



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
27 OTTOBRE 2025

Dix ans, ça suffit ? Il dilemma del terzo
mandato, da Napoli a Trento, fra
autonomia e uniformità

di Matteo Cosulich

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trento

Dix ans, ça suffit ? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*

di Matteo Cosulich

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trento

Abstract [It]: Il testo analizza il problema relativo alla possibilità per lo Stato di imporre alle Regioni il limite dei due mandati elettivi consecutivi dei loro Presidenti. Nel testo vengono ricostruiti i profili giuridicamente più rilevanti della questione, cercando di comprendere se la disposizione della legge statale che impone il detto limite sia immediatamente applicabile e se, comunque, possa rientrare tra i principi fondamentali della materia elettorale regionale, tanto da rappresentare un criterio di necessaria uniformità nella disciplina delle Regioni a statuto ordinario. Alla luce di questo inquadramento teorico, l'autore commenta la sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale, che ha appunto annullato la previsione legislativa regionale della Campania che avrebbe appunto consentito di superare il limite dei due mandati elettivi consecutivi, posticipando il computo dei mandati all'entrata in vigore della legge stessa.

Title: *Dix ans, ça suffit?* The dilemma of a third term, from Naples to Trento, between autonomy and uniformity

Abstract [En]: The text analyses the problem relating to the possibility for the State to impose on the Regions a limit of two consecutive elective terms for their Presidents. The article reconstructs the most relevant legal aspects of the issue, seeking to understand whether the provision of the state law imposing this limit is immediately applicable and whether, in any case, it can be included among the fundamental principles of regional electoral matters, so much so as to represent a necessary criterion of uniformity in the regulation of ordinary statute Regions. In light of this theoretical framework, the author comments on Constitutional Court ruling no. 64 of 2025, which annulled the regional legislative provision for Campania that would have permitted exceeding the limit of two consecutive elective terms by postponing the counting of mandates until the law itself comes into force.

Parole chiave: terzo mandato; autonomia regionale; materia elettorale regionale; sentenza n.64 del 2025 della Corte costituzionale; forma di governo regionale

Keywords: third term; regional autonomy; regionale electoral matters; Constitutional Court ruling no. 64 of 2025; regional form of government

Sommario: 1. Premessa. 2. Il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale: disposizione immediatamente applicabile? 3. (segue): disposizione attinente alla materia elettorale regionale in quanto causa di ineleggibilità? 4. (segue): principio fondamentale della materia? 5. (segue): espressione di necessaria uniformità di disciplina fra le Regioni? 6. (segue): applicabile anche alle autonomie speciali? 7. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa

Negli ultimi mesi, il dibattito politico-istituzionale a livello regionale si è incentrato sulla possibilità che il Presidente della Giunta regionale/Presidente della Regione¹ sia eletto (a suffragio universale e diretto)² per la terza volta consecutiva. L'approssimarsi di varie scadenze elettorali regionali ha contribuito ad alimentare tale dibattito: nelle prossime settimane si svolgeranno le elezioni in sette Regioni, tre delle quali (Campania, Puglia e Veneto) arriveranno al voto con il Presidente uscente reduce da due³ mandati elettivi consecutivi⁴. Al di là delle valutazioni in termini di opportunità politica, inevitabilmente estranee al presente scritto, la questione presenta profili giuridici di una certa complessità e perciò stesso di indubbio interesse; complessità tanto più suggestiva in quanto contrastante con l'apparente linearità della disciplina vigente sul punto, laddove il legislatore statale pone, *sic et simpliciter*, un puntuale divieto. Più specificamente, l'art. 2, co. 1, lett. *f* legge 2 luglio 2004, n. 165 «Disposizioni di attuazione dell'art. 122, co. 1 Cost.» espressamente statuisce la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Rispetto alla disposizione legislativa statale ora citata, non sono mancati recenti interventi del legislatore regionale, più o meno espressamente antinomici rispetto ad essa, volti comunque a vanificarne gli effetti. Va rilevato come i menzionati interventi legislativi siano imputabili l'uno a una Regione ordinaria, la Campania, l'altro a una autonomia speciale, la Provincia autonoma di Trento; vale a dire a enti che in materia di modalità di elezione del loro Presidente dispongono di potestà legislativa di differente natura,

¹ Nel presente scritto, le due locuzioni verranno utilizzate come sinonimi, in quanto notoriamente le funzioni di Presidente della Regione e quelle di Presidente della Giunta regionale sono attribuite al medesimo organo, che peraltro assume differenti denominazioni rispettivamente nelle Regioni ordinarie, dove l'accento è posto sulle seconde funzioni (ad esempio, art. 121, co. 1 Cost.: «Sono organi della Regione: (...) la Giunta e il suo Presidente»), e nelle Regioni speciali, dove l'accento è invece posto sulle prime (ad esempio, art. 15, co. 1 Statuto Sardegna: «Sono organi della Regione: (...) il Presidente della Regione»). Il che appare piuttosto curioso, se si rammenta come le funzioni amministrative esercitate dalle Regioni speciali – e dunque anche dal Presidente in quanto vertice della Giunta – sono più ampie di quelle esercitate dalle Regioni ordinarie e dal corrispondente Presidente; risultano invece analoghe, nelle une e nelle altre Regioni, le funzioni del Presidente quale vertice della Regione.

² È noto come l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente caratterizzi tutte le Regioni ordinarie e la maggior parte delle autonomie speciali. Quanto alle prime, detta forma di elezione, transitoriamente introdotta dall'art. 5 legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, è stata confermata da tutti gli Statuti regionali ordinari che si sono uniformati all'indicazione dell'art. 122, co. 5, primo periodo Cost., introdotto da tale legge costituzionale. Quanto alle seconde, l'elezione a suffragio universale e diretto è stata scelta, confermando la corrispondente indicazione contenuta nelle rispettive discipline transitorie della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, da Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, nonché dalla Provincia autonoma di Trento.

³ Tre mandati consecutivi nel caso del Veneto (vedi *infra* nt. 12).

⁴ Le altre quattro Regioni interessate dalle elezioni autunnali sono: Calabria, Marche, Toscana e Valle d'Aosta. Il Presidente di quest'ultima è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, *ex* art. 2, co. 1 legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, mentre nelle altre Regioni, il Presidente uscente sta concludendo il primo mandato, a seguito di elezione a suffragio universale e diretto.

rispettivamente riconducibile alla competenza concorrente (art. 122, co. 1 Cost.) e a quella primaria (art. 47, co. 2 Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*).

Più specificamente, la Regione Campania si dotò della legge regionale 11 novembre 2024, n. 16 «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004», il cui articolo unico prevede(va) che detto recepimento opera(sse) a far data dall'entrata in vigore della legge stessa (art.1, co. 1, secondo periodo), in modo da rendere possibile un ulteriore mandato elettivo del Presidente uscente. Com'è noto, il Governo impugnò in via principale la legge campana in discorso⁵ che venne annullata dalla Corte costituzionale limitatamente al periodo ora menzionato (sent. n. 64 del 2025), peraltro unica disposizione della legge non meramente riproduttiva della legislazione statale che la Regione Campania afferma di recepire⁶.

Per una curiosa coincidenza, la Corte costituzionale si pronunciava sulla legge campana il 9 aprile 2025, vale a dire lo stesso giorno in cui il Consiglio provinciale trentino approvava la deliberazione legislativa statutaria che, novellando l'art. 14, co. 2 della legge elettorale provinciale (legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2), rende espressamente possibile un terzo mandato consecutivo per il Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto. La deliberazione legislativa in discorso venne adottata dal Consiglio provinciale di Trento nell'ambito del procedimento legislativo statutario richiesto dall'art. 47 Statuto per disciplinare, per quel che qui interessa, «la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione (...) del Presidente della Provincia», nonché i relativi «casi di ineleggibilità e di incompatibilità» (co. 2). Di conseguenza, la pubblicazione sul *Bollettino Ufficiale* è meramente notiziale⁷, idonea quindi soltanto a far decorrere i termini sia per l'eventuale impugnazione governativa dinanzi alla Corte costituzionale (co. 4) sia per l'eventuale richiesta di *referendum* «oppositivo»⁸ (co. 5). È noto come entrambe le descritte eventualità si siano realizzate: sia l'impugnativa del Governo in via principale della deliberazione legislativa provinciale in discorso⁹ sia la richiesta di *referendum* relativa a quest'ultima¹⁰.

⁵ Si veda il relativo *Ricorso* in *Gazzetta Ufficiale*, 1^a Serie speciale, 22 gennaio 2025, n. 4, pp. 7-11.

⁶ Successivamente alle sent. n. 64 del 2025, la Regione Campania dispose l'integrale abrogazione della legge n. 16 del 2024 con legge 22 luglio 2025, n. 13, all'art. 8, co. 4. Si tratta di un intervento regionale che sembra rispondere essenzialmente a finalità di *maquillage* legislativo, risultando comunque privo di effetti normativi.

⁷ Si veda *Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol*, 18 aprile 2025, n. 16, Numero straordinario n. 1, pp. 2-7.

⁸ Si tratta della qualificazione che appare più consona al *referendum* in discorso, sulla scorta della definizione proposta con riferimento all'analogo *referendum ex art. 138, co. 2 Cost.*, da S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 556. Nella stessa direzione, ragiona di «marcata valenza oppositiva» del *referendum* costituzionale M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 75, Bologna-Roma, 2005, p. 450.

⁹ Si veda il relativo *Ricorso* in *Gazzetta Ufficiale*, 1^a Serie speciale, 4 giugno 2025, n. 23, pp. 29-35. Come si evince dal testo qui sopra, ad essere impugnata non è una legge quale atto che ha concluso il relativo *iter*, ma una deliberazione legislativa non ancora promulgata. Si tratta quindi di un caso, ormai raro nel nostro ordinamento, di controllo preventivo di legittimità costituzionale (vedi G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 170-172).

¹⁰ Il 6 giugno 2025 è stata depositata la richiesta di *referendum*, sottoscritta da quattordici consiglieri provinciali, un numero tale da superare la soglia di un quinto dei componenti il Consiglio, richiesta dall'art. 47, co. 5 Statuto (sulla richiesta in

Le ora descritte vicende legislative e giurisprudenziali confermano che il problema del terzo mandato consecutivo del Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto non può essere sbrigativamente risolto soltanto in base alla lettera dell'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004. Accanto a quest'ultima, l'osservatore accorto coglierà un groviglio di norme, talora antinomiche fra loro e spesso prodotte da fonti differenti; groviglio apparentemente inestricabile, sia diacronicamente sia sincronicamente, che occorre però sbrogliare per fornire al problema del terzo mandato una risposta giuridicamente plausibile.

