



30 SETTEMBRE 2026

Il limite del “doppio mandato” per il Presidente della Giunta nelle Regioni speciali

di Rosa Basile

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Il limite del “doppio mandato” per il Presidente della Giunta nelle Regioni speciali*

di Rosa Basile

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Abstract [It]: Il contributo analizza il divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Giunta ricostruendone la fonte e la portata applicativa nelle Regioni speciali, alla luce delle sentenze nn. 64 e 211 del 2025 della Corte costituzionale. Si propone anche una riflessione su alcuni aspetti del limite temporale ai mandati e della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente di Regione.

Title: The two-term limit for President of the Regional Executive in Regions with Special Statute

Abstract [En]: The paper analyzes the prohibition of a third consecutive term for Presidents of the Regional Executive, tracing its legal source and scope of application in Regions with Special Statute, in light of the Constitutional Court's Decisions Nos. 64 and 211 of 2025. It also engages with certain aspects of term limits and the system government based on the direct election of Presidents of Regions.

Parole chiave: Presidente di Giunta regionale, forma di governo regionale, limite ai mandati, principi generali, legge costituzionale n. 2/2001

Keywords: Presidents of regional Governments, regional system government, term limits, general principles, Constitutional Law No. 2/2001

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. Il ricorso governativo. 3. La sent. n. 211 del 2025: i principi generali dell'ordinamento. 4. (segue) Il sindacato “*strict*” sulla legge provinciale che deroga al principio costituzionale di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. 5. Il limite del “doppio mandato” alla luce della sent. n. 211 del 2025. 6. (segue) La disciplina dei cosiddetti spazi “interstiziali” del divieto e l'eventualità di un terzo mandato. 7. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

Se la stabilità degli esecutivi regionali rappresenta l'obiettivo raggiunto dalle leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001¹, la tematica del limite temporale al mandato del Presidente di Regione eletto a suffragio universale e diretto ha interessato, da tempo, l'attività istituzionale delle autonomie ed è giunta finalmente davanti alla giurisdizione costituzionale.

La Corte, con la sent. n. 211 del 2025, ha ritenuto che la legge della Provincia autonoma di Trento contrastasse con il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legislazione statale². La Consulta

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul punto la dottrina è concorde. Di recente, L. SPADACINI-F. BASSANINI-D. CASANOVA, *L'evoluzione della forma di governo regionale e la sua possibile riforma*, in G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Il Mulino, Bologna, 2025, p. 332 ss., hanno evidenziato – a partire dall'introduzione dell'elezione diretta – i dati sulla durata della carica dei Presidenti di Regione, delle Giunte e delle legislature regionali.

² Testo di legge della Provincia autonoma di Trento recante “*Modificazioni dell'art. 14 della legge elettorale provinciale 2003*”, approvato ai sensi dell'art. 47, co. 2, St. TAAST.

ha chiarito come: “il divieto in questione non sia imposto dalla Costituzione... e tuttavia valga anche per le autonomie speciali, sia perché – allo stato attuale della legislazione – deve considerarsi un principio generale dell’ordinamento giuridico..., sia in ragione del necessario rispetto del principio costituzionale di eguaglianza nell’accesso alle cariche elettive” (punto 3 del *Cons. in dir.*)³. La definizione del giudizio di legittimità ha comportato anche l’estinzione del procedimento referendario concernente la medesima delibera legislativa⁴, che era stato avviato su richiesta delle opposizioni consiliari ai sensi dell’art. 47, co. 5, St. TAAST.

La Consulta aveva affrontato in precedenza il tema delle limitazioni ai mandati elettivi dei Presidenti delle Regioni ordinarie, dichiarando illegittima, con la sent. n. 64 del 2025, la legge n. 16/2024 della Campania nella parte in cui rendeva inapplicabile il principio fondamentale del divieto del terzo mandato consecutivo posto dal legislatore statale con la legge n. 165/2004, violando così l’art. 122 Cost., co. 1⁵. Le ultime elezioni regionali hanno segnato quindi la fine di alcune presidenze “lunghe”, in ragione non di uno spontaneo ricambio della classe politica, bensì di un vincolo posto dal legislatore⁶. Sono comparse altresì, assieme alle note “liste personali dei candidati Presidenti”, le “liste personali degli ex-Presidenti”, i quali ultimi, non potendo ricandidarsi, hanno cercato di capitalizzare le loro quote di consenso⁷.

Nelle maggior parte delle autonomie speciali invece, da quando – a seguito della legge cost. n. 2 del 2001 – vige la forma di governo fondata sull’elezione a suffragio universale e diretto dell’organo di vertice

³ Sulla decisione si vedano: F. FERRARO, *Terzo mandato e interpretazioni costituzionalmente orientate. Il caso delle autonomie speciali*, in *Dir. pubbl. eu.*, n. 2, 2026, p. 1 ss.; A. LAURO, *Il divieto del terzo mandato fa il bis: un’occasione per ridiscutere la forma di governo regionale*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2025, p. 1777 ss.; P. MEZZANOTIE, *Il divieto di rielezion per il terzo mandato consecutivo. Nota a Corte cost. n. 211 del 2025*; F. FOTI, *Il limite del “doppio mandato” nella forma di governo ad elezione diretta dell’organo esecutivo monocentrico: un “principio di sistema” anche nelle autonomie speciali?*, entrambi in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2026, risp. p. 312 ss. e p. 333 ss.

⁴ Cfr. 16, co. 3, l.p. n. 13/2002, recante “Disciplina del referendum confermativo previsto dall’art. 47 dello Statuto speciale”.

⁵ Secondo la Corte, tale divieto è divenuto applicabile dal momento in cui le Regioni “hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale” (punto 7 del *Cons. in dir.*). Sulla sentenza si vedano: M. MELPIGNANO, *Le interferenze tra legislazione elettorale e forma di governo alla luce delle recenti questioni su prorogatio, terzo mandato ed ineleggibilità nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2026, p. 15 ss.; N. LUPO, *Il no al “terzo mandato” come garanzia costituzionale*, in *Rivista il Mulino*, 17 gennaio 2024; L. TRUCCO-F. BAILO, *Il divieto di terzo mandato consecutivo in Campania e l’elezione diretta dei Presidenti*, in *Le Regioni*, n. 6, 2025, p. 1466 ss.; S. STAIANO, *La lacrimevole storia del terzo mandato*, in www.lecostituzionaliste.it, 31 luglio 2025; E. RINALDI, *Il “terzo mandato” del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni su Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2025, p. 117 ss.; C. COLAPIETRO, *Considerazioni intorno al divieto di terzo mandato consecutivo, tra tentativi di elusione legislativa e prescrizioni di rango costituzionale*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2025, p. 139 ss.; F. FERRARO, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta regionale tra l’iperpresidenzialismo della forma di governo e il limite della forma repubblicana di Stato*, in www.federalismi.it (2025), p. 75 ss.; A. ARGHITTU, *Incostituzionale il terzo mandato del Presidente della Regione Campania*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2025, p. 705 ss.; C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto di terzo mandato come “ponderato contrattare” dell’elezione diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, p. 371 ss.

⁶ Cfr. G. FERRAIUOLO, *La forma di governo regionale: un modello efficiente da replicare?*, Lettera AIC, n. 12, 2025, sul tema “Le Regioni tra rappresentanza e governabilità”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2025), p. 1, il quale rammenta i quattro mandati di Formigoni in Lombardia (1995-2013), i tre di Iorio in Molise (2001-2013), i tre di Errani in Emilia-Romagna (2000- 2014), i tre di Galan (1995-2010) e Zaia (2010-2025) in Veneto.

⁷ *Op. cit.* Il riferimento è alle Regioni Campania, Puglia e Veneto.

dell'esecutivo⁸, soltanto i Presidenti della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia di Trento hanno ottenuto un secondo mandato consecutivo, incrementando la loro quota di consenso personale.

Per una singolare coincidenza, alla vigilia della pronuncia n. 64 del 2025 con i possibili effetti anche riguardo alle autonomie speciali, il Consiglio provinciale di Trento ha approvato, con la procedura d'urgenza e la spaccatura tra le forze politiche della maggioranza, una puntuale modifica della legge statutaria n. 2/2003 che avrebbe consentito al Presidente della Provincia di candidarsi per un terzo mandato⁹. Può notarsi che dubbi sulla conformità ai principi costituzionali e statutari del disegno di legge n. 52/XVII – sfociato nel testo normativo dichiarato illegittimo – erano stati evidenziati, alla luce della giurisprudenza costituzionale (in particolare, si cita la sent. n. 60 del 2023), nelle Osservazioni tecniche redatte a corredo del medesimo d.l.¹⁰. La Provincia di Trento è stata la prima tra le autonomie ordinarie e speciali ad aver esercitato la potestà statutaria, con la l.p. n. 2/2003, stabilendo il limite di due mandati consecutivi quale contrappeso all'investitura popolare del Presidente della Giunta. Pertanto, la modifica dell'art. 14 della legge statutaria, con l'aumento da due a tre del tetto ai mandati, configurerebbe una sorta di revisione in senso peggiorativo nell'attuazione e concretizzazione del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive.

