



10 SETTEMBRE 2025

Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana

di Francesca Ferraro

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*

di Francesca Ferraro

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il saggio analizza il divieto del terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Giunta, ricostruendone la fonte, la natura giuridica e la portata applicativa, mettendone in luce le ambiguità interpretative non risolte dalla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale. Il limite è esaminato nel contesto dell'attuale forma di governo regionale, segnata da una crescente deriva iperpresidenziale, ed è interpretato come vincolo essenziale alla concentrazione del potere a presidio della forma repubblicana.

Title: The Regional President's third term: between the hyper-presidentialism of the regional form of government and the constraint of the republican form of State

Abstract [En]: The essay analyzes the ban on a third consecutive term for Regional Presidents, reconstructing its legal source, nature, and scope of application, while highlighting the interpretative ambiguities left unresolved by Constitutional Court judgment no. 64 of 2025. The limit is examined within the context of the current regional form of government, marked by an increasing drift toward hyper-presidentialism, and is interpreted as an essential constraint on the concentration of power, serving as a safeguard of the republican form of government.

Parole chiave: Presidenti delle Giunte regionali; limite ai mandati elettorali; forma di governo regionale; principio di effettività; principi fondamentali

Keywords: Presidents of regional Governments; term limits; regional form of government; principle of effectiveness; fundamental principles

Sommario: 1. *Una premessa di metodo* 2. La complessa questione dell'individuazione della fonte di riferimento sul limite del terzo mandato 3. Segue: ineleggibilità *versus* incandidabilità 4. Principio fondamentale: *self or not self executing*? 5. Lo stato dell'arte e le incoerenze della sentenza n. 64/2025 6. Il principio tradito: l'effettività e il contributo di Pietro Piovani 7. La crisi del modello assembleare e la nascita dell'ideologia del *leader* 8. Segue. L'autonomia statutaria, un'occasione mancata? 9. La deriva iperpresidenziale del modello attuale e la tensione con i principi fondativi della forma di Stato repubblicana 10. Il limite del doppio mandato come parte del modello dell'elezione diretta: critica 11. La *ratio* del divieto di terzo mandato consecutivo 12. *Osservazioni conclusive*.

1. *Una premessa di metodo*

Il diritto costituzionale moderno ha tra i suoi obiettivi principali la limitazione del potere, attraverso l'istituzione di regole e controlli e, più in generale, di meccanismi di *check and balance*, mutuati dal principio di separazione dei poteri, oltre che dalle necessarie e imprescindibili dinamiche maggioranza-

* Articolo sottoposto a referaggio.

opposizione¹. Verso forme di concentrazione del potere esprimeva una certa diffidenza già Montesquieu, nel 1748, nella sua opera più famosa, *«Lo spirito delle leggi»*: «Ogni uomo, il quale ha in mano il potere, è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti. [...] Perché non si possa abusare del potere, bisogna che [...] il potere freni il potere»².

Tuttavia, gli anticorpi costituzionali di limitazione del potere sono spesso messi sotto tensione dai reiterati tentativi, consumati e no, di conservazione, ampliamento e personalizzazione dello stesso. Nel nostro sistema costituzionale ciò avviene, ad esempio, ad opera dei Presidenti delle Giunte regionali, sempre più corroborati dal consenso popolare personale di cui godono, al punto che di essere ormai in uso l'espressione «governatori»³. Così, con l'approssimarsi delle scadenze elettorali in varie Regioni⁴ e traendo spunto dalla recente sentenza n. 64/2025 della Corte costituzionale sulla legge della Regione Campania n. 16/2024, il presente saggio si propone di affrontare il delicato tema del limite ai mandati elettorali dei Presidenti delle Giunte regionali – di cui all'art. 2, lett. f), l. 165/2004 – nel più ampio perimetro di riflessione sulla forma di governo regionale e le sue criticità.

L'indagine, circoscritta alle sole Regioni a statuto ordinario, consiste, dal punto di vista metodologico, in un'analisi esegetica dei testi normativi di riferimento, al fine di individuare con la maggiore precisione possibile la corretta fonte normativa del limite ai mandati elettorali e la sua qualificazione giuridica nell'ambito delle categorie di ineleggibilità o incandidabilità.

Questo momento ricostruttivo, condotto da una prospettiva diacronica, tiene conto delle novità apportate nel tempo al Titolo V della Parte II della Costituzione. In particolare, vengono esaminati i problemi legati alla coesistenza tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio, evidenziando le difficoltà interpretative emerse in sede di applicazione delle norme.

In secondo luogo, il saggio procede con un'analisi critica dello sviluppo giurisprudenziale in materia, prendendo in esame le pronunce della giurisprudenza ordinaria e amministrativa, per poi concentrarsi

¹«Lo Stato deve rappresentare la lotta contro l'assolutezza che è nella tendenza di tutte le volontà che intervengono nel mondo e nella vita associata» così, A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, CEDAM, Padova, 2000, p. 7, in nota n. 13. L'Autore svolge un'analisi sistematica delle teorie e dei modelli di governo presidenziale, adottando un approccio storico-comparato che, dall'esperienza statunitense, si estende ai casi latino-americani e alle proposte di rafforzamento dell'esecutivo avanzate nel contesto italiano dell'epoca. In tale cornice, l'Autore dedica particolare attenzione alla “cultura dei limiti”, ossia a quell'insieme di meccanismi istituzionali che scongiurano la concentrazione personalistica del potere, ivi, *passim*; «Le moderne costituzioni – ecco la novità – vengono scritte per fissare i limiti al potere di chi comanda» V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 8.

² MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (1748), XI, 4, Utet, Torino, 2005, I, p. 274.

³ Espressione invalsa a partire dal 1993, nel gergo politico giornalistico e qualche volta addirittura giuridico. L'uso del termine “governatore” per indicare il Presidente della Giunta regionale italiana rappresenta un'espressione impropria, che richiama «la realtà federale degli Stati Uniti d'America». Come osserva Musella, «i Presidenti sono divenuti, *sic et simpliciter*, i Governatori», a testimonianza di una trasformazione profonda del ruolo istituzionale, non solo in termini di centralità politica ma anche di visibilità nazionale e, talvolta, internazionale. F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, p. 104.

⁴ Nel 2025 si voterà per il rinnovo degli organi esecutivi regionali di sei Regioni: Campania, Marche, Puglia, Toscana, Valle D'Aosta e Veneto.

sull'orientamento della Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 64/2025, non esente da alcuni elementi di incoerenza e illogicità.

Il tema poi, confluisce – come si diceva - in una riflessione più ampia riguardante la forma di governo regionale, oggi caratterizzata da una tendenza alla concentrazione di potere in capo al Presidente: il limite temporale ai mandati, lungi dal costituire un principio normalmente assorbito dai sistemi elettorali, è divenuto ormai l'ultimo possibile argine ad una personalizzazione del potere che rischia di mettere in crisi l'equilibrio dei principi supremi del nostro ordinamento.

In tale prospettiva, il limite ai mandati presidenziali regionali si colloca nella cornice più ampia dei principi fondamentali del diritto costituzionale, ponendosi come espressione dei valori cardine dell'ordinamento democratico e repubblicano, con particolare riferimento ai principi di effettività, uguaglianza, pluralismo e separazione dei poteri. Sono proprio le categorie giuridiche classiche a rappresentare infatti le coordinate attraverso cui ricondurre il tema del limite al terzo mandato entro il perimetro del diritto costituzionale. Tra gli obiettivi principali del saggio vi è, innanzitutto, quello di chiarire il quadro normativo e giurisprudenziale in materia, mettendo in luce le criticità derivanti, da un lato, dalla crescente personalizzazione e concentrazione del potere nella figura del Presidente della giunta regionale e, dall'altro, dall'incertezza interpretativa e dalla disomogeneità sistemica che ancora permeano la disciplina. Numerose, infatti, sono le contraddizioni che continuano a investire la regolamentazione del limite ai mandati, e che non risultano pienamente superate neppure dopo il recente intervento della Corte costituzionale. Quest'ultima ha lasciato irrisolte le ambiguità interpretative che, a oltre vent'anni dalla previsione del limite ad opera della legge. 165/2004, continuano a compromettere il principio di effettività della norma e, in senso più ampio, la certezza del diritto.

2. La complessa questione dell'individuazione della fonte di riferimento sul limite del terzo mandato

Da una prima - ma forse frettolosa - lettura, il *topic* viene individuato nella legge n. 165 del 2004.

In realtà, è necessario risalire alla scelta del legislatore costituzionale del 1999, il quale ha affidato, ai sensi del nuovo art. 122, comma 1 Cost., alla legge regionale la competenza in materia di «sistema di elezione», «casi di ineleggibilità» e «incompatibilità» del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Tale competenza deve esercitarsi nel rispetto «dei principi fondamentali stabiliti dalla legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» e dunque, in senso più ampio, della forma di Stato repubblicana⁵.

⁵ Secondo una parte della dottrina, l'art. 122, comma 1, Cost. avrebbe demandato alla potestà legislativa concorrente solo alcuni profili della materia elettorale, ovvero i casi di ineleggibilità ed incompatibilità ed il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, il resto essendo rimasto nella disponibilità del legislatore statale in quanto attinente alla

La portata della novità costituzionale è immediatamente percepibile.

Da un lato, in una prospettiva di potenziamento dell'autonomia regionale in ambito elettorale, in luogo della competenza esclusiva dello Stato, viene individuata una materia di legislazione corrente Stato-Regioni, tutta tesa a circoscrivere il campo di azione del legislatore statale ad una legislazione per principi, imprimendo con ciò una forte novità e accelerazione alle successive modifiche del 2001⁶; dall'altro, però, viene posto in modo inequivocabilmente chiaro un preciso vincolo alle regioni in tema di «durata degli organi elettivi», con una riserva a favore dello Stato.

A questa prima importante peculiarità data dalla compresenza - non sempre coerente - di più fonti, regionali e nazionali, su una stessa materia, si aggiunge la necessità, per ragioni sistematiche, che queste si coordinino con i nuovi statuti regionali. Infatti, ai sensi del novellato art. 123 Cost., è con lo statuto che ciascuna regione, in armonia con la Costituzione, determina la propria forma di governo⁷ e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Com'è noto, nessuna regione ordinaria ha poi optato per un modello diverso da quello c.d. standard previsto dalla Costituzione all'art. 122, comma 5, che disciplina l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della giunta regionale. Per cui la forma di governo regionale è quasi interamente stabilita dalla Costituzione⁸.

A complicare ulteriormente il quadro si dispone la disciplina di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 diretta a consentire che, già per l'anno successivo, le elezioni si svolgessero con il suffragio universale e diretto del Presidente della giunta regionale. La disciplina transitoria, da applicarsi fino a che le regioni non si fossero dotate di nuovi Statuti e di legge elettorali regionali, in ossequio al principio di continuità dell'ordinamento giuridico, nella sostanza, offriva copertura costituzionale alla precedente legge n. 43 del 1995 (c.d. Tatarella), ritenuta «poco chiara»⁹ e che contemplava l'indicazione (politica) del candidato Presidente (*rectius*: dei vari capilista delle liste regionali, da «eleggere» successivamente in Consiglio regionale insieme agli altri componenti della Giunta).

forma di stato. In tal senso F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999 n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 30. Tutto all'opposto, si colloca altra parte della dottrina per la quale l'interpretazione restrittiva dell'art. 122, comma 1, Cost. conduce ad una valorizzazione della potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. In questo senso M. OLIVETTI, *La nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 464 e ss.; M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 844 e ss.

⁶ G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 6.

⁷ Per la prima volta, con la legge costituzionale del 1999, venne inserito nella Costituzione il termine “forma di governo”. È l'unica disposizione in cui compare.

⁸ V. CERULLI IRELLI, *Sulla “forma di governo” regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid-online*, 21 giugno 2004, p. 2. Sulle cautele in relazione al concetto più ampio di “forma di regione”, mutuato da quello di forma di stato, G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni...*, cit., p. 61.

⁹ A. PERTICI, *Art. 122 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 24-28.

È in questo scenario ibrido e incompiuto che tutte le regioni ordinarie sono andate al voto nel 2000: senza nuovi statuti¹⁰, senza una nuova legge elettorale regionale coerente con la riforma e, soprattutto, senza una legge-quadro statale che avesse declinato i principi fondamentali in materia, intervenuta solo quattro anni più tardi.

È giocoforza che questa incertezza normativa abbia determinato i primi problemi (ed *escamotage*) intorno all'interpretazione del «ritardatario» art. 2, comma 1, lett. f) della legge n. 165 del 2004 che sancisce 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 in materia».

Già prima dell'ingresso della legge n. 165 del 2004 nel panorama giuridico, proprio a causa del complesso intreccio di fonti di cui *supra*, era emerso un primo problema relativo all'individuazione della fonte competente a disciplinare il limite in parola, determinando così una divisione in dottrina tra quanti attribuivano tale competenza allo Statuto regionale, di cui all'art. 123 Cost. e chi, invece, alla legislazione concorrente prevista dall'art. 122 Cost¹¹.

C'è chi sosteneva che il limite in esame fosse da ricondurre alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie *ex art. 123*, comma 1, Cost., poiché la fissazione del numero massimo dei mandati presidenziali consecutivi investiva le caratteristiche strutturali dell'organo politico, quindi la forma di governo¹².

Tale posizione appare condivisibile su diversi profili. Anzitutto, per una ragione di ordine sistemico: se il limite in questione è strettamente connesso all'opzione per l'elezione diretta del Presidente e se tale opzione rientra nella configurazione della forma di governo ad opera dell'autonomia statutaria *ex art. 123* Cost., allora è lo statuto – e non la legge elettorale regionale – la sede logicamente più idonea a “costituzionalizzarlo”¹³.

Inoltre, premesso che nell'ottica della sostanziale conferma da parte dei nuovi Statuti del modello di forma di governo delineato dalla legge cost. 1/1999, l'introduzione del divieto del terzo mandato consecutivo è coerente con obiettivi quali «evitare i rischi che possono derivare da una troppo a lungo

¹⁰ La stagione statutaria si è in realtà conclusa solo nel 2016 in Basilicata.

¹¹ Senza alcuna pretesa di completezza, fra i moltissimi contributi, si vedano M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVEIRARA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, ESI, Napoli, 2009; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 334-336.

¹² A sostegno della qualificazione del limite come elemento strutturale della forma di governo, B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria...*, cit., p. 311; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1-3, 2013, p. 138; M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?* in *Le Regioni*, n. 1, 2011, p. 128. In senso favorevole alla necessità che sia lo Statuto – e non la legge regionale elettorale *ex art. 122*, 1° c., Cost. – la fonte a dover disciplinare i limiti massimi di mandato per l'elezione diretta dei Presidenti regionali, fra gli altri, anche M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pp. 15-16.

¹³ “Costituzionalizzarlo” nel senso che lo Statuto, nel potere di stabilire la forma di governo si atteggia a legge fondamentale della regione. Ma in realtà, l'autonomia statutaria è molto circoscritta (sul punto *infra*).

protratta concentrazione di attribuzioni formali e di potere politico in una sola persona»¹⁴, è intuibile che tale limite dispieghi i propri effetti sulle regole di distribuzione del potere politico a livello di governo regionale. Si pensi, ad esempio, alla relazione tra il limite in parola e la clausola *simul stabunt simul cadent*. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 126 Cost., il destino del Consiglio regionale è strutturalmente e funzionalmente legato *a doppio filo* a quello del Presidente. Ebbene, in presenza del divieto di un terzo mandato per il Presidente della Giunta, è inverosimile che questi, giunto al termine del secondo mandato, scelga di dimettersi con il solo intento di determinare lo scioglimento di un Consiglio regionale avverso; di contro, è plausibile che il Consiglio potrebbe procedere alla rimozione di un Presidente poco gradito, ben consapevole di non essere più legato a quest'ultimo nella prossima tornata elettorale¹⁵. In definitiva, la previsione del divieto in esame produce effetti diretti sull'assetto delle responsabilità reciproche tra esecutivo e legislativo. Ciò conferma, per questa via, l'appartenenza del limite ai tratti qualificanti della forma di governo regionale.

Di segno opposto si colloca un distinto orientamento, secondo cui il limite in parola non assumerebbe la valenza di elemento strutturale della forma di governo regionale, ma si configurerebbe piuttosto come una regola incidente sul solo rapporto tra candidato e corpo elettorale. In tale prospettiva, il divieto di terzo mandato verrebbe ricondotto, *sic et simpliciter*, all'ambito delle cause di ineleggibilità e, in quanto tale, rientrerebbe nella materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, *ex* art. 122, comma 1, Cost.¹⁶. Tale orientamento ha trovato sin dalla nascita il sostegno della giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 2 del 2004. Quest'ultima costituisce una delle decisioni più rilevanti in tema di forma di governo regionale e di garanzie di sistema nel nuovo regionalismo delineato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Essa è stata molto commentata in dottrina, invero più criticata che lodata¹⁷, perché fortemente compressiva dell'autonomia statutaria regionale (sul punto *infra*).

La Corte, chiamata a pronunciarsi sullo Statuto della Regione Calabria, nel dichiarare – fra gli altri – l'incostituzionalità dell'art. 33 comma 7, che statuiva: «La carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi. Non sono considerati eventuali mandati di durata

¹⁴ C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Roma, 2002, p. 92;

¹⁵ F. DRAGO, *Commento all'art. 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹⁶ M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezion del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi*, n. 19, 2009, pp. 7 e ss. L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 5.

¹⁷ S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2004; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3, 2004; A. RUGGIERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3, 2004; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

inferiore a trenta mesi», stabili che questo comma fosse in contrasto con l'art. 122 Cost., poiché la disciplina del limite dei mandati è riservata dalla Costituzione alla legge regionale.

In quella stessa occasione la Corte si trovò ad affrontare il complicato rapporto tra legge regionale e autonomia statutaria, chiarendo se e in quale misura lo statuto potesse contenere disposizioni disciplinanti il sistema elettorale o tali da condizionare lo stesso.

Spiega la Consulta nel punto 8 del Considerato in diritto che «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate»¹⁸, motivo per cui le disposizioni dello Statuto calabro disciplinanti la materia elettorale furono considerate illegittime, perché confliggenti con l'art. 122 Cost.

La separazione netta e, per molti versi, artificiosa tra sistema elettorale e forma di governo è stata oggetto di diffuse perplessità in dottrina¹⁹. In particolare, è stato osservato come la giurisprudenza costituzionale²⁰ e la dottrina abbiano riconosciuto il carattere di “fonte fondamentale”²¹ allo Statuto, da cui dovrebbe discendere, inevitabilmente, una relazione di subordinazione (se non proprio gerarchica, quantomeno procedurale) della disciplina elettorale rispetto alla fonte statutaria²².

