



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
18 DICEMBRE 2024

Il Presidente regionale di fronte al
limite del “doppio mandato”: «should I
stay or should I go»?

di Federica Foti

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Trento



Il Presidente regionale di fronte al limite del “doppio mandato”: «should I stay or should I go»?^{*}

di Federica Foti

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Trento

Abstract [It]: Il contributo si propone di ritornare sulla questione della non immediata rieleggibilità del Presidente regionale per un terzo mandato consecutivo nel tentativo di tirare le fila dei principali nodi interpretativi che, connessi alla sua portata normativa, richiederebbero di essere chiariti anche in vista del prefigurarsi della possibilità di una sua disapplicazione in occasione delle elezioni regionali previste per il biennio 2025-2026.

Title: The Regional President facing the “double mandate” limit: «should I stay or should I go»?

Abstract [En]: The contribution aims to revisit the issue of the non-immediate re-election of the directly elected President of the Regional Council for a third consecutive term, seeking to address the main interpretative issues related to its legal scope, which would require definitive clarification, particularly in light of the possibility of its disregard in the upcoming regional elections in the biennium 2025-2026.

Parole chiave: Limiti di mandato; Presidenti di Regione; ineleggibilità; elezioni regionali; principi fondamentali

Keywords: term limits, regional presidents; ineligibility, regional elections, fundamental principles

Sommario: 1. Premessa. 2. La democrazia “blindata” del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente e l'utilità (*rectius* necessità) di un limite alla sua infinita permanenza alla guida della Regione. 3. Il limite di cui all'art. 2, co. 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 e le principali questioni interpretative ad esso connesse. 3.1. Il rapporto fra potestà legislativa concorrente e potestà statutaria regionale in riferimento alla previsione e disciplina dell'ostacolo di rielezione diretta del Presidente della Giunta per un terzo mandato consecutivo. 3.2. Segue:...e legislazione statale di principio. Il tetto del “doppio mandato” per i Presidenti regionali: limite *self-executing*?. 4. Lo stato dell'arte della disciplina del divieto del “terzo mandato” nelle Regioni ordinarie: fra recepimento e disapplicazioni. 5. Il limite del “doppio mandato” dei Presidenti di Regione alla luce delle novità normative introdotte dalla legge n. 39 del 2024 di conversione del d.l. n. 7 del 2024: una questione ancora aperta. 6. Considerazioni conclusive anche alla luce della sentenza n. 60 del 2023 della Corte costituzionale.

1. Premessa

Nell'anno con più tornate elettorali di sempre¹, lo svolgimento delle elezioni in alcune Regioni italiane e, soprattutto, l'approssimarsi della conclusione della legislatura in altre rappresentano l'occasione per

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Pur se è vero che, alla fine del 2024, più del 50% della popolazione mondiale, in circa settantasei Paesi diversi, si sarà recato alle urne, in questa sede, si allude a quei sistemi liberaldemocratici in cui le elezioni non configurano un mero atto formale. In particolare, si fa riferimento alle elezioni presidenziali degli Stati Uniti svoltesi lo scorso novembre e sulle quali, in ragione anche delle loro implicazioni sulle dinamiche geopolitiche mondiali, si è concentrata, specie negli scorsi mesi, l'attenzione di tutto il mondo, ma ci si riferisce anche alle tornate legislative e locali tenutesi in alcuni Paesi europei, nonché alla competizione elettorale svoltasi fra il 6 e il 9 giugno nei 27 Stati membri dell'Unione europea per la scelta

tornare a svolgere alcune riflessioni, fra l'altro, sulla questione della non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente per un terzo mandato consecutivo di fronte al limite previsto dall'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004. Un tema a suo tempo ampiamente arato dalla dottrina costituzionalistica², ma tornato di stringente attualità negli ultimi mesi alla luce di quei tentativi avanzati da alcune forze politiche di proporre - pur se senza successo - un innalzamento da due a tre mandati del limite di permanenza al potere (anche) del Presidente della Regione, il quale ne consentirebbe, quantomeno in quei contesti regionali in cui si è ormai prossimi al rinnovo dell'organo di vertice dell'esecutivo già votato ed eletto alla carica nelle due precedenti consultazioni elettorali, la sua eventuale riconferma per ulteriori cinque anni alla guida della Regione³.

In effetti, anche volendo prescindere da alcune recenti esternazioni di quei Presidenti di Regione che, in scadenza del loro secondo mandato, (probabilmente) preferirebbero evitare l'applicazione del divieto alla loro terza rielezione consecutiva imposto dal legislatore statale del 2004⁴, la riapertura del confronto

dei propri rappresentanti al Parlamento europeo, la quale, unitamente alle elezioni in oltre tremila Comuni e in alcune Regioni italiane, ha visto impegnati gli elettori anche in Italia.

² Senza alcuna pretesa di esaustività, si segnalano soprattutto i contributi di 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.*, n. 6, 2015; L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. Cost.*, 26 marzo 2010, disponibile online in www.forumcostituzionale.it; S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it.*, 2009; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della giunta regionale: una questione complicata*, in questa *Rivista*, n. 19, 2009; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009; F. DRAGO, *Commento all'art. 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.

³ Come testimoniato da alcuni commenti pubblicati negli scorsi mesi nei quotidiani nazionali (cfr., fra i molti, B. FIAMMERI, E. PATTA, *Sette governatori fuori gioco se resta il tetto ai mandati* su il *Sole 24 ore*, 21 febbraio 2024; D. ROMOLI, *Perché il terzo mandato è stato bocciato. Salvini perde la battaglia, ma non la guerra*, in *L'Unità*, 23 febbraio 2024), la questione dell'applicazione del limite del "terzo mandato" per i Presidenti della Regione eletti a suffragio universale e diretto, come previsto dalla legge n. 165 del 2004, è stata riproposta all'attenzione del dibattito politico-istituzionale ed accademico a seguito di un correttivo - poi bocciato - presentato da alcuni senatori della Lega al decreto-legge n. 7 del 29 gennaio 2024, recante «Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale». Sull'emendamento in parola, volto a proporre, fra le altre cose, l'eliminazione dell'ostacolo del "terzo mandato" consecutivo per il Presidente della Giunta regionale, si dirà meglio oltre (v. *infra*, par. 5). In ogni caso, con particolare riguardo al dibattito scientifico sull'argomento, fra i più recenti, si segnalano le riflessioni di M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, in questa *Rivista*, n. 3, 2024, pp. 138 e ss.; N. LUPO, *Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale*, in *Rivista il Mulino*, 17 gennaio 2024; E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2023, pp. 1239 e ss.; F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, pp. 99 e ss.; M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2021, pp. 647 e ss.

⁴ Le contestazioni degli scorsi mesi al limite del "doppio mandato" per l'elezione dell'organo di vertice dell'esecutivo regionale mosse da alcuni Presidenti delle Regioni cui esso dovrebbe applicarsi nella prossima tornata elettorale, le cui argomentazioni, deponendo a favore della sua inapplicabilità, muovono dal "carattere offensivo" nei confronti del corpo elettorale del divieto di essere eletti per un certo numero di mandati (in questi termini, le dichiarazioni del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, in una intervista per *Il Sole 24 Ore*, reperibile online: <https://www.youtube.com/watch?v=1HLUDmhtySY>), alla pretesa incostituzionalità del limite previsto dalla legge statale n. 165 del 2004 poiché ritenuto limitativo della sovranità popolare o, comunque, della libertà di scelta dei cittadini (in questo senso il Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, ed il Presidente della Conferenza delle Regioni,

politico-istituzionale fra favorevoli e contrari alla previsione di un limite massimo di permanenza alla carica del Presidente della Giunta regionale di chi ne abbia già esercitato le funzioni per due legislature senza intervalli di tempo idonei ad interromperne l'eventuale continuità determina, sul piano della riflessione giuridico-costituzionalistica, la riemersione di quelle incoerenze - già indagate in dottrina⁵ - insite in quell'intreccio di fonti chiamate ad intervenire in materia e, più in particolare, nella caotica progettazione della relazione "concorrenziale" fra legislazione statale (di principio) e legislazione regionale (di dettaglio), con particolare riguardo alla determinazione dei limiti massimi di mandato previsti per l'organo di vertice dell'esecutivo regionale.

Di questo, nel presente contributo, si tenterà di ragionare nel tentativo di offrire qualche spunto di riflessione che, ponendosi nel solco del dibattito scientifico già sviluppatosi al riguardo, possa contribuire a tirare le fila dei principali nodi interpretativi connessi soprattutto alla portata normativa del limite massimo dei due mandati del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dai cittadini-elettori. Di qui, del resto, passerà la possibilità di comprendere quali regole e principi, a distanza di ormai un ventennio dall'entrata in vigore dell'art. 2, 1° c., lett. f), della legge statale di principio n. 165 del 2004, richiedano forse di essere definitivamente chiariti, anche in vista del prefigurarsi della possibilità - già peraltro verificatasi in passato - di una sua non improbabile disapplicazione in occasione delle elezioni di alcuni Presidenti regionali previste per il prossimo biennio 2025-2026.

2. La democrazia "blindata" del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente e l'utilità (*rectius* necessità) di un limite alla sua infinita permanenza alla guida dalla Regione

Se è pur vero che, in linea generale, le peculiarità medesime di un sistema di elezione diretta per l'organo monocratico di vertice dell'esecutivo dovrebbero bastare a far intuire l'utilità, se non la necessità, della previsione di un limite temporale massimo che scongiuri gli effetti degenerativi connessi alla sua permanenza in carica in maniera continuativa e potenzialmente illimitata⁶, con particolare riguardo alla

Massimiliano Fedriga, le cui dichiarazioni sono disponibili al sito *internet*: <http://www.regioni.it/newsletter/n-4567/del-26-01-2024/emiliano-fedriga-favorevoli-al-terzo-mandato-per-presidenti-regione-26000/>), sino al mancato tramutamento in legge regionale del limite contenuto nella legge nazionale che vieta espressamente il terzo mandato per i Presidenti di regione eletti a suffragio diretto ed universale (così il Presidente della Regione Campania, Vincenzo De Luca, in <http://www.regioni.it/newsletter/n-4567/del-26-01-2024/emiliano-fedriga-favorevoli-al-terzo-mandato-per-presidenti-regione-26000/>).

⁵ Sul punto, fra i molti, vedasi soprattutto L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, cit., pp. 487 e ss.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della giunta regionale: una questione complicata*, cit., pp. 1 e ss.

⁶ In effetti, l'idea di una limitazione del mandato per gli organi rappresentativi monocratici non rappresenta una novità nella teoria democratica, come testimoniato, d'altra parte, anche dalla lezione offerta dal diritto comparato. Il raffronto delle forme di governo (presidenziali o semipresidenziali) nell'ambito delle quali l'organo di vertice del potere esecutivo è scelto direttamente dal corpo elettorale conferma, difatti, che il limite massimo alla possibilità di una futura rielezione è sempre previsto al fine di garantire, fra le altre cose, un'alternanza al potere indispensabile per la tenuta dei sistemi liberaldemocratici. Così, come nella forma di governo presidenziale statunitense «*no person shall be elected to the office of Presidente more than twice*» (XXII emendamento della Costituzione americana), anche nella forma di governo

forma di governo regionale a Presidente eletto direttamente, è soprattutto volgendo lo sguardo alle concrete dinamiche del suo stesso funzionamento negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione per le Regioni ordinarie italiane che si palesano le ragioni per cui un limite massimo alla possibilità di una rielezione diretta del vertice dell'esecutivo costituisca un elemento che difficilmente può non caratterizzarla.