Nel medesimo frangente, pure in Friuli-Venezia Giulia le forze politiche hanno discusso vivacemente per apportare una rettifica di tenore analogo al vigente limite di due mandati consecutivi, stabilito dall'art. 20, co. 3, della legge statutaria n. 17/2007. In alternativa, si è ventilata l'ipotesi di consentire un "terzo" mandato attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia al medesimo Presidente della Regione¹¹. Il citato art. 20 dispone, infatti, al co. 4: "ai fini del comma 3 non si computa come mandato quello che ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie o dalla

⁸ Cfr. legge cost. n. 2 del 2001, art. 1, co. 1 e 2 (Sicilia); art. 3, co. 2 (Sardegna); art. 4, co. 2 (Provincia di Trento); art. 5, co. 2 (Friuli-Venezia Giulia). Le rispettive leggi statutarie hanno mantenuto questa forma di governo: l.r. n. 26/2020 (Sicilia); l.r. n. 1/2013 (Sardegna); l.p. n. 2/2003 (Provincia di Trento); l.r. n. 17/2007 (Friuli-Venezia Giulia). Si rammenta che gli artt. 2, co. 2, e 4, co. 4, della legge cost. n. 2 del 2001 hanno conservato per la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano l'elezione consiliare del Presidente e della Giunta, che è stata confermata, rispettivamente, dalla l.r. n. 21/2007 e dalla l.p. n. 14/2017. Infine, il Trentino-Alto Adige è il solo ente privo di legge statutaria e della conseguente facoltà di definire la forma di governo, che resta disciplinata dallo Statuto speciale (art. 25, come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001).

⁹ A seguito della deliberazione consiliare sul terzo mandato e dell'impugnativa della legge da parte del Consiglio dei ministri, il Presidente della Provincia ha operato una serie di rimpasti della Giunta, ridistribuendo le deleghe agli assessori; le opposizioni hanno proposto una mozione di sfiducia nei confronti dell'assessore Gerosa, che è stata respinta anche per l'astensione dal voto di una parte della maggioranza. Sul punto, in www.ildolomiti.it (24 febbraio 2026).

¹⁰ Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Servizio legislativo. *Osservazioni tecniche. Disegno di legge 10 febbraio 2025, n. 52/XVII*, in www.consiglio.provincia.tn.it.

¹¹ *Elezioni Friuli, il terzo mandato è possibile? Cosa cambia rispetto a Zaia e De Luca, le partite di Fdl e Lega*, in *Italia Oggi*, 19 maggio 2025. Si noti che la dottrina aveva evidenziato, tra gli effetti della previsione di limiti al numero di mandati dell'organo di vertice dell'esecutivo, la sua incidenza sul funzionamento della regola del "*simul stabunt, simul cadent*", poiché avrebbe influenzato l'utilizzo della sfiducia consiliare e delle dimissioni del Presidente: F. DRAGO, *Commento all'art. 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'art. 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, p. 60.

rimozione”. Nondimeno, l’approvazione di una mozione di sfiducia potrebbe essere problematica sul piano politico, anche perché la legge statutaria del Friuli stabilisce altresì il limite di due mandati consecutivi per gli assessori (art. 15, co. 5). Pertanto, il Presidente della Giunta, se riletto, dovrebbe indirizzare la sua scelta tra altre personalità.

Non sembra casuale che la tematica del terzo mandato si sia affacciata in queste realtà. L’evoluzione della loro forma di governo, difatti, ha evidenziato una marcata dinamica “presidenzialistica”, in cui cioè il Presidente della Giunta ricopre una posizione di preminenza¹². Si tratta di uno svolgimento indotto, oltre che dai rispettivi sistemi elettorali e dalla clausola del “*simul-simul*”, dalle leggi statutarie e dai regolamenti consiliari, i quali hanno dotato gli organi esecutivi di strumenti incisivi al fine dell’attuazione del programma di legislatura. I rapporti periodici sulla produzione normativa delle due autonomie hanno attestato l’egemonia degli organi esecutivi, mentre le maggioranze consiliari sono apparse al traino delle politiche perseguite dagli stessi. L’appiattimento della maggioranza nei confronti del Presidente della Giunta è più pronunciato nella Provincia di Trento poiché quasi tutti gli assessori devono essere scelti tra i consiglieri¹³.

Pertanto, il mantenimento nelle rispettive leggi statutarie della soglia di due mandati consecutivi per la carica di Presidente della Regione e della Provincia appare quanto mai opportuno quale misura di temperamento del “rischio, insito nell’investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere” (punto 7.3. del *Cons. in dir.* della sent. n. 64 del 2025).

In fondo, si è notato, la *querelle* sul terzo mandato nasce dai dissidi tra le segreterie dei partiti politici e i pochi Presidenti di Giunta regionale che possono vantare un forte radicamento territoriale, donde questi

¹² In tal senso, R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione nelle autonomie speciali “alpine”*, in *Dir. reg.*, n. 1, 2024, p. 247 ss.; ID., *La forma di governo delle Regioni a Statuto speciale tra modelli normativi e prassi*, in *Dir. reg.*, n. 1, 2024, p. 348 s. Sulla forma di governo della Provincia di Trento si vedano: E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione “svuotata”*, in *Ist. fed.*, 2003, p. 171 ss.; A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011, p. 1 ss.; G. POSTAL-F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, p. 79 ss.; C. CASONATO, *Trentino*, in E. HAPPAHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell’Euregio. Una comparazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 81 ss.; 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; E. GIANFRANCESCO, *La Provincia autonoma di Trento*, in A.G. ARABIA, M. CECCHETTI, S. PAJNO, G.M. SALERNO (a cura di), *Trattato sull’ordinamento della Regione Trentino- Alto Adige/Südtirol*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2025, p. 184 ss. Sulla forma di governo friulana si vedano: L. COEN, *Friuli- Venezia Giulia*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 312 ss.; E. D’ORLANDO-F.E. GRISTOFOLO, *L’autonomia speciale del Friuli- Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità*, cit., p. 159 ss.; S. BANDINI, *Il sistema elettorale*; F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi di governo*, entrambi in E. D’ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, risp. p. 237 ss. e p. 257 ss.

¹³ Cfr. art. 8, co. 1 e 2, della legge statutaria n. 2/2003, come modificato dalla l.p. n. 3/2013.

non subiscono facilmente i condizionamenti politici provenienti anche dai partiti o dalle coalizioni di partiti cui appartengono essi stessi¹⁴.

La vocazione “presidenzialistica” della forma di governo incentrata sull’elezione diretta dell’organo di vertice dell’esecutivo, invece, ha faticato e fatica a radicarsi nelle due Regioni meridionali, la Sicilia e la Sardegna¹⁵. Tra i Consigli delle autonomie speciali, soltanto in Sardegna e in Sicilia le Assemblee ricoprono una posizione di preminenza nella produzione normativa, sia per l’origine consiliare dei progetti di legge che sono stati approvati, sia per l’atrofia dell’esercizio della funzione regolamentare, surrogata da una vasta produzione di atti para-regolamentari¹⁶.

Nelle due isole all’inamovibilità dei Presidenti per l’intera durata della legislatura – dovuta alla regola del *simul stabunt, simul cadent* – è corrisposta una notevole instabilità nella composizione delle Giunte, i cui continui rimpasti sono stati il modo per conquistarsi di volta in volta il supporto del Consiglio per l’approvazione dei progetti di legge dell’esecutivo¹⁷. Non è affatto inconsueto che i provvedimenti adottati siano il frutto di intese trasversali tra la maggioranza e le opposizioni, e quindi di maggioranze mutevoli. La loro forma di governo evidenzia, pertanto, dinamiche “di tipo assemblearistico”, con una maggioranza consiliare che, anziché essere diretta, tende a dirigere il Presidente di Regione e la sua Giunta¹⁸. Tali sviluppi sembrano riconducibili soprattutto alla notevole frammentazione dei rispettivi sistemi partitici, nei quali oltre ai partiti nazionali che sono tuttora determinanti per la formazione dei governi regionali,

¹⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2025, p. 68, nt. 6.

¹⁵ Così R. BASILE, *La forma di governo*, cit., p. 297 ss., cui si rimanda per gli approfondimenti e per la dottrina citata. In tema si vedano almeno: S. CURRERI, *La forma di governo nella Regione siciliana: bilancio e prospettive*, Atti del Convegno su “*Autonomia e rappresentanza*”, svoltosi a Palermo il 12 maggio 2011, Palazzo dei Normanni, i cui atti sono pubblicati in *Quad. A.R.S.*, n. 3, p. 21 ss.; A. CARIOLA, *L’Assemblea*; F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, entrambi in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, risp. p. 33 ss. e p. 99 ss.; A. SCIORTINO, *La forma di governo siciliana tra modello teorico e resa applicativa*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2026, p. 1 ss. Riguardo alla Sardegna: I. RUGGIU-C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità*, cit., p. 201 ss.; M. SIAS, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*; A. DEFFENU, *Il Presidente della Regione e la Giunta*; R. CHERCHI, *La forma di governo regionale*, in M. BETZU, G. DEMURO e P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020, risp. p. 99 ss., p. 179 ss. e p. 199 ss.

¹⁶ Risulta quindi indifferente l’attribuzione della funzione regolamentare al Governo in Sicilia (art. 12, St. SI) e al Consiglio in Sardegna (art. 27, St. SA).