Tale assetto trova ulteriore fondamento nella diversa collocazione delle due fonti nel sistema delle garanzie: mentre «il valore garantistico della riserva di legge opera verso il basso, lo statuto regionale, quale espressione dell'autonomia statutaria costituzionalmente riconosciuta, si pone su un piano di “superiorità” rispetto alla legge»²³, assumendo un ruolo di indirizzo sistemico.

Tuttavia, questa impostazione separatista ha dimostrato nel corso del tempo i suoi limiti, anche in riferimento alla disciplina del divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Regione.

La separazione rigida tra statuto e legge elettorale, infatti, impedisce che l'eventuale recepimento del limite nello statuto²⁴ possa produrre effetti vincolanti nei confronti del legislatore regionale²⁵. In tal modo, si

¹⁸ «Anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale». Corte costituzionale, sentenza n. 2/2004, Considerato in diritto n. 8.

¹⁹ Per una lettura critica in merito alla biforcazione fra la disciplina della forma di governo e quella elettorale, si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, Fascicolo 3 – 4, maggio – agosto 2000, p. 574 e ss., nonché a M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 578 e ss.

²⁰ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 196/2003 e n. 4/2010.

²¹ Parla di «Costituente regionale» A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei “processi statutari regionali”*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2002, p. 63.

²² G. PERNICIARIO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, p. 56.

²³ Così, M. VOLPI, *Quali autonomie statutarie...*, *cit.*, p. 6.ss

²⁴ Com'è di fatto avvenuto. Ad esempio, per la Regione Umbria, in cui lo Statuto, approvato con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, prevede che “Il Presidente eletto può essere rieletto solo per un altro mandato consecutivo” (art. 63, comma 5).

²⁵ In tal senso, E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2023, p. 1257.

rischia di svuotare di efficacia la funzione ordinante e garantista dello statuto, con ricadute negative sulla coerenza complessiva della forma di governo regionale.

La Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 64/2025 ha ritenuto di chiarire in via definitiva²⁶ che, sebbene «la forma di governo e la materia elettorale costituiscono [...] materie dai confini molto labili e intimamente connessi»²⁷ tuttavia, «la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost., è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo»²⁸ e, dunque, anche del divieto di un terzo mandato consecutivo per il Presidente della Giunta regionale.

Ciononostante, la posizione assunta dalla Corte non pare esente da perplessità. Il divieto di terzo mandato, come chiarito dalla stessa Consulta, è strutturalmente legato all'elezione diretta del Presidente e incide sull'equilibrio fra Presidente, Consiglio e Giunta. Qualificare tale limite come vincolo *del tutto estraneo* alla forma di governo si ritiene equivalga ad un esercizio definitorio aprioristico teso a legittimare una separazione rigida – e dunque artificiosa – tra forma di governo e sistema elettorale, che trascura le dinamiche che dominano effettivamente i rapporti interorganici regionali. Resta poi da chiarire se sia appropriato parlare di forma di governo regionale²⁹ o se, piuttosto, ci si trovi dinanzi a una mera organizzazione del potere: quesito al quale la motivazione della Corte non contribuisce ad offrire risposta.

3. Segue: ineleggibilità *versus* incandidabilità

L'individuazione dell'esatta fonte normativa chiamata a disciplinare il limite in esame non rappresenta un esercizio meramente teorico, ma è connessa alla sua qualificazione giuridica – come causa di incandidabilità o di ineleggibilità – con ricadute pratiche di non poco conto.

Le nozioni di ineleggibilità e di incandidabilità, pur essendo spesso oggetto di confusione³⁰, anche in ragione dell'evoluzione giurisprudenziale che in più occasioni ne ha reso labile il confine, costituiscono due categorie concettualmente distinte e soggette a un diverso regime giuridico.

²⁶ La Corte ha sostanzialmente reiterato gli orientamenti già espressi nelle sentenze n. 196 del 2003, n. 379 e n. 378 del 2004, n. 45 del 2001 e n. 151 del 2012.

²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 64/2025, Considerato in diritto punto 6.1.

²⁸ *Ibid.*, Considerato in diritto punto 6.5.

²⁹ «Il riferimento alla nozione forma di governo non ha carattere normativo, ma teorico-domatico. [...] la nozione di forma di governo tenderebbe ad inglobare più gli aspetti organizzativi e di relazione funzionale tra i poteri, che non altri relativi al rapporto autorità-libertà ed al riparto di competenze Stato-regione. Così A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale... cit.*, p. 44.

³⁰ Autorevole dottrina si è interrogata a più riprese sull'incerto confine tra incandidabilità e incapacità elettorale passiva. Cfr. L. ELIA, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1050 e ss; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, X ediz. aggiornata a cura di F. MODUGNO. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Cedam, Padova, 1991, p. 477.

Proprio la reale qualificazione dell’“impedimento” di cui all’articolo 2, lett. f) costituisce, in tal senso, una delle questioni più controverse. A dispetto della sua definizione come causa di ineleggibilità da parte del legislatore, la dottrina ha discusso a lungo sull’opportunità di qualificarlo piuttosto come causa di incandidabilità.

A seconda della soluzione accolta, cambiano non solo le modalità di accertamento del requisito ostativo e il momento temporale della sua operatività, ma anche il regime giuridico applicabile, la titolarità e l’estensione dei poteri di controllo riconosciuti agli uffici elettorali e all’autorità giudiziaria, amministrativa oppure ordinaria.

Com’è noto, il nostro ordinamento ammette condizioni di esclusione o di limitazione del diritto elettorale passivo, ossia del diritto sancito dall’art. 51 Cost., purché giustificate da esigenze imperative di interesse pubblico.

Le cause di ineleggibilità sono volte a garantire l’uguaglianza effettiva tra i candidati e la libera manifestazione della volontà degli elettori attraverso l’esclusione di soggetti che, per ragioni d’ufficio, si trovano in una particolare condizione che possa incidere, anche solo psicologicamente, sulla libera scelta degli elettori³¹.

Diverso, l’istituto dell’incandidabilità, la cui *ratio* generica risiede nell’ indegnità morale del soggetto coinvolto, ritenuto privo delle qualità personali necessarie per mantenere il prestigio della carica pubblica alla quale intende concorrere³².

Ciò che maggiormente rileva ai fini del nostro esame è la diversa operatività delle due fattispecie: l’ineleggibilità, infatti, può essere rimossa anticipatamente dal soggetto interessato – ad esempio mediante le dimissioni da una carica incompatibile – consentendogli così di partecipare alla competizione elettorale; anche in mancanza di tale rimozione, la candidatura non è preclusa, ma l’eventuale invalidità dell’elezione sarà accertata successivamente, *in house*, cioè dalla stessa assemblea, che impedirà la proclamazione dell’eletto. Al contrario, l’incandidabilità non è rimovibile con un atto di volontà del soggetto interessato e il suo accertamento è espletato prima del voto, impendendo *ex ante* la possibilità di presentare validamente una candidatura³³.

³¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 162.

³² L’istituto ha avuto la più ampia applicazione a seguito dell’approvazione della legge anticorruzione, la c.d. legge Severino. Le cause di incandidabilità trovano infatti applicazione nei riguardi di coloro che siano stati condannati, anche in via non definitiva, per alcuni gravi delitti connessi al fenomeno mafioso o al traffico d’armi e droga, ovvero per alcuni delitti dei pubblici ufficiali, o reati commessi con abuso di potere o in violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

³³ L’unica via giuridica per la rimozione della causa di incandidabilità consistente in una condanna definitiva sarebbe la riabilitazione, che estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna stessa.

Nel dibattito sull'esatta natura del divieto di terzo mandato consecutivo, alcune voci della dottrina, discostandosi dalla qualificazione operata dal legislatore, propongono di ricondurre il divieto nell'alveo delle cause di incandidabilità³⁴.

Secondo questa impostazione, il limite in esame incide direttamente sulla «capacità elettorale passiva»³⁵ del Presidente uscente precludendoli *ab origine* di presentare la propria candidatura³⁶.

In altre parole, il solo verificarsi della situazione di fatto – l'aver già ricoperto due mandati consecutivi – integrerebbe, di per sé, una vera e propria carenza originaria del requisito minimo di accesso alla carica, non superabile, né sanabile, escludendo la partecipazione alle elezioni. Infatti, l'impedimento non risulta suscettibile di essere rimosso per iniziativa del soggetto interessato, neppure qualora questi cessasse dalle attività o dalle funzioni entro il termine previsto per la presentazione delle candidature³⁷ (sul punto *infra*). Infine, il divieto di terzo mandato consecutivo muoverebbe da una *ratio* diversa dalle ordinarie cause di ineleggibilità perché, pur se diretto a tutelare la libera e genuina espressione della sovranità popolare, formalizza nei fatti «un tipico meccanismo di regolazione del potere politico di vertice»³⁸, investendo in tal senso la forma di governo regionale³⁹.

Ma queste interpretazioni, seppur per certi aspetti suggestive e condivise in parte anche dalla Corte nella più recente sentenza, non sembrano del tutto cogliere nel segno.

Innanzitutto, per una ragione di ordine sistemico: la disposizione che sancisce la «non immediata rieleggibilità» è inserita all'interno dell'art. 2 della legge n. 165/2004, rubricato «Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità». È la stessa

³⁴ E non solo in dottrina. In questo senso, l'interpretazione della Regione Toscana appare significativa: la legge regionale toscana 13 maggio 2004, n. 25, all'art. 12, comma 7, stabilisce che «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi», attribuendo così al divieto la valenza di una condizione ostativa alla presentazione della candidatura, non alla sua eventuale validazione post-elettorale. Anche la legge Regione Veneto del 16 gennaio 2012 n. 5 prevede all'art. 6 comma 2.2 «Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi».

³⁵ Così F. DRAGO, *Commento all'art. 2...*, cit., pp. 41 ss., specie 50 e 60. L'autore mette in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 2 lettera f) proprio in quanto sospetta non si tratti di una causa di ineleggibilità.

³⁶ M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi...*, cit., pp. 13-14; F. DRAGO, *Commento all'art. 2, op. cit.*, pp. 51-52. Analogamente, nel senso di affermare l'appartenenza della regola del «terzo mandato» consecutivo alla famiglia delle incandidabilità, più di recente, anche F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 116-117.

³⁷ R. BIN, F. FURLAN, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 200. Relativamente al caso del terzo mandato si è infatti paventata l'ipotesi di dimissioni anticipate o di una sfiducia pilotata del Presidente uscente prima della fine della legislatura, al fine di aggirare il divieto. Si dice contrario P. Ciarlo: «Un mandato è un mandato. Non c'è scritto da nessuna parte che devi portarlo a termine a tutti i costi». P. CIARLO, *De Luca guarda al terzo mandato? Potrebbe convenire a molti*, *Corriere della Sera*, Napoli, 2021.

³⁸ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, 2002, Il Mulino, Bologna, p. 465.

³⁹ Dagli atti parlamentari risulta che nel testo originario approvato dal Senato, dopo l'esame in Commissione alla Camera, ricomparso poi in Assemblea, appariva qui diverso; il divieto era inserito tra le cause di ineleggibilità. Il governo a tal proposito espresse molte perplessità, ritenendo che la questione del limite dei mandati afferisce alla disciplina della forma di governo. Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta (antimeridiana) n. 584 del 20 aprile 2004.

formulazione normativa a far rientrare il divieto nella categoria delle ineleggibilità⁴⁰. Tale collocazione topografica non può essere ritenuta casuale, tanto più che nel medesimo comma 1 si fa espresso riferimento alla distinzione tra le due categorie, riservando allo Stato la disciplina esclusiva delle incandidabilità.

Inoltre, la stessa Corte, a partire dalla già citata sentenza n. 2/2004, nel sottrarre il divieto del terzo mandato consecutivo alla disciplina statutaria ex art. 123 Cost., lo ha ricondotto alla potestà concorrente Stato-regioni di cui all'art. 122 Cost., proprio in quanto “causa di ineleggibilità”.

Ma l'argomento più convincente a sostegno della qualificazione del divieto come causa di ineleggibilità risiede nella sua relatività e temporaneità. La «non immediata rieleggibilità» è infatti circoscritta alla sola ipotesi di terzo mandato *consecutivo* nella medesima Regione: essa non impedisce al soggetto di ricandidarsi una volta trascorsa una legislatura di intervallo, né di concorrere per un nuovo mandato in una Regione diversa. Si tratta, pertanto, di un ostacolo non assoluto, che non incide irreversibilmente sulla capacità elettorale passiva, ma ne determina una limitazione momentanea o territorialmente circoscritta, fondata su ragioni di equilibrio istituzionale e di contenimento della personalizzazione del potere.

Tale struttura è tipica delle cause di ineleggibilità, le quali, per definizione, sono condizioni ostative temporanee, a differenza delle incandidabilità che sono normalmente permanenti, assolute e insanabili.

Conferme in tal senso vengono dalla giurisprudenza amministrativa che, con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 51, comma 2, del Testo unico degli enti locali, disciplinante il limite del terzo mandato per sindaci e presidenti di provincia, ha chiarito che si tratta di una causa di ineleggibilità alla carica di sindaco, preclusiva non già della candidabilità bensì della eleggibilità del soggetto⁴¹.

L'estensione di tale principio anche al Presidente di Regione appare del tutto coerente, in considerazione dell'identità di *ratio* tra l'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004 e l'art. 51 del TUEL, se si tiene conto del fatto che l'introduzione del divieto in parola rappresenta una «ragionata estensione»⁴² in sede regionale dello stesso limite previsto per i sindaci nell'ambito dell'elezione diretta degli organi monocratici locali.

Infine, va rilevato come la *ratio* del limite del terzo mandato sia pienamente sovrapponibile a quella propria delle cause di ineleggibilità: «assicurare la libera e genuina espressione del voto popolare garantita come principio primario e inviolabile dagli artt. 1, 3 e 51 della Costituzione»⁴³. Ancora, le cause di

⁴⁰ È pur vero che questa tesi presta il fianco a facili obiezioni. In più occasioni la Corte ha chiarito come nell'interpretazione della legge si guardi al dato sostanziale e non alla qualificazione operata dal legislatore.

⁴¹ Tar Campania, sez. I, sentenza n. 1485 del 2003. È solo a seguito delle recenti modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lettera b), della legge 12 aprile 2022, n. 35 all'art. 51 TUEL che in quest'ultimo si è fatto riferimento alla “incandidabilità”. Così Corte cost. sent. n. 64/2025, punto 6.2 considerato in diritto. Anche la Corte di Cassazione, ha più volte ribadito la natura di ineleggibilità del divieto di terzo mandato per i sindaci, come nella sentenza n. 11895 del 2006.

⁴² E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato»...*, cit., p. 1255.

⁴³ Corte cost. sent. n. 38 del 1971.

ineleggibilità risultano giustificate se finalizzate a sterilizzare «distorsioni o turbative rispetto alla parità di *chances* dei candidati in una competizione elettorale autenticamente democratica»⁴⁴. Si tratta di argomenti del tutto analoghi a quelli rinvenuti nella recente giurisprudenza costituzionale in materia di limite ai mandati elettorali⁴⁵.

Se, da un lato, appare evidente che i tratti qualificanti del divieto in esame ne giustificano l'inquadramento nell'ambito delle cause di ineleggibilità, dall'altro lato, non può sottrarsi come tale divieto presenti taluni elementi di contiguità con la categoria delle incandidabilità.

Proprio i molteplici profili di connessione giustificano l'atteggiamento oscillante della giurisprudenza, che – come già detto sopra – ha più volte tentato di sovrapporre gli aspetti strutturali delle due categorie, impiegando formule compromissorie come «particolarissime cause di ineleggibilità»⁴⁶ o «ineleggibilità originaria»⁴⁷.

E di compromesso appare pure la soluzione a cui è giunta la Corte costituzionale nella sentenza n. 64 del 2025.

La Corte muove da una premessa fondamentale: tra le cosiddette cause “classiche” di ineleggibilità e il divieto di terzo mandato consecutivo sussiste una sostanziale identità di *ratio*: «Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale⁴⁸, tali cause mirano a garantire l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, evitando che l'elettore possa essere condizionato da fenomeni di *captatio benevolentiae* o da *metus publicae potestatis*»⁴⁹.

Tale finalità è ravvisabile anche nel divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, il quale – come rilevato nel punto 5.5 del Considerato in diritto – funge da «temperamento di sistema» rispetto all'elezione diretta, ponendosi come strumento volto a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della *par condicio*, della libertà di voto e della genuinità della competizione elettorale.

⁴⁴ Corte cost. sentt. nn. 344/1993. Ma in tal senso anche Corte cost. sentt. n. 45 del 1977, n. 5 del 1978.

⁴⁵ Mi riferisco alla sentenza n. 60 del 2023 e alla sentenza n. 192 del 2024, entrambe riprese in Corte cost. n. 64/2025.

⁴⁶ Nelle sentenze n. 407 del 1992 e n. 141 del 1996. Cfr. anche Corte cost., sentenza n. 132 del 2001, in cui la Corte sembra addirittura equiparare i due istituti affermando testualmente che «le fattispecie di incandidabilità, e quindi di ineleggibilità (...) rappresentano (...) l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche».

⁴⁷ La Corte costituzionale non ha mancato di porsi in modo critico rispetto alla disciplina delle cause ostative in esame. Nella sentenza n. 84 del 2006 ha affermato «Un sistema che non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali, non assicura la genuinità della competizione elettorale [...] e induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità».

⁴⁸ Corte cost., sentt. nn. 283 e 257 del 2010; nn. 217 e 84 del 2006.

⁴⁹ La stessa *ratio*, continua la Corte, è espressamente richiamata dall'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004, che definisce le cause di ineleggibilità come quelle ricorrenti «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati». Corte cost. sentenza n. 64 del 2025. Punto 6.2 Considerato in diritto.

Tuttavia, al punto 6.3 del Considerato in diritto, la Corte riconosce che l'istituto in esame *opera* «come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità», evidenziando come la condizione ostativa alla candidatura non sia eliminabile dall'interessato. In effetti, a differenza delle cause di ineleggibilità, che sono normalmente rimovibili qualora l'interessato cessi dalle funzioni incompatibili entro il termine fissato per la presentazione delle candidature (art. 2, comma 1, lett. b), l. n. 165/2004), il divieto di terzo mandato consecutivo presenta una rigidità non neutralizzabile *ex ante*.

Eppure, si affretta a precisare la Consulta, tale carattere è «recessivo» sia rispetto allo scopo perseguito dal divieto, sia rispetto alla nozione “storica” di ineleggibilità affermata in via legislativa e consolidata in giurisprudenza.