Dal punto di vista meramente teorico, è infatti noto che il revisore costituzionale del 1999, superando l'originaria soluzione istituzionale definita «parlamentare a tendenza assembleare»⁷, ha introdotto un assetto di governo incentrato sul meccanismo dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (art. 122, ult. co., Cost), peraltro rafforzato ulteriormente dalla clausola del *simul stabunt-simul cadent*, finalizzata, almeno sul piano ideale, a controbilanciare la forza politica del Presidente regionale derivante dalla sua investitura popolare (art. 126, 3° c., Cost)⁸. Un modello che, al di là dei numerosi tentativi di classificazione operati dalla dottrina⁹ e seppur comunque derogabile dalle disposizioni statutarie regionali,

semipresidenziale francese, l'art. 6 della *Constitution*, ai suoi primi due commi, prevede espressamente che «*le Président de la République est élu par cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*». Peraltro, anche nei sistemi parlamentari e ad elezione diretta (o anche indiretta) dei Presidenti, limiti alla loro rielezione, anche consecutiva, sono quasi sempre fissati. D'altro canto, all'opposto, non mancano esempi in cui la mancata operatività di limiti massimi di mandato per l'organo di vertice dell'esecutivo direttamente scelto dal corpo elettorale (anche a seguito di modifiche alle leggi recanti i limiti in parola attraverso, a seconda dei casi, di emendamenti votati in Parlamento, di decisioni interpretative della Corte costituzionale ovvero ancora di referendum popolari) ha rappresentato la spia per un'involuzione dei regimi politici in direzione autoritaria. Si pensi, per ricordare almeno un esempio, a quanto accaduto in Venezuela, la cui Costituzione del 1990 prevedeva, al suo art. 230, che «*el período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período*». Nel 2009, la modifica dell'art. 230 della Costituzione venezuelana, finalizzata a rimuovere ogni limite alla rielezione presidenziale - successivamente sottoposta a referendum approvato con il 54,86% dei voti - ha consentito l'evasione dal *term limit* originariamente previsto nella testo costituzionale, contribuendo a rallentare, se non arrestare, il completamento di un processo di transizione costituzionale di una forma di governo che resta, nei fatti, iper-presidenziale ed annoverabile, dunque, anche alla luce dei risultati delle recenti elezioni presidenziali dello scorso luglio, fra i sistemi democratici definiti in dottrina "incerti" o "imperfetti". Su tutti questi aspetti, cfr. M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, cit., pp. 152-154; M. VOLPI, *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000. Ancora sull'esperienza comparata e sull'opportunità di circondare di limiti i mandati elettivi a suffragio universale e diretto, anche C. FUSARO, *È un tale «nonsenso» il limite di mandato?*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2003, p. 648. Invece, con particolare riguardo al caso venezuelano e alle recenti elezioni presidenziali tenutesi lo scorso 28 luglio, cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Report on term-limits, Part I – Presidents*, Venice 16-17 march 2018, pp. 3 e ss.; *Segundo reporte: observación de la elección presidencial 2024*, in *Observatorio Electoral Venezolano (OEV)*, disponibile al sito internet: <https://oevenezolano.org/2024/08/segundo-avance-de-resultados-sobre-la-observacion-de-la-eleccion-presidencial-2024/>, pp. 3 e ss.

⁷ In proposito, vedasi, per tutti, P. CARRETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 130, che, fra i suoi tratti distintivi, ne sottolineano la centralità del ruolo del Consiglio regionale incaricato, fra l'altro, conformemente al dettato costituzionale pre-revisione del 1999, dell'individuazione l'organo di vertice dell'Esecutivo della Regione e degli altri componenti della Giunta.

⁸ Più recentemente, sull'evoluzione della forma di governo regionale e sulle sue caratteristiche dopo la riforma costituzionale n. 1 del 1999, vedasi, fra l'altro, G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁹ Per ulteriori approfondimenti sul dibattito accademico in ordine alla categoria esatta in cui è possibile inscrivere il modello di forma di governo delle Regioni ordinarie così come introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, sia

tutte le Regioni ordinarie si sono viste “costrette” - e non solo per ragioni di opportunità politica¹⁰ - ad accogliere nei rispettivi Statuti regionali, per questa via, peraltro, dimostrando, anche sul piano dell’architettura istituzionale, una scarsa capacità di differenziazione¹¹, invece possibile, perlomeno formalmente, alla stregua della definitiva trasposizione del concetto di «forma di governo» anche nell’ambito della dimensione regionale in virtù dell’affidamento della sua determinazione agli Statuti regionali (art. 123, 1° c., Cost.)¹².

consentito rinviare, fra gli altri, ai contributi di A. SPADARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica e diritto*, n. 2, 2001, p. 305; E. FROSINI, *Le forme di governo regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2001, pp. 1061-1062; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 84 e, più recentemente, anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune «provvisorie» notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, p. 1139; F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 71-73.

¹⁰ Come è stato osservato, all’impopolarità di eventuale un ritorno ad un sistema di elezione indiretta del Presidente della Giunta Regionale (sul punto, soprattutto G. PITRUZZELLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 506), si è infatti accompagnata una ricca giurisprudenza costituzionale che, immediatamente dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 ed in attesa delle scelte poi operate dalle singole autonomie ordinarie, è intervenuta sul problema dei limiti alla potestà statutaria delle Regioni a Statuto ordinario in materia di forma di governo nel senso di escludere un’illimitata possibilità di scelta fra le varie forme di governo esistenti o in ogni caso ipotizzabili, così ridimensionando in maniera significativa il potere regionale di rimodellamento del proprio assetto di governo nell’esercizio della propria autonomia statutaria. Più in particolare, infatti, è noto che, a partire dalla pronuncia n. 304 del 2002 (relativa alla delibera statutaria approvata dalla Regione Marche secondo quanto previsto dal novellato art. 123 Cost.), la Corte costituzionale abbia inaugurato un orientamento interpretativo che ha irrigidito la forma di governo proposta dal legislatore costituzionale del 1999, rendendo impossibili modifiche sostanziali ad opera degli Statuti regionali dei suoi capisaldi, dati dall’elezione diretta del solo Presidente della Giunta regionale e dalla connessa regola del *simul-simul*, non derogabile se non con l’elezione assembleare del Presidente della Giunta. A questo proposito, cfr. C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, pp. 1462 e ss.; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte dopo la riforma del titolo V*, in questa *Rivista*, 8 luglio 2002; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell’autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3, 2004, pp. 400-414; V. CERULLI IRELLI, *Sulla forma di governo regionale (alcuni problemi attuali sulla teoria delle forme di governo)*, in *Studi in onore di Marco Ferrara*, disponibile al sito www.astrid-online.it, pp. 4 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *L’autonomia di fronte a se stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *Consulta Online*, 14 gennaio 2016.

¹¹ Sul punto, F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, il quale ragiona di «impatto uniformante della riforma costituzionale del 1999» in riferimento alla tendenza al conformismo da parte delle Regioni ordinarie in materia di forma di governo, evidenziando, fra le altre cose, il progressivo allineamento, soprattutto a seguito della riforma costituzionale n. 2 del 2001, fra autonomie ordinarie e speciali (anche) sul piano dell’assetto istituzionale. Sul punto anche M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, Atti del Convegno annuale dell’«Associazione Gruppo di Pisa» in forma telematica, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, p. 140. D’altro canto, una differenziazione strutturale, possibile in riferimento alla forma di governo in ragione della autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, è stata valutata a suo tempo, almeno da alcuni commentatori, in senso negativo in quanto essa finirebbe per determinare (anche) una disarticolazione del sistema politico nel suo complesso considerato. Così A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2005, pp. 202 e ss.

¹² In argomento, si veda C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973; G. FERRAILOLO, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in questa *Rivista*, n. 15, 2012, pp. 2-4, il quale, fra l’altro, riprende la ricostruzione mortatiana sul collegamento fra il problema della riconducibilità della nozione di forma di governo all’ambito regionale e il carattere indiviso della sovranità statale non imputabile alle istituzioni regionali. In parte in senso diverso, si veda, fra i molti, V. IRELLI CERULLI, *Sulla forma di governo regionale (alcuni problemi attuali sulla teoria delle forme di governo)*, cit., pp. 1-2. Un dibattito, questo, in ogni caso ormai superato dal legislatore nazionale, come segnalato, fra i molti, dai contributi di G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020; M. VOLPI, *Considerazioni di merito e di metodo sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2000; T.

Nondimeno, se si muove dal “modello” alla “prassi”, è un dato ampiamente riscontrato nel dibattito scientifico che le regole immaginate dal legislatore della revisione costituzionale del 1999 per dotare le Regioni ordinarie di un’architettura istituzionale capace di garantire un’adeguata partecipazione democratica alla scelta della *governance* politica dell’ente regionale e, dunque, per questa via, a ripristinarne la sua stessa stabilità, hanno tradito gli esiti auspicati¹³. A ben vedere, infatti, la stagione dei Presidenti della Giunta regionale eletti direttamente, avviatasi a partire dal 2004 ed abbinata, peraltro, alle scelte operate dalle Regioni medesime in materia di formula elettorale per l’organo legislativo-rappresentativo in senso sostanzialmente conforme all’impianto della legge n. 43 del 1995 (c.d. «Legge Tatarella»)¹⁴, ha aperto la strada per una “torsione” dell’assetto di governo idealmente elaborato dal revisore costituzionale verso un modello di democrazia pressoché “blindata” attorno alla figura del Presidente della Giunta regionale a scapito dell’organo deliberativo-parlamentare regionale. Come è stato osservato, se da un lato infatti, forti del meccanismo della loro investitura diretta, i Presidenti regionali hanno finito per circoscrivere lo spazio di operatività delle assemblee legislative regionali, esponendone, fra l’altro, i componenti all’incertezza di rielezione all’esito del nuovo procedimento elettorale necessario nei casi di autoscioglimento anticipato¹⁵; dall’altro, neppure le peculiarità del sistema politico regionale, caratterizzato da un’elevata frammentazione dei partiti politici, sono riuscite a scalfire la centralità dei Presidenti di Regione all’interno dell’assetto di governo regionale, realizzandosi, nella prassi ed anche nella non infrequente ipotesi di esecutivi anche molto litigiosi (dal Presidente in ogni caso nominati e revocabili *ex art.* 122, ult. co. Cost.), quella stretta e necessaria collaborazione con i Consigli regionali che ne ha permesso, di regola, la loro permanenza in carica per l’intera durata della legislatura. Il che, unitamente alla difficile praticabilità politica dello scioglimento del Consiglio regionale, ha finito per determinare un disequilibrio nel rapporto fra organo legislativo e organo esecutivo regionale a favore del

GROPPI, *L’autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n°1/1999*, in *Giornate di diritto amministrativo*, 2000.

¹³ Così G. PITRUZZELLA, *L’impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004; ID., *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002; L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2002, p. 917; M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009. Recentemente, vedasi anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune «provvisorie» notazioni conclusive*, cit., pp. 1141-1142.

¹⁴ La dottrina ha osservato che tutte le Regioni ordinarie, pure se in qualche caso con la previsione di correttivi, hanno adottato, per l’elezione dei rispettivi Consigli regionali, un sistema elettorale “misto”, proporzionale e maggioritario, il quale, assegnando l’eventuale premio di maggioranza alla coalizione collegata al candidato alla Presidenza della Regione che ha ottenuto più voti, tende a garantire la possibilità di un’omogeneità politica fra maggioranza consigliare e vertice dell’esecutivo, capace dunque di godere di un sostegno forte alla propria direzione politica. Una “presidenzializzazione”, come da qualcuno segnalato, anche del sistema politico regionale, anticipata, appunto, dall’introduzione dell’indicazione popolare del candidato alla Presidenza della Regione prevista dalla legge c.d. «Tatarella», poi resa effettivamente operativa dalle innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999. A questo riguardo, per tutti, si veda la più recente ricostruzione di L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, pp. 1047 e ss.

¹⁵ Vedasi, per tutti, G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., pp. 505-507.

secondo e, soprattutto, del suo vertice, la cui responsabilità politica verso il primo è risultata notevolmente ridimensionata¹⁶.

Al contempo, poi, la concentrazione e il rafforzamento del potere in capo al Presidente della Giunta regionale sono stati accentuati e rinvigoriti dal *trend* diffuso a tutti i livelli di governo verso una sempre maggiore personalizzazione della *leadership* politica, peraltro ulteriormente esasperata, specie negli ultimi tempi, dalla diffusione di tecniche di comunicazione politica ormai quasi completamente *social*, le quali, fungendo da catalizzatori significativi ed imprescindibili per il rafforzamento del consenso attorno al programma politico e del suo promotore, hanno consentito e consentono una esposizione costante delle idee e delle iniziative politiche dei candidati alla guida della Regione durante la campagna elettorale, e, una volta eletti, anche nel corso dell'attività in veste istituzionale che essi sono chiamati a condurre e svolgere in qualità di Presidenti¹⁷.

In questo senso, la dinamica concreta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, combinata alla perdita del potere di "ricatto" dei Consigli regionali che finisce per cristallizzare il legame fra esecutivo-legislativo regionale sbilanciandolo a favore del primo e del suo organo monocratico di vertice, alla debolezza delle strutture tecniche del sistema politico-partitico a fungere da strumento di intermediazione e di controllo nei confronti dell'attività di governo nonché alla "mediatizzazione" del confronto politico sfruttata prevalentemente per esaltare la figura del Presidente, dovrebbe lasciare il campo sgombro da incertezze in riferimento alla "coessenzialità" di una disciplina di un tetto temporale massimo alla attività di governo, e, più in particolare, alla permanenza in carica del suo organo di vertice laddove direttamente eletto, quale elemento di temperamento indispensabile rispetto al meccanismo dell'elezione diretta medesimo¹⁸. E ciò tanto più ogni qualvolta che l'investitura popolare, con il forte

¹⁶ Con riguardo a tali profili, cfr. G. TALI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., pp. 1140 e ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, cit., p. 235, che ha altresì segnalato che il meccanismo dell'elezione diretta del Presidente regionale, abbinato alla clausola del *simul-simul* ed al potere di revoca e nomina degli altri membri della Giunta regionale, assicura all'organo di vertice dell'esecutivo di non essere in ogni caso privato, nel corso di tutta la legislatura, di una maggioranza, potendo esso, per il tramite della minaccia delle proprie dimissioni, procedere a suoi eventuali ricambi. Sicché, in questo modo, la rielezione del Presidente della Regione dipende interamente dalla valutazione e dal gradimento dell'elettorato, senza che la sua responsabilità politica si concretizzi all'interno del Consiglio regionale. Su questi aspetti, vedasi anche le riflessioni di M. COSULICH, *La forma di governo e il ruolo del Consiglio nell'età dell'iperpresidenzialismo*, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine. Valorizzare e innovare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 122-124, che non a caso ragiona di «iper-presidenzialismo» in riferimento alla forma di governo per le Regioni ordinarie; F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 73 e ss.