¹⁷ In particolare, si ricordano in Sicilia i quattro Governi del Presidente Lombardo tra il 2008 e il 2010, ognuno sostenuto da maggioranze parlamentari diverse. Sul punto, S. CATELANO, *Il simul stabunt simul cadent nella recente vicenda politica siciliana*, in www.forumcostituzionale.it (2010); P. COLLOCA-R. VIGNATI, *Tra continuità e cambiamenti. Le elezioni regionali nel 2012*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 265 ss. Sull’instabilità delle Giunte in Sardegna si veda G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO e S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, p. 25.

¹⁸ In tal senso, S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero dell’ultimo baluardo dell’assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 992, il quale rimarca che la contrapposizione non è tra il *continuum* Governo regionale/maggioranza, da un lato, e opposizione, dall’altro, ma tra il Presidente e l’Assemblea regionale. Riguardo al funzionamento della forma di governo sarda R. CHERCHI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 203, discorre di un “disarmonico dualismo (o multipolarismo) competitivo tra organi ed attori politici”.

vi è stata una proliferazione di partitini e di liste civiche, sovente riferiti ai candidati alla Presidenza della Regione¹⁹.

Nel prosieguo, si vedranno gli effetti del limite del “doppio mandato” nelle quattro autonomie speciali la cui forma di governo è fondata sull’investitura popolare del vertice dell’esecutivo, iniziando dalla Provincia autonoma di Trento, coinvolta nel giudizio di legittimità definito dalla sent. n. 211 del 2025.

2. Il ricorso governativo

La legge provinciale impugnata si compone di un solo articolo, il quale prevede l’aumento, al co. 1, da due a tre dei mandati consecutivi che possono essere espletati dal Presidente della Provincia, e, al co. 2, da quarantotto a settantadue dei mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali perché operi siffatta limitazione ai mandati. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato l’illegittimità costituzionale della normativa trentina in riferimento all’art. 47, co. 2, St. TAAST, sotto il profilo dell’inosservanza di un principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica; essa contrasta altresì con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.²⁰.

L’Avvocatura generale dello Stato ha argomentato che il divieto del terzo mandato consecutivo per le cariche monocratiche di governo elette a suffragio universale e diretto sarebbe espressione di un principio dell’ordinamento giuridico. Siffatto principio potrebbe desumersi da una pluralità di testi normativi: a) l’art. 2, co. 1, lett. f) della citata legge n. 165/2004, in riferimento ai Presidenti delle Regioni ordinarie; b) l’art. 9, co. 4, dello St. SI, come modificato dall’art. 1 della legge cost. n. 2 del 2001, riguardo al Presidente della Regione siciliana; c) infine, l’art. 51, co. 2, del Testo unico delle leggi sugli enti locali relativo ai Sindaci dei Comuni con più di quindicimila abitanti.

La natura di principio generale dell’ordinamento discenderebbe, altresì, dalla *ratio* stessa del divieto di un terzo mandato. La giurisprudenza costituzionale, in più occasioni, ha evidenziato che il menzionato divieto funge da “temperamento di sistema” rispetto all’elezione diretta dell’organo di vertice, cui fa da “ponderato contraltare” (punto 5.5. del *Cons. in dir.* della citata sent. n. 64/2025), e altresì, “è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto

¹⁹ I partiti regionali delle due isole sono caratterizzati da profonde divisioni: sul punto, KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in F. PALERMO e S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., p. 64 ss. Sulle dinamiche di funzionamento del sistema politico siciliano, a seguito dell’introduzione dell’elezione diretta del Presidente, si sono soffermati: M. CERRUTO-F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante: le elezioni regionali in Sicilia (1947-2008)*, in www.Regione.toscana.it (2008); G. PITRUZZELLA, *Sistema dei partiti e forma di governo*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., p. 114 ss.

²⁰ Reg.Ric. n. 21/2025.

dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale” (punto 6.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 64 del 2025)²¹.

A un tempo, le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost., perché disciplinano il diritto di elettorato passivo alla carica di Presidente della Provincia in modo difforme dal resto del territorio nazionale. La giurisprudenza costituzionale ha rimarcato come anche la potestà legislativa primaria in materia elettorale delle Regioni a Statuto speciale incontra il limite dell’esigenza di garantire che il diritto di elettorato passivo sia rispettato sul territorio nazionale in condizioni di sostanziale eguaglianza²². Né ricorrerebbero peculiari situazioni locali idonee a giustificare, secondo la medesima giurisprudenza costituzionale, una differente disciplina in materia. A riprova di ciò, l’Avvocatura generale dello Stato ha ricordato che nel medesimo contesto ordinamentale l’art. 14 della legge statutaria provinciale, nella sua originaria formulazione, stabiliva il limite di due mandati consecutivi.

La Provincia di Trento ha rivendicato la propria competenza a disciplinare la materia delle limitazioni ai mandati per la carica di Presidente della Giunta. La legge cost. n. 2 del 2001 ha introdotto il divieto di un terzo mandato consecutivo solo nello Statuto speciale della Regione siciliana (art. 9, co. 4). Dal silenzio serbato sul punto dagli altri Statuti discenderebbe, pertanto, che la determinazione del numero dei mandati è rimessa, entro il limite della ragionevolezza, alla legge statutaria, quale fonte abilitata a disciplinare la forma di governo.

Inoltre, la previsione derogatoria introdotta dal legislatore provinciale sarebbe giustificata da peculiari situazioni locali. Si è fatto riferimento: a) alla presenza di una pluralità di minoranze linguistico-culturali; b) alla regola dettata dall’art. 48, co. 1, St. TAAST. Esso dispone: “se un Consiglio provinciale è rinnovato anticipatamente rispetto all’altro, esso dura in carica sino alla scadenza del quinquennio di quello non rinnovato”. In questa evenienza, il Presidente della Provincia rieletto rimarrebbe in carica solo per il lasso di tempo rimanente al compimento del quinquennio del Consiglio provinciale di Bolzano.

Nel giudizio di legittimità costituzionale l’Associazione di promozione sociale “Più Democrazia in Trentino” ha depositato un’opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*²³. Nel documento si condividono le censure del Governo riguardo alla legge provinciale, evidenziando molteplici criticità del sistema politico locale che rendono viepiù necessario il mantenimento del divieto di terzo mandato. Tra esse si indicano: l’inadeguatezza della disciplina provinciale sulle spese di propaganda elettorale e sul controllo dei finanziamenti alla politica; la subordinazione degli Enti locali alla Provincia attraverso il sistema di finanza integrata; la posizione di predominio del potere esecutivo sull’Assemblea legislativa; la debolezza dei

²¹ La Consulta ha ripreso le argomentazioni della sent. n. 60 del 2023, che ha dichiarato illegittima una disposizione della Regione Sardegna che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei Sindaci, discostandosi dal citato art. 51, co. 2, del TUEL.

²² Si citano le sentt. nn. 60 del 2023; 143 e 283 del 2010; 288 del 2007; 539 del 1990.

²³ Decreto di ammissione del Presidente della Corte costituzionale del 23 settembre 2025.

controlli istituzionali e partecipativi; le carenze del procedimento seguito per approvare la legge provinciale censurata (tra esse: la procedura d'urgenza senza alcuna motivazione, l'assenza di istruttoria con l'acquisizione di pareri tecnici o contributi di esperti, la mancanza di valutazioni d'impatto della norma).

3. La sent. n. 211 del 2025: i principi generali dell'ordinamento giuridico

Come si è anticipato, la Corte costituzionale, condividendo le censure del Governo, ha ritenuto il divieto del terzo mandato consecutivo per il Presidente di Giunta eletto a suffragio universale e diretto espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico, e, in quanto tale, vincolante la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali. Il medesimo divieto, quale principio fondamentale dettato dalla legge n. 165/2004, delimita invece la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie (sent. n. 64 del 2025). Nella motivazione della pronuncia da ultimo citata si leggono argomentazioni che condurranno la Corte ad estendere l'ambito di applicazione del divieto alle autonomie speciali. Il percorso che ha condotto alla dichiarazione di illegittimità della legge provinciale appare già segnato²⁴; un esito auspicato dalla gran parte della dottrina che si è confrontata con questa problematica²⁵.

Iniziando dalle competenze normative in materia di forma di governo e legislazione elettorale, può citarsi un passo della sent. n. 64 del 2025. La Consulta ha osservato: “il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie (punto 6.6 del *Cons. in dir.*)²⁶.

Già in anni vicini alle prime applicazioni delle due riforme costituzionali (le leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001), la Corte aveva evidenziato, in generale, la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali in ragione delle diversità “afferenti all’oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione” (punto 5 del *Cons. in dir.* della sent. n. 370 del 2006). Come è noto, la legge cost. n. 2 del

²⁴ Le duplici eccezioni di inammissibilità, sollevate dalla Provincia, sono state respinte agevolmente dalla Corte (punto 2 del *Cons. in dir.*). Sul punto, F. FERRARO, *Terzo mandato e interpretazioni costituzionalmente orientate*, cit., p. 2 ss.