Si delinea, in definitiva, una soluzione di compromesso che, pur non priva di ambiguità, rappresenta il punto di equilibrio tra i diversi profili coinvolti e consente di mantenere la disciplina del divieto nell'ambito della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost.

4. Principio fondamentale: *self or not self executing?*

Chiarita la natura concorrente della materia relativa al limite dei mandati del Presidente della Giunta, la principale questione oggetto di questo saggio ruota intorno alla reale natura giuridica della norma, nella dialettica tra principi fondamentali e norme di dettaglio.

In particolare, ci si chiede se il divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti della giunta regionale sia immediatamente operativo o richieda un intervento normativo regionale di recepimento e attuazione. In altre parole: la legge quadro che detta i principi fondamentali nelle materie concorrenti, ha come unico effetto quello di consentire ai legislatori regionali di predisporre la disciplina di dettaglio, oppure, quando sufficientemente dettagliata, dispiega effetti normativi autonomi, anche in assenza di una normativa regionale di recepimento?

Nel tentativo di rispondere a questa domanda è necessario operare da subito delle considerazioni.

Va premesso che, la potestà concorrente, è considerata «uno dei piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano»⁵⁰, poiché realizza un'ampia area intermedia, che non sarebbe né di vera e propria competenza, né di vera e propria gerarchia. Una zona grigia che spinse Crisafulli a parlare di «concorso vincolato tra fonti»⁵¹. Nella misura in cui la legge cornice, fissando i principi fondamentali,

⁵⁰ R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. Commento all'art. 1, commi 2-6*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, Bologna 2003, p. 3.

⁵¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1975, p. 189. Qui l'A. afferma «nei rapporti tra leggi statali e regionali, almeno e sicuramente con riferimento alla legislazione regionale concorrente o bipartita, dove c'è, tra le due fonti e sulle medesime materie, concorso possibile, ed anzi necessario, ma “vincolato”: alla legge statale spettando porre e modificare i principi, alla legge regionale dettare la restante disciplina, entro i limiti dei principi»; inoltre l'A. in *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti normative*, in Aa. Vv., *Studi in memoria di G. Zanolini*, Vol. III, Milano 1965, 173 ss., spec. 204 -205 quando parla del rapporto tra legge statale e regionale scrive di un rapporto situato

condiziona il contenuto della norma regionale di dettaglio in quella stessa materia, la potestà concorrente realizza una sorta di rapporto gerarchico articolato, però, non sul grado, non sul livello formale della fonte (trattandosi, in entrambi i casi, di fonti di rango primario) bensì sul contenuto prescrittivo delle norme. Legge statale e legge regionale sono entrambe competenti a disciplinare la stessa materia, ma lo fanno in modo diverso. Una diversità che presuppone a monte, da un punto di vista prima logico e poi giuridico, il condizionamento dei principi fondamentali rispetto alle norme di dettaglio⁵².

Ancora oggi, la principale criticità è rappresentata dalle difficoltà inerenti alla definizione del concetto di “principi fondamentali” e alla demarcazione del confine tra norme di principio e norme di dettaglio⁵³.

In linea teorica, i principi fondamentali (legge dello Stato) garantiscono l’unitarietà, mentre i dettagli (legge regionale) realizzano la differenziazione⁵⁴. In questo pendolo che oscilla tra la potestà statale e la potestà regionale, l’ago si colloca proprio nella esatta definizione di principio fondamentale.

Sul punto, la dottrina ha adottato approcci interpretativi non sempre univoci. Una prima impostazione riconduce i principi fondamentali a norme generali e astratte che, pur collocandosi al livello statale, devono limitarsi a fissare l’ossatura essenziale della materia, lasciando ampi margini di autonomia alla regolazione regionale⁵⁵. Altro approccio, più pragmatico, valorizza la funzione dei principi fondamentali come presidi dell’unità dell’ordinamento, richiedendo che la loro previsione ad opera dello Stato non resti confinata a un mero enunciato di principio, ma venga caricata di contenuti concreti. La legge statale sui principi non può ridursi a una base di legalità meramente formale: solo se dotata di effettività sostanziale essa può fungere da freno alla frammentazione e garantire il rispetto del principio di legalità⁵⁶. Tali principi

“ai confini” della competenza poiché la legge statale, nel disporre di principi, condiziona in vario modo la legge regionale «e pertanto la gerarchia, almeno potenziale, non è, qui, completamente eliminata e sostituita dalla separazione di competenza».

⁵² Non trattandosi di una gerarchia basata sulla forza formale ma (solo) sulla capacità condizionante espressa dai principi fondamentali, Crisafulli poté disgiungere la gerarchia delle fonti dalla gerarchia delle norme, parlando appunto di «gerarchia di contenuti» in V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1960, 262 ss., spec. 286. Inoltre, proprio per questo combinarsi dei limiti orizzontali con i limiti verticali, dell’elemento territoriale con quello delle materie e dei contenuti normativi o dei modi di disciplina, Crisafulli definiva il “concorso vincolato” come un criterio composito (cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 963). Queste conclusioni sembrano le stesse accolte dalla Corte costituzionale, laddove ha parlato di «uguale valore giuridico» della legge regionale rispetto a quella statale, «sia pur nei limiti previsti dalla nostra Costituzione» (Corte cost. sent. n. 389 del 1991, punto 3.2 del *Cons. in dir.*)

⁵³ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 199.

⁵⁴ M. CARLI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 101.

⁵⁵ Cfr. A. BARBERA, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1989; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2014.

⁵⁶ M. LUCIANI, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, intervento nel sito dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti, 2002, p. 6.

sono chiamati a definire quegli standard normativi che solo lo Stato è in grado di assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, in attuazione del principio di uguaglianza⁵⁷.

In realtà, a colmare la lacuna lasciata dalla Costituente è intervenuta la giurisprudenza costituzionale⁵⁸.

La Corte, ad esempio, ha chiarito che un intero testo legislativo statale non costituisce di per sé norma di principio⁵⁹; oppure, che la qualificazione di una norma statale come principio fondamentale, non può discendere da «apodittiche affermazioni del legislatore stesso»⁶⁰ ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento.

Ma al di là di queste affermazioni sorte progressivamente per risolvere questioni più o meno circoscritte, la Corte non ha fornito una nozione univoca di principio fondamentale, scegliendo piuttosto di ricostruirla di volta in volta, materia per materia, preferendo ora il criterio sostanziale⁶¹, ora il criterio formale⁶², e in ogni caso escludendo che la nozione di «principio fondamentale» possa avere carattere di universalità e rigidità, e, dunque, che «l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali [...] (possano) essere individuati in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa», richiedendo che esse «necessariamente [siano] calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono»⁶³.

Tuttavia, pur in assenza di coordinate interpretative certe, ai fini di questa indagine sul «principio fondamentale» di cui all'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004, si rivela illuminante la pronuncia della Corte costituzionale n. 177 del 1988. Qui la Corte offre una definizione in negativo di principio fondamentale, argomentando che le norme di principio non sono «statuizioni al più basso grado di astrattezza e [...] insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori» e soprattutto, non richiedono ai fini della loro concreta applicazione «soltanto un'attività di materiale esecuzione». Inoltre, continua la Corte, le norme di principio sono espressione di «scelte politiche legislative fondamentali [...] tali da costituire un punto di riferimento per l'esercizio del potere legislativo regionale».

E, in tale ultimo senso, la norma di principio assolve ad una funzione che in modo imprescindibile appartiene allo Stato: dettare una disciplina minima uniforme per le Regioni che avranno poi il compito di implementarla attraverso norme di dettaglio. Ma questo «perimetro comune»⁶⁴ stabilito dal legislatore

⁵⁷ Così, A. LUCARELLI, *Ripensare il principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato. Atti del Convegno. Napoli 22 e 23 marzo. 2002*, Milano, 2003, p. 67.

⁵⁸ Sul punto, fra le molte, vedasi Corte cost., sentt. n. 181 del 2006; n. 237 del 2009, n. 16 del 2010, n. 272 del 2013.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 83 del 1982.

⁶⁰ Così, Corte cost. sent. n. 85 del 1990.

⁶¹ *Ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 272/2013, n. 16/2010, n. 237/2009 e n. 181/2006, Corte cost., n. 119/2010 e n. 310/2011.

⁶² *Ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 13 del 2004; n. 278 del 2010; n. 341 del 2010; n. 96 del 2012; n. 272 del 2013.

⁶³ Cfr. Corte cost. sentenza n. 50/2005; sentenza n. 336/2005; sentenza n. 16/2010.

⁶⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XVII ed., Giuffrè, Milano, 2024, p. 736.

statale deve essere tale da «lasciare uno spazio di intervento alle regioni nel definire la disciplina di dettaglio – conformemente a quanto stabilito dall’art. 117.3 Cost. – sia pure al solo fine di restringere le potenzialità edificatorie»⁶⁵.

L’art 2, lettera f) - «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto» - è principio fondamentale nella parte in cui vuole assicurarsi che sia garantita su tutto il territorio nazionale una disciplina comune e in ragione del suo grado di precisione, chiarezza e dettaglio sembrerebbe trovare il proprio fondamento non tanto nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, quanto nei principi fondativi della forma repubblicana dello Stato. In tal senso, essa assume i tratti di una regola che, pur formalmente qualificata come principio fondamentale, si impone come immediatamente operativa, in quanto strumentale alla salvaguardia di valori costituzionalmente protetti.

Già a prima lettura, è evidente che la formulazione dell’art. 2 lettera f) nella sua chiarezza e determinatezza, non necessita di alcuna regolazione regionale per essere applicata. Infatti, come rilevato da unanime dottrina⁶⁶, il precetto normativo della “non immediata rieleggibilità”, non statuisce un principio astratto, bensì una regola vincolante, individuando in maniera inequivocabile e precisa il numero massimo di mandati consecutivi e non lasciando margini significativi di discrezionalità al legislatore regionale⁶⁷.

Non residuando alcun margine di intervento per le Regioni, il principio che nel dettaglio si fa regola, diverrebbe così immediatamente operativo⁶⁸.

Numerosi e diversificati sono, del resto, gli argomenti a favore di una qualificazione della disposizione come norma *self-executing*, cioè immediatamente applicabile anche in assenza di legislazione regionale attuativa.

⁶⁵ Corte cost. sent. n. 84/2017.

⁶⁶ In senso favorevole all’immediata operatività del limite del “doppio mandato” del Presidente di Regione, Cfr., fra gli altri, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, p. 210; A. PERTICI, *Art. 122...*, cit., pp. 2436 e ss.; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione...*, cit., pp. 7 e ss.; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato...*, cit., p. 22; G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015, pp. 2 e ss.; Cfr. M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2021, p. 18; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 364 e ss.; Più di recente, E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato»*, op. cit., pp. 1263 e ss.

Fra i pochissimi, contrario alla automatica operatività del limite in parola è L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, pp. 3 e ss.

⁶⁷ A dimostrare il valore di disciplina autonoma e puntuale, anche la circostanza per cui: “Dove il legislatore regionale è intervenuto, si è limitato a ribadire pedissequamente il divieto di terzo mandato consecutivo, senza darvi alcun ulteriore svolgimento: una conferma – si direbbe – del basso grado di astrattezza di quella disposizione, che non richiederebbe altro che un’attività di materiale riproduzione da parte delle Regioni”. L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, op. cit., p. 22,

⁶⁸ «Un principio fondamentale (...) che sembra piuttosto un dettaglio» così, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 279.

In primo luogo - in continuità con quanto detto nel precedente paragrafo a proposito della «autoqualificazione» della fonte - la giurisprudenza costituzionale sostiene oramai da tempo che la qualificazione formale operata dal legislatore non è vincolante per l'interprete che deve valutare, in ciascun caso, il carattere sostanziale della norma⁶⁹.

Inoltre, la Corte, nella sua giurisprudenza sia precedente che successiva alla riforma del Titolo V, ha sempre manifestato una certa tendenza ad avallare la legittimità costituzionale della norma statale recanti i principi fondamentali in materia, quando quest'ultima presentasse un grado di determinatezza tale da essere esente da implementazioni ad opera delle regioni e, soprattutto quando dalla sua diretta applicazione dipendesse la tenuta di interessi costituzionalmente rilevanti.

Infatti, già da prima della riforma dell'art 117 Cost., il legislatore statale, di fronte al rischio di inerzia delle regioni a conformarsi ai nuovi principi fondamentali da esso stabiliti, intervenne con l'art. 10 della legge n. 62/53 (legge Scelba). Questa norma formalizza la «capacità abrogativa diretta» di quei (nuovi) principi fondamentali che contrastano con la (pregressa) disciplina regionale e che, come argomenta la dottrina⁷⁰, sono dotati di un grado di determinatezza tale per cui per dispiegare i loro effetti abrogativi non richiedono alcuna ulteriore attività di recepimento. Insomma, davanti a un principio fondamentale sufficientemente dettagliato - in quanto finalizzato a dare *effettività* ai principi propri della forma repubblicana dello Stato, nell'ambito dei quali si definisce anche il regime delle competenze - e al duplice rischio che questo restasse privo di effettiva applicazione, sia per mancato recepimento sia per contrasto con la previgente legislazione regionale, il legislatore statale ha scelto di attribuirgli efficacia diretta e abrogativa.

Nella medesima scia, lo Stato aveva escogitato una soluzione per assicurare l'applicazione dei principi fondamentali privi delle caratteristiche di cui sopra. Infatti, per evitare che l'inerzia regionale nell'approvazione delle norme di dettaglio, vanificasse la propria potestà di principio, si diede vita alla prassi di corredare la legislazione di principio con norme puntuali di dettaglio.

Una prassi che incontrò avvallo nella Corte costituzionale che, per offrirle copertura costituzionale, elaborò la categoria delle «norme statali cedevoli di dettaglio»⁷¹: il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza legislativa, era legittimato ad introdurre anche norme di dettaglio, immediatamente efficaci ma «solo per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua

⁶⁹ *Ex plurimis*, sentenze n. 354 e 355 del 1994; n. 1033 del 1988.

⁷⁰ R. BIN, voce «Legge regionale» in *Digesto*, IX pubbl., 1994, ora anche in *Saggi e materiali di diritto regionale*, (a cura di) A. BARBERA E L. CALIFANO, Maggioli, Rimini 1997, p. 27 ss.; A. ANZON, *Legge cornice*, in *Enc. Giur.*, 1991, p. 1 e ss; nonché in A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, I, Giuffrè, 1997, pp. 745 ss. Più di recente, in riferimento ai profili oggetto della presente indagine, si veda G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: «nuovi» principi e «vecchia» disciplina statale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 508 ss.

⁷¹ Corte costituzionale sent. n. 214 del 1985.

competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento». E, continua la Corte - per la parte che maggiormente ci interessa - «se allo Stato non fosse consentito di normare anche in dettaglio [...] si paventerebbe l'assurdo risultato per cui principi resterebbero senza effettiva applicazione, compromettendo l'intera regolazione della materia alla quale essi si riferiscono».

La Corte elabora quindi la regola della cedevolezza per garantire che la normazione dello Stato non restasse *sine die* ostaggio delle Regioni, bollando come «assurda» tale ipotesi.

Queste soluzioni escogitate dalla Corte hanno trovato applicazione anche a seguito delle novità apportate all' art. 117 Cost. nel 2001⁷².

In particolare, il giudice delle leggi per continuare a riconoscere validità alle norme statali di dettaglio ha fatto ricorso al criterio della «chiamata in sussidiarietà»⁷³. Nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte ritiene legittime le norme statali volte a rendere operative le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà, sostenendo che la disciplina suppletiva, seppure realizzasse una temporanea compressione della competenza legislativa regionale, era necessaria perché finalizzata ad assicurare nell'immediato l'esecuzione di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare «esigenze unitarie che non possono essere esposte al rischio dell'ineffettività»⁷⁴.

Conferma definitiva ci è offerta dalla recente sentenza n. 64/2025 della Corte, che nel punto 1 del Considerato in diritto afferma: «Il divieto risponderebbe alla *ratio* di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale»⁷⁵.

Sul punto, anche la dottrina ha osservato che non può escludersi che i principi fondamentali sanciti nella legge-quadro⁷⁶ risultino – legittimamente – formulati con sufficiente puntualità da essere autoapplicativi, «se non altro, nel caso in cui pongano divieti, che legislatori locali debbono solo rispettare»⁷⁷.

⁷² *Ex plurimis*, si segnalano: Corte cost. sentenza n. 303 del 2003; sentenze n. 50 e n. 384 del 2005; n. 196 del 2004; n. 13 del 2004; n. 275 del 2012.

⁷³ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, CEDAM, Padova, 2023, p. 183.

⁷⁴ Cfr. E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 1-2, 2003.

⁷⁵ Corte cost. sent. n. 64/2025.

⁷⁶ L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, CEDAM, Padova, 1958, p. 140; G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, p. 278; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991, p. 14; R. TOSI, *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza concorrente*, cit., p. 173; R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi e domani*, in *Le Regioni*, n. 1/2, 2021, p. 49.

⁷⁷ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 333-334.

A proposito di leggi cornice⁷⁸, Lavagna già a suo tempo, si interrogò in ordine al possibile condizionamento «dell'efficacia delle leggi cornice nell'ambito delle Regioni»⁷⁹ alla recezione di queste da parte di una legge regionale. L'Autore chiarì che le leggi cornice, in quanto leggi dello Stato sono «di per sé obbligatorie in tutto il territorio nazionale» e vanno applicate «indipendentemente dalla recezione ad opera della Regioni» e, vi è di più, «indipendentemente dalla loro invadenza nella competenza legislativa regionale, che potrà solo provarne una dichiarazione di illegittimità costituzionale»⁸⁰.

Anche, Bin, non manca di sottolineare come la disciplina dettata dal legislatore statale nell'ambito della potestà concorrente sia spesso una disciplina completa, la cui operatività non è condizionata dall'attuazione regionale: sia perché è stata pensata come legge di riforma del settore, più che come legge-cornice destinata ad operare nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni; sia perché è attraverso la posizione di norme di dettaglio che il legislatore statale persegue l'obiettivo di una pronta e uniforme applicazione della legge su tutto il territorio nazionale, non pregiudicative dall'eventuale inerzia del legislatore locale⁸¹.

Un argomento a favore della diretta applicabilità delle norme di principio sufficientemente dettagliate è certamente rinvenibile nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, che ha riconosciuto l'efficacia diretta di alcuni tipi di direttive, anche in assenza di recepimento interno, quando le loro disposizioni risultano chiare, precise e incondizionate e attribuiscono diritti soggettivi identificabili. La nozione di direttiva (*rectius* norma) *self-executing*, creata dalla Corte nell'ambito dell'interpretazione evolutiva che ha dato ai Trattati, prescinde dal dato formale e conferisce effetti diretti alle norme – ovvero delle regole di diritto - che si possono ricavare dalle loro disposizioni sufficientemente dettagliate dell'atto⁸².

