni ordinarie, già rafforzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che, modificando l'articolo 123 della Costituzione, aveva conferito alle Regioni una piena potestà statutaria.

Analogamente alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie prevista dall'art. 123 della Costituzione, anche la potestà legislativa delle Regioni speciali e delle Province autonome in materia di forma di governo e legislazione elettorale è soggetta a un regime di limiti peculiari. Questi limiti riguardano sia aspetti procedurali – come la possibilità di impugnazione governativa entro 30 giorni dalla pubblicazione della legge statutaria e l'eventuale sottoposizione a referendum regionale confermativo – sia aspetti sostanziali: nello sviluppare queste normative, le Regioni speciali e le Province autonome devono rispettare, tra l'altro, i vincoli di «armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Per quanto riguarda in particolare la Provincia autonoma di Trento, tale limite è chiaramente enunciato all'articolo 47 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, così come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera v), della legge costituzionale n. 2 del 2001.

Alla luce di quanto ora detto, nonché dei principi di valenza generale enunciati nella decisione n. 64 del 2025, il divieto di un terzo mandato consecutivo per la carica di Presidente della Regione o della Provincia autonoma deve considerarsi, a tutti gli effetti, un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico della Repubblica in materia elettorale.

A ciò si deve aggiungere, *in primis*, che il limite di due mandati consecutivi per le cariche monocratiche di governo, nel caso di elezione a suffragio universale e diretto, deve essere riconosciuto come un principio generale di organizzazione in tutte le democrazie mature. La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, nel suo rapporto del 2013, intitolato “*On democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*”⁵⁰, ha sostenuto l'adozione di limiti ai mandati a diversi livelli, ponendo particolare attenzione alle cariche monocratiche elettive e configurandoli come uno *standard* in materia.

Inoltre, il carattere di principio del limite ai due mandati consecutivi risponde all'esigenza di assicurare uniformità nella configurazione e nella disciplina legislativa del diritto fondamentale di elettorato passivo, previsto dall'articolo 51 della Costituzione, che vieta differenziazioni di trattamento basate sul territorio⁵¹.

La Corte costituzionale ha più volte confermato l'illegittimità di differenziazioni territoriali nella disciplina delle cause di ineleggibilità, come ribadito anche nella sentenza n. 60/2023. In quella stessa sentenza, inoltre, è stata dichiarata l'illegittimità di una legge della Regione Sardegna (e quindi di una Regione a statuto speciale) che regolava il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci.

Precedentemente, nella sentenza n. 143 del 2010 – avente ad oggetto la disciplina per l'elezione dei componenti dell'Assemblea regionale siciliana, così come modificata dalla legge n. 22 del 2007 – la Corte ha sottolineato che, anche nelle materie di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, in cui le Regioni esercitano potestà legislativa primaria, deve essere rispettato il principio di uguaglianza sancito in materia elettorale dall'art. 51 della Costituzione, così che risulta fondamentale il rispetto, oltre che delle disposizioni dello Statuto, delle previsioni della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica⁵².

Analogamente, la sentenza n. 288 del 2007 ha evidenziato che la disciplina regionale per l'accesso alle cariche elettive deve conformarsi rigorosamente ai *principi della legislazione statale*, in virtù dell'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale, data l'identità di interessi rappresentati da Comuni e Provin-

50 Reperibile su [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2012)027rev-e)

51 Sul punto si rinvia ancora a F. PAGANO, *Il divieto di svolgimento di un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano*, cit., il quale saggiamente – nell'ambito di una riflessione generale, ma che ovviamente tiene conto della peculiare situazione siciliana – giunge ad evidenziare che «la circostanza che la medesima causa di ineleggibilità sia contenuta tanto nella legge quadro del 2004 che nello Statuto speciale della Regione Siciliana è un chiaro sintomo della sua natura di principio unitario, correlato agli articoli 3, 5 e 51 Cost. e, di conseguenza, immediatamente applicabile all'insieme delle autonomie, ordinarie e speciali, che compongono la Repubblica».