²⁵ Cfr. N. LUPO, *Il divieto di terzo mandato (per i vertici degli esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonoma di Trento*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2025, p. 1770 ss.; R. TONIATTI, *La lezione dalla Corte*, in *Corriere del Trentino*, 8 gennaio 2026; F.P. PAGANO, *Il divieto di svolgimento di terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, p. 176 ss.; T. GIANNANTONIO, *L'ex giudice costituzionale De Pretis: “con l'elezione diretta il limite di due mandati è inevitabile”*, in www.iltquotidiano.it, 7 novembre 2025; C. COLAPIETRO, *Considerazioni intorno*, cit., p. 53 ss.; C. MIRABELLI, *Regioni, l'ex Presidente della Consulta: “difficile che Statuto delle regioni speciali preveda terzo mandato”*, in www.quotidianodifoggia.it, 19 maggio 2025; M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, in www.federalismi.it (2024), p. 161 ss. *Contra*, M. COSULICH, *Dix ans, ça suffit? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*, in www.federalismi.it (2025), p. 46 ss.; F. FOTI, *Il limite del “doppio mandato” nella forma di governo ad elezione diretta*, cit., p. 343 ss.

²⁶ Il passo è ripreso nella sent. n. 211 del 2025, punto 9 del *Cons. in dir.*

2001, modificando i cinque Statuti speciali, non ha riprodotto “l’infelice scelta” operata dal legislatore di revisione costituzionale nel 1999 di scindere la disciplina della forma di governo da quella del sistema elettorale, comprensiva dei casi di ineleggibilità e incompatibilità²⁷; entrambe le materie sono state rimesse alla legge statutaria²⁸.

Riguardo alle Regioni ordinarie, è emersa pertanto la complessità del coacervo di fonti (Costituzione, Statuto, legge statale di principio, legge statale, legge regionale) in cui è collocato il divieto di un terzo mandato: sospeso tra forma di governo e sistema elettorale, tra cause di incandidabilità e ineleggibilità²⁹. La trama argomentativa della pronuncia n. 211 del 2025 appare quindi più lineare rispetto a quella su cui si sorregge la sent. n. 64 del 2025; ciò verosimilmente anche per l’assenza delle questioni accennate, alle quali è difficile dare risposte univoche, e al cui riguardo si sono confrontati i protagonisti del giudizio di legittimità costituzionale sulla legge campana.

Il *focus* delle questioni di legittimità, risolte dalla sent. n. 211 del 2025, è l’accertamento del limite dei principi dell’ordinamento, cui è assoggettata la potestà statutaria delle Regioni speciali e delle due Province autonome. Secondo una dottrina, il cumulo di materie ad essa attribuite – la forma di governo e il sistema elettorale – spiegherebbe infatti il cumulo dei limiti³⁰: l’armonia con la Costituzione, e altresì con i principi dell’ordinamento della Repubblica³¹. D’altra parte, si è rilevato che il medesimo limite dei principi dell’ordinamento varrebbe pure riguardo agli Statuti ordinari³².

²⁷ Il virgolettato è di M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell’autonomia statutaria regionale*, in *Ist. fed.*, 2004, p. 406. Similmente M. LUCIANI, *Regione, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, 2024, p. 240 s., evidenzia la singolare lettura ch’essa ha dato del perimetro della nozione di “forma di governo”, poiché la distinzione operata mette a rischio la coerenza fra forma di governo e sistema elettorale.

²⁸ Cfr. artt. 15 St. SA; 47 St. TAAST; 12 St. FVG; 15 St. VA. Lo Statuto della Regione siciliana attribuisce, invece, la disciplina della forma di governo alla legge statutaria (art. 9) e quella del sistema elettorale alla legge regionale sottoponibile a referendum confermativo (art. 3). L’altra differenza di maggior rilievo rispetto agli Statuti ordinari attiene alla fissazione dei “principi di organizzazione e funzionamento”, non inclusi nella potestà statutaria delle autonomie speciali.

²⁹ Lo rammenta, di recente, G. FERRAIUOLO, *La forma di governo*, cit. Per una disamina delle questioni poste dall’art. 2, co. 1, lett. f, della legge n. 165/2004 si vedano F. DRAGO, *Commento all’art. 2, cit.*, p. 60 ss.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in www.federalismi.it (2009), p. 1 ss.

³⁰ In tal senso, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 270, il quale A. precisa che il limite dei principi dell’ordinamento presenta una maggiore pertinenza riguardo alla competenza in materia elettorale delle leggi statutarie, intendendo soddisfare un’esigenza analoga a quella dell’art. 122 Cost., co. 1, che configura la competenza elettorale delle Regioni ordinarie come potestà di tipo concorrente. *Adde*, M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 228 s., la quale rimarca come nella giurisprudenza costituzionale il limite dei principi non ha avuto concreta operatività al di fuori della materia elettorale. Parte della dottrina ha individuato principi generali afferenti pure ad altri ambiti normativi rimessi alle leggi statutarie: M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell’autonomia e dell’identità delle Regioni speciali*, in www.federalismi.it (2008), p. 14 s.; A. CARDONE, *Quanti statuti per le Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1?)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2008, p. 4 ss.

³¹ L’art. 47, co. 2, St. TAAST, aggiunge i limiti del “rispetto degli obblighi internazionali” e “dell’osservanza” delle norme statutarie previste nel medesimo Capo (del Titolo II).

³² Cfr. C. PANZERA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali fra modello costituzionale e attuazione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 279.

Il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento – sulla falsariga di quello che contraddistingue la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali – non coincide con il limite dei principi fondamentali, che caratterizza la competenza legislativa concorrente in materia elettorale delle Regioni ordinarie. Nondimeno, sembra incontestabile che esso assolve alla medesima funzione, essendo rivolto ad assicurare che le normative regionali operino all'interno di una cornice comune³³.

Il limite dei principi esprime, precipuamente, la necessità che la disciplina regionale si inserisca nel tessuto dell'ordinamento giuridico vigente, che deve essere concepito e ricostruito secondo nessi razionali e sistematici (sent. n. 6 del 1956)³⁴.

La giurisprudenza costituzionale ha attribuito la natura di principi dell'ordinamento a disposizioni/principi che sono strettamente attinenti “a valori costituzionali supremi” o “all'immediata attuazione di norme costituzionali”, oppure in relazione al carattere di generalità tale da abbracciare svariati e molteplici campi di attività³⁵. Tempo addietro, Paladin notava che nella giurisprudenza costituzionale gli stessi principi dell'ordinamento, talvolta, possono concernere anche singole materie ove sia in gioco la tutela di valori supremi³⁶.

Alla medesima stregua, le Regioni ad autonomia speciale, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità delle cariche elettive, pur essendo rimesse alla loro potestà legislativa primaria, non possono sottrarsi, “se non laddove ricorrano condizioni peculiari locali, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.” (punto 4.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 143 del 2010; nello stesso senso, sentt. nn. 16 del 2026; 148 del 2025; 134 del 2018; 294 del 2011)³⁷.

Tra questi principi, assume rilievo quello recante il divieto del terzo mandato nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale: la Corte ne ha evidenziato il nesso stringente con la tutela di valori

³³ Cfr. A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2023, p. 113.

³⁴ Cfr. G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1122. Nella sent. citata siffatti principi sono definiti come “quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica... delle norme che concorrono a formare ... la coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo”. Notava L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 331: “così ricostruito, il limite dei principi si è in larga parte confuso con il limite costituzionale, ricevendo rare e secondarie ricostruzioni”.

³⁵ Sul punto, M. CECCHETTI, *La legge statutaria*, cit., p. 14, al cui studio si rimanda per la giurisprudenza costituzionale citata.

³⁶ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 331. Il chiaro A. citava la sent. n. 75 del 1992, in cui la Corte ha ricavato siffatti principi dalla legge quadro sul volontariato, facendoli gravare a un tempo sulla competenza esclusiva e sulla competenza concorrente delle Regioni ordinarie e speciali.

³⁷ Cfr. G. PERNICIARO, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il giudice “parlamentare”?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 4, aveva evidenziato, in questo orientamento giurisprudenziale, la sostanziale sovrapponibilità tra limite dei principi fondamentali posti dalla l. n. 165/2004 e limite dei principi dell'ordinamento giuridico operante per le autonomie speciali. In tema della stessa A., *Autonomia politica e legislazione elettorale*, Cedam, Padova, 2013, p. 173 ss.

costituzionali. Anche per i Presidenti di Giunta il legislatore statale ha posto questo divieto: per un verso, quale “temperamento di sistema” rispetto all’elezione diretta del vertice monocratico, e, per altro verso, quale “delicato punto di equilibrio tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità complessiva della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni” (punto 6.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 64 del 2025). Tale scelta legislativa, in virtù della sua *ratio* e della natura dei principi e interessi coinvolti, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di “uniformità normativa su tutto il territorio nazionale” (punto 7.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 64 del 2025).

Nell’inquadramento di questo principio fondamentale, operato dalla Consulta, poteva intravedersi quindi il principio generale dell’ordinamento³⁸. Così, nella successiva sent. n. 211 del 2025 si è osservato: “la connessione del divieto in questione con i menzionati diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell’ordinamento” (punto 6 del *Cons. in dir.*). Esso vincola, perciò, quelle autonomie speciali la cui forma di governo si caratterizza per l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri.