Alla luce del forte condizionamento esercitato dalle fonti eurocomunitarie sul diritto interno - a partire dal primato del diritto eurocomunitario⁸³ - il tema della diretta applicabilità di alcune norme europee si inserisce in un quadro sistematico ben definito e consolidato anche della Corte costituzionale⁸⁴.

⁷⁸ Sulle leggi-cornice, Cfr. F. CUOCOLO. *Le leggi-cornice nei rapporti fra Stato e Regione*, Giuffrè, Milano, 1967; G. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970; F. A. ROVERSI MONACO, *La legislazione di cornice*, in *Potere statale e riforma regionale*, Bologna, 1976; F. CUOCOLO, *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Quad. reg. li*, 1982; M. SCUDIERO. *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, in *Le Regioni*, 1983.

⁷⁹ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., UTET, Torino, 1985, pp. 235-261.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 261

⁸¹ R. BIN, voce “Legge regionale”..., *cit.*, pp. 187 e ss.

⁸² G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 303

⁸³ L'articolo 117.1 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha fornito “copertura costituzionale” alla superiorità delle norme europee sul diritto interno. E le sue implicazioni sono molteplici.

⁸⁴ Da ultimo, Corte cost. sentenza n. 181/2024. Cfr. R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025

La logica di attribuzione alle direttive sufficientemente dettagliate di un valore precettivo e autoapplicativo è infatti pienamente assimilabile alla costruzione delle leggi cornice contenenti principi fondamentali di dettaglio.

Anche nel nostro ordinamento, la Corte ha ammesso che in alcune ipotesi le norme statali, pur formalmente qualificate come principi, possano contenere prescrizioni immediatamente precettive (norme di dettaglio), giustificate dalla necessità di assicurare la coerenza dell'ordinamento e la tutela di interessi unitari.

Il meccanismo è quindi sostanzialmente analogo: nell'ordinamento europeo la Corte di giustizia interviene per garantire la prevalenza e l'effettività della norma europea su quella interna, anche in caso di inattività dello Stato destinatario⁸⁵; nel sistema italiano la Corte costituzionale consente che, a fronte di determinate esigenze di carattere unitario le norme statali di dettaglio possano assumere un contenuto autoapplicativo, prescindendo dall'intervento regionale.

A scrivere la parola fine sulla discussione relativa alle caratteristiche dei principi fondamentali è intervenuta la Corte costituzionale che, nella sentenza n. 64/2025, afferma: «anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale, può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale [...] in ragione della loro vocazione finalistica ad assicurare un'esigenza non di omogeneità ma di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale». Da ciò la Corte ne deduce che il divieto di terzo mandato consecutivo, al pari di ogni divieto normativo, «esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale, al quale, pur tuttavia restano degli spazi “interstiziali” di regolazione»⁸⁶, cioè spazi di intervento regionale destinati a colmare gli interstizi lasciati aperti dalla disciplina per principi del legislatore nazionale.

Tuttavia, a questa inequivoca presa di posizione circa l'esatta natura dell'art. 2, comma 1, lettera f) non hanno fatto seguito – ad avviso di chi scrive – conseguenze pienamente coerenti con le premesse affermate, come meglio si dirà nel paragrafo successivo.

5. Lo stato dell'arte e le incoerenze della sentenza n. 64/2025

Lo stato dell'arte, a partire dalle prime elezioni regionali svoltesi secondo il nuovo sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta, restituisce un'immagine profondamente diversa da quella che ci si sarebbe potuti attendere alla luce del quadro teorico ricostruito.

⁸⁵ L'effetto utile del diritto comunitario verrebbe ridotto se il giudice non potesse applicarlo immediatamente. Qualsiasi norma statale che porta una riduzione o limitazione della concreta effettività del diritto comunitario è incompatibile con le esigenze inerenti alle caratteristiche della natura dell'ordinamento comunitario. S. M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, E. S., Napoli, 2009, p. 17.

⁸⁶ Corte cost. sent. n. 64/2025, punto 7.2 Considerato in diritto

È evidente che le argomentazioni sopra esposte non si sono rivelate sufficientemente idonee ad orientare né la giurisprudenza di merito prima, né quella di legittimità dopo.

Per anni, nel silenzio della Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi per la prima volta sulla questione solo nel 2025 – ha prevalso l’assunto secondo cui l’art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004 non fosse suscettibile di immediata applicazione. Sulla base di tale interpretazione, si è valorizzato il principio di continuità: fino a quando non sarebbero intervenute le regioni con la normativa di dettaglio si sarebbe applicata la disciplina precedente: cioè la legge n. 154 del 1981.

Sul punto, tuttavia, appare indispensabile un chiarimento, al fine di evitare che il principio di continuità venga piegato a logiche strumentali e snaturato nella sua funzione originaria. Anche la continuità normativa deve essere al servizio della tenuta dei principi democratici fondamentali.

L’applicazione del principio di continuità normativa risulta dunque coerente fino al 2004, cioè fino all’adozione da parte dello Stato della legge quadro n. 165/2004⁸⁷.

In quel contesto, le Regioni avrebbero potuto legiferare pur in assenza di una legge cornice che stabilisca i nuovi principi fondamentali della materia, traendo gli stessi dalla preesistente legislazione statale⁸⁸.

E in assenza di intervento legislativo regionale, è da ritenersi vigente, in attuazione del principio di continuità⁸⁹, la legislazione statale adottata in conformità al quadro costituzionale previgente⁹⁰.

Tale soluzione appariva necessaria, nonostante costituisse una prima evidente anomalia sistemica: c’era una nuova forma di governo regionale introdotta dalla legge cost. n. 1/1999, che ha previsto l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, ma si continuava ad applicare una legge che – legittimamente – nulla diceva in termini di limiti ai mandati.

La situazione si complica invece dopo il 2004, quando l’intervento della legge n. 165/2004 avrebbe dovuto segnare il definitivo superamento del principio di continuità e l’avvio di una disciplina uniforme dei limiti alla rieleggibilità dei Presidenti di Regione.

In tale quadro, appare particolarmente criticabile il perdurante richiamo al principio di continuità da parte della giurisprudenza di legittimità.

All’indomani della l. n. 165/04, la Cassazione chiariva che «i principi fondamentali stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell’ordinamento, (solo) in quanto il legislatore regionale abbia effettivamente esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli»⁹¹ e rifacendosi alle

⁸⁷ «Poiché manca tutt’oggi la legge determinativo di tali principi fondamentali, e gioco forza rivolgersi alle norme dell’ordinamento giuridico statale vigente» così Corte cost. sentenza n. 201 del 2003.

⁸⁸ Cort. Cost. sent. n. 196 del 2003. Si riconferma anche nel nuovo assetto costituzionale, il criterio della fungibilità tra principi espressi e principi impliciti. Cfr. Corte cost. sentenza n. 282 del 2002.

⁸⁹ Principio poi generalizzato con la legge “La Loggia”. Sul punto, A. LUCARELLI, *Ripensare il principio di legalità...*, cit., p. 73.

⁹⁰ Corte cost., ord. n. 383/2002; ord. n. 223/2003.

⁹¹ C. cass. sent. n. 4327/2005.

già citate ordinanze della Corte costituzionale (Corte cost., ord. n. 383/2002; ord. n. 223/2003) – intervenute, si ribadisce, prima del 2004 - ricavava la conseguenza che, laddove la Regione non abbia adottato una propria disciplina elettorale compiuta⁹² «deve ritenersi l'efficacia nella Regione della normativa statale preesistente [...] con conseguente applicabilità delle norme della l. n. 154 del 1981»⁹³. A questo orientamento⁹⁴, si rifacevano le magistrature di merito chiamate per la prima volta a pronunciarsi specificatamente sull'art. 2 lettera f).

Il Tribunale e la Corte di Appello di Milano⁹⁵ e di lì a poco, il Tribunale e la Corte d'Appello di Bologna⁹⁶, sentenziavano il diniego della decadenza dalla carica rispettivamente per Roberto Formigoni e Vasco Errani eletti per il loro terzo mandato consecutivo, in forza dell'inciso di cui all'art. 2. lettera f) che stabilisce come la «previsione della non immediata rieleggibilità [...] del Presidente» sia destinata ad operare «sulla base della normativa regionale adottata in materia». Tanto bastò alla magistratura sia in primo che in secondo grado – unitamente all'applicazione del principio di successione delle leggi nel tempo - per concludere che la norma si rivolgeva soltanto al legislatore regionale, senza statuire una causa di ineleggibilità immediatamente operativa.

Pertanto, in assenza – e nelle more - della predisposizione di una esaustiva disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità ad opera dalla regione, continuava ad applicarsi la legislazione precedente in materia.

In linea teorica, in presenza dell'omesso adeguamento della legislazione regionale in potestà concorrente ad un principio fondamentale della legge statale, il giudice avrebbe potuto sollevare l'eccezione di incostituzionalità sulla legge regionale nella parte in cui non prevede il divieto di terzo mandato⁹⁷. Tuttavia, nel caso di specie, né la Regione Lombardia, né la Regione Emilia-Romagna avevano legiferato in materia di ineleggibilità, e quindi apparentemente mancava il mezzo attraverso il quale veicolare una censura di incostituzionalità per omissione⁹⁸.

L'interpretazione attribuita alla formula di rinvio «sulla base della normativa regionale adottata in materia», inserita dall'art. 2, co. 1, lett. f), l. n. 165/2004, deve essere letta in termini costituzionalmente orientati. Tale rinvio, infatti, appare più come una clausola di stile che come una condizione sospensiva, giacché la

⁹² C. cass. sezioni unite 16898/2006.

⁹³ C. cass. sent. n. 16218/2007.

⁹⁴ «Quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981 continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione a mano a mano che le regioni stesse legiferano», così, Corte cost. sent. n. 143 del 2010.

⁹⁵ Tribunale di Milano, I sez. civile, sentt. 14 luglio 2010, nn. 9052 e 9053 e Corte d'appello Milano, sent. n. 1404/2011.

⁹⁶ Tribunale di Bologna, I sez. civile, sent. 28 settembre 2010 n. 2509 e Corte d'appello Bologna sent. n. 453/2011.

⁹⁷ B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. XII.

⁹⁸ R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 199 ss.

potestà legislativa regionale in materia è *in re ipsa*, è già prevista e garantita dall'art. 122 Cost., e non necessita di ulteriori legittimazioni formali.

Oggi, la Consulta ha confermato tale lettura nella sentenza n. 64/2025, chiarendo che il rinvio in parola è formulato «in termini ampi e generici» e risponde a una logica di compromesso tra due esigenze potenzialmente in tensione: «da un lato, assicurare un certo grado di autonomia regionale, dall'altro imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame»⁹⁹. Pertanto, tale rinvio deve essere interpretato come riferito a «tutta la normativa regionale in materia elettorale e non esclusivamente – né necessariamente – a disposizioni specificamente dedicate alle ipotesi di ineleggibilità»¹⁰⁰.

È sufficiente, secondo la Corte, che le regioni ordinarie - nelle quali a partire dalla riforma del '99 opera il sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta – abbiano adottato «anche in modo frammentario» una «qualsiasi»¹⁰¹ disciplina legislativa concernente «(anche solo) uno dei molteplici aspetti della materia elettorale» perché il divieto di terzo mandato consecutivo diventi applicabile, senza necessità di ulteriori specificazioni.

Stando a questa interpretazione, la funzione della clausola di rinvio si esaurisce nel consentire alle regioni di specificare le modalità attuative del divieto e non certo a rimettere alla loro discrezionalità la scelta se rispettarlo o meno. In questa prospettiva, il limite dei due mandati consecutivi si configura come una sorta di “*limite minimo*” che la Regione può eventualmente aggravare, rendendolo ancora più restrittivo, ma mai superare¹⁰². In questa lettura, il limite ai mandati assume il valore di standard democratico inderogabile, di principio che non si esaurisce nella dimensione della competenza, ma che svolge una funzione strutturante dell'ordine costituzionale, imponendo alle regioni un divieto insuscettibile di neutralizzazione tramite omissioni o rinvii tattici.

Tuttavia, al netto delle parole della Corte, i legislatori regionali hanno sinora offerto una lettura particolarmente riduttiva della clausola di rinvio, utilizzandola più per eludere che per integrare in senso garantista la previsione statale. Tale prassi è stata certamente favorita anche dalla persistente ambiguità

⁹⁹ Corte cost. sentenza n. 64/2025, Considerato in diritto punto 7.3.

¹⁰⁰ È con questa formula che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 122 Cost. dell'articolo 1, comma 1, della legge regione Campania numero 16 del 2024 che dopo aver formalmente recepito il divieto di terzo mandato consecutivo proseguiva prevedendo che «ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge». La Campania si è dotata di una legge elettorale nel 2009 (legge Regione Campania n. 4/09). Tale disciplina si limita a prevedere che all'elezione diretta del Presidente si applica la l. n. 108/68 e la l. n. 43/95 così come integrate *ex art.* 5 l. cost. n. 1/99. Tuttavia, l'art. 1, comma 3, contiene la formula di rinvio «in quanto compatibili si applicano le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare vigenti in materia». Tra le norme a cui il legislatore regionale rinvia «rientra, appunto, l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004». Così, Cort cost. sentenza n. 64/25, punto 1 Considerato in diritto.

¹⁰¹ L'espressione «qualsiasi legge in materia elettorale» la si legge nel comunicato stampa della Corte costituzionale del 9 aprile 2025.

¹⁰² «Le regioni ordinarie non hanno la facoltà ma l'obbligo di conformarsi al principio fondamentale», così Corte cost. sent. n. 64/2025, Considerato in diritto, punto 7.3.

del quadro giurisprudenziale, frutto di formule compromissorie – inclusa quella adottata dall’ ultima sentenza – che non chiariscono se ci si trovi di fronte a una norma-principio orientata all’attuazione dei valori fondativi della forma repubblicana dello Stato, o piuttosto a una disciplina riconducibile alla competenza concorrente, il cui effetto vincolante presuppone, anche alla luce dell’art. 122 Cost., un intervento legislativo di dettaglio.

Ricapitolando, se è comprensibile, pur con riserve, il ricorso al principio di continuità nel periodo precedente al 2004, con l’entrata in vigore della legge n. 165/2004, stando alla lettura offerta dalla giurisprudenza di merito intervenuta in materia, si è venuta invece a creare una situazione paradossale. Le Regioni si sono trovate di fronte a due possibili opzioni.

Da un lato, alcune Regioni hanno scelto deliberatamente di non legiferare, “congelando” quindi la legge statale e invocando il principio di continuità per continuare ad applicare una normativa incompatibile con il nuovo assetto costituzionale e soprattutto che non prevede alcun limite al numero dei mandati. In tal modo si è finito per rinviare *sine die* l’operatività di un principio fondamentale dettato dallo Stato.

Dall’altro lato, altre Regioni hanno legiferato e recepito formalmente il limite, ma hanno giocato sul principio di successione delle leggi del tempo, allo scopo di manipolare il *dies a quo* della sua efficacia. Hanno scelto strategicamente il momento più favorevole politicamente per introdurre il divieto, in modo che in virtù dell’irretroattività della legge, i mandati precedenti venissero “azzerati” consentendo ai Presidenti in carica di conseguire un ulteriore mandato. I casi del Veneto¹⁰³, delle Marche¹⁰⁴ e l’ultimo, con i dovuti distinguo, della Campania costituiscono esempi emblematici di tale strategia.

Entrambe queste opzioni rappresentano comportamenti di evidente “frode” alla Costituzione e pongono seri problemi di compatibilità con i principi fondativi della nostra forma di Stato e di governo.

Sono queste le ipotesi che Mortati aveva già lucidamente previsto a fine anni Settanta – quando le regioni ancora non erano partite! - come possibili «anormalità del sistema»¹⁰⁵, dovute al rischio che il mancato coordinamento fra legislazione statale e regionale potesse tradursi in vuoti normativi o in una gestione distorta delle competenze concorrenti.

¹⁰³ La prima legge sul sistema elettorale della regione Veneto è del 2012 è la l.r. Veneto 5/2012 (Norme per l’elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale). All’ art. 6.2 recepisce formalmente il divieto di terzo mandato consecutivo: “Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi”. All’ art 27.2 precisa che l’art. 6.2 si applica “con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge”. Risultato: il Presidente Zaia ha svolto tre mandati consecutivi, il primo nel 2010, il secondo nel 2015 e l’ultimo nel 2020.

¹⁰⁴ La regione Marche provvede ad introdurre la propria legge elettorale regionale da subito, nel dicembre del 2004 (l. r. Marche n. 27 del 2004). Non recepisce espressamente il divieto di terzo mandato consecutivo ma fa esplicito rinvio alle «norme sull’ineleggibilità e l’incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Per consentire poi al Presidente Spacca di candidarsi per il terzo mandato consecutivo, interviene una legge modificativa della precedente, la numero 5 del 2015 che replica lo stesso schema di quella veneta. Recepisce espressamente il limite ma lo fa decorrere solo per il futuro.

¹⁰⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico...*, cit., p. 863.

Considerato che il limite al numero dei mandati investe una questione fondativa della stessa architettura democratica, ossia quella del contenimento del potere e della necessaria alternanza istituzionale, si impone una riflessione critica sull'impostazione fatta propria dalla Corte costituzionale nella sua prima vera sentenza in materia.

Permane, ancora oggi, un elemento di ambiguità nella posizione della Consulta. Se, da un lato, si afferma la natura di «principio autoapplicativo e immediatamente operativo, che non chiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale»¹⁰⁶ del divieto di terzo mandato consecutivo, dall'altro si insiste sulla necessità di dare un qualche significato alla clausola di rinvio contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera f), che vincola l'applicazione del divieto alla «normativa regionale adottata in materia». Tuttavia, tale rinvio non può essere interpretato in modo da mettere in discussione la vigenza e l'efficacia del principio stesso. Inoltre, non appare adeguatamente motivata la tesi per cui l'applicazione del divieto non possa farsi risalire al 2004, data di entrata in vigore della legge n. 165, sulla base dell'esigenza che esso sia «ancorato»¹⁰⁷ alla normativa regionale per rispetto della volontà del legislatore.

Una simile posizione si espone, infatti, al rischio di una contraddizione logica: se davvero il principio è “autoapplicativo e immediatamente operativo”, non si comprende perché debba necessariamente intervenire una legge, anche solo “frammentaria”, affinché esso produca effetti.