In una prospettiva diacronica, è d'uopo individuare il *dies a quo* per contare i mandati presidenziali consecutivi, in quanto il loro eventuale limite numerico sembra trovare un fondamento soltanto nella disciplina successiva a quella transitoriamente introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999 per le Regioni ordinarie e dalla legge cost. n. 2 del 2001, per le autonomie speciali (par. 2).

Una volta divenuta applicabile per le varie Regioni e Province autonome la disciplina di grado costituzionale che ha novellato il titolo V della parte II della Costituzione nel 1999 (legge cost. n. 1) e gli Statuti regionali speciali nel 2001 (legge cost. n. 2), il problema del terzo mandato va affrontato sincronicamente, vale a dire con riferimento alle relazioni fra norme che vigono contemporaneamente e contestualmente. In tale prospettiva, occorre anzitutto definire la materia in cui far ricadere la disciplina dei mandati elettivi del Presidente regionale e dei relativi limiti, in quanto quest'ultima di per sé sembrerebbe poter riguardare tanto «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità» del Presidente stesso (art. 122, co. 1 Cost.) quanto «la forma di governo» della Regione (art. 123, co. 1 Cost.). Il riferimento all'una o all'altra disposizione costituzionale implica l'applicazione di un differente sistema di fonti normative per disciplinare l'eventuale limite ai mandati presidenziali consecutivi (par. 3).

Qualora il problema del terzo mandato venisse affrontato e definito sulla base dell'art. 122, co. 1 Cost. e del relativo sistema di fonti normative, sarebbe necessario interrogarsi sul livello di dettaglio che può assumere un principio fondamentale dettato dallo Stato in materia concorrente, con specifico riferimento al testo dell'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004 (par. 4).

Parallelamente all'individuazione della fonte competente a disciplinare l'eventuale limite dei mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale, e dunque a un approccio formale al problema, occorre affrontare quest'ultimo secondo un approccio sostanziale, vale a dire chiedendosi se detto limite esprima un necessario bilanciamento fra valori costituzionali e, in caso di risposta affermativa, a quale ente (lo Stato o la Regione interessata) spetti effettuarlo (par. 5).

discorso si veda il sito *internet* www.consiglio.provincia.trento.it). La questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo (vedi *supra* nota precedente) determina peraltro la sospensione delle operazioni referendarie «sino alla decisione della Corte costituzionale» (art. 16, co. 1 legge provinciale Trento 1° ottobre 2002, n. 13 «Disciplina del *referendum* confermativo previsto dall'art. 47 Statuto speciale»). Sul punto, si veda A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 258.

Dall'*iter* argomentativo di analisi del problema del terzo mandato, qui sopra proposto e destinato a essere svolto nel presente scritto, emerge come tale problema si ponga in termini almeno formalmente diversi nelle Regioni ordinarie e nelle autonomie speciali, quale scontata conseguenza delle differenti previsioni di grado costituzionale, nelle une e nelle altre, relativamente alle fonti di disciplina della materia elettorale e della forma di governo. Pertanto, le conclusioni cui si giungerà per le Regioni a Statuto ordinario non risulteranno automaticamente applicabili alle Regioni a Statuto speciale, ma andranno verificate sulla base della peculiare disciplina di grado costituzionale di queste ultime, con particolare riguardo alla Provincia autonoma di Trento, dove, come si è già detto, il problema del terzo mandato elettivo del Presidente è stato espressamente affrontato dal legislatore provinciale (par. 6).

2. Il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale: disposizione immediatamente applicabile?

A far data dalla legge cost. n. 1 del 1999, introduttiva, per quel che qui maggiormente interessa, dell'elezione popolare diretta del Presidente regionale, si sono succedute due discipline di quest'ultima: una transitoria, dettata dall'art. 5 della legge stessa, rubricato appunto «Disposizioni transitorie»; l'altra corrispondente alla normativa introdotta in ciascuna Regione ordinaria sulla base delle previsioni di tale legge, vale a dire successivamente alla «entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali» (art. 5, co. 1).

La disciplina transitoria cristallizza(va) l'allora vigente normativa statale in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale, apportandovi contestualmente alcune modifiche atte a trasformarla in una vera e propria elezione popolare diretta¹¹. La cristallizzazione risulta(va) particolarmente marcata sia in quanto statuita con disposizione di grado costituzionale sia in quanto il rinvio presenta(va) natura certamente fissa: il legislatore ordinario statale perse con la medesima legge cost. n. 1 del 1999 la competenza legislativa esclusiva in materia elettorale regionale (*ex* art. 122, co. 1 Cost., testo originario) e conseguentemente venne posto dell'impossibilità di modificare legittimamente la disciplina cui si rinvia(va).

Ora, la disciplina transitoria non prevedeva alcun limite al numero dei mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione: detto limite non era previsto dalla legislazione statale allora vigente per l'elezione presidenziale, né era stato introdotto dalle novelle ad essa apportate dall'art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del

¹¹ Tale non era, almeno formalmente, quella prevista dalla disciplina allora vigente, dettata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 che prevedeva soltanto un'indicazione da parte del corpo elettorale del Presidente della Giunta, successivamente eletto a tale carica dal Consiglio (art. 122, co. 5 Cost., testo originario). Va peraltro rilevato come politicamente l'indicazione apparisse quasi vincolante, poiché la maggioranza consiliare si formava sulla base di tale indicazione proposta agli elettori (art. 1, co. 3 e art. 2 legge n. 43) e l'eventuale crisi del rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta nel primo biennio della legislatura ne determinava la fine anticipata (art. 8, co. 1).

1999 e neppure era contenuto nella restante disciplina di grado costituzionale dettata da tale legge. Quanto alla legislazione statale allora vigente, è sufficiente richiamare l'art. 2 legge 23 aprile 1981, n. 154, relativo all'ineleggibilità dei consiglieri regionali (e tale era per la disciplina transitoria il Presidente della Regione, ex art. 5, co. 1, quarto periodo legge cost. n. 1 del 1999), per constatare come nessun limite alla rielezione del Presidente fosse stabilito. Durante la vigenza della legislazione elettorale transitoria, dunque, il Presidente della Regione poteva essere rieletto indefinitivamente, come conferma *ad abundantiam* la quarta rielezione di Roberto Formigoni a Presidente della Giunta regionale lombarda nel 2010; elezione rispetto alla quale il Tribunale di Milano, prima (sez. I civ., sent. n. 9053 del 2010), la Corte d'appello di Milano, poi (sez. IV civ., sent. n. 1404 del 2011) respinsero il ricorso volto a farne dichiarare l'ineleggibilità e di conseguenza la decadenza, in quanto i ricorrenti reputavano avesse superato il limite dei due mandati consecutivi, stabilito dall'art. 2, co. 1 lett. f) legge n. 165 del 2004¹².

Il limite dei mandati elettivi del Presidente non rappresentava neppure un principio fondamentale inducibile, in assenza di apposita legge cornice, dalla legislazione statale vigente in materia elettorale regionale; induzione da operarsi sulla scorta della risalente – ma comunque vigente – indicazione legislativa secondo cui i principi fondamentali «si desumono dalle leggi vigenti», in assenza di leggi cornice nelle singole materie (art. 17, co. 3 legge 16 maggio 1970, n. 281 che novella in tal senso l'art. 9 legge 10 febbraio 1953, n. 62)¹³. Ma appunto dalle leggi statali vigenti in materia di elezioni regionali non risultava desumibile alcun principio fondamentale che limitasse il numero dei mandati elettivi consecutivi¹⁴.

Il *dies a quo* per calcolare i mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione corrisponde alle elezioni regionali immediatamente successive al venir meno della disciplina transitoria; vale a dire, successive «alla data di entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi dell'art. 122, co. 1 Cost.» (art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del 1999), nonché della legge n. 165 del 2004, in

¹² Si veda anche, nella stessa direzione, Tribunale di Bologna, sez. I civ., sent. n. 2509 del 2010 e Corte d'appello di Bologna, sez. I civ., sent. n. 453 del 2011, relative alla terza elezione consecutiva di Vasco Errani a Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna (sulla menzionata giurisprudenza di merito si veda criticamente M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di Regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con «legge della Repubblica»*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, p. 15). D'altra parte, Luca Zaia venne eletto Presidente della Regione Veneto per tre volte consecutive (2010, 2015, 2020) in quanto il limite dei due mandati elettivi consecutivi cominciò a decorrere dalla fine dell'applicazione della disciplina transitoria, quando il legislatore veneto adottò la legge elettorale regionale (legge veneta 16 gennaio 2012, n. 5, disciplinante tutti gli oggetti di cui all'art. 122, co. 1 Cost.; vedi *infra* nel testo le considerazioni sull'esercizio parziale di tale potestà legislativa regionale) e lo Statuto regionale (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

¹³ Così, con espresso riferimento alla legislazione concorrente ex art. 122, co. 1 Cost., Corte cost., sent. n. 201 del 2003, punto 4. *in diritto*.

¹⁴ È ben vero che il limite dei due mandati elettivi consecutivi era previsto – allora senza alcuna eccezione (vedi *infra* par. 5) – dall'art. 51, co. 2 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (d'ora in poi, Tuel). Si trattava però di altra materia rispetto alle elezioni regionali, alla cui disciplina «non può applicarsi in via analogica la previsione di ineleggibilità per il Sindaco e il Presidente della Provincia di cui all'art. 51, co. 2 Tuel, attesa la ben diversa rilevanza istituzionale delle Regioni rispetto ai suddetti enti locali, cui non è riconosciuto alcun potere legislativo» (Tribunale di Milano, sez. I civ., sent. n. 9053 del 2010, motivi della decisione, n. 3; vedi *supra* nel testo).

quanto, come si è visto, quest'ultima introdusse il principio fondamentale – sino ad allora inesistente – del limite dei due mandati elettivi del Presidente della Giunta regionale.