4. (segue) Il sindacato “*strict*” sulla legge provinciale che deroga al principio costituzionale di eguaglianza nell’accesso alle cariche elettive

La disciplina trentina sui mandati consecutivi del Presidente della Provincia che deroga al principio costituzionale dell’accesso alle cariche elettive in condizioni di parità esige, in virtù della peculiare valenza del bene tutelato, un sindacato di costituzionalità rigoroso, con una conseguente maggior gravosità degli oneri probatori, donde la legge è da ritenersi illegittima a meno che si dimostri la sussistenza di una particolare *ratio* giustificativa³⁹. Sicché, secondo la medesima giurisprudenza costituzionale, solo in presenza di “peculiari situazioni” della Provincia di Trento potrebbe giustificarsi una deroga all’esigenza

³⁸ Cfr. F. CORTESE, *Regioni e occasionalismo*, in *Le Regioni*, n. 2, 2025, p. 237. Similmente N. LUPO, *Il divieto di terzo mandato*, *cit.*, p. 1773: la sentenza n. 211 “compie il passo immediatamente successivo, nella chiave appunto dell’uniformità normativa: quello di considerare il divieto di terzo mandato non solo “principio fondamentale”, ma altresì “principio generale dell’ordinamento della Repubblica”.

³⁹ Un recente esempio di sindacato rigoroso sulle leggi regionali limitative del diritto di elettorato passivo è la sent. n. 131 del 2025, con il commento di G. COMAZZETTO, *Ragionevolezza e proporzionalità delle leggi in tema di ineleggibilità. Quale spazio rimane per l’autonomia regionale? (Appunti a margine di Corte cost., sentenza n. 131 del 2025)*, in www.federalismi.it (2026), p. 132 ss. Un sindacato *strict* è richiesto altresì in ragione della natura stessa dell’effetto tipico dell’atto sindacato (ad esempio, la legge provvedimento). Per approfondimenti sul punto, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice costituzionale nell’evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 147 ss. In generale, sullo scrutinio stretto di non arbitrarietà e di non irragionevolezza si vedano G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 94 ss., p. 103 ss.; L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione nel sistema*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 357 ss.

di uniformità di trattamento nella regolazione dell'accesso alla carica di Presidente (punto 11 del *Cons. in dir.* della sent. n. 211 del 2025)⁴⁰.

La Corte ha esaminato quindi le circostanze addotte dalla difesa della Provincia, e altresì profili ulteriori della sua forma di governo, sia pur non dedotti nel giudizio di legittimità.

a) La sussistenza di una pluralità di minoranze linguistico-culturali nel suo territorio è stata ritenuta inconferente rispetto al tema della disciplina dell'accesso.

In generale, può ricordarsi come la presenza di queste minoranze, piuttosto esigue, non abbia impedito al legislatore di revisione costituzionale del 2001 di introdurre la stessa elezione popolare diretta del Presidente della Provincia. Peraltro, lo Statuto speciale assicura la rappresentanza nel Consiglio provinciale di Trento della minoranza più consistente, quella ladina (art. 48, co. 3).

Come ha rammentato la Consulta, nell'altra Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione Valle d'Aosta, all'opposto, la presenza radicata di minoranze etnico-linguistiche – che rappresentano la maggioranza nei rispettivi territori – ha indotto il medesimo legislatore di revisione costituzionale al mantenimento della forma di governo parlamentare, fino a diversa scelta da parte delle loro leggi statutarie; ciò nel presupposto implicito che quelle minoranze siano meglio rappresentate e tutelate in seno ad un organo collegiale (e non in un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto) (punto 11.1. del *Cons. in dir.*).

In entrambe le realtà la presenza di sistemi partitici asimmetrici rispetto al panorama politico nazionale – in quanto contraddistinti da formazioni autonome fortemente radicate nel territorio – e la circostanza di essere comunità alloglotte tenute insieme da una fortissima identità culturale, determinata dal fattore linguistico, hanno influito verosimilmente sulla loro scelta di conservare la forma di governo parlamentare (con le già citate l.p. n. 14/2017 e l.r. n. 21/2007)⁴¹.

Non casualmente, sono le due sole autonomie alle quali l'art. 116, co. 1, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, attribuisce una denominazione bilingue, “emblematica espressione” della presenza di consistenti gruppi linguistici, variamente tutelati dai rispettivi Statuti speciali⁴². In particolare,

⁴⁰ Si citano le sent. nn. 148 del 2025; 60 del 2023; 143 e 283 del 2010; 288 del 2007; 276 del 1997; 539 del 1990; 189 del 1971 e 108 del 1969. Si veda altresì la sent. n. 25 del 2008, annotata da G. PERNICIARO, *Inleggibilità ed incompatibilità in Valle d'Aosta: limiti alla potestà “piena” e restrizioni dell'elettorato passivo per docenti e professori*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 3591 ss. La Consulta ha affermato: le restrizioni al contenuto del diritto di elettorato passivo sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari della Regione e in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale (punto 6 del *Cons. in dir.*).

⁴¹ In tal senso R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001*, cit., p. 232 ss., al quale si rimanda per gli approfondimenti e la bibliografia. Si rammenta che per introdurre l'elezione diretta del Presidente della Provincia di Bolzano la legge statutaria deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio provinciale, a tutela della parità dei diritti tra i gruppi linguistici presenti nel territorio (art. 47, co. 3, St. TAAST).

⁴² Cfr. M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, in *Lo Stato*, n. 15, 2020, p. 262.

per la Provincia di Bolzano i tratti salienti della peculiare forma di governo consociativa su base etnico-linguistica sono fissati dalle disposizioni dello Statuto speciale.

b) Anche la regola enunciata dall'art. 48, co. 1, St. TAAST, non è stata considerata rilevante. La possibilità che uno dei mandati duri di meno dell'ordinario quinquennio costituisce un'evenienza "patologica" legata alla scadenza anticipata del precedente e, in quanto tale, non può giustificare un aumento del tetto ai mandati anche per l'ipotesi del loro regolare compimento (punto 11.2. del *Cons. in dir.*).

c) Infine, la Corte si è soffermata su taluni profili singolari della forma di governo provinciale introdotti dalla legge statutaria n. 2/2003, quali il temperamento del principio del "*simul stabunt, simul cadent*" e la mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori (risp. art. 5, co. 3 e 4, e art. 7, co. 7). Cotesti istituti, pur essendo configurati in modo parzialmente diverso rispetto a quanto previsto per le Regioni ordinarie in Costituzione e per le altre autonomie speciali nei relativi Statuti, non incidono in modo radicale sull'assetto di fondo dei rapporti tra poteri proprio della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Provincia (punti 12.4. e 12.5. del *Cons. in dir.*).

Pur con queste peculiarità, il modello di forma di governo della Provincia di Trento appare ampiamente riconducibile al *genus* della forma di governo regionale imperniata sulla investitura distinta e diretta dell'organo di vertice dell'esecutivo e del Consiglio regionale⁴³.

5. Il limite del "doppio mandato" alla luce della sent. n. 211 del 2025

Secondo il giudice delle leggi, quindi, il divieto di un terzo mandato consecutivo per il Presidente della Giunta eletto direttamente – enunciato dall'art. 2, della l. n. 165 del 2004 – in virtù del nesso stringente con i principi costituzionali caratterizzanti la forma di Stato è espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico, e vincola le autonomie speciali. Il medesimo divieto si impone, a queste autonomie, in ragione altresì del rispetto del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. Considerazioni così pregnanti spiegano perché il limite del doppio mandato operi quale imprescindibile temperamento di sistema rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico delle Regioni ordinarie e speciali.

Da qui, pertanto, l'uniformità di disciplina nella regolazione dell'accesso alla carica di vertice dell'esecutivo, demandata ai principi della legislazione statale⁴⁴.

⁴³ In tal senso, E. GIANFRANCESCO, *La Provincia autonoma di Trento*, cit., p. 186 s. Sulle peculiarità della forma di governo provinciale si vedano anche M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., p. 268 ss.; R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001*, cit., p. 247 ss.

⁴⁴ La Consulta ha attribuito al legislatore nazionale il compito di stabilire il "punto di equilibrio tra i ricordati e contrapposti principi costituzionali che sottende il limite temporale all'esercizio delle cariche monocratiche apicali elette a suffragio universale e diretto" (punto 8 del *Cons. in dir.*). Siffatta esigenza di uniformità normativa in materia di elettorato passivo – incluse le cause di ineleggibilità e incompatibilità – è rimarcata altresì dalla cit. sent. n. 16 del 2026 (punto 6 del *Cons. in dir.*), che ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Valle d'Aosta, la quale aveva previsto il limite di quattro

Alla luce delle considerazioni svolte, si vorrebbero delineare gli ambiti della potestà statutaria delle Regioni speciali in questa materia.

Commentando la pronuncia n. 211, si è osservato che secondo la giurisprudenza costituzionale la tutela dei principi generali dell'ordinamento, in riferimento all'accesso alla carica di Presidente di Giunta eletto direttamente, esige una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale e, pertanto, la relativa fonte non può che essere quella statale⁴⁵. La Corte perseguita, ancora una volta, a identificare la “Repubblica” con lo Stato, il quale ne costituisce invero una delle componenti ai sensi dell'art. 114 Cost., precludendo a Regioni e autonomie speciali la partecipazione all'individuazione dei principi generali⁴⁶.