In tal modo, si finisce così col riconoscere alle Regioni un potere di attivazione – e di converso di disattivazione – all'efficacia di un principio fondamentale. È un esito logicamente incoerente e giuridicamente inaccettabile, in contrasto con la funzione stessa dei principi fondamentali, che mirano a garantire un livello essenziale di uniformità normativa tra le diverse Regioni sin dal loro ingresso nel panorama giuridico.

La stessa Corte, nel valutare il caso della Regione Campania, parla di «periodo transitorio terminato nel 2009», cioè quando è intervenuta la legge elettorale regionale n. 4/2009. In tal modo la Consulta sembra avvallare l'idea che, fino all'intervento regionale, il divieto non trovasse applicazione, senza spiegare per quale motivo tale transitorietà debba estendersi anche oltre il 2004, data in cui il principio statale era già vigente, vincolante e “immediatamente operativo”.

Ancora più sorprendente è la mancata trattazione, da parte della Corte, della questione cruciale della successione delle leggi nel tempo, che ha costituito il vero volano giuridico-interpretativo per l'elusione del divieto nei casi sopra menzionati. L'effetto utile della legge regionale che apriva al terzo mandato consecutivo è stato costruito proprio sulla base del principio di irretroattività, sfruttando l'introduzione del divieto in momenti politicamente opportuni per “azzerare” i mandati precedenti.

¹⁰⁶ Corte cost. sent. n. 64/25, Considerato in diritto, punto 1.

¹⁰⁷ Corte cost. sent. n. 64/25, Considerato in diritto, punto 7.2.

Alla luce di tali considerazioni, sarebbe stato più coerente – sotto il profilo dell’interpretazione costituzionalmente orientata – fissare al 2004 il *dies a quo* e rendere superfluo qualsiasi ricorso al principio di continuità per prorogare la disciplina previgente. Una simile soluzione non avrebbe richiesto né un intervento statutario né un inquadramento nel regime delle competenze *ex art. 122 Cost.*, giacché il limite avrebbe operato come principio autonomo e avrebbe garantito uniformità applicativa su tutto il territorio nazionale, evitando quella situazione di disparità e incertezza che si è invece prodotta e protratta per oltre vent’anni. Una tale soluzione appariva del resto perfettamente praticabile. La Corte costituzionale ha infatti chiarito che il divieto di retroattività della legge è riconosciuto a livello costituzionale esclusivamente per le leggi penali, ai sensi dell’art. 25. 2 Cost., e che la retroattività di norme non penali è legittima qualora sia sorretta sul piano della ragionevolezza e non sia in contrasto con altri valori costituzionalmente protetti¹⁰⁸.

Insomma, la Corte ha confinato il proprio ragionamento al solo regime delle competenze, perdendo l’occasione di orientarlo verso la diretta attuazione dei principi fondativi della forma di Stato repubblicana.

6. Il principio tradito: l’effettività e il contributo di Pietro Piovani

Nel contesto della vicenda interpretativa del limite al terzo mandato, si ha la sensazione che il dibattito si sia appiattito su argomenti strettamente legati alla logica tecnico-giuridica, specialmente in relazione alla potestà concorrente.

Dietro l’apparenza di queste argomentazioni, si cela la necessità di sollevare considerazioni ulteriori, che coinvolgono le categorie giuridiche fondative della nostra forma di Stato.

La negazione della diretta applicabilità della legge cornice ha avuto ricadute non solo sul piano pratico-applicativo, ma ha compromesso il principio di effettività della norma in senso teorico.

Principio indefettibile di ogni ordinamento giuridico, l’effettività si pone come presupposto per la stessa esistenza del diritto.

Tale principio, seppur caratterizzato da una certa indeterminatezza concettuale¹⁰⁹, postula che il diritto, per poter essere tale, deve avere effettività, ossia capacità di realizzazione. La realtà sociale chiede di essere regolata ma non basta che il precetto ordinatore imponga, perché questo si faccia norma deve essere anche efficace. Dunque, la normatività è essa stessa efficacia¹¹⁰.

¹⁰⁸ *Ex plurimis*, Corte cost. sentt n. 432 del ’97, n. 376 del ’96 e n. 153 del ’94.

¹⁰⁹ «Effettività, che non è efficacia e non è efficienza», N. IRTI, *Il significato giuridico dell’effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 7

¹¹⁰ P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 37.

A parlare in questi termini è Piovani, che in realtà si spinse ben oltre la concezione classica del criterio di effettività inteso come semplice condizione per la validità del diritto, arrivando a dimostrare che è l'effettività a legittimare la stessa comunità politica.

Egli muove dalla sintesi tra formalismo e realismo: «L'effettività non è una tesi di una parte della scienza giuridica, ma un punto d'arrivo della scienza vista nella sua integrità»¹¹¹.

L'effettività rende esplicito il fine del diritto e non si tratta di principio estraneo al diritto positivo, che desume il suo valore da considerazioni extra giuridiche. Né si tratta di un principio di diritto naturale poiché il giudizio sull'effettività di un ordinamento prescinde non solo dall'osservanza delle regole, ma anche perché la scienza giuridica, con l'effettività, non fa altro che accrescere la relatività degli ordinamenti, validi solo se riescono ad avere efficacia in sé.

Piovani, dunque, rifiuta ogni mentalità legalistica, formalistica e deontologica e afferma che «il modo di essere degli ordinamenti non è altro che il modo in cui *riescono* (effettivamente) ad essere, se e quando riescono ad essere»¹¹².

Partendo dalle teorie di Jellinek, Santi Romano e Kelsen, Piovani sviluppa una riflessione autonoma e singolare.

Se per Jellinek, l'effettività prelude la stessa validità del diritto: «una norma giuridica è parte integrante dell'ordinamento giuridico solo quando effettivamente valida; un diritto che non ha più valore o un diritto che ancora deve acquistare valore non è un diritto nel vero significato della parola»¹¹³, Santi Romano fa ricorso al concetto di necessità giuridica per dimostrare l'effettività dell'ordinamento. Infatti, solo attraverso la necessità lo Stato può acquisire stabilità. Un ordinamento che non si è formato sotto impulso della necessità non è un ordinamento costituito. È possibile raggiungere un ordine costituzionale soltanto se questo è necessario. In tal senso, uno Stato instabile è ineffettivo perché non è necessario, se fosse davvero necessario sarebbe allora stabile dunque effettivo. In altre parole, è l'effettività che testimonia come debbano concorrere gli elementi di necessità per far sì che una collettività sia veramente Stato, e in questo senso per Piovani, il concetto di necessità di Santi Romano e il concetto di effettività si identificano¹¹⁴.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 38.

¹¹² *Ibid.*, p. 24.

¹¹³ «Le norme giuridiche sono norme che debbono farsi valere, cioè che hanno vigore, le cui garanzie ne assicurano l'esecuzione. Tutto il diritto deve avere valore effettivo, cioè possedere la possibilità di realizzarsi nei fenomeni». G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato, studio introduttivi- dottrina generale sociale dello Stato*, traduzione italiana di M. PETROZZILLO, 1921, Milano, pp. 70 e ss.

¹¹⁴ P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, *op. cit.*, p. 66.

Santi Romano guarda all'esperienza giuridica così come si forma e si manifesta nella realtà e non cerca l'esistenza dell'ordinamento statale in base a criteri estranei all'ordinamento stesso, ma riconosce come diritto solo quello che ha avuto la forza di imporsi (per necessità) come diritto positivo¹¹⁵.

Ma è Kelsen - secondo Piovani - ad aver avuto il grande merito di fissare il concetto dell'effettività¹¹⁶. La nozione kelseniana di effettività si fonda sulla distinzione fra validità formale ed efficacia sociale della norma: la prima attiene al corretto inserimento della norma nel sistema delle fonti; la seconda richiede la concreta osservanza delle norme da parte dei destinatari. Per Kelsen, «L'efficacia è condizione (di validità) nel senso che un ordinamento giuridico, considerato come totalità, ed una singola norma giuridica non possono più considerarsi validi, quando cessano di essere efficaci»¹¹⁷.

Come per Jellinek, anche per Kelsen: «L'ordinamento è in grado di operare nella misura in cui è in grado di essere efficace»¹¹⁸. E in questa prospettiva, per Kelsen il principio di effettività determina non solo la validità della norma e degli ordinamenti giuridici statali¹¹⁹, ma ne è anche il fondamento¹²⁰.

Tuttavia, nemmeno il giurista praghese risolve il problema del rapporto tra effettività e auto-legittimazione dello Stato, limitandosi ad affermare che l'effettività è condizione necessaria di validità.

È proprio in questo passaggio che si colloca la riflessione di Piovani, superando sia Jellinek che Kelsen. Egli critica in entrambi il «dualismo dell'essere e del dover essere»¹²¹, la contrapposizione tra storicità e normatività¹²².

Per Piovani, è l'esistenza *effettiva* di un ordinamento che auto-legittima l'ordinamento stesso. Contrariamente alla posizione di Kelsen, l'effettività non è tanto il fondamento della validità dell'ordinamento, ma è l'ordinamento che è (nel senso che esiste) in quanto effettivo. In tal senso, l'effettività è condizione necessaria e *sufficiente* di validità. Come dire: un ordinamento è valido se è a monte efficace, se le sue norme hanno il potere di affermarsi e farsi osservare; l'efficacia fonda la validità, è un *prius* rispetto alla validità che ne deriva. È la forza che determina la validità di un sistema giuridico¹²³.

¹¹⁵ L'Autore arriva ad affermare che “un ordinamento giuridico illegittimo è una contraddizione in termini: esistenza e legittimità sono una sola cosa”. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1946, p. 193.

¹¹⁶ Cfr. T. G. TASSO, *Oltre il diritto. Alla ricerca della giuridicità del fatto*, CEDAM, Padova, 2012.

¹¹⁷ “Così un uomo, per poter vivere, deve nascere; ma per restare in vita devono essere adempiute anche altre condizioni; per esempio, deve avere di che nutrirsi”, H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, tr. italiana di M. G. LOSANO, Einaudi, Torino, 1966, p. 241.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 265.

¹¹⁹ Anche Mortati, dice che l'effettività può essere giudicata come carattere della giuridicità solo quando le norme non sono considerate isolate ma connesse con l'intero ordinamento. Egli abbraccia la teoria di Santi Romano e ancor di più quella di Kelsen. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, p. 91.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 243.

¹²¹ N. IRTI, *Il significato giuridico dell'effettività...*, cit., p. 15.

¹²² “Non è reale - e non può essere - la realtà che non si *normativizza*?”, P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, op. cit., p. 206.

¹²³ Anche Modugno ritiene che l'effettività storica costituisca “Il tribunale della giuridicità di un ordinamento, ossia della sua esistenza di ordinamento”, F. MODUGNO, *Diritto Pubblico Generale*, Laterza, Bari, 2002, p. 43.

Non mancano tuttavia posizioni diverse, come Bobbio, che rifiuta qualsiasi rapporto tra validità di una norma e la sua efficacia; validità ed efficacia sono due criteri di valutazione irrelati. Egli sintetizza che: «il problema della validità è il problema dell'esistenza della regola, in quanto tale, indipendentemente dal giudizio di valore. Se il problema della giustizia viene risolto con un giudizio di valore, il problema della validità viene risolto con un giudizio di fatto poiché validità giuridica di una norma equivale ad esistenza di quella norma in quanto regola giuridica»¹²⁴.

Alla luce di questa ricostruzione teorica del principio di effettività, emerge con chiarezza come tale criterio assuma un ruolo centrale nel dibattito relativo all'autoapplicabilità dei principi fondamentali fissati dalle leggi-cornice, quale appunto la previsione contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. f), della legge n. 165/2004.

In realtà, l'intera vicenda relativa all'interpretazione del divieto di terzo mandato consecutivo restituitaci dalla Corte, evidenzia una tensione irrisolta tra “validità” ed “effettività” del diritto¹²⁵.

Se davvero il principio statale fosse autoapplicabile o quantomeno dotato di un contenuto normativo sufficientemente definito da non richiedere ulteriori specificazioni, non si comprende per quale ragione la sua efficacia debba essere subordinata a un intervento del legislatore regionale. Si giunge, così, a un paradosso: il principio è giuridicamente valido, dettagliato, vincolante, ma – in assenza di attuazione regionale – risulta privo di effetti concreti. In altri termini, si ipotizza l'esistenza di un diritto che non opera: un principio astrattamente valido, ma concretamente inefficace¹²⁶. Una tale configurazione risulta inaccettabile, sotto il profilo della teoria generale del diritto, secondo la quale – come affermato da Piovani – un diritto ineffettivo è un diritto che non esiste nel senso pieno del termine¹²⁷.

La Corte costituzionale, pur riconoscendo la validità del principio statale, ritiene necessaria una legge regionale di “perfezionamento”. Ma si tratta, nei contenuti, di un perfezionamento a contenuto vincolato, cioè meramente procedurale e formalistico, destinato solo a dare effettività a un principio valido, ma

¹²⁴ N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 1970, pp. 36-37.

¹²⁵ Nel senso che la validità non è effettività, F. MODUGNO, *Validità (teoria generale)*, in: *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 4 «Dire che una norma è valida se esiste e, viceversa, che esiste se è valida, richiede una precisazione preliminare. In qual senso la validità è esistenza (specifica) della norma? Lo è anzitutto per esclusione di altri “sensi” di «validità». La validità non è un valore, non è la giustizia della norma, né è un fatto empirico, non è l'efficacia della norma. Ma non è neppure qualcosa che si distingue dall'esistenza della norma come sua condizione o conseguenza: non è la positività (intesa come condizione sufficiente della validità), né il riconoscimento (*Anerkennung*) (inteso come condizione necessaria della validità); e non è neppure l'obbligatorietà o forza vincolante (*Verbindlichkeit*), intesa come effetto psicologico o sociologico della validità. La validità è esistenza *ut sic* della norma. Punto e basta.»

¹²⁶ Discorre di una «patologia funzionale dell'ordinamento giuridico [...] una dicotomia tra una norma valida e un'altra non effettivamente valida [...] in relazione alla teoria dell'effettività, potrebbe essere messo in discussione il principio secondo il quale una norma è valida-esistente, se è conforme alle norme sulla formazione proprie dell'ordinamento» A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in *Il Filangieri*, 1, 2004, pp. 124 ss.

¹²⁷ «E' diritto soltanto il diritto positivo, in quanto posto, vigente, *effettivo*» così F. MODUGNO, *Positivismo giuridico*, in: *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 450.

appunto non effettivo. Nessuna disciplina elettorale adottata a livello regionale potrebbe, in via diretta o indiretta, contraddirne i contenuti.

Proprio per questo, l'effettività del principio avrebbe dovuto scattare *ipso iure* al momento del verificarsi della fattispecie concreta. Nel momento in cui un Presidente di Regione, già in carica per due mandati consecutivi, si fosse ricandidato per una terza volta, il principio statale avrebbe dovuto operare in via immediata e suppletiva, colmando l'inerzia – se non l'elusione deliberata – del legislatore regionale. In nessun caso l'assenza di una legge regionale avrebbe potuto essere interpretata come un vuoto normativo idoneo a disattivare il limite. Al contrario, proprio in forza del principio di effettività, il divieto statale avrebbe dovuto imporsi nella sua funzione conformativa, impedendo che l'inerzia regionale si traducesse in un potere di disapplicazione implicita del precetto.

È proprio qui che la teoria dell'effettività assume piena rilevanza: l'efficacia del diritto non può dipendere dalla volontà di chi è tenuto ad applicarlo, né essere neutralizzata da chi sarebbe vincolato a rispettarlo. Come insegna Piovanì, il diritto “è” solo se riesce a “essere”: cioè se riesce a imporsi ed essere osservato nella prassi. Una norma disattesa da chi ha il compito di attuarla cessa di essere diritto e diventa mera enunciazione formale¹²⁸. Nel caso del divieto di terzo mandato, la mancata operatività del principio rappresenta una lesione del principio di effettività, e con essa, una ferita profonda inferta alla forma di Stato repubblicana che si fonda – tra le tante – sulla garanzia di legalità, uguaglianza e alternanza istituzionale.

7. La crisi del modello assembleare e la nascita dell'ideologia del *leader*

Com'è noto, sotto l'ondata dell'inchieste giudiziarie per corruzione che portarono alla dissoluzione dei grandi partiti politici, a partire dal '92 si avviò un nuovo processo politico che inevitabilmente toccò anche la legislazione da cui dipende la “forma di governo regionale”¹²⁹.

In quegli anni si fece sempre più pressante l'aspettativa di una correzione legislativa che rendesse più visibile il circuito della rappresentanza e dunque «meglio ascrivibile la responsabilità»¹³⁰. Dopo la vittoria del sì al referendum dell'aprile del '93, vennero introdotte nuove formule elettorali - prevalentemente di tipo uninominale maggioritario a turno unico - per le elezioni delle due Camere. Per comuni e province si scelse invece di intervenire subito con una legge che esaltasse il rapporto diretto elettori-rappresentanti: con la legge n. 81/1993 fu introdotta in tutti i comuni l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia.

¹²⁸ In senso più ampio, circa il *vulnus* dell'effettività derivato dalla non applicazione dei principi costituzionale e dalla proliferazione di regole eversive, Cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Bari-Roma, 2013, p. 45 ss.

¹²⁹ Sull'uso dell'espressione “forma di governo” per gli enti regionali, si veda M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)...*, *cit.*, pp. 538 ss.

¹³⁰ S. STAIANO, *Art. 5*, Carrocci Editore, Roma, 2017, p. 61

Si trattò di un'innovazione tutt'altro che marginale. Venne gettata la prima pietra nella costruzione di un nuovo modello di *leadership* politica, fondato sull'ideologia dell'uomo politico solo al comando che, legittimato dall'investitura popolare diretta, assume i tratti di una quasi onnipotenza istituzionale tutta devota all'efficienza, alla rapidità nelle decisioni. Un'ideologia che considera questi valori come preminenti rispetto al principio della rappresentatività¹³¹.

In tale prospettiva, il capo dell'esecutivo — sindaco, presidente di provincia, presidente della giunta regionale, o *premier* — appare come il depositario esclusivo della volontà popolare, autorizzato a decidere autonomamente e libero dai lacci dell'assemblea rappresentativa¹³².

Così, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo locale divenne ben presto il paradigma di un nuovo modo di intendere la rappresentanza politica, nel quale la centralità della figura del *leader* — immediatamente identificabile dall'elettorato — veniva progressivamente a svuotare e a delegittimare il modello assembleare¹³³.

E questa transizione da sistemi di democrazia «mediata» a sistemi di democrazia «immediata»¹³⁴ si impose con forza a livello regionale, con effetti (prima) sul sistema elettorale e (poi) sulla forma di governo delle regioni.