¹⁷ Su questi aspetti a suo tempo già G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., pp. 505-507 e, soprattutto, ID., *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, cit., pp. 1241-1242. Più in generale, con riferimento all'utilizzo dei *socialnetwork* e degli altri strumenti tecnologici nella comunicazione politica ed istituzionale, si vedano le riflessioni di P. CARNEVALE, D. CHINNI, *To be or not to be (online)? Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Diritto costituzionale in trasformazione*, I, Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, Genova, 2020, pp. 279 e ss.

¹⁸ Sul punto, vedasi E. RINALDI, *Il limite del terzo mandato nella forma di governo regionale*, cit., pp. 1252-1255, per cui la previsione di un tetto massimo alla rielezione immediata del Presidente della Regione dopo due mandati consecutivi

carico di legittimazione politica che da essa ne deriva, operi all'interno di una realtà, come appunto è quella regionale, che, stante la sua maggiore prossimità ai cittadini-elettori, presenta rischi ben maggiori in riferimento alla conservazione e alla monopolizzazione del potere in capo ad un singolo individuo ed in cui, pertanto, l'alternanza alla guida dell'ente ed il rinnovamento politico non possono che rappresentare elementi imprescindibili per scongiurare non improbabili rischi di erosione democratica¹⁹.

3. Il limite di cui all'art. 2, co. 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 e le principali questioni interpretative ad esso connesse

In considerazione di tale concentrazione e personalizzazione di potere, la forma di governo regionale è stata, dunque, temperata, fra le altre cose, proprio per il tramite della previsione di un numero massimo di mandati consecutivi per l'elezione diretta del Presidente regionale. In questo senso, infatti, pare difficilmente contestabile che la necessità di individuare strumenti da porre a presidio dei forti poteri dei Presidenti regionali sia stata a suo tempo nutrita anche dal legislatore nazionale se si considera che, in attuazione dell'art. 122, 1° c., Cost., la legge n. 165 del 2004, al suo art. 2, nell'individuare i «principi fondamentali» cui le Regioni ordinarie devono attenersi nel disciplinare, fra le altre cose, le ipotesi di ineleggibilità ed incandidabilità dei propri Presidenti di Giunta, ha previsto, alla lettera f), il limite 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 in materia»²⁰.

Come noto, nonostante la sua apparente linearità e chiarezza, tale disposizione non è risultata scevra da incertezze interpretative, dando luogo, già all'indomani della sua stessa entrata in vigore, ad un vivace dibattito scientifico, i cui punti salienti non sembra qui inutile ricordare, anche in vista della loro eventuale e futura riproponibilità.

In particolare, infatti, al di là dell'attenzione dedicata dalla dottrina costituzionalistica al problema della configurazione dell'ostacolo di cui alla lett. f) quale causa di incandidabilità (accertabile *ex ante*) o di ineleggibilità (scrutinabile *ex post*) e, dunque, sugli effetti della sua diversa qualificazione sulla capacità di elettorato passivo²¹, fra quelli ampiamente sviscerati, buona parte degli aspetti più discussi e problematici

rappresenta, fra l'altro, «uno strumento di riequilibrio del sistema di pesi e contrappesi legati alle peculiarità dell'elezione a suffragio universale e diretto» del Presidente della Giunta regionale.

¹⁹ In questo senso, le recenti considerazioni di N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, cit., e di F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, pp. 99 e ss.

²⁰ Più in generale, per una ricostruzione dell'iter che ha condotto all'approvazione della legge n. 165 del 2004, vedasi B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.

²¹ A questo riguardo, poiché il tema della configurazione giuridica del limite del «doppio mandato» consecutivo per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale quale divieto appartenente al *genus* delle ineleggibilità ovvero a quello delle incandidabilità non può in questa sede essere ripercorso in tutti i suoi aspetti fondamentali, sia consentito rinviare alla dottrina che se ne è a suo tempo occupata analiticamente. Più in particolare, si rinvia alle riflessioni di M. RAVARAIRA, *I principi fondamentali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali*

relativi al limite dei mandati consecutivi del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente è stato rintracciato – ed è da rintracciare tutt’ora - nell’intreccio fra quella pluralità di fonti (disposizioni costituzionali, legislazione statale, leggi e Statuti regionali), che, come riordinate a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, hanno riguardato, più in generale, il sistema elettorale e la «forma di governo» delle Regioni ordinarie, sollevando rilievi critici di diversa natura, i quali hanno interessato anche gli elementi caratterizzanti il meccanismo di investitura diretta del Presidente di Regione, fra cui, per quel che qui interessa, i limiti temporali per una sua eventuale rielezione.

A tal riguardo, infatti, com’è ben noto agli addetti ai lavori, a voler preferire ad un’interpretazione letterale una più sistematica del combinato disposto degli artt. 122 e 123 Cost., come riscritti nel 1999, nonché della disciplina statale successivamente recata dalla legge n. 165 del 2004 in materia anche di limiti massimi al mandato presidenziale, l’operatore giuridico finisce per ritrovarsi davanti ad un *caos* giuridico ai fini dell’individuazione della disciplina riguardante gli aspetti che maggiormente connotano la «forma di governo» regionale, tra cui andrebbe ascritto, fra l’altro, anche il sistema di elezione dei Presidenti delle Giunte regionali, ivi comprese le ipotesi della sua ineleggibilità ed incandidabilità. Pur vero è infatti che l’interprete è chiamato, innanzitutto, a guardare la disciplina statutaria per quanto concerne l’assetto di governo regionale prescelto, onde poi, accertato che lo Statuto ordinario abbia effettivamente accolto e prescelto un modello incardinato sull’elezione popolare diretta del Presidente di Regione, effettuare un’indagine sulla conformità delle scelte legislative regionali in riferimento anche ai casi della sua ineleggibilità ed incandidabilità rispetto ai principi fondamentali posti dal legislatore nazionale.

Un groviglio giuridico che, stante la mancanza di una soluzione univoca e condivisa nel dibattito accademico, passando ora dal piano della riflessione giuridica a quello del confronto politico, è stato non di rado sfruttato da quei commentatori che, variamente argomentando e, come si dirà poco oltre, anche con l’avvallo di una certa giurisprudenza di merito, hanno finito, fra le altre cose, per proporre

regionali. Problematiche ed approfondimenti, ESI, Napoli, 2009, pp. 36 e ss., per cui il limite di cui all’art. 2, 1° c., lett. f), della legge 165 del 2004 sarebbe da ricomprendersi fra le cause di “ineleggibilità”, come, d’altra parte, anche la giurisprudenza amministrativa ha chiarito in relazione, tuttavia, all’art. 51 TUEL e, dunque, più in particolare, alle ipotesi di divieto di terzo mandato consecutivo per il Sindaco e il Presidente di Provincia (così, per tutti, TAR Campania, sez. I, sent. n. 1485 del 2003). *Contra* M. OLIVETTI, *L’attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., pp. 13-14; F. DRAGO, *Commento all’art. 2 (Disposizioni di principio in attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, cit., pp. 51-52, per cui difficilmente sarebbe possibile considerare il divieto del “doppio mandato” consecutivo per i Presidenti delle Giunte regionali eletti a suffragio diretto ed universale quale causa di ineleggibilità, atteso che la regola si ricollegerebbe semmai alle *rationes* sottese alla previsione delle ipotesi di incandidabilità, incidendo sulla capacità di elettorato passivo del Presidente della Giunta regionale, la cui partecipazione alla nuova competizione elettorale verrebbe esclusa una volta scaduto il suo secondo mandato. Analogamente, nel senso di affermare l’appartenenza della regola del “terzo mandato” consecutivo” alla famiglia delle incandidabilità, più di recente, anche F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 116-117. Peraltro, sul dibattito in ordine alla configurazione del limite di cui all’art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004 quale causa di ineleggibilità o di incandidabilità, si vedano le riflessioni di L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, cit., pp. 489-515.

un'interpretazione dell'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004 tesa ad escluderne la sua diretta applicabilità.

Questa è la ragione - almeno ad avviso di chi scrive - per cui è il profilo delle fonti suscettibili di intervenire in materia di limiti di mandati del Presidente regionale a meritare una riflessione più attenta che non può in ogni caso prescindere dal consolidato normativo, giurisprudenziale e dottrinario ante e post-riforma del Titolo V.

3.1. Il rapporto fra potestà legislativa concorrente e potestà statutaria regionale in riferimento alla previsione e disciplina dell'ostacolo di rielezione diretta del Presidente della Giunta per un terzo mandato consecutivo

Come si accennava, le questioni di ben maggiore spessore problematico attinenti all'interpretazione dell'art. 2, 1° c., lett. f) della legge n. 165 del 2004 si sono poste soprattutto in riferimento ai rapporti delle fonti suscettibili di recare la disciplina dei limiti massimi di mandato per la rielezione del Presidente della Giunta regionale, con riguardo, più in particolare, all'esercizio in tale materia della potestà legislativa "concorrente" delle Regioni ordinarie nella sua relazione tanto con la disciplina statutaria regionale, quanto (e soprattutto), con quella statale di principio in tal ultimo caso proprio all'«interno» delle materie concorrenti medesime, cui è ascrivibile la disciplina del limite dei mandati per il vertice dell'esecutivo regionale.

Sotto il primo profilo, il problema relativo alla dinamica dei rapporti fra la competenza legislativa concorrente *ex art. 122, 1° c. Cost.* e lo Statuto regionale *ex art. 123, 1° c., Cost.* in riferimento alla previsione del limite del "terzo mandato" consecutivo per il Presidente regionale votato e scelto direttamente dal corpo elettorale è stato ampiamente discusso dalla dottrina, le cui maggiori perplessità hanno riguardato, innanzitutto, l'individuazione della fonte deputata a recare ed individuare il limite in parola²². A tal riguardo, infatti, non è mancato chi ha segnalato che l'art. 2, 1° c. lett. f), della legge n. 165 del 2004 dovrebbe ricondursi, più che alla materia elettorale ricompresa fra quelle concorrenti *ex art. 122, 1° c. Cost.*, alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie *ex art. 123, 1° c. Cost.* E ciò in quanto «da fissazione del numero massimo dei mandati presidenziali consecutivi sembra infatti attenere alle

²² Senza alcuna pretesa di completezza, fra i moltissimi contributi, si vedano M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVEIRARA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, ESI, Napoli, 2009; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit.; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 334-336.

caratteristiche strutturali dell'organo presidenziale - e dunque della forma di governo - ben più di quanto non sia ricostruibile come una delle cause di ineleggibilità»²³.

Un'interpretazione condivisibile che, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale si era lasciata alle spalle già all'indomani dell'approvazione della legge statale n. 165 del 2004, quando ricostruendo, in una notissima sentenza, la relazione intercorrente, fra l'altro, fra la potestà legislativa concorrente e la potestà statutaria regionale in termini di netta divisione di competenza, essa si era pronunciata nel senso di escludere la disciplina delle cause di ineleggibilità del Presidente regionale e, più specificatamente, del limite del “doppio mandato” consecutivo per la sua rielezione diretta dalla seconda delle due fonti in parola, riservandola alla prima²⁴.

Come anche stato testimoniato da alcuni contributi dottrinali che l'hanno anticipata²⁵, tale ricostruzione non è parsa, in ogni caso, cogliere nel segno. E ciò tanto più laddove si ha coscienza che il divieto del “terzo mandato” consecutivo per il Presidente della Giunta regionale nell'ambito di una forma di governo incentrata sulla sua investitura popolare diretta è stato addirittura “costituzionalizzato”, stante la sua previsione proprio da parte dalla fonte statutaria²⁶. Il che, d'altra parte, sembrerebbe anche più coerente con la medesima *ratio* sottesa all'istituto giuridico in parola, inteso, almeno da una parte dottrina, quale meccanismo che, data la sua stessa incidenza sulle regole di distribuzione del potere politico al livello di governo regionale, è diretto altresì a preservare gli equilibri del sistema dalle eventuali e possibili minacce che potrebbero provenire da un esercizio illimitato del potere esecutivo da parte di un individuo o, comunque, di un gruppo di individui²⁷. Con la conseguenza che, nonostante l'arresto della giurisprudenza

²³ Così M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2011, p. 128. In senso favorevole alla necessità che sia lo Statuto - e non la legge regionale elettorale *ex art.* 122, 1° c., Cost. - la fonte a dover disciplinare i limiti massimi di mandato per l'elezione diretta dei Presidenti regionali, fra gli altri, anche M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., pp. 15-16.