Invero, sembrano emergere margini di esercizio della potestà statutaria. Si fa riferimento alla presenza di “peculiari situazioni locali”; le quali, come si è visto, potrebbero giustificare una deroga ragionevole all'esigenza di uniformità di trattamento nella disciplina dell'accesso alla carica di Presidente di Regione eletto direttamente. E tale previsione derogatoria, ove la Corte sia chiamata a pronunciarsi, sarà sottoposta a un sindacato di legittimità stringente, sulla falsariga di quello condotto riguardo alla normativa trentina. Ci si potrebbe pure domandare: se il legislatore modificasse il principio fondamentale fissato dal citato art. 2, co. 1, lett. f), l. n. 165/2004, innalzando da due a tre il numero del limite dei mandati consecutivi, esso sarebbe applicabile alle Regioni speciali in virtù della sent. n. 211 del 2025⁴⁷? Si consideri, in tal senso, il tentativo di riformare la disciplina enunciata dall'art. 2⁴⁸.

Come si è notato, la Corte ha evidenziato la libertà di scelta del legislatore ordinario nella determinazione del numero dei mandati elettivi dei Presidenti di Giunta, entro la cornice dei limiti costituzionali⁴⁹; alle leggi statutarie delle Regioni speciali non resterebbe che recepire eventuali modifiche.

Tuttavia, sembrerebbe che la legislazione statale ordinaria introduttiva dei “nuovi” principi debba coordinarsi anch'essa in sistema, affinché risulti compatibile con la dinamica complessiva dell'ordinamento giuridico, seguendo l'insegnamento della Corte costituzionale in una delle sue prime sentenze, la citata n. 6 del 1956⁵⁰.

mandati consecutivi per i sindaci e vicesindaci dei piccoli comuni, entrambi eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto, discostandosi dalla normativa statale di cui all'art. 51, co. 2, TUEL.

⁴⁵ Il rilievo è di R. TONIATTI, *La lezione dalla Corte*, cit.

⁴⁶ *Op. cit.*

⁴⁷ Secondo R. TONIATTI, *La lezione dalla Corte*, cit., poiché il principio generale dell'ordinamento vincola anche il Parlamento, dovrebbe escludersi che una legge “amica” dello Stato possa ribaltare l'esito della sent. n. 211 del 2025.

⁴⁸ Si veda l'emendamento presentato dalla Lega al d.l. 29 gennaio 2024, n. 7, volto ad abrogare il limite del terzo mandato.

⁴⁹ Una parte della dottrina ha sostenuto, alla luce dei criteri desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, la legittimità del vigente limite di due mandati consecutivi: L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 489 ss.

⁵⁰ Prendendo spunto da una riflessione di T. MARTINES, *Le fonti normative nell'ordinamento regionale*, in *Opere*, II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 582.

In secondo luogo, i “nuovi” principi delle leggi statali in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta potrebbero applicarsi alle autonomie speciali, a meno che i loro Statuti stabiliscano una diversa disciplina del limite dei mandati elettivi.

Si allude all’art. 9, co. 4, St. SI, il quale stabilisce la non rieleggibilità del Presidente della Regione siciliana dopo due mandati consecutivi. La previsione con norma costituzionale vale infatti a proteggere siffatta disciplina da modifiche apportate dal legislatore ordinario, statale e regionale⁵¹. Si tratta di uno dei tratti peculiari dettati dalla legge cost. n. 2 del 2001, volta, complessivamente, all’omologazione degli assetti organizzativi delle autonomie ordinarie e speciali. La Corte ha evidenziato, difatti, come la presenza di questo divieto ha una sua giustificazione storica e istituzionale⁵².

Si potrebbe anche ragionare sull’opportunità di stabilire con una norma costituzionale il limite del “doppio mandato”, inteso dalla giurisprudenza costituzionale come uno dei principi caratterizzanti la forma di governo regionale fondata sull’investitura popolare del Presidente; ciò costituirebbe una sicura garanzia per la sua effettiva applicazione, proteggendolo da eventuali modifiche apportate dal legislatore ordinario o da possibili *revirement* della giurisprudenza⁵³. Tuttavia, dovrebbe considerarsi pure l’esigenza, già evidenziata, di rimettere al legislatore statale la determinazione del delicato punto di equilibrio tra i contrapposti principi costituzionali, non essendo il divieto di terzo mandato imposto dalla Costituzione (il citato punto 8 del *Cons. in dir.* della sent. n. 211 del 2025).

6. (segue) La disciplina dei cosiddetti spazi “interstiziali” del divieto e l’eventualità di un terzo mandato

La Corte ha accennato anche alla possibilità di regolazione, da parte dei legislatori regionali e provinciale, degli spazi “interstiziali” di siffatto divieto (punti 7.3. del *Cons. in dir.* della sent. n. 64 del 2025 e 11.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 211 del 2025). Si tratta di un ambito in cui possono darsi distinte declinazioni nelle discipline regionali, nel rispetto dei principi della legislazione dello Stato. Nel presupposto implicito che il legislatore nazionale faccia riferimento allo svolgimento di due mandati interi, alcune normative hanno quindi fissato un lasso temporale minimo affinché un mandato possa essere computato ai fini dell’operatività del limite.

⁵¹ L’art. 41-*bis*, St. SI, stabilisce l’inderogabilità della disciplina da parte della legge statutaria.

⁵² Il legislatore di revisione costituzionale “ha inteso recepire integralmente la cosiddetta legge-voto (A.C. 5710), approvata quasi all’unanimità dall’Assemblea regionale siciliana e recante tutte le modifiche poi apportate al suo statuto, ivi compresa quella sul divieto di terzo mandato” (punto 10 del *Cons. in dir.* della sent. n. 211 del 2025).

⁵³ Cfr. M. PLUTINO, *Il limite*, cit.; C. COLAPIETRO, *Considerazioni intorno*, cit., p. 157; A. ARGHITTU, “Non c’è due senza tre (e il quattro vien da sé)”. Il limite del doppio mandato del Presidente di regione nella recente legislazione elettorale campana, in www.federalismi.it (2025), p. 46 ss.

In tale prospettiva, l'art. 14, co. 2, della l.p. n. 2/2003 ha stabilito che il divieto opera a condizione che il Presidente della Provincia abbia già svolto nei due mandati precedenti almeno quarantotto mesi, anche non consecutivi. La previsione normativa fa riferimento all'eventualità di una legislatura abbreviata ai sensi dell'art. 48, co. 1, St. TAAST; ciò si desume anche dalle osservazioni tecniche redatte riguardo al testo di legge dichiarato illegittimo⁵⁴.

Se il Presidente della Provincia in carica, Maurizio Fugatti, non rieleggibile per un terzo mandato consecutivo, si dimettesse anticipatamente per candidarsi alle elezioni nazionali, dovrebbero indirsi le elezioni degli organi provinciali; i quali ultimi resterebbero in carica solo per il tempo rimanente alla scadenza dei mandati del Consiglio provinciale di Bolzano e del Consiglio regionale, come dispone il citato art. 48. Il legislatore provinciale potrebbe forse razionalizzare la normativa a fronte della prospettiva di una competizione elettorale per un periodo limitato di tempo⁵⁵. Nondimeno, se il Presidente della Provincia rassegna le dimissioni negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione (art. 5, co. 3, l.p. n. 2/2003)⁵⁶.

Peraltro, siffatta deroga al principio del “*simul stabunt, simul cadent*” è palesemente in contrasto con l'art. 50, co. 4, St. TAAST⁵⁷: esso non prevede alcuna differenziazione riguardo alle dimissioni e alla rimozione del Presidente della Provincia, ricollegandovi sempre i medesimi effetti dello scioglimento anticipato del Consiglio provinciale e delle dimissioni della Giunta. La Corte medesima ha fatto riferimento a questa ipotesi peculiare di dimissioni del Presidente “a prescindere dalla compatibilità o meno... con lo Statuto speciale” (punto 12.4. del *Cons. in dir* della sent. 211 del 2025), che ritiene, pur implicitamente, tutt'altro che pacifica⁵⁸.

La disposizione provinciale dell'art. 14, co. 2, ove si precisano le modalità operative del divieto, evoca quella dell'art. 1, co. 1, della l.r. n. 16/2024 della Campania: essa stabiliva, all'opposto: “non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, alla scadenza del secondo mandato, ha ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi”. La previsione è stata abrogata⁵⁹; ed invero, si era notato che essa avrebbe potuto consentire un terzo mandato a seguito di un accordo tra le forze della maggioranza uscente sulle dimissioni anticipate⁶⁰.

⁵⁴ Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Servizio legislativo, *cit.*

⁵⁵ Il suggerimento è di R. TONIATTI, *La lezione dalla Corte*, *cit.*

⁵⁶ Prosegue la disposizione menzionata: “Le funzioni di Presidente della Provincia sono svolte dal vicepresidente, ovvero dall'assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del vicepresidente”.

⁵⁷ La disposizione provinciale non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. *Contra*, M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, *cit.*, p. 271; E. GIANFRANCESCO, *La Provincia autonoma di Trento*, *cit.*, p. 185 s.

⁵⁸ In tal senso, N. LUPO, *Il divieto di terzo mandato*, *cit.*, p. 1774.

⁵⁹ Cfr. art. 8, co. 4, della l.r. 22 luglio 2025, n. 13, recante “*Misure per il riordino e per l'adeguamento della legislazione*”.