In tal senso milita sia la giurisprudenza di legittimità sia quella costituzionale. Quanto alla prima, secondo la Corte di cassazione, «in tanto i “principi fondamentali” stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitigli: è necessario, cioè, per l'applicabilità della nuova disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale sia la legge statale sui “principi fondamentali”»; altrimenti e riassuntivamente detto «la legge n. 165 del 2004, nella parte in cui detta i principi fondamentali in materia di incandidabilità, di ineleggibilità e di incompatibilità, sarà inapplicabile per mancanza del suo oggetto, vale a dire della legge regionale, cui compete la disciplina in materia e che deve rispettare i principi fondamentali in essa stabiliti»¹⁵. Quanto alla seconda, può richiamarsi la recente sent. n. 131 del 2025 che, al punto 5. *in diritto*, riassume e conferma il consolidato orientamento della Corte costituzionale sul punto: *ex* art. 122, co. 1 Cost., «lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, “con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità”, lasciando “ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002)” (sentenza n. 143 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 134 del 2018)».

Può agevolmente osservarsi come la ricostruzione qui proposta implichi un'applicazione differita del limite dei due mandati elettivi consecutivi rispetto all'entrata in vigore della legge cornice statale che l'ha introdotto come principio fondamentale della materia. Il differimento, inoltre, può variare notevolmente da una Regione all'altra, finendo per essere rimesso alla tempestività più o meno accentuata che caratterizza l'intervento legislativo regionale in ciascuna di esse. Un poco paradossalmente, un legislatore regionale tardo finisce per essere premiato, quantomeno in termini di mancata applicazione del limite statale dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale¹⁶. Così, ad esempio, in Piemonte la legge elettorale regionale è stata adottata soltanto poco più di due anni fa (legge regionale 19 luglio 2023, n. 12); di conseguenza, il limite dei mandati presidenziali, pur vigente a livello di principi dal

¹⁵ Cass. civ., sez. I, sent. n. 4327 del 2005, motivi della decisione, n. 2.3; *adde* Cass. civ., sez. I, sent. n. 16898 del 2006, motivi della decisione, n. 11, laddove si statuisce che, in assenza di legge elettorale di fonte regionale *ex* art. 122, co. 1 Cost., «l'art. 2 legge n. 165 del 2004 non può essere applicato (...), essendo diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale».

¹⁶ Al riguardo, ragiona criticamente di «un'accorta gestione del *timing* da parte delle Regioni» M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione «repubblicana»*, in *federalismi.it*, 7 febbraio 2024, p. 143, al sito *internet* www.federalismi.it.

lontano 2004, ha trovato applicazione in detta Regione a partire dalle elezioni dell'8-9 giugno 2024; con vent'anni di ritardo, dunque¹⁷.

La legge piemontese n. 12 del 2023 pone certamente – e tardivamente – fine all'applicazione della disciplina transitoria prevista dall'art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del 1999, in quanto corrisponde a una legge elettorale regionale *pleno titolo*; si tratta infatti di un ampio testo normativo che in 35 articoli disciplina tutti gli oggetti che l'art. 122, co. 1 Cost. rimette al legislatore regionale concorrente: «il sistema di elezione», nonché «i casi di ineleggibilità» e quelli «di incompatibilità degli organi regionali elettivi». La circostanza che la legge, e in particolare la menzionata disposizione che fa decorrere i mandati dalla sua entrata in vigore, non sia stata impugnata dallo Stato in via principale pare implicitamente confermare che soltanto con la legge n. 12 del 2023 la Regione abbia esercitato la potestà legislativa in materia elettorale attribuitale dalla legge cost. n. 1 del 1999, chiudendo allora la fase di vigenza della disciplina transitoria e rendendo quindi applicabile il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione, previsto come principio fondamentale dall'art. 2 legge n. 165 del 2004. A ben vedere, però, il Piemonte era già intervenuto in materia elettorale regionale con la legge 29 luglio 2009, n. 21, consistente in un unico articolo che disciplinava un solo profilo, assai specifico, di tale materia: la presentazione delle liste elettorali, per la quale venivano introdotte varie forme di *Parteienprivileg*, vale a dire di esenzione (dalla sottoscrizione delle liste da parte degli elettori) delle forze politiche già rappresentate in assemblee elettive. Evidentemente, la legge del 2009 venne reputata, anche dallo Stato, talmente specifica da non esaurire la potestà legislativa regionale in materia elettorale, consentendo quindi il perdurare della disciplina transitoria e dunque dell'assenza del limite dei mandati elettivi consecutivi per il presidente della Giunta regionale.

Nella stessa direzione, può richiamarsi la legislazione elettorale marchigiana: con la legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 le Marche esercitarono soltanto parzialmente (sebbene più estesamente rispetto alla legge piemontese n. 21 del 2009) la propria potestà legislativa concorrente in materia elettorale, introducendo una normativa ampia (26 articoli), ma attinente soltanto al «sistema di elezione» degli organi regionali elettivi (e al relativo procedimento elettorale) e non anche agli altri due oggetti inclusi in tale materia dall'art. 122, co. 1 Cost., cioè i corrispondenti «casi di ineleggibilità e di incompatibilità». Rispetto ai casi in discorso, la legge marchigiana si limitava a rinviare alla normativa allora vigente (art. 3, co. 2 legge reg. n. 27 del 2004). Detto richiamo pare da intendersi riferito alla disciplina transitoria prevista dall'art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del 1999. Tanto è vero che la fase di applicazione di tale disciplina relativamente all'ineleggibilità e all'incompatibilità sembra concludersi soltanto quando il legislatore

¹⁷ Peraltro, l'art. 5, co. 2 legge reg. n. 12 del 2023 prevede espressamente il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione, mentre l'art. 34, co. 1, con disposizione probabilmente pleonastica, ne prevede l'applicazione «a decorrere dalla XII legislatura», vale a dire dalle elezioni regionali del 2024.

marchigiano dispone relativamente ad esse con legge regionale 20 febbraio 2015, n. 5 che, per quel che qui maggiormente interessa, abroga l'ora richiamato co. 2 dell'art. 3 della legge n. 27 del 2004, nella quale contestualmente introduce l'art. 3-*bis*, rubricato «Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Consigliere, di Presidente della Giunta e di Assessore regionale». In particolare, il co. 2 del menzionato art. 3-*bis* prevede la non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale «che ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive». Il successivo art. 11 della medesima legge n. 5 del 2015 dispone che la previsione di non immediata rieleggibilità ora richiamata «si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge». La disciplina transitoria relativamente all'ineleggibilità – e dunque l'assenza di limitazioni alla rielezione del Presidente della Regione – sembra dunque applicarsi nelle Marche sinché il legislatore regionale non esercita la corrispondente potestà legislativa concorrente *ex* art. 122, co. 1 Cost., con la legge n. 5 del 2015. Tanto è vero che quest'ultima, e in particolare i suoi artt. 3-*bis*, co. 2 e 11 non vennero impugnati in via principale dallo Stato¹⁸.

Ora, il legislatore campano pare aver camminato sulle orme di quello marchigiano, sebbene con un esito assai diverso. Dapprima, la legge regionale campana 27 marzo 2009, n. 4, sebbene intitolata «Legge elettorale», disciplina soltanto un oggetto dei tre rimessi alla potestà legislativa regionale concorrente dall'art. 122, co. 1 Cost.: come nel caso della legge marchigiana n. 27 del 2004, il solo «sistema di elezione» degli organi regionali elettivi (e il relativo procedimento elettorale), nulla disponendo relativamente agli altri due oggetti, vale dire ai corrispondenti «casi di ineleggibilità e di incompatibilità»¹⁹. Anche le successive novelle alla legge campana n. 9 del 2004 hanno interessato soltanto il sistema elettorale e il relativo procedimento. Dal che poteva indursi che per quanto atteneva all'ineleggibilità del Presidente della Regione continuasse a trovare applicazione la disciplina transitoria *ex* art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del 1999 che non poneva alcun limite ai mandati elettivi consecutivi. L'ora descritto esercizio parziale della potestà legislativa regionale concorrente in materia elettorale viene completato, per quel che qui maggiormente interessa, dalla legge regionale campana 11 novembre 2024, n. 16 che disciplina appunto l'ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale, prevedendo il limite dei due mandati elettivi consecutivi, in applicazione del principio contenuto nella legge cornice statale (art. 2, co. 1, lett. f/legge n. 165 del 2004) e prevedendo che, come si è visto, «il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della (...) legge» stessa (art. 1, co. 1). Disposizione, quest'ultima, che appare coerente con il venir meno solo allora della disciplina transitoria che non limitava affatto i

¹⁸ Sulla mancata impugnazione governativa (statale) si veda però criticamente D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della legge regionale Marche n. 5 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6, 2015, pp. 4-5, al sito internet www.forumcostituzionale.it.

¹⁹ In tal senso reputa che la legge regionale campana n. 4 del 2009 non sia una «disciplina elettorale compiuta» A. LAMBERTI, *La legge regionale sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, in *Diritti regionali*, 3, 2024, p. 875, al sito internet www.dirittiregionali.it.

mandati presidenziali elettivi. Coerenza che lo stesso Stato pareva aver implicitamente suffragato nel caso marchigiano, non impugnando la legge n. 5 del 2015. Quasi dieci anni dopo, l'analoga previsione della legge campana viene invece sottoposta alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, attivato in via principale dal Governo. In particolare, il *Ricorso* governativo afferma che la disposizione campana avrebbe illegittimamente «differito l'applicazione del c.d. divieto di terzo mandato consecutivo posto dall'art. 2, co. 1, lett. f legge statale n. 165 del 2004»²⁰; ad avviso di chi qui scrive, non di illegittimo differimento si tratterebbe, ma semplicemente di una conseguenza della successione nel tempo della disciplina transitoria e di quella prevista dall'art. 122, co. 1 Cost., nonché del parziale esercizio, nel 2009 e sino alla legge regionale n. 16 del 2024, della potestà legislativa concorrente in materia elettorale da parte della Regione Campania, secondo lo schema di analisi che si è proposto nel presente paragrafo. Nella prospettiva qui indicata, appare difficilmente condivisibile l'assunto secondo cui «una volta che le Regioni ordinarie (...) hanno adottato, anche in modo frammentato, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo (...) è divenuto applicabile» (sent. n. 64 del 2025, punto 7.3. *in diritto*); applicabilità evidentemente basata sul presupposto che anche un esercizio materialmente minimo («frammentato») della potestà legislativa in materia elettorale da parte della Regione sia sufficiente a far venir meno la disciplina transitoria e, con essa, l'assenza di limiti alla rielezione presidenziale. Tale presupposto mostra la sua fragilità alla luce della mancata impugnazione governativa di tutte le altre, risalenti, leggi regionali²¹ che avevano disciplinato la materia elettorale sulla base della negazione dello stesso²², vale a dire reputando sino ad allora vigente la disciplina transitoria non direttamente interessata dai precedenti frammentari interventi legislativi della Regione stessa. È ben vero che la circostanza che il Governo non impugni in via principale una legge regionale non ne attesta la conformità a Costituzione né, perciò stesso, preclude l'impugnazione di successive leggi regionali di contenuto analogo. Tuttavia, non va trascurato come, se si fosse dubitato della conformità a Costituzione delle disposizioni legislative marchigiane e piemontesi relative al decorso del divieto di terzo mandato, nella sent. n. 64 del 2025 la Corte costituzionale ben avrebbe potuto ricorrere all'istituto dell'illegittimità costituzionale consequenziale (art. 27, secondo periodo legge 11 marzo 1953, n. 87)²³, di cui non mancano precedenti in materia elettorale (sent. n. 422 del 1995)²⁴. Tanto più che la

²⁰ *Ricorso*, cit.