²⁴ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004, relativa all'impugnativa dello Statuto calabrese il quale prevedeva, fra l'altro, il limite del “doppio mandato” consecutivo per il Presidente della Giunta regionale, rispetto alla quale ampia è la letteratura. A questo riguardo, fra le riflessioni critiche nei confronti della pronuncia appena richiamata, si segnalano, fra le altre, quelle di M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2002*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, pp. 365 e ss.; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004*, in questa *Rivista*, n. 4, 2004; E. BALBONI, *Quel che resta della dell'autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3, 2004, pp. 467 e ss.

²⁵ In questi termini, cfr., fra gli altri, M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2003, pp. 735, che, prima della sentenza della Corte costituzionale, evidenziava che «la previsione di un limite alla rieleggibilità del Presidente appare ovvia ed opportuna alla luce di una forma di governo che attribuisce allo stesso una legittimazione popolare ed importanti poteri. Più in generale, la sua attinenza alla forma di governo non può essere messa in discussione e non è un caso che negli ordinamenti nei quali è previsto il limite del numero dei mandati, questo è di regola contenuto in una disposizione di rango costituzionale».

²⁶ Il riferimento è all'art. 9 dello Statuto della Regione siciliana, il quale, come riscritto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, dopo aver previsto il meccanismo di elezione diretta del Presidente della Regione siciliana (1° c.), esclude la possibilità che tale carica sia ricoperta per più di due mandati consecutivi (4° c.).

²⁷ In questo senso, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., p. 465; ID., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., pp. 12-13.

costituzionale sul punto, parrebbe peculiare tutt'ora continuare ad escludere che la previsione del limite del “doppio mandato” consecutivo per il Presidente della Regione eletto direttamente, in quanto strettamente afferente alla forma di governo regionale, costituisca un aspetto centrale della potestà statutaria e non già di una legge statale che reca «principi fondamentali» nel rispetto dei quali la Regione ordinaria è in ogni caso tenuta a disciplinare nel dettaglio l'intera materia elettorale²⁸.

3.2. Segue: ... e legislazione statale di principio. Il tetto del “doppio mandato” per i Presidenti regionali: limite “self-executing”?

Stabilita la natura “concorrente” delle competenze normative in materia di limiti ai mandati del Presidente regionale, le relazioni fra fonti del diritto appaiono maggiormente articolate quando si sposta l'attenzione dell'indagine sul versante delle dinamiche «interne» alla potestà legislativa concorrente medesima e, dunque, sui rapporti fra legislatore statale e legislatore regionale all'«interno» di tale tipo di competenza. Invero, non v'è dubbio che, proprio in riferimento al limite massimo dei due mandati consecutivi per il Presidente regionale eletto direttamente, come fissato dalla legge statale n. 165 del 2004 in attuazione dell'art. 122, 1° c., Cost., il profilo rispetto al quale la dottrina ed anche la giurisprudenza sono risultate meno unanimi abbia ruotato - e ruoti ancora oggi - attorno alla difficoltà di individuare con oggettività e chiarezza i compiti, statali e regionali, nella determinazione della disciplina delle materie di competenza concorrente, quale è, come si è appena visto, quella delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità (anche) del vertice dell'organo esecutivo regionale.

Un problema, questo, non inedito per la dottrina più attenta alle implicazioni giuridico-costituzionali sui rapporti fra Stato e Regioni ordinarie dell'applicazione dell'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004, il quale ha finito per riprodurre e riproporre, a sua volta, un'ulteriore complessa questione, anch'essa non nuova per la riflessione costituzionalistica in quanto già postasi ancor prima delle innovazioni normative recate dalla revisione del Titolo V del 2001 e riguardante, più in generale, l'interpretazione della potestà concorrente come disciplinata dal vecchio art. 117, 1° c., Cost.²⁹.

²⁸ D'altronde, come è stato segnalato da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 280, anche lo Statuto Umbro, il quale contiene una limitazione alla rielezione diretta del Presidente regionale che ha svolto già un mandato, non è stato impugnato, né tantomeno potrebbe concludersi nel senso della sua legittimità, posto che, anche a voler guardare il bicchiere mezzo pieno e dunque sostenere che l'introduzione della disposizione che la prevede sia stata successiva alla fissazione, ad opera del legislatore statale, del limite di cui all'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165/2004, l'incompetenza della fonte statutaria rispetto alle cause di ineleggibilità dei Presidenti regionali, come ricostruita dalla Corte costituzionale, rimarrebbe comunque ferma. Sulla necessità di rimettere la scelta in tema di limiti di mandati alla discrezionalità del legislatore statutario, vedasi anche F. DRAGO, *Commento all'art. 2*, cit., pp. 60-61.

²⁹ Sul punto cfr. L. CASTELLI, *Profili costituzionale del terzo mandato dei Presidenti di regione*, cit., pp. 14 e ss.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato all'immediata rielezione del presidente della giunta regionale: una questione complessa*, cit., pp. 5 e ss.; M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di Regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”*, cit., pp. 2 e ss.

A quest'ultimo ultimo riguardo, si ricorderà infatti che, già nell'assetto costituzionale pre-riforma del 2001, la costruzione di una potestà legislativa "concorrente" delle Regioni ordinarie, vincolata, fra l'altro, ai «principi fondamentali» dettati per ciascuna materia dalle leggi dello Stato, aveva sollevato (almeno) due ordini di problemi: se, da un lato, l'interrogativo aveva riguardato la possibilità per le autonomie ordinarie di legiferare disciplinando le materie concorrenti anche in assenza di una normativa statale di principio; dall'altro, l'eventualità che il legislatore statale finisse per dettare una normativa di dettaglio nelle materie di competenza regionale andando oltre il compito formalmente circoscritto alla fissazione dei principi fondamentali non rimaneva peregrina. Tant'è che, nel tentativo di rendere meno rigida l'interpretazione del vecchio art. 117, 1° c., Cost., i giudici costituzionali avevano sin da subito finito non soltanto per escludere che la mancanza di esplicita definizione ad opera del legislatore statale di principi fondamentali della materia potesse porsi quale ostacolo all'intervento normativo regionale, con la conseguenza, pertanto, di escludere la necessità del preventivo intervento delle leggi-cornice (statali) rispetto all'intervento legislativo della Regione ordinarie, peraltro, abilitate a desumere i principi fondamentali dalle leggi statali preesistenti e, dunque, per questa via, eventualmente ad esercitare la propria competenza normativa in assenza di quella principio. La Corte costituzionale aveva, infatti, altresì abbracciato l'idea della c.d. "cedevolezza" delle norme statali di dettaglio, acconsentendo che lo Stato, anche in ambiti materiali affidati alla competenza concorrente regionale, potesse non limitarsi esclusivamente a porre i principi fondamentali, ma spingersi fino a recare norme dettagliate, fintanto, però, che le Regioni ordinarie non si fossero riappropriate, con un successivo intervento normativo, degli spazi disciplinati provvisoriamente dalla legislazione statale³⁰.

Come noto, la riforma del Titolo V, nel tentativo di realizzare un profondo ripensamento dell'assetto del potere legislativo per il tramite della ridefinizione degli ambiti materiali di intervento regionale e del quadro dei limiti che le Regioni ordinarie medesime incontrano nell'esercizio della loro potestà legislativa (anche) concorrente, non è, tuttavia, intervenuta nel senso di modificarne la sua struttura interna, quest'ultima risultando basata, in linea di sostanziale continuità con il precedente sistema di riparto dei rispettivi compiti nelle materie concorrenti fra Stato e Regioni ordinarie³¹, sull'equivoca e difficile distinzione fra norme di dettaglio (di competenza regionale) e principi fondamentali (di competenza statale), la quale aveva, ancora prima del 2001, finito per impegnare la riflessione dottrinale, sollevando

³⁰ Su questi aspetti e, più in generale, per un bilancio complessivo sulla potestà legislativa concorrente nel "primo" regionalismo, cfr., soprattutto, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 172 e ss. Si vedano anche le riflessioni di A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, reperibile in www.forumcostituzionale.it, pp. 1 e ss.

³¹ Sul punto, vedasi, per tutte, Corte cost., sent. n. 200 del 2005.

interrogativi specie in ordine alla individuazione delle caratteristiche e del ruolo proprio dei «principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato»³².

Del resto, proprio le difficoltà connesse alla costruzione del limite dei «principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato» hanno rappresentato - e rappresentano ancora oggi pur a seguito della riforma del Titolo V - la parte più significativa e controversa dell'indagine sulla potestà legislativa concorrente³³. In effetti, come è stato osservato, se in linea astratta e generale, accogliendo una interpretazione grettamente letterale dell'art. 117, 3° c. Cost., la separazione delle competenze dello Stato e delle Regioni ordinarie nelle modalità di disciplina delle materie "concorrenti" sembrerebbe netta³⁴, una volta calata nel concreto delle specifiche disposizioni di volta in volta in rilievo, essa finisce non di rado per rendere il coordinamento fra i due livelli di governo, statale e regionale, sì, necessario, ma solo apparentemente agevole. E ciò, per l'appunto, in ragione, fra le altre cose, della concreta impossibilità di porre chiari e precisi confini fra norme di principio (statali) e norme di dettaglio (regionali), i quali dovrebbero, al contrario, rappresentare il vero e proprio *discrimen* tra intervento centrale e intervento regionale nelle materie la cui disciplina è costituzionalmente affidata al loro concorso³⁵.

Uno scoglio più pratico che teorico che, d'altronde, neppure la giurisprudenza costituzionale - sulla quale, anche dopo il 2001, è interamente ricaduto il delicato ruolo di interpretazione del limite statale dei principi fondamentali e del loro rapporto delicato con la normazione regionale di dettaglio - ha saputo arginare, perdendo l'occasione di elaborare dei criteri che consentissero di individuare con maggiore chiarezza ed

³² Quanto agli spunti offerti dalla dottrina ai fini della enucleazione del limite dei principi fondamentali anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, si rinvia, per tutti, a L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958.

³³ In proposito, P. CARRETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1224-1225, che evidenzia il mantenimento di una «concorrenza all'italiana» basata, anche dopo la riforma del Titolo V, su un meccanismo di riparto interno dei compiti fra Stato e Regioni ordinarie, chiamati a definire l'uno i principi fondamentali e l'altro la disciplina di dettaglio, con i conseguenti problemi interpretativi già indagati dalla dottrina ante-riforma del 2001.

³⁴ Sulla scelta della revisione del Titolo V di accentuare la parità ma anche la separatezza dei legislatori statale e regionale, cfr., per tutti, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1250, che ha rilevato che «non si tratta di un concorrere indifferenziato, né di un mero potere regionale concorrente con quello statale all'interno di un limite di principi: ma di una potestà legislativa la quale, nelle materie elencate a termini di Costituzione, spetta alle Regioni, "salvo per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato"», per cui «l'intento costituzionale è di ripartire le funzioni legislative tra Stato e Regioni, e non già semplicemente legittimare anche le Regioni a limitati compiti legislativi». Del resto, anche la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 282 del 2002, ha messo in rilievo che «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» (punto 4 del *Cons. in dir.*), per questa via lasciando emergere uno slittamento della potestà concorrente da un assetto di riparto flessibile ad un modello caratterizzato da una rigida separazione delle competenze. Un modello, questo, che la giurisprudenza costituzionale ha poi ribadito anche nelle sue pronunce successive e, soprattutto, nella sentenza n. 303 del 2003, laddove ha affermato che «nelle materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze» (punto 6.2. del *Cons. in dir.*).

³⁵ Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 199.

obiettività i principi fondamentali (statali) nonché, per conseguenza, lo spazio normativo rimesso a disposizione dei legislatori regionali in ciascuna materia di competenza concorrente. Per converso, infatti, con non poche oscillazioni interpretative e pur nel tentativo di tenerne ferma la distinzione³⁶, il Giudice delle leggi ha finito per rendere il già incerto rapporto fra ambiti di competenza dello Stato e ambiti di competenza delle Regioni ancora più fumoso, laddove in qualche caso ha, ad esempio, escluso che la nozione di «principio fondamentale» possa avere carattere di universalità e rigidità, e, dunque, che «l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali (...) [possano] essere individuati in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa», richiedendo che esse «necessariamente [siano] calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono» e altresì dovendosi «tener conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano»³⁷. Il che ha impedito l'individuazione di una nozione rigorosa di «principi fondamentali», che la Corte costituzionale ha invece individuato e ricostruito, di volta in volta, materia per materia, alla luce di criteri differenti e, più in particolare, prescindendo, in qualche caso, dalla loro eventuale auto qualificazione in termini di «principi fondamentali» posta dal legislatore centrale³⁸, e, in ogni caso, oscillando, pronuncia per pronuncia, fra un criterio interpretativo strutturale ed uno sostanziale ai fini della loro identificazione e, dunque, della loro distinzione rispetto alle norme regionali di dettaglio, senza, peraltro, sottrarsi ad ipotesi di commistione dei criteri in parola³⁹.