Sull'onda lunga del “sindaco d'Italia” venne riformato anche il sistema di elezione dei Consigli regionali, con la legge n. 43 del 1995, in parte modificativa e in parte sostitutiva della legge n. 108 del 1968.

Venne introdotto un meccanismo di indicazione da parte degli elettori del Presidente della Giunta, tramite una lista regionale recante, quale capolista, il nominativo del candidato alla presidenza. Si trattava dunque,

¹³¹ Sull'errato assunto che la stabilità dell'esecutivo passi per l'abbandono del modello assembleare, A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023. L'Autore si mostra critico sulle ipotesi di riforma che intervengono sul principio e sul valore della rappresentanza attraverso un organo collegiale, poiché «tese alla stabilità ed al rafforzamento dell'esecutivo, si siano orientate in prevalenza verso modelli ad elezione diretta del capo dello stato o del premier; modelli di democrazia governante, tendenzialmente escludenti, piuttosto che sistemi fondati sulla democrazia della rappresentanza inclusivi, maggiormente dialoganti e più armonici all'impianto complessivo della nostra Costituzione» p. 301.

¹³² «La nostra democrazia non ha però bisogno di organi monocratici protagonisti della funzione di indirizzo politico governante che, al contrario si giustificano gli Stati dove è alto il rischio della dispersione del potere» così, A. LUCARELLI, *Teorie del Presidenzialismo...*, cit., p. 492.

¹³³ Il sistema così abbozzato in quel periodo — al punto da far affermare, non senza significato politico-simbolico, l'espressione “Sindaco d'Italia” — ha prodotto rilevanti ripercussioni anche sul piano nazionale, finendo sovente per essere assunto quale paradigma da emulare su scala più ampia. In tale prospettiva si colloca la recente proposta di riforma costituzionale sul c.d. “Premierato”, «da questione della stabilità, della durata degli esecutivi, del rafforzamento del governo, venga strumentalmente utilizzata per la trasformazione della forma di governo da modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale, a modello fondato sulla governance monocratica, quale sistema teso a valorizzare più la decisione che il processo; con una semplificazione del trasferimento del potere dal popolo al sovrano che decide», A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità...*, cit., p. 297. Cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 2, 2023.

¹³⁴ R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, op. cit., p. 100.

di una candidatura *de facto* alla Presidenza della Giunta che, seppur sprovvista di forza giuridica, finì tuttavia per tradursi presto in una prassi politica consolidata.

A rafforzare tale effetto contribuiva in modo decisivo il premio di maggioranza previsto dalla stessa legge n. 43/1995. In base al nuovo sistema di tipo misto, quattro quinti dei seggi del Consiglio regionale continuavano ad essere ripartiti con metodo proporzionale tra le liste concorrenti. Il restante quinto veniva invece assegnato alla lista regionale – collegata con le altre liste provinciali – che avesse ottenuto la maggioranza dei voti, con l'obiettivo di garantirle almeno il 55% dei seggi complessivi.

I seggi assegnati a titolo di premio venivano attribuiti, appunto, alle liste regionali – denominate listini del presidente – rafforzando ulteriormente il nesso tra il voto per la lista e il sostegno al capolista-candidato Presidente.

Il premio di maggioranza, l'introduzione di una clausola di sbarramento, la previsione di un meccanismo che sanzionava con lo scioglimento automatico del consiglio il venir meno, entro il biennio successivo alle elezioni, del rapporto fiduciario tra assemblea e giunta costituirono tutti tentativi di rimediare all'instabilità degli esecutivi regionali, introducendo quei «correttivi politici»¹³⁵ alla forma di governo regionale. Tuttavia, parallelamente all'avanzare di tendenze monocratiche – che condussero appunto all'adozione della legge c.d. Tatarella – cresceva l'insofferenza per la forma di governo parlamentare a tendenza assembleare¹³⁶, su cui si faceva ricadere la responsabilità dell'instabilità degli esecutivi¹³⁷.

Tante e diverse le ragioni della crisi del modello assembleare. Innanzitutto, la difficoltà per il consiglio di esercitare il gran numero di funzioni che le erano proprie, ha finito per spostare sulla giunta i poteri sostanziali di decisione. Emblematico è il caso del potere regolamentare: riservato per Costituzione al consiglio¹³⁸, di fatto era esercitato dalle giunte attraverso delibere dal contenuto talmente generale e astratto tale da renderle sostanzialmente dei regolamenti.

Inoltre, il contesto politico caratterizzato da alta frammentazione partitica e da un sistema elettorale proporzionale puro che rendeva già di per sé deboli le assemblee legislative, era ulteriormente aggravato dal controllo che i partiti esercitavano sulle giunte regionali. Così, la formazione degli esecutivi – e la loro

¹³⁵ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, VII ed., Il Mulino, Bologna, 1957, p. 57.

¹³⁶ Circa le caratteristiche fondamentali della forma di governo assembleare, è sufficiente far cenno: all'elezione consiliare del Presidente della Giunta (generalmente assieme alla lista degli assessori) e all'attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio nonché la possibilità che allo stesso potessero essere assegnate competenze di natura amministrativa.

¹³⁷ Sul punto vedasi, tra gli altri: C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA, L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale...*, cit., p. 223 ss; A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 58.

¹³⁸ «Era questa la disposizione che faceva ruotare la funzione di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico unicamente intorno al Consiglio regionale, relegando la Giunta all'esercizio della funzione amministrativa e di mera attività gestionale. Una norma che, sin dall'inizio, aveva rafforzato il modello di organizzazione assembleare delle Regioni» così, A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare*, op. cit., p. 904.

messa in crisi – era decisa fuori dall’assemblea, e il consiglio si trovava a non esercitare nemmeno uno degli importanti poteri che avrebbero dovuto caratterizzare la forma di governo in senso assembleare¹³⁹.

Del resto, risultarono pressoché inefficaci i timidi tentativi di razionalizzazione intrapresi attraverso l’autonomia statutaria – tra i quali spicca senza dubbio l’introduzione della c.d. sfiducia costruttiva¹⁴⁰ – che, tuttavia, non produssero effetti significativi in termini di stabilizzazione del sistema. Stretta tra l’esigenza di rispettare l’armonia con i principi costituzionali e la legislazione statale, l’autonomia statutaria non fu in grado di realizzare una differenziazione effettiva dell’assetto istituzionale regionale¹⁴¹.

La scarsa efficienza di questi meccanismi di razionalizzazione rese dunque evidente la necessità di mettere mano ai «correttivi istituzionali»¹⁴², dando vita al primo vero intervento organico sull’assetto istituzionale regionale con la legge cost. n. 1 del ’99.

La riforma costituzionale, oltre a “costituzionalizzare” il sistema elettorale di cui alla legge n. 43 del ’95 (ex art. 5 l.cost. n.1/99), non fece altro che riprodurre, con taluni adattamenti, la forma di governo neoparlamentare¹⁴³, già operante a livello locale, prevedendo: 1) l’elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta regionale, contestualmente alle elezioni del consiglio regionale; 2) il potere per il presidente eletto di nominare e revocare i componenti della giunta; novità assoluta e realmente innovatrice 3) l’introduzione del principio del *vel simul stabunt vel simul cadent* nel rapporto fiduciario tra l’organo esecutivo e quello legislativo 4) la mozione di sfiducia nei riguardi del solo Presidente.

È evidente, dunque, come l’intento del legislatore costituzionale fosse quello di combinare i valori irrinunciabili della democrazia parlamentare rappresentativa con gli interessi di efficacia funzionale dei sistemi fondati sull’investitura diretta e dal suffragio universale dell’organo democratico¹⁴⁴.

La prospettiva perseguita era quella di avvicinare gli organi di giunta e consiglio, al fine di prevenire fenomeni di instabilità, e istituire una figura verticistica monocratica – configurata quale *primus inter pares*¹⁴⁵ – dalla cui permanenza in carica dipendeva la stessa sopravvivenza politica dell’assemblea legislativa, realizzando così la tanto auspicata stabilizzazione.

¹³⁹ La pensano così, tra gli altri, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo... cit.*, p. 198; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale... cit.*, p. 246 ss.

¹⁴⁰ Si veda l’art. 23 comma 3 dell’Emilia-Romagna, l’art. 54 comma 2 dell’Umbria, che prevedevano esempi di sfiducia costruttiva, seppur in forme differenti.

¹⁴¹ M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, p. 29.

¹⁴² G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo... cit.*, p. 86.

¹⁴³ Sul punto non c’è unanimità di vedute. Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale (enfaticamente l’elezione diretta dell’Esecutivo), da altri a quello parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio), da altri ancora a quello semipresidenziale, mentre «Non mancano, poi, etichette ad effetto (“forma di governo a reciproco ostaggio” ovvero “fondata sul reciproco ricatto”, “forma di governo neo-presidenziale”, “semi-parlamentare”, “forma di governo neo-parlamentare [o semi-presidenziale] impura”: ecc.)», come sottolinea C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 84.

¹⁴⁴ Così, A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 12

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 8.

8. Segue. L'autonomia statutaria: un'occasione mancata?

Quello previsto in Costituzione è il c.d. modello «normale»¹⁴⁶ che, in forza della disciplina transitoria di cui all'art. 5 legge cost. n. 1/99, entra immediatamente in vigore in attesa che i nuovi statuti, in armonia con la Costituzione, determinino la forma di governo (c.d. modelli in deroga) e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento ai sensi del nuovo art. 123 Cost.

Dalla riforma costituzionale si configura però un modello aperto e pluralista che lascia spazi a differenti scenari politico istituzionali¹⁴⁷. Il modello tipico, cioè ad elezione diretta ed a suffragio universale del presidente della giunta¹⁴⁸, è indicato espressamente dal legislatore costituzionale, ma ciò non significa che sia posto in posizione sovraordinata rispetto ad altre possibili forme di governo sperimentabili nei processi statutari regionali¹⁴⁹. In altre parole, a dispetto della realtà fattuale su cui si dirà tra poco, il principio fondativo che ha guidato il processo di revisione costituzionale è quello dell'autonomia statutaria e in senso più ampio del pluralismo istituzionale¹⁵⁰. Infatti, gli unici istituti che vincolano realmente la volontà statutaria a prescindere dal sistema di elezione del presidente e dalla forma di governo scelta dalle regioni sono, oltre al condizionamento di carattere generale dell'armonia con la Costituzione, l'articolo 121, comma quattro, che assegna al presidente il potere di rappresentare la regione e dirigere la politica della giunta di cui è responsabile, e l'articolo 126, comma due, che sancisce la regola della non sfiducia¹⁵¹.

Questo «minimo comune denominatore» della forma di governo regionale da un lato, sembra relazionare il modello tipico più alle democrazie parlamentari che a quelle presidenziali¹⁵², dall'altro, detta delle

¹⁴⁶ È stato definito così dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 372/2004 e fino alla sent. n. 203/2023.

¹⁴⁷ Un modello «aperto e pluralista» era stato già auspicato da E. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970, p. 38, all'epoca della fase statutaria degli anni Settanta, laddove l'A. criticava la disciplina troppo rigida e dettagliata contenuta nel testo costituzionale che non lasciava al potere regionale statutario libertà di scelta e di sperimentazione di nuove forme di governo.

¹⁴⁸ Sebbene alcuni autori abbiano sostenuto che non si trattasse di una vera e propria elezione diretta: per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 65, ad avviso del quale l'elezione prevista dal regime transitorio non sarebbe un'elezione diretta «essendo contestuale (e non solo contemporanea) a quella del Consiglio e riguardando non già un candidato alla guida dell'esecutivo, bensì un capolista delle elezioni consiliari, che viene proclamato Presidente in ragione di questa sua natura di numero uno di una lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale».

¹⁴⁹ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 64/25, chiarisce come resta ferma «la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria».

¹⁵⁰ A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano...*, cit., p. 30.

¹⁵¹ *Op. cit.*, p. 5.

¹⁵² A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2001, pp. 289-324, osserva come la potestà statutaria delle regioni nulla abbia in comune con il potere costituente di cui sono dotati gli Stati membri degli ordinamenti federali. Le regioni, in quanto ordinamenti derivati ed autonomi, sono dotate della semplice facoltà di darsi statuti mentre gli ordinamenti federali contengono ordinamenti originari e sovrani in grado di dotarsi di Costituzioni.

disposizioni tendenzialmente neutre che non orientano il processo statutale verso una specifica forma di governo¹⁵³.

Di conseguenza la dottrina si è subito interrogata sui possibili scenari istituzionali prospettabili dagli statuti.

Va premesso che fu subito esclusa, alla luce della disciplina della mozione di sfiducia contenuta nell'art. 126 Cost., tra le forme di governo astrattamente configurabili, quella del presidenzialismo puro. Il vincolo di reciproca dipendenza tra i due organi, presidente e consiglio, ai fini della loro permanenza in carica, risulta infatti inconciliabile con la netta separazione tra potere legislativo ed esecutivo propria della forma di governo presidenziale in senso stretto. Parimenti, l'assenza di un organo *super partes* (come il Presidente della Repubblica in chiave nazionale) facente da garante con poteri di controllo sull'esecutivo, è da escludere il modello parlamentare puro¹⁵⁴.

La novellata disposizione costituzionale consente, in teoria, l'identificazione di tre possibili modelli di forma di governo regionale: presidenziale-monocratico, parlamentare/neoparlamentare (quest'ultimo con elezione diretta del Presidente), e parlamentare razionalizzato.

Nell'ambito di questo scenario politico istituzionale l'auspicio è che «i processi costituenti regionali abbiano chiaro che il sistema ad elezione diretta e da suffragio universale il presidente non è l'unico modello possibile e che in ogni caso non va sovrapposto il sistema presidenziale e che la partecipazione politica non si esaurisce con il voto ma va intesa come conoscenza dei processi, consapevolezza e corresponsabilizzazione dei singoli individui e dei gruppi intermedi. In quest'ottica, va privilegiato il principio della rappresentanza politica e della collegialità e sostenuta la ricostruzione organizzativa e qualitativa dei partiti»¹⁵⁵.

9. La deriva iperpresidenziale del modello attuale e la tensione con i principi fondativi della forma di Stato repubblicana

A oltre un quarto di secolo dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, è ormai possibile trarre un bilancio lucido della forma di governo regionale che da essa ha preso corpo. La distanza tra il disegno originario della riforma e i suoi esiti applicativi è divenuta abissale. L'idea di un regionalismo «laboratorio di ingegneria costituzionale»¹⁵⁶ in cui l'autonomia statutaria potesse fungere da volano per la sperimentazione di un regionalismo aperto, pluralista e differenziato è rimasta inattuata poiché nessuna

¹⁵³ A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, op. cit., p. 7.

¹⁵⁴ V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale...*, cit., p. 6 ss.

¹⁵⁵ A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, op. cit., p. 30.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

Regione¹⁵⁷ ha provato ad affrancarsi dal modello “tipico” introdotto dalla riforma. Quest’ultimo è divenuto nella prassi un paradigma obbligato, rigido, monolitico e tendenzialmente autoritario.

Le regioni non hanno dato prova di capacità creativa, non riuscendo ad innovare la dialettica tra esecutivo e legislativo in modo che i principi di rappresentatività, democraticità, governabilità e funzionalità coesistessero. Probabilmente anche per convenienza dei vertici politici, così che potessero essere sfruttati al massimo i meccanismi di personalizzazione della rappresentanza. Ma la responsabilità non è tutta del legislatore regionale. L’autonomia statutaria si è completamente appiattita stretta com’è tra la rigida impostazione costituzionale e le interpretazioni della Corte costituzionale che ha elevato la clausola del *simul stabunt vel simul cadent* a pilastro ineludibile del sistema dell’elezione diretta, trasformandola in una gabbia normativa che impedisce ogni effettivo esercizio della responsabilità politica da parte dei Consigli regionali. Anche il principio di «armonia con la Costituzione», originariamente pensato come limite sostanziale, è stato interpretato in senso estensivo sino a ricomprendervi lo “spirito” della Carta, inteso come vincolo strutturale a qualsiasi discostamento dal modello dominante.

Il risultato è un assetto che si configura nei fatti come un sistema «monistico e iper-presidenziale»¹⁵⁸, nel quale il Presidente della Giunta regionale concentra su di sé una quantità di potere difficilmente rinvenibile in altre esperienze democratiche. Il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale, gode di una maggioranza precostituita tramite liste civiche o liste del Presidente appositamente costruite, ed è ulteriormente rafforzato da un premio di maggioranza che può raggiungere il 65% dei seggi¹⁵⁹. Questo dispositivo produce una duplice distorsione: da un lato, garantisce una maggioranza blindata sin dall’inizio della legislatura, svuotando il Consiglio regionale di ogni reale autonomia; dall’altro, esercita una potente forza centripeta verso la figura del Presidente, rafforzata dall’improbabilità — o meglio, dall’inutilizzabilità — della mozione di sfiducia, che equivarrebbe allo scioglimento dell’intero Consiglio. Nei fatti, in oltre venticinque anni, nessun Consiglio regionale ha mai osato esercitare questo potere. Ciò equivale a un sostanziale svuotamento della dimensione conflittuale e delle tensioni fisiologiche che, nel suo ruolo più tradizionale, dovrebbero trovare espressione proprio nell’assemblea¹⁶⁰.

A completare il quadro concorre poi l’ampiezza dei poteri riconosciuti al Presidente, il quale dispone della facoltà di nominare e revocare discrezionalmente i componenti della Giunta, spesso selezionati tra figure prive di un’autonoma legittimazione politica e vincolati esclusivamente da un rapporto fiduciario

¹⁵⁷ Salvo le eccezioni della Valle D’Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.

¹⁵⁸ Corte cost. sent. n. 306 del 2002. Discorre di «forma di governo iperpresidenziale» e dell’attribuzione al Presidente della Giunta regionale di «ampi poteri» anche la Corte costituzionale nella sua recente pronuncia n. 64/2025.

¹⁵⁹ Come già detto *supra*, il caso più recente di innalzamento del premio di maggioranza è quello campano, con la legge regione Campania n. 17/2024.

¹⁶⁰ Sul punto, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, E.S., Napoli, 2020, *passim*.

personale. A ciò si aggiunge la gestione diretta, e talvolta esclusiva, di ingenti risorse regionali, nonché un'influenza preminente sull'indirizzo e sulla definizione dell'agenda legislativa regionale.

Il Consiglio, lungi dal fungere da organo di controllo e indirizzo politico, è ormai ridotto a camera di ratifica dell'indirizzo presidenziale, incapace di svolgere la funzione che gli sarebbe propria in un modello neoparlamentare autentico.