²¹ Si fa qui riferimento alla legge Marche n. 5 del 2015 e alla legge Piemonte n. 12 del 2023, sulle quali vedi *supra* nel testo.

²² Si vedano le considerazioni proposte in *Atto di costituzione e prime deduzioni della Regione Campania* relativamente al giudizio definito dalla sent. n. 64 del 2025, punto II.3. *in diritto*, al sito internet www.federalismi.it.

²³ Nel caso di specie, si potrebbe addirittura ragionare di «illegittimità automatica» in presenza di «norme assolutamente identiche e quindi ripetute» (A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 6 ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 279).

²⁴ Laddove si afferma che l'illegittimità costituzionale consequenziale riferita a discipline legislative diverse da quella oggetto del giudizio ben si presti a essere applicata in materia elettorale, «dove la certezza del diritto è di importanza

possibilità di adire la Corte in via incidentale relativamente alle disposizioni citate – accennata dalla sent. n. 64 al punto 9. *in diritto* – avrebbe la non trascurabile conseguenza di condurre all’annullamento delle elezioni regionali, con riferimento sia al Presidente sia al Consiglio, non potendo il secondo sopravvivere al primo, in forza della clausola *simul stubunt, simul cadent*.

Si potrebbe peraltro dubitare dell’immediata applicabilità del principio fondamentale che pone il limite dei due mandati elettivi consecutivi anche una volta terminata la fase transitoria. Quantomeno, ne dubitò il legislatore statale, allorquando, di fronte al mancato recepimento nella legislazione elettorale regionale pugliese del principio della doppia preferenza di genere, non ritenne tale principio immediatamente applicabile, nonostante corrispondesse a una disposizione assai dettagliata e tale da poter essere applicata direttamente (art. 4, co. 1, lett. *c*-bis, n. 1 legge n. 165 del 2004)²⁵. Tanto è vero che il legislatore governativo esercitò i poteri sostitutivi *ex art.* 120 Cost., introducendo direttamente la doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale del Consiglio regionale della Puglia (art. 1, co. 2 decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, rapidamente convertito, senza modificazioni, dalla legge 7 agosto 2020, n. 98)²⁶.

3. (segue): disposizione attinente alla materia elettorale regionale in quanto causa di ineleggibilità?

Una volta che, per la singola Regione ordinaria, alla disciplina transitoria *ex art.* 5 legge cost. n. 1 del 1999 subentra il sistema delle fonti *ex artt.* 122, co. 1 e 123, co. 1 Cost., occorre domandarsi se lo Stato abbia titolo per introdurre il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale, come si è visto inesistente in tale disciplina transitoria. Ora, nel sistema delle fonti in discorso, l’unico spazio costituzionalmente spettante alla normativa statale pare da individuarsi nei «principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (art. 122, co. 1 Cost.); principi fondamentali che peraltro non possono che attenersi agli oggetti che la medesima disposizione costituzionale include nella materia elettorale, vale a dire «il sistema d’elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità» degli organi regionali elettivi. Si tratta degli oggetti disciplinati a livello di principio dalla legge cornice statale *ex art.* 122, co. 1 Cost., cioè dalla legge n. 165 del 2004 che vi dedica rispettivamente l’art. 4 («sistema di elezione»), l’art. 3 («incompatibilità») e l’art. 2 («ineleggibilità»).

Nell’ambito di quest’ultimo, la legge n. 165 notoriamente inserisce il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale, qualificandolo così implicitamente come causa di

fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» e quindi non possono «certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità» (punto 8. *in diritto*).

²⁵ Come novellata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20 che introduce appunto tale previsione all’art. 4 legge n. 165 del 2004.

²⁶ Si veda *Atto di costituzione*, cit., punto II.5. *in diritto*, ed E. RINALDI, *Il limite del terzo mandato nella forma di governo regionale, in le Regioni*, 2023, p. 1270.

ineleggibilità, in modo da poter legittimare l'intervento legislativo statale (di principio), altrimenti escluso. Si tratta di un'impostazione fatta propria sia dal *Ricorso* governativo²⁷ sia dalla sent. n. 64 (punto 6.2. *in diritto*) che lo accoglie. L'impostazione in discorso sembra però afflitta da un'intrinseca debolezza, in quanto il legislatore statale di principio pare aver esteso eccessivamente i confini dell'ineleggibilità al precipuo fine di includervi il limite dei due mandati elettivi consecutivi, in modo da poterlo introdurre con la propria disciplina *ex art.* 122, co. 1 Cost.

Tuttavia, i confini tra gli ambiti rimessi alla disciplina della legislazione (statale di principio, attuata dalla legge regionale) dall'art. 122, co. 1 Cost., da un lato, e, dall'altro, la «forma di governo» attribuita dall'art. 123, co. 1 Cost alla potestà regionale statutaria non possono essere *sic et simpliciter* definiti dalla legge cornice statale, a tutto vantaggio di tali ambiti, in modo da comprimere l'autonomia normativa regionale oltre quanto previsto dalla lettera del testo costituzionale. È ben vero che il sintagma «sistema di elezione» è suscettibile di essere interpretato estensivamente, in modo da includervi anche il procedimento elettorale, nonché «la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne» (Corte cost., sent. n. 151 del 2012, punto 6.1.2. *in diritto*). Ma tale interpretazione estensiva discende dalla vaghezza lessicale del sintagma stesso – di origine dottrinale – che può essere inteso sia come sistema elettorale in senso stretto sia come sistema elettorale in senso ampio (e dunque tale da includere il procedimento elettorale e la disciplina del finanziamento delle campagne elettorali)²⁸. Analoga vaghezza lessicale non pare invece caratterizzare il sintagma «casi di ineleggibilità», la quale va «riferita a titolarità di posizioni – diverse dall'ufficio da ricoprire – che possono turbare la libertà di voto dell'elettore»²⁹; tanto più che le cause di ineleggibilità propriamente dette perdono efficacia «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito» (così si esprime, conformemente alla consueta ricostruzione dell'ineleggibilità, il medesimo art. 2, co. 1 legge n. 165, alla lett. *d*). È però evidente come il Presidente che sta concludendo il secondo mandato elettivo consecutivo si trova nell'impossibilità di far cessare l'efficacia di tale causa di ineleggibilità. Si tratta di una sorta di un paradosso del comma 22³⁰, dal quale si può peraltro uscire agevolmente constatando come il limite dei due mandati elettivi consecutivi non costituisca una causa di ineleggibilità.

²⁷ *Ricorso*, cit.

²⁸ Si veda F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 Cost.*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 28.

²⁹ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 465; in termini analoghi, significativamente, la lett. *a* dell'art. 2, co. 1 legge n. 165.

³⁰ Il riferimento è naturalmente all'omonimo romanzo di J. HELLER, *Catch-22*, New York, Simon & Schuster, 1961.

Così analizzato, il divieto di rielezione per il terzo mandato appare piuttosto come una causa di incandidabilità³¹, come tale non rimuovibile dall'interessato ed estranea, dunque, al perimetro degli oggetti rimessi dall'art. 122, co. 1 Cost. al legislatore statale di principio (oltre che al legislatore regionale, per l'attuazione dei principi fondamentali statali). Ma vi è di più: a ben vedere, «i limiti alla rielezione hanno una *ratio* del tutto diversa da quella che è tipica delle usuali cause di ineleggibilità, riguardando non il rapporto tra il candidato e il corpo elettorale, ma le relazioni tra gli organi politici regionali: ciò che è proprio della forma di governo»³². Né sembra possibile sottrarsi alla conclusione qui proposta ricorrendo a un'interpretazione così restrittiva del sintagma «forma di governo» all'art. 123, co. 1 Cost. da identificarla esclusivamente con l'«immediata definizione dei rapporti fra gli organi politici della Regione» (così, invece, la sent. n. 64 del 2025, al punto 6.5. *in diritto*). Al riguardo, è sufficiente rammentare che la stessa scelta della modalità di elezione del Presidente della Regione è rimessa allo Statuto regionale dall'art. 122, co. 5, primo periodo Cost.

Proprio in quanto causa di incandidabilità e riconducibile alla forma di governo, il limite dei mandati elettivi del Presidente della Giunta regionale «deve essere eventualmente oggetto di disciplina statutaria»³³, rientrando quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 123, co. 1 Cost.

Sul punto, occorre non trarre conclusioni affrettate dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del co. 7, primo periodo dell'art. 33 della deliberazione statutaria calabrese approvata nel maggio-luglio 2003, laddove dispone(va) che «la carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi». A ben vedere, infatti, l'illegittimità costituzionale di tale disposizione statutaria regionale non venne motivata in alcun modo dal giudice costituzionale, avvalorando così la sensazione che essa sia stata travolta dal generale annullamento delle disposizioni del menzionato art. 33 riguardanti la peculiare forma di governo prevista dal legislatore statutario calabrese e fondata (illegittimamente, secondo la sent. n. 2) sull'investitura popolare del *ticket* Presidente / Vicepresidente della Giunta e la loro successiva nomina da parte del Consiglio regionale. È la stessa Corte costituzionale, al punto 4. *in diritto* della sent. n. 2, a (ri)definire il *petitum* relativo all'art. 33, escludendovi soltanto quelle disposizioni che non riguardavano in alcun modo detta forma di governo (il co. 6 e il co. 8) e includendovi,

³¹ Così F. DRAGO, *Commento all'art. 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 60.