³⁶ Sul punto, fra le molte, vedasi Corte cost., sentt. n. 181 del 2006; n. 237 del 2009, n. 16 del 2010, n. 272 del 2013.

³⁷ Così Corte cost., sent. n. 50 del 2005; sent. n. 336 del 2005; sent. n. 16 del 2010.

³⁸ A titolo esemplificativo, per tutte, cfr. Corte cost., sent. n. 207 del 2010 (punto 3.2 del *Cons. in dir.*).

³⁹ A tal riguardo, se si scorre la giurisprudenza costituzionale, si evince che, nel tentativo di attribuire un significato ai principi fondamentali, almeno in certi casi, si è tentato di differenziarli rispetto alla disciplina regionale di dettaglio sulla base della struttura e delle modalità di disciplina consentita al legislatore centrale nelle materie concorrenti *ex art. 117, 3° c., Cost.*, rappresentandoli come norme finalizzate a prescrivere «criteri ed obiettivi», vale a dire quali principi volti ad indirizzare il legislatore regionale nella determinazione della disciplina di dettaglio logicamente subordinata all'esercizio della competenza statale di principio (così, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 13 del 2004; n. 278 del 2010; n. 341 del 2010; n. 96 del 2012; n. 272 del 2013). Un criterio, questo, che parrebbe riecheggiare quel filone dottrinale, per cui, in generale, i principi si caratterizzerebbero per il loro grado di generalità e, soprattutto, per porsi quale «presupposto logico» della normazione particolare (cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, pp. 41 e ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991). In altri casi, invece, la ricostruzione della nozione di «principi fondamentali» è passata per il tramite di un criterio «sostanziale», il quale ha consentito di operare una distinzione rispetto alle norme regionali di dettaglio alla stregua del contenuto e degli interessi che i due tipi di norme presentano e sottendono, ravvisandosi, in particolare, quelle di «principio» ogni qualvolta ci si trovi di fronte alla necessità di assicurare esigenze unitarie, che, a loro volta, pervadendo l'ordinamento giuridico, sono suscettibili di manifestarsi in relazione al rilievo nazionale di interessi coinvolti nell'ambito della disciplina della materia concorrente ovvero in relazione all'attuazione di diritti, principi o beni costituzionalmente rilevanti e meritevoli di tutela, rispetto ai quali il legislatore regionale non può dettare una disciplina derogatoria, neppure laddove essa rechi una tutela in *melius* (cfr., a titolo esemplificativo, Corte cost., sentt. n. 119 del 2010, punto 3.2 del *Cons. in dir.* e n. 310 del 2011, punto 9.1. *Cons. in dir.*). D'altra parte, fonte di ulteriore confusione nella individuazione di una netta distinzione fra principi fondamentali (statali) e norme di dettaglio (regionali), in riferimento alle materie concorrenti *ex art. 117, 3° c., Cost.*, è derivata dall'incrocio dei due criteri sopra richiamati, impiegati, in certi casi, in maniera combinata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha, in qualche caso, affermato che, rispetto alla disciplina di dettaglio di spettanza regionale, i «principi fondamentali», pur essendo chiamati a soddisfare esigenze unitarie al fine di assicurare una disciplina omogenea di un certo settore normativo su tutto il territorio nazionale, sarebbero suscettibili di essere

In questo modo, anche dopo il 2001, la difficoltà della giurisprudenza costituzionale di rintracciare e suggerire un *test* di riconoscimento dei principi fondamentali in grado di permettere di tracciare in maniera chiara una linea di demarcazione fra competenze legislative statali e regionali rispetto alla disciplina delle materie concorrenti e, dunque, di stabilire quando ci si occupa di una norma che presenta il carattere di principio fondamentale e quando, al contrario, ci si trova davanti ad una norma non meritevole di tale qualificazione, non ha impedito né al legislatore centrale di porre norme di dettaglio “cedevoli”, né tantomeno ai legislatori regionali, nell’eventualità di inerzia del primo, di porre principi fondamentali delle materie concorrenti e, tutt’al più, nelle ipotesi di loro assenza, di desumerli dalla legislazione statale preesistente⁴⁰. La direzione interpretativa imboccata dalla Corte costituzionale ha, pertanto, finito per sconfessare il ruolo - almeno teoricamente - più circoscritto consegnato dall’art. 117, 3° c. Cost. alla normazione di principio dello Stato rispetto alla legislazione regionale di dettaglio, con la conferma del vecchio impianto della potestà legislativa concorrente, come, peraltro, dalla medesima ricostruito negli anni pre-revisione in senso poco favorevole all’autonomia regionale. Così, anche dopo la revisione del Titolo V del 2001, in coerenza con la propria giurisprudenza precedente in riferimento all’art. 117 Cost. *ante* riforma, i giudici costituzionali, da un lato, a fronte della concreta possibilità dell’inerzia del legislatore statale per mancata approvazione della legge recante i principi fondamentali della materia, hanno tenuto ferma la possibilità che le Regioni ordinarie possano ricavare, in via interpretativa, tali principi anche dalla legislazione già vigente⁴¹; dall’altro, invece, nella diversa ipotesi in cui la legge-cornice, non limitandosi a determinare i principi generali, dovesse spingersi fino a dettare una disciplina puntale e dettagliata, la giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente riconfermato quella prassi, invalsa già prima della revisione del Titolo V, per cui lo Stato può (almeno in via temporanea) dettare, oltre ai principi

ulteriormente svolte e attuate da parte del legislatore regionale di dettaglio (sul punto, per tutte, Corte cost., n. 200 del 2009).

⁴⁰ Sul piano teorico, infatti, l’aver “riservato” allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, spettando alle Regioni la disciplina di dettaglio delle materie concorrenti elencate nel testo costituzionale, secondo la diversa formulazione dell’art. 117, 3° c., Cost. post-revisione del 2001, avrebbe dovuto lasciare spazio alla impossibilità del legislatore regionale di dettare i principi fondamentali, stante la “riserva di competenza” affidata alla fonte titolare, vale a dire quella statale, non più, per converso, abilitata a porre norme dettagliate, di spettanza regionale. Su questi aspetti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 198-199; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Relazione al Convegno tenutosi a Roma il 19 dicembre 2001 su “*Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle Autonomie*”; P. CARRETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1226 e ss.; M. OLIVETTI, *La nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, cit., p. 94, per cui, fra l’altro, il nuovo art. 117, 3° c. Cost. «coniuga un’apparente rigidità dei confini fra competenze legislative statali e regionali (...) con una estrema difficoltà nel definire un confine chiaro tra ciò che può essere ricondotto al concetto di principio e ciò che può essere ritenuto sviluppo o dettaglio».

⁴¹ In proposito, cfr. L. ELIA, *Resoconto dell’indagine conoscitiva promossa dal Senato sugli effetti della riforma* (23 ottobre 2001); P. CARRETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, cit., pp. 1126 e ss.

fondamentali, regole di dettaglio, pur se “cedevoli” nel caso di un successivo e sostitutivo intervento da parte della Regione, alla quale nessun ostacolo è posto rispetto all’adozione di una normativa eventualmente anche più dettagliata⁴².

Insomma, un approccio ermeneutico che è risultato privo di elementi di discontinuità, anche laddove esso, fra le altre cose, non ha positivamente sciolto i nodi problematici connessi alla mancanza (anche) nel Titolo V post-riforma del 2001 della previsione di rimedi possibili ed utilizzabili nelle ipotesi di comportamenti omissivi tenuti, oltre che dal legislatore statale di principio, soprattutto dal legislatore regionale di dettaglio, il quale, anche a fronte della previsione dei principi fondamentali fissati dal legislatore centrale - il cui rispetto rappresenta in ogni caso un limite all’esercizio della competenza legislativa concorrente *ex art. 117, 3° c. Cost.* - non provveda ad adeguare ad essi il proprio ordinamento con l’adozione della relativa disciplina di dettaglio⁴³.

È proprio quest’ultima eventualità - del resto - a meritare maggiore attenzione in riferimento alla questione della non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente per un terzo mandato consecutivo qui in esame. Ciò in quanto, volendo provare a traslare gli indirizzi dottrinali e giurisprudenziali prima descritti dal generale (*rectius* rapporto tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio nelle materie concorrenti *ex art. 117, 3° c., Cost.*) al particolare (*rectius* relazione tra il limite statale del “doppio mandato” per l’elezione del Presidente della Regione di cui all’art. 2, lett. *f*), della legge n. 165 del 2004 e l’intervento normativo regionale di dettaglio *ex art. 122, 1° c., Cost.* nella medesima materia), mentre l’iniziale inerzia del legislatore statale di principio, colmata con l’applicazione della legge n. 154 del 1981 in vigore in materie di cause di ineleggibilità⁴⁴, è stata definitivamente superata nel 2004, in assenza di mezzi reperibili nell’ordinamento per far fronte alle ipotesi di inerzia regionale, l’eventualità di comportamento omissivo tenuto dal legislatore regionale, suscettibile di vanificare la disciplina statale concernente i principi fondamentali della materia, paralizzandone i suoi effetti, pare assumere ancora un certo rilievo.

In effetti, la lettura combinata dell’art. 122, 1° c., Cost. e del limite del “doppio mandato” per l’elezione del Presidente regionale, previsto dalla legge statale n. 165 del 2004, sembrerebbe riproporre tutt’ora l’ipotesi problematica riassumibile nei termini che seguono: se sia tutt’ora ipotizzabile la non automatica

⁴² Per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 200 e ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 705, per cui nessun nesso sussiste fra l’inversione del riparto di competenze legislative previsto dalla revisione del 2001 e l’impossibilità per il legislatore statale di ricorrere a norme dettagliate, seppur cedevoli.

⁴³ Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, p. 198, per cui, del resto, non pare neppure obbligatorio che il legislatore regionale si attivi esercitando la propria competenza legislativa di dettaglio *ex art. 117, 3° c., Cost.*

⁴⁴ Cfr. E. RINALDI, *Il limite del terzo mandato nella forma di governo regionale*, cit., pp. 1260-1261. A questo riguardo, v. anche L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit., p. 17.

e diretta operatività del divieto posto dal legislatore statale di principio in caso di inerzia del legislatore regionale competente a dettare la normativa di dettaglio⁴⁵.

A quest'ultimo riguardo, sebbene condivise da autorevole dottrina, le argomentazioni favorevoli alla necessità del recepimento da parte della legislazione regionale del principio statale del divieto al "terzo mandato" consecutivo per il Presidente regionale paiono - almeno ad avviso di chi scrive - non del tutto convincenti⁴⁶. Se si accedesse infatti alla qui denegata ipotesi, si finirebbe per accogliere l'idea per cui, in carenza di una legislazione regionale elettorale che recepisca e svolga il limite in parola, quest'ultimo rimarrebbe privo di efficacia, non producendo dunque effetti vincolanti per la singola Regione che non ha provveduto ad adottare la relativa disciplina di dettaglio e che, peraltro, comunque conservando un certo margine di discrezionalità, potrebbe sempre intervenire successivamente in sostituzione del legislatore statale anche mediante la posizione di regole differenti eventualmente aderenti - come peraltro già in passato accaduto - alle esigenze di quei Presidenti uscenti prossimi alla scadenza del secondo mandato consecutivo⁴⁷.

Appare semmai preferibile ritenere il limite di cui all'art. 2, 1° c. lett. f), della legge n. 165 del 2004 come *self-executing* almeno per quelle Regioni ordinarie (dunque, tutte) che hanno riproposto nei rispettivi testi statutari la forma di governo a Presidente direttamente eletto dal corpo elettorale. Ciò in quanto, come ha osservato una parte (maggioritaria) della dottrina, a prescindere dal dato meramente formale e qualificatorio, ostico sarebbe pensare di configurare il divieto in commento come un mero «principio», non parendo esservi particolari dubbi che esso, diversamente dagli altri principi statali raccolti nella legge n. 165 del 2004, si atteggi più come un «dettaglio»⁴⁸, individuando in maniera inequivocabile e precisa il numero massimo di mandati consecutivi del Presidente della Giunta regionale e, dunque, ponendo una regola così dettagliata ed esaustiva da non poter che essere considerata come immediatamente precettiva ed operativa anche in mancanza di un intervento attuativo da parte del legislatore regionale, al quale non

⁴⁵ Su questi aspetti specifici, recentemente, cfr. M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, cit., pp. 1122 e ss.; M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblica"*, cit., pp. 146 e ss.; F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, cit., pp. 99 e ss.

⁴⁶ Fra i pochissimi, contrario alla automatica operatività del limite in parola è L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, cit., pp. 3 e ss.