Siamo dunque di fronte a un'anomalia strutturale. Il Presidente della Regione, nel modello italiano, gode di vantaggi sistemici persino superiori a quelli dei Presidenti nei regimi presidenziali classici, i quali devono comunque confrontarsi con una rigida separazione dei poteri e con un sistema di *checks and balances* che li obbliga alla mediazione e al compromesso, anche in presenza di una maggioranza favorevole. Il sistema regionale italiano, al contrario, configura un potere presidenziale senza contrappesi, e costituisce un *unicum* nel panorama europeo. Non va infatti dimenticato — sebbene si preferisca spesso ignorarlo — che, dall'analisi comparata degli statuti degli enti territoriali autonomi nei principali Paesi europei (si tratti di Länder, Cantoni, Comunità autonome o altre forme), non si rinviene alcun caso in cui il Presidente dell'esecutivo regionale sia direttamente eletto dal corpo elettorale¹⁶¹. L'assenza di un organo di garanzia terzo, l'impossibilità per il Consiglio di operare un ricambio di *leadership* durante la legislatura, la forza centripeta del premio di maggioranza e la logica plebiscitaria dell'elezione diretta fanno del Presidente un attore quasi inamovibile¹⁶².

Ne deriva una logica di potere accentrata e personalizzata, che ha effetti devastanti anche sul sistema dei partiti. È sempre più evidente che non è il partito a costruire il Presidente, ma il contrario: è il Presidente in carica, forte della sua visibilità e della capacità di attrarre consenso personale, a modellare le coalizioni, selezionare i candidati, determinare la composizione delle liste. In molte Regioni, dove le strutture partitiche sono deboli o meramente elettorali, la "lista del Presidente" è il vero soggetto politico della competizione. Questo processo ha trasformato i partiti in comitati elettorali personalistici, incapaci di elaborare visioni autonome o di svolgere una funzione di selezione e formazione della classe dirigente. La marginalizzazione del ruolo dei partiti è evidente anche nella crescente tensione tra i Presidenti regionali e i vertici nazionali delle forze politiche di riferimento, con frequenti episodi di conflitto, scollamento o addirittura scontro aperto¹⁶³.

¹⁶¹ «Nessuno in Europa ha un Presidente direttamente eletto» Così, L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004...*, cit., p. 926.

¹⁶² M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, in *Federalismi*, n.3, 2024, p. 151.

¹⁶³ S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, p. 313 e ss.

L'intero sistema si fonda dunque su una forma di irresponsabilità politica mascherata da stabilità istituzionale. È pacifico che l'arma della non sfiducia abbia garantito la stabilità politica¹⁶⁴ evitando ribaltoni e continui ricorsi alle urne elettorali, ma a quale costo? La clausola del *simul simul* ha sacrificato la rilevanza del Consiglio sulla scena politica, annullando ogni sua possibilità di esercizio di controllo politico. Il Presidente, una volta eletto, non risponde al Consiglio, né a un organo terzo (inesistente a livello regionale), né ai partiti, svuotati di potere reale. La conseguenza è una concentrazione estrema del potere nelle mani di un solo soggetto, che domina non solo l'esecutivo, ma anche l'indirizzo legislativo e l'allocazione delle risorse pubbliche¹⁶⁵. Il sistema così delineato ha finito per proiettare i propri effetti ben oltre la dimensione regionale, esercitando un'influenza significativa anche sul dibattito nazionale. In più occasioni, esso è stato assunto a paradigma da replicare su scala nazionale, divenendo punto di riferimento implicito o esplicito nelle proposte di riforma costituzionale più recenti. Tali riforme – tanto quelle apertamente dichiarate quanto quelle più sottilmente evocate – sembrano accomunate da una tensione sottesa verso il superamento del modello di democrazia inclusiva e collegiale, fondato sulla centralità delle Assemblee rappresentative, in favore di assetti istituzionali improntati a una concezione decisionista del potere esecutivo¹⁶⁶.

Sotto questo profilo, la forma di governo definita iper-presidenziale, si pone in evidente contraddizione con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, in particolare con il principio della separazione dei poteri e con quello della responsabilità politica¹⁶⁷.

In ambito regionale, infatti, le regole pensate per garantire la stabilità di un assetto di governo incentrato al tempo stesso sul rapporto di fiducia tra Legislativo ed Esecutivo e sull'elezione diretta dell'organo di vertice di quest'ultimo concorrono a consolidare una torsione monocratica della forma di governo¹⁶⁸ che, tradendo anche gli equilibri dei regimi presidenziali, allontana quest'ultima «da tutti i modelli desumibili nelle democrazie comparate»¹⁶⁹.

¹⁶⁴ «Seppur stretti tra la necessità di stabilizzare e di evitare possibili degenerazioni della forma di governo parlamentare in sistema partitocratico, resta fermo l'assunto che l'efficienza decisionale e la funzionalità [non costituissero] l'elemento prevalente nel rapporto tra società ed istituzione, né [che] l'efficienza [potesse] essere intesa come valore in sé, laddove non strettamente congiunta ad un obiettivo programmatico». Tratto in parte disatteso dall'evoluzione regionalista. A. LUCARELLI, *Pervorsi del regionalismo italiano*, op. cit., p. 12.

¹⁶⁵ Opinione condivisa in maniera unanime dalla dottrina. Vedasi, in particolare, V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano...*, cit., p. 108.

¹⁶⁶ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, op. cit., pp. 300-301.

¹⁶⁷ «L'essenza stessa del costituzionalismo, sottoporre il potere a regole e limiti, risulta, in definitiva, vanificata. Il travolgimento dei principi supremi cui l'ordinamento costituzionale s'ispira è assoluto. O si riesce a inserire negli statuti qualche elemento che riesca a costituire un limite e freno ai poteri del Presidente, oppure così com'è disegnato dalla L. n.1/99, il modello contrasta con i principi fondamentali del sistema: costituzionalismo e democrazia» L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, op. cit., p. 926.

¹⁶⁸ S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 60 ss.

¹⁶⁹ Così M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2000, p. 215.

Tanto è vero che già nei primi anni Duemila furono avanzate proposte di modifica costituzionale volte a riequilibrare il sistema, come il disegno di legge costituzionale Atto Senato n. 2256, che mirava a riformare l'art. 126, comma 3, o l'Atto Senato n. 2544, volto a riscrivere l'intera seconda parte della Costituzione. In conclusione, il modello di forma di governo regionale così degenerato, a uno sguardo critico e sistemico, entra in tensione con i principi del costituzionalismo e della democrazia. E l'auspicio è l'intervento di correttivi tesi a reintrodurre limiti, equilibri e garanzie — a partire da una revisione del premio di maggioranza¹⁷⁰ — onde evitare che il sistema continui a produrre un'asimmetria patologica tra legittimazione e responsabilità, tra consenso e controllo, destinata a erodere i fondamenti dello Stato costituzionale di diritto.

La necessità è quella di garantire una cornice che assicuri, al contempo, la *compatibilità* tra la centralità assembleare e l'autonomia funzionale dell'esecutivo, la quale si manifesta attraverso l'attuazione del proprio indirizzo giuridico¹⁷¹.

10. Segue. Il limite del doppio mandato come parte del modello dell'elezione diretta: critica

Così ricostruito, è questo lo scenario in cui opera il divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle Giunte regionali.

Pur riservando al paragrafo successivo l'analisi del complesso di argomentazioni poste a fondamento del limite in esame, è utile premettere l'esistenza di una *ratio* unitaria sottesa a tale previsione: l'esigenza di garantire la periodica rinnovazione delle cariche elettive, quale presidio dell'equilibrato funzionamento del circuito democratico e del corretto bilanciamento tra i poteri. Si tratta di un principio fondamentale che, lungi dall'essere circoscritto a specifici modelli istituzionali, si pone come principio trasversale dell'architettura democratica.

È evidente che tale esigenza di non radicamento del potere si manifesta specialmente nei sistemi che prevedono l'elezione diretta del titolare dell'organo esecutivo, nei quali l'investitura popolare diretta conferisce al vertice dell'amministrazione un'immediata legittimazione democratica, suscettibile, tuttavia, di tradursi in forme di personalizzazione eccessiva del potere esecutivo¹⁷². Proprio in tale contesto, il limite alla rieleggibilità si configura quindi come un elemento fisiologico e non scindibile dal sistema di governo fondato sull'elezione diretta del vertice esecutivo. Infatti, la regola limitatrice dei mandati

¹⁷⁰ «I modelli maggioritari, fondati su premi di maggioranza, scontano un livello di rappresentatività più circoscritto e tendenzialmente producono maggiori tensioni naturali, attraverso i iniqui processi di concentrazione del potere» A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica...*, cit., p. 57. Sui rischi dei modelli maggioritari – in particolare sul senso di lontananza delle istituzioni rappresentative dalle effettive esigenze dei cittadini, si rinvia a S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismi*, fasc. n. 2, 2024, p. 146 ss.

¹⁷¹ A. LUCARELLI, *Teorie del Presidenzialismo. Fondamento e modelli*, passim.

¹⁷² C. FUSARO, *Le forme di governo regionali...*, cit., p. 37 ss.

consecutivi deve ragionevolmente esistere ed essere operativa nella «misura in cui esiste l'elezione diretta, costituendone un necessario modo di esercizio»¹⁷³.

A conferma di tale assunto si pone l'esperienza comparata dei moderni Stati di democrazia costituzionale. Con i dovuti distinguo, pressoché tutte le democrazie che prevedono l'elezione popolare del Capo dello Stato circoscrivono temporalmente il mandato, generalmente con il divieto di superamento di due mandati consecutivi. È questo il caso degli Stati Uniti d'America, che con il XXII Emendamento del 1951 ha introdotto il limite di due mandati consecutivi alla presidenza. Analogamente, il principio trova accoglimento nelle Costituzioni di Austria (art. 60, co. 5), Portogallo (art. 123), Finlandia (art. 54, co. 1) e in numerosi ordinamenti dell'Europa centro-orientale, quali Polonia (art. 127), Romania (art. 83) e Bulgaria (art. 95). Similmente, diversi ordinamenti dell'America Latina come Argentina (art. 90), Uruguay (art. 152) e Cile (art. 25) prevedono analoghe limitazioni¹⁷⁴.

Così, anche il divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 2 lettera f) della legge 165 del 2004, costituisce parte integrante del modello di elezione diretta delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. E ciò è rinvenibile già da una superficiale lettura dell'art. 2, lett. f), nella parte in cui prevede la non immediata rieleggibilità “del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto”.

Nel binomio normativo “limite alla terza elezione consecutiva ed elezione diretta del Presidente”, viene individuato il punto di equilibrio tra esigenze ugualmente rilevanti: da un lato, la possibilità per l'elettorato di premiare la buona amministrazione; dall'altro, la tutela del principio di alternanza, la prevenzione di dinamiche autoreferenziali e oligarchiche, la garanzia del pluralismo politico e, non da ultimo, la protezione della *par condicio* elettorale, che rischierebbe altrimenti di essere compromessa da posizioni di rendita istituzionale.

Un'ulteriore conferma del limite in parole come “parte del modello”, si rinviene nella disciplina degli enti locali, di cui al Testo Unico degli Enti Locali (TUEL). Anche nel contesto locale, infatti, il divieto di rieleggibilità del sindaco una volta superato il secondo mandato consecutivo, è configurato come elemento strutturale del modello elettivo fondato sul suffragio diretto. In questo caso, l'associazione tra elezione diretta e limite alla rieleggibilità è ancora più lineare e sistematica, poiché entrambe le previsioni trovano sede nella medesima fonte normativa, senza che vi sia alcuna distinzione tra sistema elettorale e forma di governo propria del modello regionale.

¹⁷³ M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione...*, cit., p. 158.

¹⁷⁴ Per un'indagine sulle esperienze comparate, *Ibid.*, p. 149 ss.

Anche la giurisprudenza costituzionale - e non solo – ha progressivamente riconosciuto al limite della rieleggibilità la funzione di “riequilibrio sistemico”¹⁷⁵.

A partire dalla sentenza n. 60 del 2023 in cui la Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione dello Statuto speciale per la Sardegna e degli artt. 3 e 51 Cost. di una disposizione della legge regionale sarda che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei sindaci discostandosi dall'art. 51 del TUEL, ha affermato che «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, [...] fa da ponderato contraltare». Ancora, nella sentenza n. 196 del 2024 – nel respingere le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria nei confronti della disposizione che ha modificato l'art. 51 TUEL (alleggerendo il regime delle limitazioni al numero di mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) – ha richiamato quanto già detto nella sentenza n. 60 del 2023, evidenziando come il limite costituisca un «temperamento “di sistema” rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico».

Da ultimo la sentenza 64 del 2025. Qui la Consulta fa proprie le argomentazioni di cui sopra, chiarendo che esse trovano applicazione «a fortiori» per i Presidenti regionali, in considerazione degli «ampi poteri» di cui sono titolari. Attraverso siffatto divieto – che rappresenta una «componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale» – viene bilanciato il rischio, correlato a tale sistema di elezione, di «spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere».

L'esplicito riconoscimento giurisprudenziale della natura iperpresidenziale del sistema rafforza, ad avviso di chi scrive, l'esigenza di un ripensamento complessivo dell'equilibrio tra i poteri a livello regionale, nonché l'urgenza di predisporre strumenti idonei a contenere l'asimmetria tra il Presidente e gli altri organi regionali, primo fra tutti il Consiglio.

Il limite di terzo mandato consecutivo non può rappresentare l'unico contrappeso rispetto agli squilibri endogeni della forma di governo regionale, non può da solo esaurire le esigenze di bilanciamento necessarie e urgenti negli attuali sistemi di governo regionali.

Se infatti l'assetto di governo si trasforma nel segno di una progressiva personalizzazione del potere, dell'emarginazione del ruolo interposto dei partiti, del ruolo delle assemblee, allora è evidente che sono necessarie anche altre misure di riequilibrio istituzionale.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al potere di nomina e revoca degli assessori, oggi saldamente concentrato nelle mani del Presidente della Giunta. Una possibile misura riequilibratrice potrebbe consistere nell'attribuzione al Consiglio regionale di funzioni consultive obbligatorie nell'ambito dei procedimenti

¹⁷⁵ Cfr. Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661 e soprattutto Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765.

di investitura degli assessori, così da rafforzare il circuito della responsabilità politica e introdurre un elemento di controllo democratico sull'esercizio di un potere così rilevante¹⁷⁶.

Più in generale, il rafforzamento degli organi di garanzia, la valorizzazione delle prerogative del Consiglio regionale, l'effettiva responsabilizzazione delle opposizioni e, non da ultimo, la promozione di una cultura istituzionale improntata al pluralismo costituiscono tasselli essenziali per contrastare la progressiva deriva iper-presidenzialista che contraddistingue l'attuale morfologia del potere regionale.

In definitiva, si ritiene che, a fronte della scelta politica di confermare un assetto di elezione diretta del vertice regionale, tale forma di governo debba essere ricondotta e ancorata a solidi principi democratici, limitando il «super-potere» presidenziale anche attraverso mirati interventi di rango costituzionale, anziché mediante un accanimento meramente legislativo o giurisprudenziale concentrato unicamente sul divieto di terzo mandato.

Questa esigenza è reale, tanto più che il limite alla rieleggibilità non è sancito a livello costituzionale¹⁷⁷ – a differenza della clausola *simul simul*¹⁷⁸ – ed è stato (*rectius* è) esposto alle oscillazioni della legislazione ordinaria e alle incertezze interpretative ancora oggi non completamente superate dall'intervento della Corte. Tale collocazione impone, a fortiori, di ancorare più saldamente il sistema a un insieme articolato di garanzie, affinché l'equilibrio tra investitura popolare e controllo istituzionale non sia affidato a un unico, per quanto significativo, presidio normativo.

Dagli spunti di riflessione offerti sull'attuale forma di governo regionale, è giocoforza concludere che a dispetto dell'obiettivo iniziale della riforma del 1999, ispirata al modello tedesco, nella speranza di garantire una maggiore stabilità dell'azione di governo, l'assetto che ne è derivato presenta oggi numerose insidie. Il tentativo di introdurre una forma di governo più stabile e maggiormente responsabilizzante sul piano esecutivo si è tradotto, nella prassi, in una marcata concentrazione di potere nelle mani del

¹⁷⁶ Così, A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, op. cit., p. 20 ss. Inoltre, l'A. propone una lettura diversa anche di altri possibili «correttivi». Spicca fra tutti la lettura dell'istituto della sfiducia individuale, secondo l'A. «La previsione normativa della sfiducia individuale (o plurima) non determinerebbe lo scioglimento del consiglio. La norma dell'autoscioglimento, opera soltanto in presenza di un voto di sfiducia *espresso* nei confronti del presidente della giunta eletto a suffragio universale diretto» (il corsivo è mio).

¹⁷⁷ Interessante sul punto M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese...*, cit., p. 735, che evidenziava come «la previsione di un limite alla rieleggibilità del Presidente appare ovvia ed opportuna alla luce di una forma di governo che attribuisce allo stesso una legittimazione popolare ed importanti poteri. Più in generale, la sua attinenza alla forma di governo non può essere messa in discussione e non è un caso che negli ordinamenti nei quali è previsto il limite del numero dei mandati, questo è di regola contenuto in una disposizione di rango costituzionale».

¹⁷⁸ La clausola *simul simul* costituisce una componente essenziale e non scindibile del modello tipico di governo delineato dalla legge cost. n. 1 del 1999. Ciò emerge non solo dalla lettura del testo costituzionale, ma soprattutto dal lavoro della Corte costituzionale, a partire dalla già citata sentenza del 2004 sul caso Calabria. Ora, alla luce di quanto sostenuto in questo paragrafo, è pacifico che anche il divieto di terzo mandato consecutivo debba considerarsi parte integrante del medesimo modello. Proprio per questo motivo risulta difficile spiegare perché, nonostante alcuni tentativi in tal senso, tale limite non sia stato formalmente costituzionalizzato nell'art. 122 Cost., pur essendo evidente — ora come allora — che si tratta di una misura funzionale a riequilibrare i meccanismi di concentrazione del potere insiti nel nuovo assetto.

Presidente della Giunta regionale, generando uno squilibrio tra gli organi coinvolti¹⁷⁹. In gioco, dunque, non è soltanto la forma di governo, ma la stessa struttura della forma di Stato. Come ci ha insegnato Leopoldo Elia¹⁸⁰, l'indifferenza della forma di Stato rispetto alla forma di governo prescelta è solo apparente: quando la seconda oltrepassa determinati limiti – equilibrio tra i poteri, rispetto del pluralismo, garanzie partecipative – essa incide profondamente sulla prima.