52 Cfr. Corte cost., 23 marzo 2010, n. 143, Considerato in diritto n. 4.1. Sul punto si veda G. PERNICIARO, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il “giudice” parlamentare?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 luglio 2010.

ce, indipendentemente dalla Regione di appartenenza. Il che significa che, nel regolare le cause di ineleggibilità e incompatibilità per le elezioni locali, anche le Regioni speciali devono garantire il rispetto del diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto che l'articolo 51 Cost. rappresenta una garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto a ogni cittadino con il carattere di inviolabilità (come previsto dall'art. 2 Cost.). Si tratta di un diritto intangibile nel suo valore, che può essere regolato soltanto da leggi generali e limitato esclusivamente per la tutela di altri interessi costituzionali fondamentali, senza introdurre discriminazioni sostanziali tra cittadini a seconda della Regione o del luogo di residenza⁵³.

Tutte queste considerazioni convergono nell'affermare che il divieto del terzo mandato rappresenta un principio generale dell'ordinamento della Repubblica, vincolante anche per le Regioni speciali, in materia di elezione diretta di cariche monocratiche di governo. Tale principio costituisce un imprescindibile e inderogabile bilanciamento tra il diritto di elettorato passivo e il principio democratico.

Proprio sulla base di tali presupposti, nel maggio del 2025, il Consiglio dei ministri ha impugnato la legge trentina sul terzo mandato consecutivo. La decisione è stata anticipata da una forte polemica politica all'interno della maggioranza, dato che la Lega ha storicamente sostenuto – stante il suo forte radicamento territoriale – la possibilità di un terzo mandato (per di più, in Trentino è proprio un esponente della Lega, Maurizio Fugatti, a mirare a un terzo mandato)⁵⁴.

La decisione della Corte costituzionale, fissata per il prossimo 5 novembre, è pertanto molto attesa ed avrà delle ripercussioni anche sul futuro assetto politico del Friuli-Venezia Giulia, trattandosi di una Regione a statuto speciale il cui presidente, ora al secondo mandato, non ha celato di aspirare a un terzo⁵⁵.

6. Conclusioni

Provando a tirare le fila di quanto sostenuto nelle pagine che precedono, il principio stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165/2004, che vieta un terzo mandato consecutivo per i Presidenti della Giunta regionale, va considerato ormai come un principio fondamentale riguardante il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità del Presidente. Tale principio risponde all'esigenza di evitare la concentrazione e la personalizzazione del potere.

⁵³ Cfr. Corte cost., 13 gennaio 1988, n. 235.

⁵⁴ Tuttavia, secondo le prime informazioni emerse, durante il Consiglio dei ministri i rappresentanti del partito leghista si sono espressi contrariamente a questa posizione.

⁵⁵ S. FILIPPI, *Riflessioni su elezione diretta dei sindaci e limitazione al numero di mandati consecutivi, a partire dalla giurisprudenza costituzionale recente*, cit., p. 166.

Il tema del limite dei mandati a livello regionale ha mostrato nel tempo un sistema dell'autonomia regionale schizofrenico⁵⁶, in quanto territorialmente frammentato e diversificato con riferimento al principio cardine della limitazione del potere di vertice direttamente eletto⁵⁷.

Questa conclusione si sarebbe potuta evitare se si fosse superato l'equivoco creato dalla giurisprudenza. In realtà, il problema della diretta applicabilità del limite non è insormontabile, se si muove dall'esigenza di evitare una diversificazione normativa sul territorio italiano. In particolare, come ha già sottolineato la Corte costituzionale, la qualificazione formale della norma come principio non ne esclude la percezione. Al contrario, ne deriva che l'interesse tutelato dal principio debba restare unitario e non possa essere frammentato dalle diverse normative regionali⁵⁸.