⁶⁰ Così S. STAIANO, *La lacrimevole storia*, *cit.*, p. 13 s.

Appare più equilibrata la citata normativa del Friuli- Venezia Giulia, che ha disposto: “non si computa come mandato quello che ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie o dalla rimozione” del Presidente della Regione (art. 20, co. 4, l.r. n. 17/2007)⁶¹. Siffatta opzione riprende una soluzione normativa da tempo sperimentata, poiché la l. n. 120/1999 (si veda ora l’art. 51, co. 2, del dlgs. n. 267/2000) ha mitigato in tal senso il limite al numero dei mandati consecutivi di Sindaci e Presidenti di Provincia eletti direttamente.

Secondo una parte della dottrina, potrebbe porsi un problema di ragionevolezza delle leggi regionali estensive della possibilità di un terzo mandato⁶². Molto dipende da come è ritagliata la noma che consente l’eventualità di un terzo mandato consecutivo. Nelle previsioni normative riportate, il ventaglio oscilla dalla deroga ampia, prevista dalla legge regionale della Campania, alle deroghe circostanziate, prescritte dalle leggi statutarie della Provincia di Trento e del Friuli- Venezia Giulia. Ne conseguono differenti margini interpretativi delle previsioni derogatorie.

Come è noto, questa strada del terzo mandato è stata intrapresa dal legislatore statale per i Comuni. La Consulta si è pronunciata al riguardo, ritenendo non manifestamente irragionevole la “logica graduale” cui si ispira il nuovo testo dell’art. 51, co. 2, del TUEL, ove si disegna un sistema contemplante “nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi (punto 3.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 196 del 2024; nello stesso senso la citata sent. n. 16 del 2026)⁶³.

Il legislatore friulano, come si è accennato, ha posto una soglia analoga di due legislature consecutive pure per la carica di assessore regionale (art. 15, co. 5, l.r. n. 17/2007). In tal caso, si è fuori dalla *ratio* delle cause di ineleggibilità, individuata alla lett. a), dell’art. 2, l. n. 165/2004, poiché sarebbe fuorviante ragionare in termini di violazione della *par condicio* nell’accesso alle cariche elettive e di coartazione della libertà di voto riguardo agli assessori di nomina presidenziale⁶⁴. Si tratterebbe, perciò, di un contrappeso alla circostanza che il potere di nomina del Presidente va esercitato entro limiti abbastanza modesti⁶⁵.

⁶¹ Come si è ricordato, in Friuli è stata avanzata l’ipotesi di consentire un “terzo” mandato attraverso l’approvazione di una mozione di sfiducia al medesimo Presidente della Regione.

⁶² In tal senso, M. PLUTINO, *Il limite, cit.*, p. 145 e p. 168 s.; 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 di Quaderni costituzionali*, n. 6, 2015, p. 2, con riferimento all’art. 6, co. 4, l.r. n. 5/2012 della Regione Veneto, che introduce la possibilità di un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno. *Contra*, F. DRAGO, *Commento all’art. 2, cit.*, p. 62 s.

⁶³ Nella pronuncia menzionata, la n. 16 del 2026, la Corte ritiene non decisivo l’argomento della Regione resistente facente leva sulla peculiare struttura del contesto valdostano, i cui Comuni, tranne il capoluogo, hanno tutti consistenza inferiore ai cinquemila abitanti. Come ricorda la cit. sent. n. 60 del 2023, i Comuni con cinquemila abitanti sono quasi 6.000 in Italia e governano più della metà del territorio nazionale (punto 6.1. del *Cons. in dir.*).

⁶⁴ Cfr. F. DRAGO, *Commento all’art. 2, cit.*, p. 48.

⁶⁵ Un limite quantitativo è costituito dal fatto che il numero minimo di assessori è fissato in otto e quello massimo in dieci (art. 20, co. 1, l.r. n. 7/1988), mentre non è previsto alcun tetto al numero di assessori esterni, in quanto non tratti

Infine, il legislatore regionale ha stabilito all'art. 3, co. 2, l'ineleggibilità a consigliere regionale dopo tre legislature consecutive. La lett. e), del menzionato art. 2, l. n. 165/2004, consente una "eventuale differenziazione della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali". Il legislatore ha inteso quindi distinguere il regime dell'ineleggibilità di cariche tra loro differenti⁶⁶.

Nella Regione Sardegna, la quale non ha ancora disciplinato la forma di governo⁶⁷, l'art. 22, co. 2, della citata legge statutaria elettorale n. 1/2013 opera, per la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, un rinvio alle leggi statali⁶⁸.

La Regione siciliana, infine, non ha regolamentato i profili del divieto di un terzo mandato per la carica di Presidente della Giunta; la disposizione dell'art. 9, co. 4, St. SI è oggetto peraltro di modifiche da parte di una recente proposta di legge costituzionale⁶⁹. La legge statutaria n. 26/2020, nel complesso, ha dato una disciplina della forma di governo frammentaria e dal contenuto poco innovativo, essendo volta piuttosto a dare attuazione, specialmente sotto il profilo procedurale, a istituti configurati nello Statuto speciale e a recepire ed integrare prassi che si sono formate in vent'anni di sperimentazione dell'elezione diretta⁷⁰.

Nella prassi non si è nemmeno affacciato lo scenario di un secondo mandato del Presidente della Regione a causa, presumibilmente, della marcata frammentazione del sistema politico regionale e dei condizionamenti da parte delle segreterie dei partiti⁷¹. L'avvicendamento nella carica di Presidente del Governo regionale è dovuto alle dinamiche di funzionamento del sistema politico, poiché il Presidente è inamovibile di fatto solo nel corso del primo mandato, pur se sia rimasto privo del sostegno della

dal Consiglio regionale. Un limite qualitativo consiste nella previsione che gli assessori non possono appartenere allo stesso genere per più di due terzi (art. 15, co. 3, l.r. n. 7/2007).

⁶⁶ Cfr. F. DRAGO, *Commento all'art. 2, cit.*, p. 57. Secondo M. COSULICH, *Il sistema elettorale, cit.*, p. 203 s., siffatta limitazione appare disarmonica invece con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, non essendo previste in nessun livello di governo limitazioni al numero dei mandati per i componenti degli organi assembleari elettivi.

⁶⁷ Nella XVII legislatura è stata istituita, con l'ordine del giorno n. 57 del 2025, una Commissione speciale sulla legge statutaria e sulle norme di attuazione dello Statuto speciale con il compito di elaborare una disciplina della forma di governo.

⁶⁸ Sul punto, le sentt. nn. 64 e 148 del 2025. Nella prima pronuncia, la Corte ha chiarito che il rinvio presente nelle leggi elettorali regionali alle disposizioni statali vigenti in materia comporta l'applicazione nella Regione dei principi espressi dalla normativa statale (punto 8 del *Cons. in dir.*).

⁶⁹ A.S. 1541, XIX Legislatura, recante "Modifiche all'art. 9 dello Statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e l'ufficio di deputato regionale". Si rimanda ai pareri resi dai professori Alfonso Celotto e Giacomo D'Amico, reperibili in www.senato.it.

⁷⁰ In tal senso, R. BASILE, *La forma di governo, cit.*, p. 331 ss.; similmente M. ARMANNO, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana*. Much ado about nothing?, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1313 ss.

⁷¹ Il Governo della Regione va sovente ai rappresentanti dei partiti minori della coalizione in termini di consenso elettorale, ma che dispongono di un notevole potere di veto e di ricatto. I Presidenti eletti sinora non sono stati i *leader* del partito maggiore della coalizione vincente.

maggioranza parlamentare⁷². L'evoluzione della forma di governo siciliana ha confermato che l'elemento più rilevante al fine della stabilizzazione dell'esecutivo non è l'assicurazione di una maggioranza assembleare al Presidente della Regione, tramite la legislazione elettorale, bensì la regola del *simul-simul*, che impedisce la messa in discussione dello stesso Presidente in virtù dello scioglimento anticipato dell'Assemblea che ne conseguirebbe⁷³. Peraltro, nel sistema elettorale delineato dalla l.r. n. 7/2005 – che coniuga una formula di tipo proporzionale con un premio di maggioranza attribuito a una lista regionale con un capolista candidato alla Presidenza della Regione – diversamente dai sistemi *majority assuring* della maggior parte delle Regioni ordinarie e speciali, il premio non è “decisivo”, nel senso che, se attribuito, non assicura sempre la maggioranza assoluta dei seggi in Assemblea regionale⁷⁴.

Il sistema complessivo non ha consentito, sinora, che si siano verificati i presupposti per applicare la disposizione dello Statuto speciale sul divieto di un terzo mandato consecutivo.

7. Conclusioni

L'analisi sul limite del doppio mandato per gli organi di vertice delle Regioni speciali eletti direttamente, svolta alla luce tanto dei dati normativi quanto della prassi, consente di evidenziare alcuni punti.

La sent. n. 211 del 2025 rappresenta una delle poche decisioni significative della Corte costituzionale riguardo all'art. 47, co. 2, St. TAAST e, in generale, all'applicazione dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” quale limite alla potestà statutaria in materia di forma di governo e sistema elettorale. La Corte ha esaltato fortemente, in virtù della tutela di valori costituzionali supremi, l'esigenza di una disciplina uniforme nella regolazione dell'accesso alla carica di vertice dell'esecutivo regionale, assicurata dai principi della legislazione statale, ponendo così un freno alle differenziazioni territoriali.