⁴⁷ Sul punto, vedasi soprattutto L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di regione*, cit., p. 506, che, richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia, sottolinea come se la legge statale di principio per essere operativa richiedesse l'intervento legislativo regionale di dettaglio, i principi statali rimarrebbero sospesi e, pertanto, il divieto del terzo mandato per i Presidenti di Regione non sarebbe vincolante per quelle Regioni che non abbiano dettato una disciplina di dettaglio. Precisamente, l'A. mette in evidenza che «ritenere (...) che i principi fondamentali restino (...) "congelati", in attesa dell'adozione della disciplina regionale di dettaglio, equivale a riconoscere a quest'ultima, nei confronti della competenza statale, quella stessa efficacia condizionate che era stata (opportunamente) negata alla legge cornice, nei confronti della competenza statale», con la conseguenza che, in definitiva, «l'eventuale ritardo del legislatore regionale nell'integrare i nuovi principi non dovrebbe essere tale da vanificare le attribuzioni statali».

⁴⁸ Così M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 279.

parrebbero residuare spazi di discrezionalità nell'ulteriore svolgimento e specificazione del limite in parola⁴⁹.

D'altro canto, se si dovesse condividere l'impostazione secondo cui ai fini dell'operatività del limite del doppio mandato consecutivo è necessario il suo recepimento da parte della disciplina regionale elettorale rimarrebbe altresì il rischio di deresponsabilizzare il legislatore regionale, consentendo alle Regioni ordinarie che non lo abbiano ancora previsto di continuare ad eludere l'ostacolo imposto dal legislatore nazionale di principio, anche più semplicemente evitando di legiferare in tale materia, come, del resto, in qualche caso, avvenuto già in passato.

4. Lo stato dell'arte della disciplina del divieto del “terzo mandato” nelle Regioni ordinarie: fra recepimento e disapplicazioni

La ricostruzione qui condivisa in riferimento alla portata “*self-executing*” del limite di cui all'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004 è stata disattesa in passato alla stregua delle scelte che almeno qualche Regione ordinaria ha, poi, di fatto compiuto in ordine alla sua traduzione nella rispettiva legislazione elettorale regionale.

In particolare, infatti, sebbene dal raffronto delle discipline regionali *ex art. 122, 1° c., Cost.* in materia di divieto del “terzo mandato” consecutivo per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale emerga che la maggior parte dei legislatori regionali, almeno dopo il 2004, si sia attivata sostanzialmente riproducendo il limite di mandato in parola⁵⁰, non sono mancati casi d'inerzia di alcune Regioni che non lo ha immediatamente recepito nella propria disciplina elettorale, così finendo per non impedire l'eleggibilità di quei Presidenti di Regione che avevano già ricoperto consecutivamente la medesima carica per i due precedenti mandati. Le vicende sono notissime ed inutile sarebbe qui ripercorrerne tutti i diversi

⁴⁹ In senso favorevole all'immediata operatività del limite del “doppio mandato” del Presidente di Regione, cfr., fra gli altri, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, p. 210; A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, pp. 2436 e ss.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, cit., pp. 7 e ss.; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit., p. 22; G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015, pp. 2 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 364 e ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 279; M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di Regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”*, cit., p. 3. Più di recente, E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, cit., pp. 1263 e ss.

⁵⁰ Volgendo lo sguardo al quadro delle leggi elettorali regionali, il tema del “terzo mandato” non dovrebbe riguardare concretamente le undici Regioni ordinarie (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto), che, dopo il 2004, hanno modificato la propria disciplina elettorale, recependo il corrispondente principio fondamentale del limite di mandato per chi abbia ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Presidente della Giunta regionale contenuto nella legge n. 165 del 2004. Per un quadro di sintesi sulle leggi elettorali delle Regioni ordinarie, cfr. Camera dei Deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali*, 3 agosto 2020, n. 109, disponibile *online* al sito: https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0365.pdf?_1679329056172.

passaggi che le hanno interessate⁵¹. Si intende piuttosto rammentare che, in tali contesti regionali, le disapplicazioni dell'ostacolo del "doppio mandato" per l'elezione diretta del Presidente regionale sono state avallate da quella giurisprudenza di merito che, chiamata ad intervenire nel tentativo di porre rimedio alle incertezze interpretative offerte dalla disciplina del limite in parola, ha accolto l'impostazione della non auto-applicatività del limite, subordinandolo alla necessaria adozione di una normativa regionale che lo facesse proprio⁵². La qual cosa ha consentito, almeno in qualche caso, ai legislatori regionali di dettaglio di intervenire successivamente dando, sì, svolgimento al limite in parola, ma, al contempo, individuando il termine *a quo* per il computo dei mandati già svolti dal Presidente regionale⁵³, nonché di affidare alla

⁵¹ Si allude soprattutto ai casi della Regione Marche, della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna, che, solamente dopo il 2004, hanno adottato un'apposita disciplina in materia di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale, così accogliendo il limite dei mandati previsto dalla legislazione statale di principio. Per una puntuale ricostruzione delle vicende cui ci si riferisce, vedasi, rispettivamente, S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in questa *Rivista*, n. 19, 2009, pp. 5 e ss.; D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, cit., pp. 1 e ss.; M. GALDI, *Il terzo mandato dei Presidenti di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con «legge della Repubblica»*, cit., pp. 1 e ss. Si segnala, peraltro, che la questione si era poi posta, seppur in termini parzialmente differenti, anche in riferimento all'eleggibilità per un terzo mandato consecutivo del Presidente uscente della Regione Veneto, Luca Zaia. In questo caso, infatti, pur essendo stato previsto il limite dei due mandati, una norma transitoria della legge elettorale, adottata nel 2012, aveva previsto che tale mandato si applicasse soltanto agli incarichi successivi all'approvazione della legge medesima. A quest'ultimo riguardo, cfr. S. CERRERI, *Una (inutile?) notarella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zaia*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020.

⁵² In proposito, vedasi la decisione n. 9053 del 2010 del Tribunale di Milano - poi confermata dalla Corte d'Appello di Milano (sent. n. 1404 del 2011) - in riferimento alla decadenza dell'allora Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, già in carica per tre mandati consecutivi (1995-2000; 2000-2005; 2005-2010). Con tale sentenza il giudice di merito, seguendo una interpretazione formalistica, ha, infatti, chiarito che «non sembra (...) praticabile una via interpretativa che assegni all'art. 2 lettera f) efficacia precettiva immediata, ossia la valenza di norma "di dettaglio" atta ad introdurre con efficacia erga omnes un vincolo di ineleggibilità», ostando in tal senso tanto «la ricostruzione sistematica del riparto delle competenze tra Stato e Regione di cui all'articolo 117 della Costituzione», quanto «il dato testuale dell'art. 2 legge 165/2004 e, con valenza rafforzata, quello della stessa lettera f)», atteso che «solo per l'ipotesi di cui alla lettera f), a differenza delle precedenti previsioni [...] il legislatore statale ha ritenuto di dover ripetere il richiamo alla legislazione regionale attuativa ("sulla base della normativa regionale adottata in materia") [...]. Sicché «l'art. 2 lettera f), nonostante contenga un precetto chiaro, determinato ed univoco, non possa ritenersi norma immediatamente precettiva, avendolo il legislatore statale espressamente qualificato in termini di "principio generale" cui dovrà attenersi la futura legislazione regionale». Un analogo orientamento è stato fatto proprio dalla magistratura ordinaria di Bologna che, nella sentenza n. 2509 del 2010, in riferimento ai ricorsi elettorali presentati relativamente alla candidatura dell'allora Presidente della Giunta regionale, Vasco Errani, ha subordinato l'operatività del divieto del "terzo mandato" previsto dalla legge n. 165 del 2004 all'adozione della legislazione regionale della materia elettorale.

⁵³ In alcuni casi, il divieto in parola è infatti stato previsto per le elezioni immediatamente successive allo svolgimento del secondo mandato presidenziale consecutivo. Così sia la legge elettorale della Regione Veneto (art. 27, 2° c, legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5, successivamente modificata ed integrata dalla legge regionale 25 maggio 2018, n. 19) sia quella della Regione Marche (art. 3-bis legge regionale 16 dicembre 2004, n. 25, aggiunto dall'art. 2 della legge regionale 20 febbraio 2015, n. 5), che, pur introducendo entrambe il divieto del terzo mandato per il Presidente della Regione che abbia già esercitato tale funzione consecutivamente per le due legislature precedenti, hanno esplicitamente previsto che esso trovasse applicazione *pro futuro*, vale a dire soltanto con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore delle leggi medesime, con la conseguenza di aver così consentito la ricandidatura per ulteriori cinque anni degli allora uscenti Presidenti di Regione già - quantomeno - al loro secondo mandato consecutivo. Da segnalarsi è, in ogni caso, la differenza delle vicende che hanno interessato le due Regioni in parola, posto che solamente nel caso marchigiano si è effettivamente concretizzato il tentativo da parte del legislatore regionale di eludere il limite statale in ragione di quel rinvio esplicito operato dalla disciplina regionale elettorale adottata ancora prima del 2004 alla disciplina sull'ineleggibilità ed incandidabilità già vigente, con conseguenti dubbi di legittimità costituzionale, su cui la Corte costituzionale non si è però mai pronunciata, sebbene la necessità di una sua pronuncia sia stata da alcuni

loro discrezionalità la quantificazione specifica della causa di ineleggibilità in commento⁵⁴, peraltro estesa, almeno da qualche legislatore regionale, in riferimento anche agli altri componenti della Giunta regionale⁵⁵. A tali casi, peraltro, affiancandosi altresì quelle ipotesi in cui alcune Regioni ordinarie, potendo queste anche non legiferare sui casi di ineleggibilità dei rispettivi organi di vertice dell'esecutivo, non adottato una normativa di dettaglio che abbia contemplato il limite di durata massima per la loro permanenza in carica come previsto dall'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004. Con la conseguenza che, almeno in riferimento a qualche contesto regionale, quest'ultimo ha finito per atteggiarsi quale limite non suscettibile di immediata efficacia in attesa dell'adeguamento ad esso per il tramite della successiva normazione regionale di dettaglio⁵⁶.

Di qui, come si accennava, la confusione e le incertezze interpretative connesse alla automatica applicabilità del limite del “doppio mandato”, che, anche sulla scorta di esperienze pregresse, parrebbero acconsentire alla possibilità per i Presidenti di quelle Regioni ordinarie che aspirano a ricoprire un terzo mandato consecutivo alle prossime consultazioni elettorali di eludere l'ostacolo per il tramite, fra l'altro, di proposte e di interventi di modifica della legislazione elettorale regionale vigente tesi, sì, a prevedere, conformemente alla disciplina statale, il limite massimo di mandati, ma, eventualmente, di spostarne la sua efficacia al momento successivo alla sua entrata in vigore, di modo da azzerarne il conteggio di quelli già svolti, in questo modo continuando aggirare ed ignorare il divieto posto dalla legge n. 165 del 2004,

segnalata (in questi termini D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2012*, cit., pp. 4 e ss.). A tal proposito, da segnalarsi è che anche una parte della dottrina si era espressa nel senso di ritenere che, alla luce del principio di irretroattività della legge (art. 11 preleggi al Codice Civile), l'applicabilità del limite del terzo mandato decorrerebbe dalle tornate elettorali successive all'entrata in vigore della legge regionale recante la disciplina elettorale. In questo senso, vedasi S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, cit., pp. 4 e ss.; L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, cit., pp. 3 e ss.

⁵⁴ Si pensi alla legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5 (successivamente modificata ed integrata dalla legge regionale 25 maggio 2018, n. 19), che, al suo articolo 6, dopo aver sostanzialmente riprodotto il divieto dell'immediata rieleggibilità alla carica di Presidente di Regione chi abbia ricoperto ininterrottamente per due mandati consecutivi la carica, prevede altresì che è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati del Presidente regionale abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno. Analogamente la legge della Regione Lazio del 3 novembre 2017, n. 10, recante modifiche alla legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2^a, la quale, al suo articolo 2, comma 5-bis, stabilisce espressamente che «chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Presidente della Regione non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica, salvo che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

⁵⁵ Così l'art. 6, 3° c., della legge regionale del Veneto n. 5 del 2012 (successivamente modificata ed integrata dalla legge regionale 25 maggio 2018, n. 19), per cui «non possono essere immediatamente rinominati assessori regionali coloro che hanno rivestito ininterrottamente per due mandati consecutivi la carica di componente della Giunta».