Un intervento della Corte non avrebbe – e non potrebbe avere – il potere di eliminare, in un sol colpo, le asimmetrie sorte nel tempo a causa delle interpretazioni ambigue del principio da parte dei legislatori regionali, né potrebbe colmare il vuoto normativo derivante dall'inattività dei vari Governi succedutisi durante i ricorsi⁵⁹.

Ci si può dunque chiedere se non sia opportuno costituzionalizzare il limite del divieto di terzo mandato, affiancandolo alla previsione dell'elezione diretta del Presidente della giunta di cui all'art. 122, quinto comma, Cost. Un simile intervento non solo avrebbe il pregio di riportare il limite alla sua ragion d'essere come elemento fondamentale della forma di governo, in linea anche con le recenti statuizioni del giudice delle leggi, ma costituirebbe anche una solida garanzia per la sua effettiva applicazione, proteggendolo da eventuali modifiche future da parte del legislatore nazionale (che pure si sono affacciate di recente nel dibattito pubblico) o da possibili *revirement* da parte della stessa giurisprudenza⁶⁰.

Lo stesso, d'altro canto, è stato fatto di recente in occasione del disegno di legge costituzionale sul c.d. "premierato": nonostante il testo originario non lo prevedesse, nel corso dell'esame al Senato, un limite al numero di mandati è stato previsto anche per il Presidente del Consiglio eletto direttamente. Il testo della riforma costituzionale prevede ora il limite di due legislature consecutive, ma vi è la possibilità che diventino tre nel caso in cui, nelle legislature precedenti, il Presidente del Consiglio abbia ricoperto l'incarico per un periodo di tempo inferiore a sette anni e sei mesi⁶¹.

56 A. ARGHITTU, "Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)", cit., p. 41.

57 M. RAVERAIRA, *Le leggi elettorali regionali*, cit., p. 45.

58 A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2022, p. 211.

59 A. ARGHITTU, "Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)", cit., p. 45.

60 *Ibidem*.

61 L'art. 5, A.C.1921, come risultante dalle modifiche approvate in prima lettura dal Senato, prevede ora che: «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle

Secondo alcuni, se quest'ultima ipotesi si verificasse, il Presidente del Consiglio potrebbe rimanere in carica fino a un massimo di dodici anni e mezzo, e «potrebbe forse rappresentare una pericolosa oscillazione nella direzione di una personalizzazione estrema del ruolo e della figura del Presidente del Consiglio»⁶². D'altra parte, però, proprio nella sentenza n. 64 del 2025 si lasciano degli «spazi interstiziali» di competenza regionale (che possono consistere anche nell'individuazione della durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di scadenza anticipata)⁶³ che non ledono il ragionevole equilibrio – tra democraticità, diritto di elettorato passivo e correttezza delle procedure elettorali – individuato nel limite del secondo mandato.

Ad ogni modo, per concludere, senza volgere lo sguardo alla patologia e comunque consapevoli che talvolta dietro modifiche costituzionali di tal fatta si nasconde una certa semplificazione del metodo democratico⁶⁴, si può forse ritenere che avere introdotto anche nella riforma costituzionale in discussione presso le Camere – sebbene problematica sotto altri aspetti – il limite dei mandati sia stata un'innovazione positiva all'esito della prima lettura, in linea con quello che sembra oramai profilarsi sempre più come un connubio necessario, quale quello tra elezione diretta e limitazione della durata della carica.

Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente».

62 S. FILIPPI, *Riflessioni su elezione diretta dei sindaci e limitazione al numero di mandati consecutivi, a partire dalla giurisprudenza costituzionale recente*, cit., p. 166.

63 Cfr. Corte cost., 9 aprile 2025, n. 64, Considerato in diritto n. 7.3.

64 Si vedano in questo senso le condivisibili riflessioni di C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come "ponderato contraltare" dell'elezione diretta*, cit., p. 373.