Sin dall'inizio, la scelta della gran parte delle Regioni per l'investitura popolare dell'organo di vertice dell'esecutivo è stata accompagnata da una “stretta regia regolativa statale”⁷⁵ e dall'attività di razionalizzazione svolta dalla giurisprudenza costituzionale. In occasione della sent. n. 64 del 2025, la Consulta ha offerto “una peculiare e intensa configurazione dei principi fondamentali della legislazione elettorale”⁷⁶; mentre la pronuncia n. 211 del 2025 ha portato avanti il processo di uniformizzazione degli

⁷² Sono significative, in proposito, le ricordate esperienze dei Governi di Lombardo e di Crocetta.

⁷³ Cfr. L. SPADACINI-F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in www.astrid-online.it (2023), p. 13.

⁷⁴ Per esempio, nella XVI legislatura Rosario Crocetta è stato eletto Presidente della Regione con 39 seggi su 90: pur aggiungendo ai 30 seggi proporzionali i nove della lista regionale, ciò non ha consentito alla coalizione vincente di disporre di una maggioranza in Aula. In tema, G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Ist. fed.*, 2005, p. 707 ss.; L. GHERSI-F. SCIMÈ, *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005 n. 7*, in *Quad. A.R.S.*, n. 5, 2006; A. CARIOLA, *L'Assemblea*, cit., p. 35 ss.

⁷⁵ Cfr. F. CORTESE, *Regioni*, cit., p. 237. Secondo M. LUCIANI, *Regioni*, cit., p. 239, la riforma della legge cost. n. 1 del 1999 esibirebbe “un intento di decentramento solo apparente” in tema di forma di governo e sistema elettorale, poiché in realtà occulterebbe una spinta a un sostanziale accentramento.

⁷⁶ Cfr. F. CORTESE, *Regioni*, cit., p. 237.

assetti organizzativi delle autonomie ordinarie e speciali sul versante di un principio cardine della limitazione del potere dell'organo di vertice eletto direttamente.

Nondimeno, sono parsi emergere alcuni spazi residuali di esercizio della potestà statutaria. Si allude, per un verso, alla possibilità di introdurre una deroga all'esigenza di uniformità di trattamento nella regolazione dell'accesso alla carica di Presidente di Giunta ove sia motivata ragionevolmente da peculiari situazioni locali. Per altro verso, la Corte stessa ha suggerito ai legislatori delle autonomie, ordinarie e speciali, di intervenire al fine di regolamentare le modalità operative del divieto di un terzo mandato, nel rispetto dei principi della legislazione statale. Non può quindi escludersi che la Consulta torni a pronunciarsi riguardo alla tematica in esame⁷⁷.

Nelle autonomie speciali il diverso funzionamento della loro forma di governo incentrata sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo ha inciso, in qualche misura, sull'operatività del limite del doppio mandato. Come si è accennato, la problematica si è posta al cospetto dei Presidenti della Provincia di Trento e della Regione Friuli- Venezia Giulia giunti al secondo mandato consecutivo; il primo dei quali è riuscito a far approvare dal Consiglio provinciale una modifica puntuale della legge statutaria che gli avrebbe consentito di ricandidarsi. In entrambe le realtà vi è un'incidenza notevole degli organi esecutivi sui processi normativi, mentre il Consiglio e soprattutto la maggioranza non ricoprono un ruolo apprezzabile nell'esercizio della funzione legislativa, tra l'istruttoria delle proposte svolta nelle fasi precedenti in Giunta e la necessità di ratificare il provvedimento.

Le altre due autonomie, la Sicilia e la Sardegna, hanno mostrato invece disinteresse riguardo alla tematica del doppio mandato. I legislatori delle due isole non hanno dettato alcuna disciplina sul limite in parola⁷⁸. Del resto, nessun Presidente di Giunta è stato rieletto per un secondo mandato consecutivo. Le loro forme di governo hanno evidenziato piuttosto dinamiche di tipo "assemblearistico", nel senso che le rispettive Assemblee ricoprono una posizione di predominio nella produzione normativa regionale, con una maggioranza che, anziché essere indirizzata, tende a dirigere il Presidente di Regione e la sua Giunta. Pertanto, anche nella prospettiva del limite del doppio mandato le dinamiche di funzionamento dell'investitura popolare dei Presidenti di Giunta si sono manifestate con modalità ed intensità differenti nei sistemi politici regionali⁷⁹.

⁷⁷ Anche nelle Regioni ordinarie la sent. n. 64 del 2025 non sembra aver chiuso in modo definitivo la questione del terzo mandato del Presidente di Giunta, poiché la Consulta ha ritenuto il divieto, fissato dall'art. 2 della l. n. 165/2004, non applicabile indipendentemente dall'emanazione di una legge elettorale regionale: sul punto, P. MEZZANOTTE, *Il divieto di rielezion*, cit., p. 331, il quale cita il caso della Regione Piemonte, che si è dotata di una normativa elettorale solo con la l.r. n. 12 del 2023.

⁷⁸ A parte il menzionato rinvio alla normativa statale, per la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, disposto dall'art. 22, co. 2, della legge elettorale sarda.

⁷⁹ Sul punto, riguardo alle autonomie ordinarie, G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni a Statuto ordinario: un bilancio*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 191, e alle autonomie speciali, R. BASILE, *La forma di governo*, cit., p. 346 ss.

Infine, la *querelle* sul terzo mandato ha posto in risalto la rilevanza degli strumenti partecipativi nella Provincia di Trento⁸⁰: come si è notato, l'opposizione consiliare ha fatto richiesta di un referendum confermativo sulla modifica della legge statutaria, mentre la Corte ha accolto il contributo dell'Associazione di promozione sociale "Più Democrazia in Trentino", come *amicus curiae*, nel quale si sono condivise le censure del Governo riguardo alla normativa provinciale.

Potrebbe cogliersi, dunque, il suggerimento di promuovere l'utilizzo di istituti di partecipazione e la democrazia deliberativa al fine di riattivare i canali di trasmissione della domanda politica, da tempo ostruiti in ragione della persistente "crisi dei soggetti della mediazione"⁸¹. Le difficoltà odierne delle istituzioni regionali concernono infatti non solo la rappresentanza, ma anche la partecipazione popolare, che è attestata dalla crescita costante dell'astensionismo alle elezioni e dallo scarso utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa⁸², con le due eccezioni della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano. In questi territori si è osservato un fervore notevole per gli strumenti di democrazia partecipativa intorno a decisioni politiche di rilievo per le rispettive comunità⁸³. Le molteplici esperienze di quest'ultime sono state ritenute pionieristiche, poiché le prospettive dischiuse dalla legge cost. n. 2 del 2001 in tema di referendum e di iniziativa legislativa popolare non sono state colte da tutti i legislatori regionali⁸⁴.

⁸⁰ Cfr. R. TONIATTI, *La lezione dalla Corte*, cit.

⁸¹ Cfr. M. LUCIANI, *Regioni*, cit., p. 242 ss. (il virgolettato è di p. 242).

⁸² Cfr. M. VOLPI, *Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in www.astrid-online.it (2023), p. 2.

⁸³ Disciplinati dalla l.r. n. 19/2003 della Valle d'Aosta e dalla l.p. n. 22/2018 della Provincia di Bolzano. In tema per la Valle d'Aosta: A. MASTROPAOLO, *Un'indagine sul referendum propositivo. Il caso della Valle d'Aosta nel contesto nazionale*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 48 ss.; F. BAILO, *Gli istituti di democrazia diretta*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino 2020, p. 132 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, p. 1 ss.; C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline in Liguria e Valle d'Aosta*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, 2017, p. 1 ss.; R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in www.federalismi.it (2007), p. 1 ss.; ID., *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in www.astrid-online.it (2008) p. 1 ss. Riguardo alla Provincia di Bolzano: E. ALBER-M. FLIRI, *Gli istituti di democrazia diretta nella Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol*; M. TREITTEL, *Gli istituti di "partecipazione politica" nelle province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, in C. CASONATO, H. HESTER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Giappichelli, Torino, 2024, risp. p. 136 ss. e p. 148 ss.; E. ALBER, *Innovazioni democratiche in Alto Adige/Südtirol: un primo bilancio e prospettive*, in www.federalismi.it (2023), p. 233 ss.; ID., *Il referendum confermativo del maggio 2022 in Alto Adige*, in *Politika 2023. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige. Lobbying, Die Ukraine und wir, Wahlen/ Lobbying, L'Ucraina e noi, elezioni*, p. 271 ss.; P. VIPIANA, *Gli istituti di partecipazione politica previsti dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22/2018 a confronto con le discipline vigenti nella Provincia autonoma di Trento e in alcune Regioni a Statuto ordinario*, in *Dir. reg.*, n. 3, 2019, p. 1 ss.

⁸⁴ In tal senso, R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta. Rafforzare la legittimazione dei Consigli nel dialogo con la società civile*, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo*, cit., p. 163 ss. Una rassegna della disciplina presente negli ordinamenti regionali in materia di strumenti di partecipazione e di consultazione pubblica è curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per le riforme istituzionali, *Le leggi regionali di partecipazione e di consultazione dei cittadini*. Focus, 29 ottobre 2021.