³² G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *le Regioni*, 2005, p. 586; *adde*, da ultimo, A. ARGHITTU, «Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)». Il limite del doppio mandato del Presidente della Regione alla luce della nuova disciplina elettorale della Campania, in *federalismi.it*, 9, 2025, p. 31, al sito internet www.federalismi.it.

³³ C. FUSARO, *Legge cost. n.1/99. Le forme di governo regionali*, in *Commentario della Costituzione*, 2002, p. 92. *Adde* D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 66.

specularmente, tutte le altre, ivi compreso il limite dei due mandati consecutivi, del quale la sentenza non si occuperà mai espressamente, se non per dichiararlo costituzionalmente illegittimo.

D'altra parte, che il limite dei mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione vada ricondotto alla forma di governo regionale pare trovare conferma nella disciplina dettata dallo Statuto umbro, il cui art. 63, co. 5 dispone che «il Presidente eletto può essere rieletto solo per un altro mandato consecutivo». Si tratta di una disposizione che non venne impugnata dal Governo che, nel ricorso relativo alla deliberazione statutaria umbra definito dalla sent. n. 378 del 2004, impugnò invece un'altra disposizione, in materia di incompatibilità (all'art. 66), per violazione dell'art. 122, co. 1 Cost. Il che potrebbe far presumere che il ricorrente non fosse poi così persuaso che l'art. 63, co. 5 violasse il medesimo art. 122, co. 1 Cost. (stavolta con riferimento all'ineleggibilità, cui, come si è visto, la legge n. 165 riconduce il limite dei mandati). Altrimenti, l'avrebbe impugnato, al pari dell'art. 66.

Nella prospettiva qui indicata, non sembra priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004 per violazione dell'art. 123, co. 1 Cost., prospettata dalla Regione Campania³⁴, sebbene la sent. n. 64 del 2025 abbia seguito tutt'altra via: accoglie il *Ricorso* governativo, nel presupposto della conformità a Costituzione della lett. *f* in discorso, riconducendo il divieto del terzo mandato alle cause di ineleggibilità (punto 6.2. *in diritto*).

4. (segue): principio fondamentale della materia?

Nella denegata ipotesi che il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Giunta regionale rientri non nella «forma di governo» *ex* art. 123, co. 1 Cost., come poc'anzi sostenuto, ma nelle cause di ineleggibilità *ex* art. 122, co. 1 Cost., va comunque rimarcato come la competenza legislativa statale sul punto sembri richiedere che detto limite sia configurabile come principio fondamentale della materia.

Va rilevato come sinora, per semplicità e brevità, nel presente scritto si è ommesso di affrontare il problema della natura di principio fondamentale del limite dei due mandati; altrimenti detto, si è qui argomentato come se il divieto del terzo mandato elettivo consecutivo *ex* art. 2, co. 1 lett. *f* legge n. 165 del 2004 fosse un principio fondamentale relativo ai «casi di ineleggibilità». In effetti così viene espressamente definito dalla disposizione legislativa statale in discorso e tale viene pacificamente reputato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 64 del 2025 (punto 4. *in diritto* e successivamente).

Ci si potrebbe tuttavia domandare se l'autoqualificazione, operata dal menzionato art. 2, fosse di per sé sufficiente a trasformare una qualunque previsione legislativa in un principio fondamentale³⁵. È ben vero

³⁴ Si veda *Atto di costituzione*, cit., punto IV. *in diritto*.

³⁵ In proposito, vedi criticamente T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, 10 ed., Milano, Giuffrè, 2019, p. 201.

che «anche a norme che hanno un contenuto specifico e dettagliato può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale» (sent. n. 64 del 2025, punto 7.2. *in diritto*), ma il limite dei due mandati elettivi consecutivi fissato dalla legge n. 165 del 2004, come già si ebbe occasione di rilevare, «sembra piuttosto un dettaglio»³⁶, inidoneo ad ascendere al livello dei principi fondamentali. Con riferimento al limite in discorso si ha infatti la sensazione di trovarsi in presenza di «statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione» (sent. n. 177 del 1988, punto 2.3.1. *in diritto*)³⁷.

Il che parrebbe privare la previsione legislativa statale di cui alla citata lett. *f* del carattere strutturale proprio del principio fondamentale della materia poiché, una volta fissato a due il limite dei mandati elettivi consecutivi, l'ambito di disciplina rimesso alla legge regionale appare difficilmente individuabile. Al riguardo, gli stessi «spazi “interstiziali”» per il legislatore regionale individuati dal giudice delle leggi nella sent. n. 64 del 2025 (punto 7.3. *in diritto*) paiono accessori ed eventuali rispetto al limite dei due mandati elettivi consecutivi, in quanto in ultima analisi sembrano ridursi all'individuazione della «durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata».

Dal punto di vista sostanziale, se il principio fondamentale si traduce in «norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale» (sent. n. 177 del 1988, *ivi*), esso, nel caso di specie, pare corrispondere alla indicazione di un limite al numero dei mandati elettivi consecutivi da parte del Presidente della Regione, ma non anche alla dettagliata specificazione del limite nel numero di due mandati. Tanto più che tale specificazione stride con la lettera dell'art. 122, co. 1 Cost. che disciplina la legislazione concorrente relativamente, per quel che qui interessa, alle cause di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale. È agevole osservare infatti come il co. 1 in discorso distingua fra gli oggetti rimessi al legislatore statale soltanto per la determinazione dei principi fondamentali (nei quali oggetti ricadono appunto i «casi di ineleggibilità») e un oggetto interamente rimesso a tale legislatore, corrispondente alla fissazione della «durata degli organi elettivi» regionali. Sul punto, va rimarcato come si tratti della dettagliata fissazione di uno specifico numero (di anni, in questo caso) che l'art. 122, co. 1 Cost. non reputa evidentemente determinabile in quanto principio

³⁶ M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 279.

³⁷ Viene qui richiamata la giurisprudenza costituzionale anteriore alla legge cost. n. 3 del 2001 nella consapevolezza che la lettera dell'art. 117 introdotta da quest'ultima dovrebbe essere ancor più rigorosa del testo previgente nel circoscrivere la potestà legislativa statale alla sola «determinazione dei principi fondamentali». Laddove il giudice delle leggi ha avallato, dopo il 2001, una lettura estensiva di questi ultimi, non pare comunque essersi spinto oltre quanto già affermato in vigenza dell'originario testo costituzionale (vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 5 ed., Torino, Giappichelli, 2019, pp. 62-64).

fondamentale; tant'è che attribuisce al legislatore statale l'intera legislazione – di principio e di dettaglio – relativamente alla «durata degli organi elettivi». Ma allora, è dubbio che quando si tratta di fissare un altro numero – quello dei mandati elettivi consecutivi consentiti al Presidente della Regione – il legislatore statale possa procedere alla sua esatta determinazione, disponendo soltanto della legislazione di principio. D'altra parte, lo stesso legislatore statale sembrava consapevole della maggiore ampiezza della disciplina che era chiamato a introdurre per la sola «durata degli organi elettivi regionali» laddove inseriva unicamente l'art. 5 della legge n. 165 del 2004³⁸, così rubricato, al capo II della stessa, mentre tutte le altre disposizioni (di principio o sedicenti tali) venivano collocate al capo I. A ben vedere, dunque, il radicamento della legislazione statale che qui interessa (legge n. 165 del 2004) nella potestà legislativa concorrente disciplinata specificamente dall'art. 122, co. 1 Cost. anziché in quella materialmente assai più ampia di cui all'art. 117, co. 3 Cost. potrebbe indurre a una qualche ulteriore cautela relativamente alla possibilità di introdurre un principio fondamentale dettagliato nei «casi di ineleggibilità»: il richiamo ad analoghe discipline di principio assai dettagliate – ad esempio in ambito sanitario³⁹ – e avallate dalla giurisprudenza costituzionale risulterebbe indebolito dalla constatazione che esse si radicano nell'art. 117, co. 3 Cost. e non nell'art. 122, co. 1 Cost.; quest'ultimo sembra infatti letteralmente più severo nei confronti di una dettagliata disciplina statale di principio, laddove ammette il dettaglio relativamente alla sola «durata degli organi elettivi».

Qualora si reputasse, come qui si ipotizza, che il limite di mandati elettivi consecutivi del Presidente costituisca un principio fondamentale, la cui esatta determinazione rientra nel dettaglio disciplinato, nel rispetto del canone della ragionevolezza, da ciascun legislatore regionale, si potrebbe reputare che la fissazione del limite di due mandati corrisponda a un dettaglio cedevole, introdotto dal legislatore statale per rendere immediatamente applicabile – dunque autoapplicativo – il principio, in caso di inerzia del legislatore regionale, tale da poter vanificare il principio stesso⁴⁰. Detta conclusione però è smentita dalla sent. n. 64 del 2025: se la determinazione del numero esatto di mandati consecutivi costituisse un dettaglio cedevole, la disciplina regionale successivamente introdotta non risulterebbe costituzionalmente illegittima, a meno che non fosse irragionevole, ad esempio stabilendo un numero talmente elevato di mandati elettivi consecutivi da vanificare il principio statale che li limita. Ma la sent. n. 64 del 2024 si arresta un passo prima dell'esame della ragionevolezza della legislazione campana, assorbendo le censure riferite agli artt. 3 e 51 Cost. (punto 10. *in diritto*); assorbimento conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina legislativa regionale in quanto contrastante con il limite dei due

³⁸ Si veda A. STERPA, *Commento all'art. 5*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165*, cit., p. 175.

³⁹ Vedi M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da Covid-19: più Stato, meno Regioni?*, in *le Regioni*, 2021, pp. 557-558.

⁴⁰ Sulle norme statali di dettaglio cedevoli si veda S. PARISI, *La competenza concorrente*, in R. BIN. G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, 3 ed., Bologna, il Mulino, 2024, pp. 272-273.

mandati elettivi consecutivi, tutt'altro che cedevole nella sua precisazione numerica, secondo il giudice costituzionale per il quale, all'opposto, «le Regioni ordinarie (...) hanno l'obbligo di conformarsi» a tale limite (punto 7.3. *in diritto*).