⁵⁶ Si tratta, più in particolare, della Regione Puglia, la cui legge regionale, successiva all'approvazione della legge n. 165 del 2004, non prevede alcun limite di mandato. A questa si aggiunge anche la Regione Liguria, la cui legge elettorale, modificata con legge 21 luglio 2020, n. 18, non ha introdotto alcun limite al numero dei mandati, così legittimando le dichiarazioni critiche dell'ex Presidente di Regione, Enrico Toti, favorevole alla una eventuale ricandidatura per un terzo mandato (cfr. per la cronaca, *Terzo mandato, Toti Contro Tajani. In Liguria la legge lo prevede* su *Il Secolo XIX*, 12 dicembre 2023, disponibile online https://www.ilsecoloxix.it/liguria/2023/12/12/news/terzo_mandato_toti_contro_tajani-13926628/), nei cui confronti, tuttavia, le vicende giudiziarie che lo hanno interessato hanno, poi, sin da subito, escluso il riproporsi del tema di un suo eventuale “terzo mandato”.

come, del resto, recentemente verificatosi in riferimento alla Regione Campania, di cui si dirà meglio a breve⁵⁷.

5. Il limite del “doppio mandato” dei Presidenti di Regione alla luce delle novità normative introdotte dalla legge n. 39 del 2024 di conversione del d-l. n. 7 del 2024: una questione ancora aperta

Sia che si condivida l'impostazione - più persuasiva - della natura *self-executing* del divieto del “terzo mandato” consecutivo per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, sia che si aderisca a quella della sua necessaria subordinazione all'intervento legislativo regionale, la questione relativa alla portata normativa del limite di cui all'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004 si è più recentemente riproposta all'attenzione del dibattito politico ed accademico. A ben vedere, infatti, i passaggi argomentativi prima richiamati in riferimento all'auto-applicabilità o meno del tetto ai mandati del Presidente regionale non soltanto non sono apparsi del tutto pacifici nella dottrina costituzionalistica, ma evidentemente non lo sono neppure se si volge lo sguardo al dibattito politico-istituzionale degli ultimi mesi, avendo quest'ultimo prodotto rilievi critici e, soprattutto, iniziative normative di segno opposto al principio della diretta applicabilità del limite temporale previsto per la permanenza alla guida della Regione da parte del Presidente eletto direttamente dai cittadini-elettori che abbia già svolto i due precedenti mandati in modo continuativo.

Sotto quest'ultimo profilo, il riferimento è al confronto politico che ha accompagnato l'*iter* parlamentare poi conclusosi, nel marzo scorso, con l'approvazione definitiva della legge n. 39 del 2024 di conversione del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante «Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale»⁵⁸. In realtà, per quel che qui interessa, il testo del disegno di legge d'iniziativa del Governo, poi assegnato per l'esame alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, tra le altre misure in tema di elezione, nulla stabiliva in riferimento al vincolo dei due mandati consecutivi per i Presidenti di Regione eletti direttamente, il quale rimaneva confermato perlomeno in riferimento a quanto previsto dalla legge nazionale del 2004. Semmai le innovazioni proposte riguardavano l'elezione diretta dei Sindaci, con la proposta intervenire sull'art. 51, 2° c., del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali,

⁵⁷ In questo senso, la complessa vicenda del caso campano, risalente al 2021, è attentamente ricostruita da M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”*, cit., pp. 10 e ss.; S. CAFIERO, *Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune riflessioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 1, 2023, pp. 161 e ss., cui si rinvia.

⁵⁸ L'*iter* parlamentare ed il testo integrale della legge in discorso sono reperibili al sito *internet* <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1780>.

di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), recante la disciplina - più volte modificata nel tempo - dei limiti di mandati per i Sindaci eletti, a partire dal 1993, direttamente dal corpo elettorale⁵⁹.

Al riguardo, infatti, l'originario disegno di legge di iniziativa governativa in commento si limitava a proporre il mantenimento del limite di mandato per gli organi di vertice degli esecutivi dei Comuni con più di 15.000 abitanti, innalzando da due a tre quelli dei Sindaci dei Comuni collocati nella fascia demografica da 5.001 a 15.000 abitanti e, al contempo, eliminando *tout court* l'ostacolo dei due mandati consecutivi per i Sindaci dei Comuni con popolazione sino a 5.000, nel dichiarato intento di rimediare, nei comuni di minore dimensione demografica, alle criticità connesse alla individuazione di candidature per tale carica⁶⁰.

Solamente nel corso della discussione in Commissione Affari Costituzionali del Senato, la proposta di emendamento dell'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004, rivolta ad innalzare da due a tre i mandati consecutivi anche per l'elezione diretta dei Presidenti regionali, ha palesato l'intenzione di alcuni parlamentari di arginare ancora una volta l'ostacolo del "terzo mandato" per gli organi elettivi monocratici degli enti regionali⁶¹, così rinnovando un dibattito che ha trasversalmente spaccato la maggioranza e che neppure la successiva bocciatura del correttivo in parola è riuscita a smorzare e sopire, con argomenti di vario genere a sostegno della possibilità di rielezione spesi soprattutto in riferimento a quelle Regioni che saranno impegnate nelle elezioni regionali in programma per il biennio 2025-2026⁶². In particolare, il

⁵⁹ Sul punto, si ricorderà che all'elezione diretta dei Sindaci, introdotta dalla legge n. 81 del 1993, si è successivamente accompagnata la previsione del limite dei mandati, prevista dal d.lgs. n. 267 del 2000, a cui sono state apportate significative modifiche in due differenti momenti: con la legge n. 56 del 2014 (c.d. legge "Delrio"), che ha esteso il limite dei mandati consecutivi a tre con esclusivo riferimento, però, ai Sindaci degli enti comunali con popolazione sino a 3.000 abitanti; e, più recentemente, con la legge 12 aprile 2022, n. 35 («Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico»), che, introducendo una disciplina differenziata in materia di numero di mandati dei sindaci, ha esteso il limite del terzo mandato consecutivo anche in riferimento ai Sindaci dei Comuni con popolazione sino ai 5.000 abitanti, tenendo fermo, invece, il limite dei due mandati per gli altri con numero pari o superiore a 5.000 (art. 3, comma 1, lett. a), nn. 1-2).

⁶⁰ Così si legge nella *Relazione* di accompagnamento del disegno di legge di conversione, disponibile al seguente *link*: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57890.pdf>.

⁶¹ Il riferimento è al correttivo n. 1.0.6 al d.d.l. S. 997, in cui si legge «Dopo l'articolo, inserire il seguente: «Art. 1-bis (Modifica all'art. 2 della legge 2 luglio 2004, n. 165). 1. All'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge 2 luglio 2004, n. 165 le parole: "secondo mandato" sono sostituite dalle seguenti: "terzo mandato". 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione».

⁶² Per la cronaca, vedasi, per tutti, *Il no del Senato. No al terzo mandato per i governatori, da Zaia a De Luca. Ecco chi non si potrà ricandidare* su *L'Unità*, 14 marzo 2024, disponibile online: <https://www.unita.it/2024/03/14/no-al-terzo-mandato-per-i-governatori-da-zaia-a-de-luca-ecco-chi-non-si-potra-candidare/>. Ad ulteriore riprova dell'attualità del dibattito politico-istituzionale in tema di limiti di mandato per il Presidente regionale, si sono poste anche le recenti dichiarazioni del Presidente della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti, che si è mostrato favorevole all'opportunità di un terzo mandato. Cfr. https://corriere.trentino.corriere.it/notizie/politica/24_ottobre_01/terzo-mandato-per-fugatti-fratelli-d-italia-cauto-tema-mai-discusso-in-maggioranza-cae4bca8-7bb5-4b0f-a48c-4ac67c26fckl.shtml.

problema sembrerebbe riguardare la Puglia, la Campania e il Veneto, i cui Presidenti sono tutti al secondo, se non al terzo, mandato consecutivo, seppur con le dovute differenze⁶³.

A ben vedere, anche a voler accogliere l'impostazione qui denegata per cui il limite di mandati del Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto non produca effetti senza l'interposizione della legislazione regionale, nessun dubbio dovrebbe esserci in riferimento all'impossibilità della rielezione per un terzo mandato consecutivo per l'attuale Presidente della Giunta della Regione Veneto, in cui il limite di cui all'art. 2, 1° c., lett. f), della legge n. 165 del 2004 è stato riprodotto nella rispettiva legislazione elettorale⁶⁴. In tale contesto, pertanto, i rilievi critici mossi negli scorsi mesi dal Presidente della Giunta regionale in scadenza rivolti ad escludere la diretta applicabilità del limite statale del "doppio mandato" trovano, difatti, un insuperabile ostacolo direttamente nella legislazione regionale di dettaglio, per cui il limite statale rimane fermo, con la conseguenza che la via per una eventuale ricandidatura del Presidente uscente resta non percorribile⁶⁵.

La questione parrebbe, invece, assumere ben maggior rilievo con specifico riferimento alla Regione Puglia e alla Regione Campania. In particolare, infatti, mentre la prima, pur avendo adottato una disciplina in materia di procedimento elettorale *ex art.* 122 Cost., non ha mai provveduto ad adeguare la propria legislazione elettorale al limite del "doppio mandato" per l'elezione diretta del Presidente di Giunta⁶⁶, ancora diversa è la vicenda che ha interessato, specie negli ultimi mesi, la Regione Campania, la cui legge elettorale, almeno fino allo scorso autunno, non aveva previsto il limite del «terzo mandato» in parola⁶⁷. Eppure, proprio sull'ipotesi di intervenire nel senso di recepire il limite di mandati si era tornato a discutere, soprattutto a margine di alcune dichiarazioni dell'attuale Presidente della Regione, Vincenzo De Luca, che aveva continuato ad insistere sull'opportunità di reiterare il suo mandato e di ricandidarsi alle

⁶³ Anche la Regione Liguria non contempla nella propria legge elettorale (legge regionale 21 luglio 2020, n. 18) il limite del "terzo mandato". Tuttavia, come si diceva poco sopra, le vicende giudiziarie che, negli scorsi mesi, hanno interessato l'ex Presidente della Giunta regionale, Enrico Toti, hanno escluso il riproporsi del problema di una sua eventuale e terza candidatura consecutiva, evidenziando semmai i problemi che possono derivare da una lunga permanenza in carica del vertice dell'esecutivo regionale.

⁶⁴ Per quanto riguarda la Regione Veneto, il limite in commento è stato previsto con la legge elettorale 16 gennaio 2012, n. 5 («Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale»). Peraltro, l'impossibilità di una rielezione per un terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta nelle Regioni che hanno recepito il limite del doppio mandato consecutivo previsto dalla legge n. 165 del 2004 ha trovato recentemente conferma con riguardo alla Regione Emilia-Romagna, in cui la riproduzione di tale limite nella legge regionale 23 luglio 2014, n. 21 («Norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale») ha impedito all'ex Presidente della Regione, Stefano Bonaccini, di ricandidarsi ed essere eletto per una terza volta consecutiva.

⁶⁵ Per la cronaca politica a tal riguardo, vedasi S. MADIOTTO, *Terzo mandato, è battaglia: De Luca complica i piani di Zaia. «Ma c'è ancora tempo»*, in *Corriere della Sera*, 6 novembre 2024, reperibile online: https://corrieredelveneto.corriere.it/notizie/politica/24_novembre_06/terzo-mandato-e-battaglia-de-luca-complica-i-piani-di-zaia-ma-c-e-ancora-tempo-d7d59750-71c0-4b16-89b9-c18fe8aebx1k.shtml.

⁶⁶ In questo senso, vedasi art. 1 della legge elettorale 10 marzo 2015, n. 7 (e successive modificazioni) della Regione Puglia.

⁶⁷ Così gli artt. 1 e 2 della legge elettorale 27 marzo 2019, n. 4 della Regione Campania, anteriormente delle più recenti modifiche.

prossime elezioni regionali, avanzando l'idea di una modifica della legge regionale campana 27 marzo 2009, n. 4 in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta, con il dichiarato intento di evitare l'applicazione del divieto del "terzo mandato" consecutivo⁶⁸. Un dibattito mai sopito, peraltro recentemente riaperto in virtù dell'approvazione da parte del Consiglio regionale campano della proposta di legge «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165», con la quale, nel recepire la normativa nazionale e, dunque, nel prevedere 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», si è altresì stabilito 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»⁶⁹. La qual cosa, volendosi accedere alla tesi della non-autoapplicatività del limite statale in materia di numero di mandati, consentirà al Presidente uscente, già al suo secondo mandato, di ricandidarsi per un terzo mandato consecutivo, riproponendo vecchi scenari e, soprattutto, aprendo anche alla Regione Puglia, in difetto di una legge regionale di recepimento del limite statale del "doppio mandato", l'opportunità di aggirare il limite nazionale tramite la proposta di una modifica della legge elettorale regionale vigente ovvero di una legge che, pur riproducendolo, ne sposti in avanti nel tempo la sua operatività di modo da consentire il ricalcolo dei due mandati consecutivi a partire dalla sua entrata in vigore⁷⁰. Una strategia, quest'ultima, percorribile, pur se non troppo agevole, ferma restando sempre la possibilità del Governo di agire in via di azione *ex art.* 127 Cost. entro sessanta giorni dalla pubblicazione della nuova legge regionale di dettaglio nonché quella degli avversari politici sconfitti di proporre l'eccezione di illegittimità costituzionale nell'ambito del procedimento avverso l'esito della competizione elettorale, potrebbe in ogni caso esporre il legislatore regionale al rischio di ricorsi dinnanzi alla Corte costituzionale, la quale, pur non essendo mai intervenuta sul limite di cui all'art. 2, 1° c. lett. f), della legge n. 165 del 2004, rimarrebbe sempre abilitata a giudicare su una norma elettorale

⁶⁸ In riferimento a tali vicende, d'interesse è la ricostruzione di S. CAFIERO, *Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune riflessioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 1, 2023, pp. 161 e ss.