D'altra parte, se il principio fondamentale, secondo la propria natura, si limitasse a prevedere il limite dei mandati elettivi consecutivi per il Presidente della Giunta regionale, senza specificarne nel dettaglio il numero, l'eventuale inerzia del legislatore regionale non sarebbe sufficiente a vanificare l'applicazione del principio stesso. Va infatti rammentato che lo Stato (e per esso il Governo) può sempre sostituirsi agli organi regionali *ex art.* 120, co. 2 Cost. Al riguardo, proprio la legge n. 165 del 2004, all'art. 4, co. 1, lett. *c*-bis, offre un significativo esempio. Si fa qui riferimento alla mancata attuazione da parte della Regione Puglia del principio fondamentale relativo alla «promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive», introdotto dalla novella apportata alla legge stessa dalla legge 23 novembre 2012, n. 215 e successivamente specificato, in modo invero piuttosto dettagliato, dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20. Ora, all'approssimarsi delle elezioni regionali del 20-21 settembre 2020, nelle quali il principio fondamentale in discorso sarebbe risultato inoperante in ragione del mancato intervento del legislatore regionale, il Governo esercitò appunto i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, co. 2 Cost., adottando il d-l n. 86 che introduceva direttamente la doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale del Consiglio regionale pugliese⁴¹.

5. (segue): espressione di necessaria uniformità di disciplina fra le Regioni?

Sebbene la sent. n. 64 del 2025 fondi l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa campana sulla violazione dell'art. 122, co. 1 Cost., per il tramite della norma interposta corrispondente all'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004, vale a dire al sedicente principio fondamentale statale che introduce il limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione, la sentenza stessa, probabilmente al fine di rafforzare detto principio, lo descrive come una sorta di «temperamento “di sistema”» (punto 5.5. *in diritto*) rispetto all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, richiamando la sent. n. 60 del 2023, relativa ai Comuni sardi.

Ora, se il limite dei due mandati opera come bilanciamento rispetto all'elezione diretta del Presidente della Regione, è difficile non ricondurlo alla forma di governo⁴². È ben noto, infatti, come l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente costituisca il fulcro della forma di governo regionale, in quanto dalla scelta a favore della prima la Costituzione fa discendere necessariamente una serie di effetti

⁴¹ Vedi *supra* par. 2.

⁴² Così, da ultimo, F. FERRARO, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, in *federalismi.it*, 10 settembre 2025, p. 79, al sito internet www.federalismi.it.

sulle relazioni fra gli organi regionali di vertice, vale a dire, appunto, su tale forma di governo⁴³. Ma allora, lo stesso temperamento dell'elezione diretta del Presidente, rappresentato dal limite dei due mandati consecutivi, sembra da ricondurre alla medesima «forma di governo» (e dunque, come si è detto, alla competenza del legislatore statutario regionale *ex art. 123 Cost.*)⁴⁴.

Anche a voler prescindere da tale accennata riconduzione – che di per sé escluderebbe la competenza legislativa statale in materia – il ragionamento della sent. n. 64 non pare del tutto convincente, laddove sembra confondere il limite dei mandati elettivi genericamente inteso con lo specifico limite dei due mandati elettivi. In particolare, sempre richiamando la sent. n. 60 del 2023, la sent. n. 64 del 2025 identifica nei due mandati elettivi consecutivi il «punto di equilibrio» rispetto all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, in modo da «inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (sent. n. 64 del 2025, punto 5.2. *in diritto*, che riporta il testo del punto 8. *in diritto* della sent. n. 60 del 2023). Tanto è vero che la sent. n. 60 del 2023 dichiarò costituzionalmente illegittima la previsione di ulteriori mandati consecutivi (sino a tre o a quattro, a seconda della classe demografica dei Comuni, fermo restando il limite di due per quelli con più di 5.000 abitanti) da parte del legislatore sardo.

Ma l'argomento della sent. n. 64 del 2025 sembra provare troppo: se il punto di equilibrio costituzionalmente obbligato fosse il numero di due mandati elettivi consecutivi, allora occorrerebbe reputare costituzionalmente illegittima la novella all'art. 51, co. 2 Tuel operata dall'art. 4, co. 1 decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (convertito, senza modificazioni sul punto, dalla legge 25 marzo 2024, n. 38) che ha innalzato detto limite a tre mandati consecutivi, per i Comuni fino a 15.000 abitanti. *A fortiori*, andrebbe reputato costituzionalmente illegittimo il venir meno di ogni limitazione al numero dei mandati consecutivi contestualmente introdotta dal medesimo comma per i Comuni sino a 5.000 abitanti⁴⁵. L'*impasse* ora evidenziata potrebbe superarsi se il limite dei due mandati consecutivi non si reputasse

⁴³ In tal senso, si veda la definizione di forma di governo proposta da G. AMATO, *Forme di Stato e di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, 5 ed., Bologna, il Mulino, 1997, p. 30.

⁴⁴ Vedi *supra* par. 3.

⁴⁵ D'altra parte, il limite dei due mandati elettivi consecutivi fissato dal testo originario dell'art. 51, co. 2 Tuel era già stato modificato: dapprima, con la deroga al Tuel introdotta (ignorando il suo art. 1, co. 4 che richiederebbe «espressa modificazione delle sue disposizioni») dall'art. 1, co. 138 legge 7 aprile 2014, n. 56 che innalzava a tre il numero di mandati elettivi consecutivi per i Sindaci dei Comuni sino a 3.000 abitanti; quindi, dalla novella al Tuel apportata dall'art. 3, co. 1, lett. a legge 12 aprile 2022, n. 35 che portava tale soglia di popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti.

scolpito nella roccia (fuor di metafora, una disciplina costituzionalmente vincolata)⁴⁶, ma semplicemente rimesso alla discrezionale scelta del legislatore competente a introdurre il limite e a modularlo ragionevolmente⁴⁷. D'altra parte, proprio la «discrezionalità del legislatore» viene evocata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196 del 2024 (punto 3.2. *in diritto*) per salvare la novella del d-l n. 7 del 2024 da un ricorso regionale che mirava a far estendere anche ai Comuni con più di 15.000 abitanti l'innalzamento a tre del numero di mandati elettivi consecutivi ammessi.

Si tratterebbe allora di individuare il legislatore competente a disciplinare discrezionalmente e ragionevolmente il limite dei mandati elettivi consecutivi dell'organo di vertice dell'esecutivo. Per i Comuni situati nelle Regioni ordinarie la competenza spetta al legislatore statale, ex art. 117, co. 2, lett. *p* che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato non solo la «legislazione elettorale» ma anche gli «organi di governo» dei Comuni; vale a dire la forma di governo comunale. Una conclusione analoga è stata – discutibilmente – raggiunta dalla sent. n. 60 del 2023 con riferimento ai Comuni situati in una Regione ad autonomia speciale, la Sardegna, pur in vigore del relativo Statuto speciale che le attribuisce competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 3, co. 1, lett. *b*). Il che sembra implicare che il limite dei due mandati elettivi consecutivi per i Sindaci, in quanto capace di prevalere sulla potestà legislativa regionale primaria, rientri nei principi generali dell'ordinamento giuridico⁴⁸ o nelle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica⁴⁹. Invero, un principio generale o una norma fondamentale assai peculiare, in quanto in grado di mutare istantaneamente, anche nel suo contrario (nessun limite ai mandati nei Comuni sino a 5.000 abitanti), sol che il legislatore statale modifichi la disciplina del Tuel, novellandolo, magari con decreto-legge (come avvenuto con d-l n. 7 del 2024)⁵⁰. In tal modo, le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a legiferare

⁴⁶ Si rammenti al riguardo la proposta di costituzionalizzare il limite dei mandati elettivi (M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento*, cit., p. 170). Sul limite dei due mandati elettivi consecutivi quale «superprincipio», implicitamente ricavabile dalla Costituzione si veda F. FERRARO, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta*, cit., pp. 123-124.

⁴⁷ Reputa ragionevole l'individuazione, da parte del legislatore statale, nel numero di due dei mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *le Regioni*, 2009, p. 491.

⁴⁸ Così ricostruisce la sent. n. 60 del 2023 F. FOTI, *Il Presidente regionale di fronte al limite del «doppio mandato»: «should I stay or should I go?»*, in *federalismi.it*, 30, 2024, 101, al sito internet www.federalismi.it.

⁴⁹ Sulla non commendevole tendenza del legislatore statale ad assimilare le norme fondamentali delle riforme ai principi fondamentali della materia, «degradando, in buona sostanza, la potestà primaria ed abbassandola allo stesso livello della potestà ripartita» o concorrente, vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., p. 189.

⁵⁰ Si tratta di novelle (quelle allora già introdotte di cui *supra* alla nt. 45, ma anche quella successiva, di cui al d-l n. 7 del 2024) che «privano la disposizione stessa di quella stabilità che auspicabilmente dovrebbe caratterizzare le norme fondamentali di riforma economico-sociale»; il che nella sent. n. 60 del 2023 «spiega forse la cautela della Corte nel declinare il disposto di cui all'art. 51, co. 2 Tuel espressamente in termini di norma essenziale di riforma economico-sociale o di principio generale dell'ordinamento» (C. NAPOLI, *Accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e disuguaglianze di fatto. Riflessioni a margine della sent. n. 60 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2023, pp. 177-178, al sito internet www.osservatorioaic.it).

sul limite dei mandati elettivi consecutivi dei Sindaci seguendo pedissequamente la mutevole disciplina statale (così la legge regionale trentino-altoatesina 19 novembre 2024, n. 4)⁵¹; altrimenti, se si discostano da essa, anche *in peius*, vedono le loro discipline impugnate dallo Stato in via principale (così la legge regionale valdostana 3 marzo 2025, n. 4)⁵². La disciplina del limite dei mandati nei Comuni situati nelle Regioni ad autonomia speciale finisce dunque per essere analoga a quella, di fonte esclusivamente statale, vigente nei Comuni delle Regioni ad autonomia ordinaria, con buona pace per le «forme e condizioni particolari di autonomia» costituzionalmente riconosciute alle prime (art. 116, co. 1 Cost.) e tradotte, per quel che qui interessa, nella potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» che tutti gli Statuti speciali attribuiscono alla corrispondente Regione.

Peraltro, se anche si reputasse che in tutti i Comuni d'Italia debbono vigere gli stessi, identici limiti di mandati elettivi consecutivi del Sindaco previsti dalla vigente legislazione statale⁵³, non si vede come tale conclusione possa estendersi alla disciplina del limite dei mandati del Presidente della Regione. Per i Comuni, infatti, la tesi qui non condivisa fa valere esigenze di «necessaria uniformità di disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 60 del 2023, punto 2. *in diritto*); uniformità che a sua volta si traduce nella identica disciplina del «fondamentale diritto di elettorato passivo», posta in essere dallo Stato, «senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza» (punto 6. *in diritto*). Altrimenti detto, sola la medesima disciplina (naturalmente quella statale) garantisce il rispetto del principio di eguaglianza fra i cittadini *ex* art. 3, co. 1 Cost, cui l'art. 51, co. 1 Cost. dà «compiuta declinazione» con riferimento all'accesso alle cariche elettive (punto 8. *in diritto*). Ma l'identità di disciplina in discorso non pare potersi applicare alle Regioni, enti che possono liberamente disporre del carattere direttamente elettivo, o no, del loro Presidente (art. 122, co. 5 Cost.). Dal che discende che in linea di principio il diritto di elettorato passivo si declina comunque diversamente nelle varie Regioni, in alcune delle quali i cittadini potrebbero candidarsi alla carica di Presidente e in altre no, in ragione dell'elezione (non popolare diretta ma) consiliare dello stesso. Più in generale, va rammentato come la Regione, a differenza del Comune, è costituzionalmente chiamata a disciplinare la propria forma di governo e la propria legislazione elettorale.

⁵¹ Più specificamente, con la legge n. 4 del 2024 viene novellato l'art. 75, co. 2 legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 «Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige», uniformandone le previsioni sul punto a quelle introdotte qualche mese prima dallo Stato con il d-l n. 7 del 2024; viene peraltro aggiunta la disposizione secondo cui, laddove è previsto il limite dei mandati, affinché il già Sindaco possa ricandidarsi debbono essere «decorsi almeno trenta mesi dalla cessazione della medesima carica».

⁵² Più specificamente, la legge n. 4 del 2025 è oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo (si veda il *Ricorso* in *Gazzetta Ufficiale*, 1^a Serie speciale, 4 giugno 2025, n. 23, pp. 35-42), relativamente alla disposizione che, discostandosi dalle vigenti previsioni dell'art. 51, co. 2 Tuel, prevede il limite dei quattro mandati elettivi consecutivi per il Sindaco dei Comuni sino a 5.000 abitanti.

⁵³ In tal senso si veda M. GORLANI, *Elezione diretta dei Sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti regionali*, 3, 2023, p. 762, al sito internet www.dirittiregionali.it.

Certo, con i limiti stabiliti dallo Stato, che tuttavia non possono leggersi in modo talmente espansivo da assimilare impropriamente la Regione al Comune. Per quel che qui interessa, emerge allora come il legislatore competente a precisare il numero dei mandati elettivi consecutivi per il Presidente della Regione sia il legislatore regionale, chiamato a dare attuazione a un più generale principio fondamentale di limitazione dei mandati stessi.

6. (segue): applicabile anche alle autonomie speciali?

Anche a voler ammettere, secondo la denegata ipotesi, che il limite dei due mandati elettivi consecutivi fissato dall'art. 2, co. 1, lett. *f* legge n. 165 del 2004 vincoli le Regioni ad autonomia ordinaria, appare assai problematico reputare che possa avere il medesimo effetto nei confronti delle autonomie speciali. Un qualche dubbio a riguardo sembra emergere in filigrana nello stesso argomentare del giudice costituzionale, pur così sicuro del divieto del terzo mandato elettivo consecutivo del Presidente della Giunta nelle Regioni ordinarie. Più specificamente, al punto 6.6. *in diritto*, la sent. n. 64 del 2025, al fine di escludere la possibilità di richiamare la disciplina dello Statuto siciliano, afferma che «il disegno delle autonomie speciali, definito da Statuti dotati 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».

Si tratta di affermazioni condivisibili che possono essere ulteriormente esplicitate. Come ci rammenta la Corte costituzionale, nelle autonomie speciale il sistema delle fonti che disciplina la forma di governo e la materia elettorale di ciascuna di esse assume caratteristiche ben diverse dal sistema delle fonti che, negli stessi ambiti, caratterizza le Regioni ordinarie. Mentre, come si è visto, in queste ultime la disciplina della forma di governo e della materia elettorale è attribuita a fonti diverse (lo Statuto regionale per la prima, *ex art.* 123, co. 1 Cost.; il complesso di legge statale di principio – legge regionale di attuazione della stessa per la seconda, *ex art.* 122, co. 1 Cost.), nelle autonomie speciali l'una e l'altra sono attribuite dai rispettivi Statuti alla stessa fonte: la legge statutaria, introdotta in tutti gli Statuti speciali dall'analoga novella apportata a ciascuno di essi dalla legge cost. n. 2 del 2001, al fine di rimettere ad ogni Regione speciale o Provincia autonoma⁵⁴ la disciplina anche e soprattutto degli ambiti che qui interessano. Così alla legge statutaria, quale legge regionale e provinciale rinforzata nel procedimento di adozione (approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio ed eventuale *referendum* «oppositivo»⁵⁵, su richiesta di un

⁵⁴ In Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, lo Statuto speciale prevede la legge statutaria per le due Province autonome, di Trento e di Bolzano (art. 47, co. 2), anziché per la Regione, priva di tale fonte.

⁵⁵ Vedi *supra* nt. 8.

cinquantesimo degli elettori o di un quinto dei consiglieri)⁵⁶, è attribuita la disciplina della «forma di governo» della Regione o della Provincia autonoma. Peraltro, il sintagma «forma di governo» è un significante che assume negli Statuti speciali un significato diverso e più ampio di quello che gli è proprio all'art. 123 Cost. Nello Statuto speciale, infatti, la «forma di governo» include non solo, com'è consueto, «i rapporti tra gli organi» della Regione/Provincia autonoma, ma anche, espressamente, la loro materia elettorale («modalità di elezione»), ivi compresi «i casi di ineleggibilità» del Presidente della Regione/Provincia autonoma⁵⁷. Non ha quindi molto senso chiedersi, come nel caso delle Regioni ordinarie, se il limite del secondo mandato elettivo consecutivo ricada nella materia statutaria o in quella elettorale e se si possa configurare come causa di incandidabilità o di ineleggibilità. Quale che sia la soluzione prescelta, la disciplina spetterà comunque alla legge statutaria.

Una volta acclarata la competenza della legge statutaria a disciplinare eventuali limitazioni al numero di mandati elettivi consecutivi del Presidente, occorre soffermarsi sui limiti di fonte statale che tale legge incontra. Essi sono, letteralmente, «l'armonia con la Costituzione» e «i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica»⁵⁸. Ora, può rilevarsi anzitutto come i principi fondamentali della materia non limitino la legge statutaria; di conseguenza, ammesso e non concesso che il limite dei due mandati elettivi consecutivi fosse un principio fondamentale della materia elettorale, esso, in quanto tale, non troverebbe comunque applicazione nelle Regioni ad autonomia speciale. D'altra parte, tale limite non può configurarsi come manifestazione dell'armonia con la Costituzione che non lo prevede né espressamente né implicitamente. Quanto ai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», essi sembrano da qualificarsi come generali, analogamente a quanto avviene con riferimento ai principi che limitano la potestà legislativa regionale (o provinciale) primaria; così, nello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, all'art. 4, co. 1, detti principi sono definiti «dell'ordinamento giuridico della Repubblica», identicamente a quanto disposto dall'art. 12, co. 2 che li configura come limite alla legge statutaria. Ma nessuno dubita che si tratti, nel primo caso – e dunque identicamente nel secondo – di principi generali di tale ordinamento e non di principi fondamentali della materia⁵⁹; altrimenti, sarebbe priva di significato normativo l'aggiunta,

⁵⁶ Così, ad esempio, art. 15, co. 2 e co. 4 Statuto Sardegna.

⁵⁷ Da tali previsioni, comuni a tutti gli Statuti regionali speciali, si distacca soltanto quello siciliano che prevede due diversi atti: la legge elettorale, all'art. 3, co. 1, e la legge statutaria, all'art. 9, co. 3. Sebbene per l'approvazione della prima non sia prevista la maggioranza assoluta, entrambe possono essere sottoposte a *referendum* «oppositivo» (vedi qui sopra nel testo) e incontrano i medesimi limiti; vale a dire quelli propri delle leggi statutarie delle altre autonomie speciali.

⁵⁸ Lo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* prevede altresì «il rispetto degli obblighi internazionali» (art. 47, co. 2) che peraltro non attiene al limite dei mandati elettivi consecutivi del Presidente.

⁵⁹ Vedi, per tutti, M. CARLI, E. BALBONI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 4 ed., Torino, Giappichelli, 2024, p. 186; *adde*, con specifico riferimento allo Statuto trentino-altoatesino, M. COSULICH, E. HAPPACHER, *Le materie di competenza legislativa provinciale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trento-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 222.

immediatamente dopo l'art. 4, all'art. 5, co. 1 St., di questi ultimi («principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato») quale ulteriore limite per la sola potestà legislativa concorrente. Ora, l'inquadramento del puntuale limite dei due mandati elettivi consecutivi del Presidente della Regione nei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica appare quanto mai arduo⁶⁰, in ragione del carattere ad un tempo estremamente dettagliato e mutevole (come si è visto con riferimento ai Sindaci) delle disposizioni che tale limite pongono. Tanto è vero che «risulta difficile immaginare puntuali principi che possano fungere da limite al legislatore statutario»⁶¹ delle autonomie speciali.