⁶⁹ Per la cronaca, cfr. E. PATTA, *De Luca vince la sfida contro Schlein, verso la battaglia dei ricorsi*, in *ilSole24*, 5 novembre 2024, disponibile online: <https://www.ilssole24ore.com/art/de-luca-vince-sfida-contro-schlein-la-battaglia-ricorsi-AG528qv>; A. GEMMA, *Terzo mandato, governo pronto al ricorso: "Divieto si applica dal 2009". De Luca potrebbe dimettersi per aggirarlo. Poi elezioni anticipate*, in *la Repubblica*, 7 novembre 2024, disponibile al sito internet: https://napoli.repubblica.it/cronaca/2024/11/07/news/campania_terzo_mandato_governo_pronto_al_ricorso_divieto_si_applica_dal_2009_de_luca_potrebbe_dimettersi_per_aggirarlo-423602657/.

⁷⁰ Sebbene il Presidente della Giunta regionale uscente, Michele Emiliano, pur ritenendosi candidabile, parrebbe aver rinunciato ad una sua terza candidatura (per la cronaca politica, v. *Terzo mandato in Puglia, Emiliano: «sono candidabile, ma sbagliato imporre il mio nome»*, reperibile online in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/puglia/1568902/terzo-mandato-in-puglia-emiliano-io-candidabile-ma-e-sbagliato-imporre-un-nome.html>).

regionale che di fatto ignora i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale⁷¹. Con la conseguenza che, come è stato osservato, l'unica possibilità per neutralizzare il limite statale di mandati consecutivi per l'elezione diretta del Presidente di Regione passerebbe eventualmente per un'altra strada, vale a dire da un'opera di ingegneria costituzionale che, per il tramite non della legislazione regionale bensì dello Statuto, si lasci alle spalle la "torsione" presidenzialistica della forma di governo regionale e ritorni a quel precedente un assetto fondato sull'elezione assembleare del Presidente della Giunta, quale unica forma di governo regionale rispetto alla quale, invece, il limite del "terzo mandato" consecutivo non sarebbe suscettibile di applicazione⁷². Una scelta, questa, però, che, oltre a richiedere una solida maggioranza consiliare, potrebbe essere non troppo gradita ai Presidenti di Giunta in scadenza del secondo mandato consecutivo, stante la perdita di centralità e di legittimazione politica che deriverebbe da un ritorno ad una elezione indiretta in Consiglio regionale, da cui tornerebbero a dipendere⁷³.

6. Considerazioni conclusive anche alla luce della sentenza n. 60 del 2023 della Corte costituzionale

Le vicende di disapplicazione del limite del «doppio mandato» consecutivo per il Presidente della Giunta regionale e le incertezze intorno alla sua applicazione *pro futuro*, (ri)vivacizzate, come si è detto, dai tentativi di abolizione del limite del terzo mandato consecutivo nella legislazione statale appena richiamate, mettono in rilievo tutte le criticità connesse all'accoglimento della tesi della subordinazione del limite in parola alla legislazione regionale di dettaglio ai fini della sua operatività, rendendola poco convincente specie in riferimento al piano delle dinamiche dei rapporti fra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio. Se è vero che il limite statale è chiaro e puntuale, non recando una normativa programmatica che richiede di essere integrata o ulteriormente specificata al livello regionale, esso non può che essere direttamente auto-applicativo, con la conseguenza di escludere la possibilità di una sua elusione in ragione dell'inerzia o dell'intervento di recepimento tardivo di alcune Regioni ordinarie⁷⁴.

⁷¹ Sul punto vedasi anche M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, cit., pp. 10 e ss.

⁷² In questo senso, del resto, l'ipotesi di una modifica anche della forma di governo regionale era circolata in riferimento alla Regione Campania, dove, nei mesi scorsi, si era parlato di ritorno all'elezione indiretta del Presidente della Giunta regionale che avrebbe permesso di aggirare l'ostacolo del "doppio mandato" previsto dalla legge n. 165 del 2004. Stando alla cronaca, la modifica statutaria sarebbe stata sul tavolo della Commissione Affari Istituzionali della Regione Campania (cfr. P. NAPOLITANO, *Il trucco di De Luca per il terzo mandato*, in *Il Giornale*, 4 agosto 2024, disponibile al sito <https://www.ilgiornale.it/news/politica/trucco-de-luca-terzo-mandato-2355133.html>).

⁷³ Tant'è che del disegno di legge di modifica statutaria rivolto a ripristinare l'elezione assembleare del Presidente della Giunta, di cui si è parlato proprio in riferimento alla Regione Campania, non vi è stata comunque alcuna traccia.

⁷⁴ Tutt'al più, se si condivide l'impostazione per cui, più in generale, il limite massimo di mandati configura un principio e, invece, il limite numerico dei due mandati consecutivi alla possibilità di rielezione del Presidente della Giunta regionale, come previsto dalla legge statale n. 164 del 2005, si pone quale dettaglio, ne dovrebbe discendere la sua "cedevolezza" e, dunque, l'eventuale derogabilità da parte della legislazione regionale successiva, con i conseguenti rischi a cui in ogni caso i legislatori regionali si esporrebbero in caso di impugnazione da parte del governo nazionale *ex art. 127 Cost.*

Ciò tanto più se si considera che, in tal dibattito, vanno inseriti anche i recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 60 del 2023⁷⁵, parrebbe aver individuato proprio nel limite ai mandati consecutivi - pur se, nella fattispecie, in riferimento agli enti territoriali infraregionali - un principio generale dell'ordinamento giuridico, che andrebbe, pertanto, riferito a tutte le ipotesi di rielezione consecutiva per un terzo mandato degli organi monocratici di vertice dell'esecutivo a prescindere dal livello di governo considerato⁷⁶. Secondo il Giudice delle leggi, «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione diretta con l'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati nelle elezioni successive, la libertà di voto dei cittadini e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali», quali interessi costituzionalmente meritevoli di tutela, che devono sempre operare in armonia con il principio di parità di accesso alle cariche elettive stabilito dall'art. 51 della Costituzione, quale declinazione più generale del principio di uguaglianza, che solo il legislatore statale può riempire di contenuto, in modo da evitare trattamenti differenziati tra cittadino e cittadino in base al luogo di appartenenza, non giustificabili se non in presenza di situazioni locali particolari o eccezionali⁷⁷.

D'altro canto, anche a voler guardare alle sue implicazioni pratiche, pur se è vero che il limite alla immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale per un terzo mandato consecutivo finisce per incidere sul diritto di elettorato passivo, a cui va assicurata la più ampia applicazione possibile, e, soprattutto, sul diritto dei cittadini-elettori nella individuazione dei propri rappresentanti al livello di

dinnanzi alla Corte costituzionale. Una eventualità, questa, mai verificatasi in passato, ma che non si può nemmeno escludere *tout court* ove ci fossero le condizioni politiche per una simile impugnativa.

⁷⁵ La sentenza è disponibile *online* al sito internet www.federalismi.it, 9, 2023. Al riguardo, si segnala, fra le altre cose, che, pur se è vero che la pronuncia in parola ha valorizzato l'importanza di una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale come garanzia di uguaglianza nel godimento di un diritto politico fondamentale, quale è l'elettorato passivo, dall'altro lato, tuttavia, qualche perplessità desta la scelta del giudice costituzionale di far leva proprio sul principio di uguaglianza, che, impiegato quale parametro costituzionale ai fini della dichiarazione di incostituzionalità, finisce per azzerare la competenza primaria delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali, sollevandosi interrogativi sulla possibilità dell'applicabilità ad esse del TUEL, risolta dall'art. 1, 2° c., del d.lgs. n. 267 del 2000, per cui «le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni degli statuti e dalle relative norme di attuazione».

⁷⁶ Così E. RINALDI, *Il terzo mandato nella forma di governo regionale*, cit. p. 1263.

⁷⁷ D'altra parte, la pronuncia è altresì interessante dal momento che essa ha riguardato una Regione speciale (precisamente, la Regione Sardegna), rispetto alla quale si è confermato il ruolo ineliminabile del legislatore nazionale nel determinare il limite di mandati massimi per il Sindaco, secondo quanto previsto dall'art. 51 TUEL, ancorché sussista, come nel caso delle Regioni a statuto speciale, un'autonomia normativa primaria in materia. La Corte costituzionale, richiamando la sua giurisprudenza precedente sul punto, ha infatti chiarito che «la potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia speciale deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (...) di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di uguaglianza specificatamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. (sentenza n. 227 del 2011)» (Corte cost., sent. n. 60 del 2023, punto 4, del *Cons. in dir.*).

governo regionale, eventualmente anche impedendo, nella logica di responsabilità politica che deve realizzare il collegamento fra elettori ed eletti, il rinnovo di un'amministrazione regionale efficiente o, per converso, la riconferma a seguito di una valutazione negativa dei risultati politici raggiunti, esso si pone quale limite necessario nei sistemi ad elezione diretta delle cariche monocratiche in quanto elemento rivolto a scongiurare una soggettivizzazione dell'uso del potere nonché a favorire l'uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche e il ricambio ai vertici dell'amministrazione regionale⁷⁸.

Anche in quest'ordine di considerazioni, pare, dunque, difficile continuare a sostenere che un bilanciamento fra tali interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, seppur apparentemente contrapposti, non sia stato a suo tempo adeguatamente realizzato dal legislatore del 2004. In effetti, nel prevedere il limite dei due mandati consecutivi, strettamente connesso al meccanismo di elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale, a cui fa da contrappeso, il legislatore statale ha considerato un periodo di tempo sufficiente, da un lato, ad abilitare i vertici dell'amministrazione regionale ad individuare e realizzare le politiche pubbliche regionali, non impedendone, stante il suo carattere relativo e non assoluto, la loro ricandidatura ed eventuale riconferma per una seconda legislatura, la quale esclude una limitazione *tout court* del diritto di elettorato passivo e, al contempo, assicura una certa continuità all'azione di politica ed amministrativa⁷⁹; dall'altro, a garantire il diritto di voto dei cittadini-elettori nella sua libertà, così assicurando il ricambio della classe politica e l'imparzialità dell'amministrazione regionale, nonché scongiurando fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa e rendite da posizione che potrebbero derivare dalla permanenza in carica del vertice dell'esecutivo direttamente eletto per un arco temporale più lungo e senza limiti⁸⁰.

Da tutto ciò non sembrerebbe, dunque, possibile prescindere, specie se si ha coscienza che, più in generale, i limiti massimi di mandato per le cariche elettive monocratiche contribuiscono a rafforzare e consolidare il processo e le istituzioni democratiche. Resta, dunque, da comprendere, in vista delle prossime elezioni regionali, fino a che punto i Presidenti regionali, eletti direttamente e giunti al termine

⁷⁸ Cfr. M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, cit., p. 170, per cui, in riferimento alle Regioni, il limite dei mandati deve essere considerato, sul piano formale, parte essenziale dell'assetto di governo regionale come disciplinato in Costituzione. Secondo l'A., fra le altre cose, «de ipotesi di una mancata previsione da parte della legge di un tetto ai mandati, oppure di una previsione formulata in termini chiaramente irragionevoli, rendono evidente la doverosità del richiamo, accanto agli articoli 3 e 51 Cost., del principio repubblicano di cui all'art. 1 Cost., il quale d'altra parte affonda le sue radici nella democrazia intesa quale regime basato sull'uguaglianza politica dei cittadini, portatori di diritti fondamentali ed inalienabili».

⁷⁹ Vedasi L. CASTELLI, *I profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit., p. 5, il quale sottolinea, fra l'altro, che si tratta di un limite proporzionato dal punto di vista della sua efficacia sia temporale che spaziale, posto che «l'ambito di efficacia temporale della norma appare, dunque, proporzionato e contenuto entro un limite ragionevole», non essendo «neppure vietato che un Presidente, già eletto per due volte di seguito in una Regione, possa svolgere un terzo mandato consecutivo in una Regione diversa».

⁸⁰ Su questi aspetti si vedano anche le più recenti riflessioni di N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, cit.; M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, cit., p. 7 e riferimenti bibliografici ivi citati.



del loro secondo mandato consecutivo, siano disposti a tenerne conto nel porsi l'interrogativo: «*should I stay or should I go?*».