Tanto è vero che lo stesso legislatore statale (governativo) non appare così persuaso dell'applicabilità dei principi fondamentali della legge n. 165 del 2004 alle autonomie speciali, laddove con il d-l n. 86 del 2020⁶² interveniva in via sostitutiva *ex art.* 120 Cost., inserendo la doppia preferenza di genere, prevista come (dettagliato) principio fondamentale dall'art. 4, co. 1, lett. *c*-bis, n. 1 legge n. 165 del 2004, nella legislazione elettorale pugliese che non la contemplava, pur disciplinando il voto di preferenza. Nessun intervento di tal fatta veniva però disposto dal d-l n. 86 nei confronti dell'analoga legislazione elettorale regionale valdostana, anch'essa priva della doppia preferenza di genere, sebbene prevedesse il voto di preferenza. Il che appare singolare, alla luce della constatazione che sia il Consiglio regionale pugliese sia quello valdostano erano destinati a essere rieletti il 20-21 settembre 2020. A ben vedere, l'unica differenza tra le due legislazioni regionali, tale da fondare rispettivamente l'intervento e l'astensione del legislatore statale d'urgenza, era il carattere ordinario dell'autonomia regionale pugliese, distinto dalla natura speciale di quella valdostana.

Né appare convincente argomentare in termini di uniformità di disciplina nelle Regioni speciali, affermando che il sedicente principio del divieto del terzo mandato elettivo consecutivo del Presidente della Regione «non può trovare applicazione differenziata sul piano territoriale, a nulla rilevando a tale fine la differenza (per altri profili rilevante) fra Regioni ordinarie e Regioni speciali»⁶³. Invero, l'argomento dell'uniformità sembra debole con riferimento alle Regioni ordinarie, come si è visto⁶⁴, ma ancor più appare tale se applicato alle autonomie speciali che, anche sotto il profilo che qui interessa, hanno discipline statutariamente (e dunque costituzionalmente) differenziate. Così il solo Statuto siciliano prevede che «la carica di Presidente della Regione può essere ricoperta per non più di due mandati consecutivi» (art. 9, co. 4). Il silenzio degli altri quattro Statuti regionali speciali potrebbe indurci a pensare: *ubi Statutum voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Se invece, secondo la denegata ipotesi, il limite dei due mandati

⁶⁰ Così invece, il *Ricorso* governativo (vedi *supra* nt. 9).

⁶¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 332.

⁶² Vedi *supra* par. 2 e par. 4.

⁶³ *Ricorso* governativo (vedi *supra* nt. 9).

⁶⁴ Vedi *supra* par. 5.

elettivi consecutivi fosse un principio generale in grado di imporsi in tutte le Regioni speciali⁶⁵, la sola menzionata disposizione statutaria siciliana parrebbe pleonastica.

Più in generale, le Regioni speciali sfuggono alla logica dell'uniformità, proprio in quanto, anche con riferimento al Presidente della Regione/Provincia autonoma, vi sono differenze di disciplina di grado costituzionale fra l'una e l'altra autonomia speciale non riscontrabili nelle Regioni ordinarie: in base alla legge cost. n. 2 del 2001, è comunque esclusa l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che viene invece contestualmente introdotta, in via transitoria, in Friuli-Venezia Giulia, in Sardegna e nella Provincia autonoma di Trento (sebbene in quest'ultima con una procedura a doppio turno assolutamente peculiare, disciplinata dall'art. 4, co. 3 legge cost. n. 2 del 2001); nessuna introduzione transitoria dell'elezione popolare diretta del Presidente è invece prevista in Valle d'Aosta e nella Provincia di Bolzano che, in assenza di una diversa determinazione del legislatore regionale/provinciale statuario, conservano l'elezione consiliare, tutt'ora vigente. Per di più, soltanto nella Provincia autonoma di Bolzano l'eventuale introduzione dell'elezione diretta del Presidente richiede la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio (art. 47, co. 3, secondo periodo Statuto).

Appare quindi curiosa l'affermazione secondo cui la previsione del terzo mandato elettivo consecutivo nella legislazione provinciale trentina «configura una palese violazione del principio di eguaglianza tra tutti i cittadini che si candidano a rivestire corrispondenti cariche sul medesimo territorio italiano»⁶⁶. Al riguardo, occorre infatti rammentare che in Italia quello trentino è l'unico Presidente di Provincia eletto direttamente dal popolo, risultando così difficoltoso individuare le «corrispondenti cariche sul medesimo territorio italiano».

7. Conclusioni

Il problema relativo alla possibilità per lo Stato di imporre alle Regioni il limite dei due mandati elettivi consecutivi dei loro Presidenti è stato affrontato nel presente scritto ricostruendone i vari profili giuridicamente rilevanti in distinti paragrafi, riassunti da titoli formulati in forma interrogativa. Com'è noto, il problema si pone all'attenzione della giurisprudenza costituzionale dapprima con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria, a seguito della legge regionale campana n. 16 del 2024, impugnata dallo Stato in via principale e oggetto della sent. n. 64 del 2025 che definisce il giudizio costituzionale annullando la previsione legislativa regionale che avrebbe appunto consentito di superare il limite dei due mandati elettivi consecutivi, posticipando il computo dei mandati all'entrata in vigore della legge stessa. Secondo la ricostruzione qui proposta, affinché si potesse accedere alle conclusioni in termini di

⁶⁵ Così F.F. PAGANO, *Il divieto di svolgimento del terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle Regioni alla luce delle previsioni dello Statuto siciliano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2025, al sito internet www.forumcostituzionale.it, p. 180.

⁶⁶ *Ricorso governativo* (vedi *supra* nt. 9).

illegittimità costituzionale cui perviene la sent. n. 64, occorrerebbe rispondere positivamente agli interrogativi formulati nei titoli dei paragrafi dal n. 2 al n. 5. Ma, come si visto, ad avviso di chi qui scrive, a ciascuna delle domande proposte corrisponde una risposta prevalentemente negativa.

Riassuntivamente, potrebbe dirsi che le risposte negative trovano un denominatore comune nella tutela del principio di autonomia regionale che porta a interpretare le previsioni costituzionali relative alle competenze della Regione conformemente ad esso. Al contrario, è difficile sfuggire alla sensazione che la sent. n. 64 abbia fatto prevalere sul principio di autonomia esigenze di uniformità, visibili in filigrana nella pronuncia anche laddove la Corte ricostruisce senza esitazioni il limite del secondo mandato elettivo consecutivo come principio fondamentale della materia elettorale in quanto causa di ineleggibilità, oggi applicabile in Campania e come tale prevalente sulle difformi disposizioni regionali. Il risultato è quello di imporre a tutte le Regioni – quantomeno ordinarie – una comune disciplina statale, in un ambito pur rimesso dalla Costituzione alla competenza regionale, legislativa, se non addirittura statutaria (come qui si reputa).

Nell'*iter* argomentativo della sentenza in discorso, le descritte esigenze di uniformità risultano espressive del principio di eguaglianza *ex* art. 3, co. 1, come specificato dall'art. 51, co. 1 nell'accesso di tutti i cittadini «alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza», traducendosi in una comune, ragionevole disciplina del diritto di elettorato passivo e delle sue limitazioni, alla quale viene ricondotto il numero massimo di mandati elettivi consecutivi, fissato in due dal legislatore statale. In tal modo però le previsioni regionali al riguardo devono necessariamente coincidere con quelle del legislatore statale, che finisce per essere, apodditicamente, il *dominus* della ragionevolezza, anche laddove la sua competenza a disciplinare è perlomeno dubbia. In più semplici e sintetiche parole: è ragionevole *ex se* ciò che il legislatore statale vuole. È ben vero che la ragionevolezza ha un suo abitualmente attento «custode»⁶⁷, ma proprio con riferimento al limite dei mandati elettivi egli sembra un poco superficiale, laddove si limita a reputare non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore statale, «senza ulteriore motivazione»⁶⁸.

Tale ragionevolezza è però più supposta che accertata, tanto è vero che, quando il volubile legislatore statale muta la disciplina del limite dei mandati, la nuova risulta ragionevole tanto quanto lo era la previgente, anche nell'ipotesi che detto limite non sia più previsto, come nel caso dei Comuni sino a 5.000 abitanti secondo il vigente art. 51, co. 2, terzo periodo Tuel⁶⁹. L'argomento del legislatore statale sempre e comunque ragionevole sembra così provare troppo. Piuttosto, in presenza di competenza legislativa statale, può agevolmente invocarsi la discrezionalità del legislatore che gradua il limite numerico dei

⁶⁷ Per riprendere il felice titolo di A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁶⁸ A. ARCURI, *Chi è che dà i numeri? Nota a margine della sent. n. 196 del 2024, sul tetto ai mandati dei Sindaci*, in *le Regioni*, 2, 2025, p. 428.

⁶⁹ Vedi *supra* par. 5.

mandati, arrivando sino ad abrogarlo in determinate situazioni. Nelle materie di competenza legislativa regionale, la presunta ragionevolezza del legislatore statale sembra invece volta a consentirgli di intervenire, esercitando quella stessa discrezionalità legislativa che lì peraltro spetterebbe a un altro legislatore, quello regionale. Al riguardo, si noti come per il legislatore statale sia ragionevole – *rectius*, non sia manifestamente irragionevole – graduare il limite di mandati sulla base della dimensione demografica del Comune (sent. n. 196 del 2024, punto 3.2. *in diritto*). Ma allora, analoga ragionevolezza potrebbe forse riconoscersi al legislatore regionale/provinciale, alla luce della considerazione che tra le varie Regioni sussistono assai significative differenze di popolazione: nelle Regioni ordinarie, la Lombardia ha 35 volte la popolazione del Molise, mentre, con riferimento agli enti territoriali oggetto del presente scritto, la popolazione campana è oltre dieci volte quella trentina⁷⁰.

Quanto al passato, vale a dire alla legge campana, non sembra dunque condivisibile l'orientamento assunto dalla sent. n. 64 del 2025. Quanto al futuro, vale a dire al giudizio di legittimità costituzionale della deliberazione legislativa trentina, un ipotetico analogo orientamento della Corte sarebbe ancor meno convincente. La denegata ipotesi richiederebbe infatti di rispondere positivamente non solo alle domande già richiamate con riferimento alle Regioni ordinarie, ma anche a quella che titola il par. 6, laddove, come si è visto, si propongono ulteriori argomenti, specificamente riferibili alle sole autonomie speciali, volti a escludere la vigenza per esse del divieto del terzo mandato elettivo consecutivo del Presidente, disposto dalla legge n. 165 del 2004.

⁷⁰ Si vedano i dati sulla popolazione residente disponibili al sito internet www.istat.it.