In altre parole, un modello iperpresidenziale regionale che eccede i limiti costituzionali di equilibrio tra i poteri finisce inevitabilmente per mettere a rischio la forma di Stato, fondata sul principio irrinunciabile del non radicamento del potere¹⁸¹. Da qui la necessità – urgente - di un ripensamento della stessa.

11. La *ratio* del limite al terzo mandato consecutivo

Chiarito come il limite del “doppio mandato” corra sul binario parallelo a quello dell’elezione diretta, si rende necessario estendere l'analisi alla *ratio* sottesa al divieto, che inevitabilmente supera i confini della forma di governo regionale e si inserisce nella dimensione più ampia e sistemica della forma di Stato.

Come detto in premessa, il diritto costituzionale moderno persegue l'aperta ambizione di limitare il potere. Ragionando in tal senso, il limite ai mandati assume la veste di un principio fondamentale dell'ordinamento, ossia di una regola che prescinde dalla fonte formale da cui trae origine e si impone quale espressione di un'esigenza sistemica di contenimento del potere, riconducibile allo zoccolo duro della forma liberal-democratica dello Stato.

Tuttavia, al netto delle apparenze, il tema è più spinoso. Da un punto di vista strettamente formale occorre constatare che non esistono «sotto il profilo giuridico-costituzionale [...] prescrizioni a favore o contro la limitazione dei mandati», in quanto «nulla, com'è noto, si legge al riguardo in Costituzione»¹⁸². Probabilmente proprio questa assenza ha portato talvolta a dubitare della costituzionalità dell'art. 2,

¹⁷⁹ «Il funzionamento iperpresidenziale della forma di governo regionale, in quanto caratterizzato dal predominio del capo dell'esecutivo e dal ruolo ancillare dei Consigli, dalla bulimia di potere dei Presidenti regionali alla ricerca spasmodica del terzo o addirittura del quarto mandato consecutivo» così, M. VOLPI, *Il Führerprinzip, La scelta del capo*, G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2024, p. 260.

¹⁸⁰ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.

¹⁸¹ Sin dai lavori dell'Assemblea costituente, fu chiaramente avvertita l'esigenza di evitare la concentrazione del potere in un solo organo o in una singola persona, esigenza maturata in reazione diretta all'esperienza del regime fascista. La Costituzione del 1948 nacque dunque con l'intento esplicito di frammentare il potere, evitando qualsiasi assetto “monocefalo” e costruendo un sistema pluralistico fondato sul reciproco bilanciamento tra le istituzioni. M. RUINI, *Relazione introduttiva al progetto di Costituzione*, 6 febbraio 1947: «Vi è un punto che non si deve mai perdere di vista: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari ed antidemocratici. [...] Bisogna evitare il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta», in A.C., *Resoconto sommario*, seduta del 6 febbraio 1947.

¹⁸² C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati. Esperienza italiana e modello americano*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2001, p. 795.

comma 1, lettera f)¹⁸³ o al tentativo di legittimare, senza troppe difficoltà, la revisione della disciplina *ex* l. 165/04¹⁸⁴.

Dunque, nel silenzio della Carta, resta ferma la discrezionalità del legislatore che è «libero di limitare i mandati come di non farlo, nei limiti della ragionevolezza»¹⁸⁵, ossia della «congruenza rispetto a valori superiori»¹⁸⁶.

Occorre, pertanto, interrogarsi su quali siano i «valori superiori» coinvolti, tenendo presente che essi variano a seconda del contesto considerato e che la loro individuazione richiede un'attenta differenziazione in funzione della natura delle cariche interessate.

Il (presunto) limite posto a cariche meramente rappresentative¹⁸⁷, come quelle parlamentari¹⁸⁸, o ancora, alla rielezione del presidente della Repubblica¹⁸⁹ è diretto a preservare valori diversi rispetto a quelli che presiedono il limite di candidabilità per i Sindaci o di rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale.

Nel caso in esame, la *ratio* generica del limite di terzo mandato consecutivo risiede nell'esigenza di salvaguardare i due fondamentali obiettivi che tradizionalmente sorreggono ogni previsione di ineleggibilità: da un lato, la libera e genuina manifestazione della volontà popolare; dall'altro, l'autenticità della competizione elettorale, intesa quale paritetica possibilità di confronto tra i candidati. Infatti, in considerazione dell'intensità e dell'ampiezza dei poteri attribuiti al Presidente della Giunta, si è osservato come questi possa disporre, nel corso dell'esercizio del proprio mandato, di strumenti idonei ad alterare

¹⁸³ Si occupa della «L'asserita incostituzionalità del limite dei due mandati consecutivi» L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, *op. cit.*, p. 1 ss.

¹⁸⁴ Fra le tante, la più recente (giugno 2025) è la proposta politica del deputato Donzelli (FDI) di modificare l'art. 2 comma 1, lettera f), l. n. 165/04 al fine di innalzare il numero dei mandati consecutivi da due a tre.

¹⁸⁵ C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati...*, *cit.*, p. 795.

¹⁸⁶ Così definiscono la ragionevolezza G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 202. Per gli AA. la «ragionevolezza» consiste in una «congruenza rispetto a valori superiori», in ciò distinguendosi dalla «razionalità», che invece «indica la coerenza logica, cioè la non contraddizione, tra elementi di eguale valore».

¹⁸⁷ Si pensi, al riguardo, al caso del Movimento Cinque Stelle, che ha previsto nel proprio «Statuto e Codice etico» il divieto per i propri eletti di candidarsi dopo lo svolgimento del secondo mandato. Significato è il dibattito sviluppatosi negli ultimi anni nel tentativo di superare tale limite. Tra il 19 e il 22 giugno 2025 gli iscritti al movimento voteranno per approvare o respingere le modifiche in tal senso.

¹⁸⁸ N. LUPO, *Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale*, in *Rivista il Mulino*, 17 gennaio 2024, p. 3. «Vi è una profonda differenza tra la titolarità della carica di vertice di poteri esecutivi e quella di mandati rappresentativi all'interno di assemblee elettive. Il rischio di concentrazione e di personalizzazione del potere è molto ridotto nel secondo caso, mentre appare elevato per i vertici dell'esecutivo, soprattutto allorché questi siano eletti direttamente dai cittadini e possano perciò fondarsi su una legittimazione di tipo popolare. Quest'ultima risulta perciò invocabile a supporto delle decisioni che essi assumono, in solitudine o in seno all'organo collegiale da essi presieduto, con una radicale differenza rispetto ai singoli parlamentari, che quella legittimazione popolare possono sì vantare, ma soltanto al fine di sostenere la loro azione rappresentativa quali componenti di un collegio ampio e per definizione pluralistico».

¹⁸⁹ Cfr. S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024; S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, leggibile al sito AIC, nella Rubrica «La Lettera»; M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2022.

la neutralità del confronto elettorale, potendo così dar luogo a «fenomeni di *captatio benevolentiae* ovvero di *metus publicae potestatis*», con effetti potenzialmente distorsivi sul comportamento degli elettori¹⁹⁰.

Tali considerazioni della Corte, che valorizzano la funzione preventiva del limite ai mandati rispetto alla concentrazione personalistica del potere, potrebbero apparire, a prima vista, più prossime ad argomentazioni di stampo politologico o sociologico che giuridico. Tuttavia, un'analisi più approfondita rivela come tali argomenti non siano affatto privi di una base costituzionale. Essi si saldano con le più recenti istanze normative volte a prevenire fenomeni corruttivi nell'amministrazione pubblica, le quali hanno introdotto limiti e meccanismi di rotazione degli incarichi anche non elettivi, nella prospettiva di impedire il consolidarsi di posizioni di rendita e di potere autoreferenziale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Ora, sul presupposto che ogni mandato elettivo presuppone un'elezione e, dunque, l'attivazione di un corpo elettorale inteso sia nella sua dimensione attiva (gli elettori) sia in quella passiva (i candidati), occorre verificare se il limite di cui all'articolo 2.1 lettera f) superi o meno lo *stress test* della conformità rispetto al diritto di elettorato attivo e passivo.

Quanto al profilo del diritto di elettorato passivo, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, l'accesso alle cariche pubbliche deve ricevere la più ampia applicazione possibile: «l'eleggibilità e la regola l'ineleggibilità l'eccezione»¹⁹¹.

Tradotto in altri termini: la compressione del diritto di elettorato passivo di cui all'art. 2 comma 1 lett. f) è contenuta entro «limiti ragionevoli» diretti a garantire «esigenze di pubblico interesse»¹⁹².

Sì, il limite in esame risponde a entrambi i requisiti dettati dalla Corte. È giustificato da motivi di pubblico interesse poiché garantisce una competizione elettorale autentica e leale. La disposizione risponde anche al criterio della ragionevolezza, in quanto articolata secondo parametri generali e astratti, privi di qualunque connotazione personalistica¹⁹³. Inoltre, la limitazione non ha carattere assoluto, bensì temporaneo: essa non vieta in modo permanente l'accesso a un terzo mandato, ma si limita a subordinarlo all'interruzione della continuità tra il secondo e il terzo incarico.

Il tenore letterale della norma, infatti, non dispone una “non rieleggibilità” *tout court*, ma introduce una condizione di “non immediata rieleggibilità”, implicando così la necessità di un intervallo temporale tra la fine del secondo mandato consecutivo e l'eventuale candidatura per un terzo. La durata di tale intervallo non è espressamente definita a livello statale, giacché l'art. 5 della legge n. 165 del 2004 si limita a fissare la durata ordinaria del mandato in cinque anni. Quindi, le Regioni hanno la possibilità di intervenire in

¹⁹⁰ Corte cost. sentenza n. 64 del 2025. Si segnalano inoltre, tra le tante, sentenze n. 283 e n. 257 del 2010, n. 217 e n. 84 del 2006.

¹⁹¹ *Ex plurimis*, sentenze n. 388 e n. 310 del 1991; n. 539 del 1990; n. 510 del 1989; n. 1020 e n. 235 del 1988.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, op. cit., p. 5.

via integrativa - ma unicamente in senso più restrittivo¹⁹⁴ – per disciplinare il periodo di tempo che deve intercorrere tra un mandato e l'alto, sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Tale struttura normativa, fondata su un criterio di temporaneità, assicura un bilanciamento adeguato tra esigenze di continuità amministrativa e salvaguardia dei principi democratici.

Infine, va osservato che la norma non preclude nemmeno la possibilità che un soggetto già eletto per due mandati consecutivi in una Regione possa aspirare alla medesima carica in un'altra Regione. Sebbene si tratti di un'ipotesi di scuola, la sua astratta configurabilità giuridica conferma la proporzionalità della limitazione anche sotto il profilo spaziale, attestando l'assenza di automatismi eccessivi o di irragionevoli compressioni della capacità elettorale passiva del soggetto coinvolto.

In definitiva, il vincolo alla reiterazione delle cariche contribuisce a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i candidati, assicurando che la competizione si svolga in condizioni paritarie, prive degli effetti distorsivi legati al potere di posizione dell'uscente. In tal senso, la Corte costituzionale ha chiaramente valorizzato la funzione livellatrice del limite, riconducendola al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.¹⁹⁵.

Sotto il profilo dell'elettorato attivo, la questione si presenta più articolata poiché investe la volontà degli elettori, nell'esercizio della sovranità popolare, di scegliere nuovamente il candidato uscente.

Si può impedire al corpo elettorale di votare per un organo rappresentativo perché questo ha svolto due volte il suo mandato?

In via preliminare, è necessario operare una distinzione concettuale tra l'elezione a suffragio universale di un organo rappresentativo di natura monocratica e quella di un organo collegiale. Nel primo caso, il corpo elettorale è chiamato a individuare direttamente un soggetto unico che concentra su di sé l'esercizio della funzione di governo. Nel secondo caso, invece, l'elettore contribuisce alla composizione di un organo collegiale, costituito da una pluralità di membri paritari, la cui azione decisionale è il risultato di dinamiche cooperative o conflittuali tra maggioranze e minoranze, secondo le regole proprie del procedimento assembleare¹⁹⁶.

La distinzione non è meramente formale, poiché l'elezione diretta di un organo monocratico comporta - come ampiamente dimostrato - rischi intrinseci di personalizzazione e accentramento del potere esecutivo. Per contenere tali rischi e prevenire derive autoreferenziali, l'ordinamento può avvalersi di uno strumento giuridico di particolare efficacia: la limitazione della durata dei mandati consecutivi

¹⁹⁴ La durata degli organi elettivi è infatti coperta da riserva di legge *ex art.* 122 Cost.

¹⁹⁵ Corte cost. sent. 64/2025. Punto 5.1 Considerato in diritto.

¹⁹⁶ Sembra esprimere un *favor* per il modello assembleare G. AZZARITI, *Il Führerprinzip, La scelta del capo, cit.*, p. 7.

«Non è indifferente, infatti, auspicare una centralità dell'assemblea parlamentare, luogo del pluralismo e della rappresentanza sociale, rispetto all'affermazione di una centralità della scelta di un Capo con cui identificarsi ed unificare la volontà del popolo»

La previsione di un termine massimo entro cui un soggetto eletto possa permanere alla guida di un esecutivo monocratico risponde a una logica di contenimento del potere conforme ai principi propri dello Stato costituzionale di diritto¹⁹⁷.

Essa non rappresenta, come talvolta sostenuto in chiave polemica, una compressione arbitraria della sovranità popolare¹⁹⁸. Al contrario, la sovranità popolare, per potersi effettivamente esplicare in un contesto democratico e pluralistico, necessita essa stessa di essere incanalata entro regole di esercizio che ne impediscano la degenerazione in forme di potere personale. In tal senso, va ribadito che la sovranità popolare non si esaurisce nella figura del candidato né si identifica con il soggetto che essa esprime, bensì si realizza nel «metodo di selezione» – il suffragio universale – e nelle garanzie che ne assicurano il carattere libero, competitivo e autentico¹⁹⁹. È dunque nella regolazione della procedura che si gioca la tenuta democratica del principio sovrano.

Oggi, domina l'idea che la parola «democrazia» equivalga a «volontà della maggioranza» la quale, come in una sineddoche, costituirebbe a sua volta la «volontà dell'intero popolo»²⁰⁰. In questa prospettiva, ovviamente, le regole e le istituzioni che arginano la volontà della maggioranza sono percepite come antidemocratiche²⁰¹.

Ma a partire dal secondo dopoguerra, si sviluppa una concezione più complessa di democrazia, affermando il paradigma della democrazia costituzionale che si caratterizza per l'integrazione di elementi procedurali²⁰² – quali le elezioni periodiche per la selezione del corpo politico – con un nucleo di garanzie

¹⁹⁷ T. E. FROSINI, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001, p. 356 ha ritenuto che la limitazione sia ragionevole solo in riferimento all'elezione a cariche monocratiche.

¹⁹⁸ Preoccupa che il Vicepresidente del Consiglio dei ministri dichiarò (2023) al *Corriere della Sera*: «Se uno è bravo ne può fare anche quattro di mandati». O peggio, a *Repubblica* (2023) il Presidente della Regione Veneto sostiene che il divieto di essere eletti per più di un certo numero di mandati si rivelerebbe offensivo verso gli elettori, considerati come degli «idioti», incapaci di rimuovere un presidente sgradito. Si tratta certamente di dichiarazioni di natura politica e personali, ma non prive di evidenti ricadute sul piano della propaganda politica.

¹⁹⁹ T. E. FROSINI, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato...*, *cit.*, p. 357. L'A. esclude il contrasto fra la previsione del limite dei mandati e il principio supremo della sovranità popolare: «non vi è nessuna forma di limitazione ed impedimento dell'esercizio della sovranità popolare: primo, perché questa deve essere definita e limitata altrimenti non è sovranità popolare; secondo, perché l'esercizio della sovranità popolare non riguarda la persona, ovvero il soggetto da eleggere, ma piuttosto il metodo per eleggere, che deve essere a suffragio universale».

²⁰⁰ In realtà questa idea non costituisce una novità attuale, ma trova un precedente nell'opera di Carl Schmitt. L'A. identifica la maggioranza con il popolo intero, in forza della tesi che la minoranza, avendo partecipato alle elezioni e accettato il loro risultato, ha fatto propria la volontà della maggioranza. C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, (1931), tr. it. di A. Caracciolo, Milano, 1981, pp. 134-135: «Si distrugge il presupposto fondamentale di ogni democrazia, se si abbandona l'assioma che la minoranza risultata in minoranza voleva soltanto il risultato elettorale (non la sua volontà particolare) ed abbia perciò aderito alla volontà della maggioranza come alla sua propria volontà»; sicché «l'assioma democratico dell'identità della volontà di tutti i cittadini» richiede che «si combatta la proliferazione dei partiti» che quell'assioma «non contiene». «Lo Stato» infatti, dichiara Schmitt, «è un'unità indivisibile e la parte messa in minoranza non è in realtà violentata e costretta, ma è ricondotta alla sua vera volontà», che con questo gioco di parole viene così annullata.

²⁰¹ M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, p. 90.

²⁰² «Il suffragio universale è condizione necessaria ma non sufficiente della democrazia costituzionale» così G.U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in *Costituzionalismi*, n. 3, 2008, p. 1,

sostanziali messe al sicuro alle incursioni indebite delle maggioranze di Governo, del legislatore e in una certa misura persino da parte del potere di revisione costituzionale²⁰³.

Nel contesto dell'ordinamento italiano, tale concezione trova una codificazione esplicita nel secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, laddove si stabilisce che «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». È la Costituzione, dunque, a definire da un lato le modalità di esercizio della sovranità, dall'altro i confini entro cui essa può legittimamente dispiegarsi²⁰⁴. Ridurre la democrazia alla mera espressione della volontà popolare - spesso identificata con la maggioranza di governo²⁰⁵ o, peggio, con la sua *leadership* carismatica – equivale a negarne l'essenza. La democrazia costituzionale nasce proprio come reazione al rischio della concentrazione del potere e si fonda sull'esigenza che «tutti i poteri», anche quelli di diretta investitura popolare, siano soggetti a vincoli giuridici²⁰⁶.

L'attacco al limite del terzo mandato consecutivo in nome della volontà del popolo sovrano non è una rivendicazione di democratica, bensì costituisce un attacco al principio del “limite al potere”, componente fondamentale dell'assetto della democrazia moderna.

In realtà, l'idea della limitazione del potere rappresenta una antichissima acquisizione della tradizione politica occidentale, affondando le proprie radici già nell'esperienza del mondo greco. In epoca arcaica e classica, il principio secondo cui nessun potere debba protrarsi oltre misura trovò espressione in una serie di istituti appositamente concepiti per impedire derive autoritarie e tutelare le libertà individuali²⁰⁷.

Si trattava, ovviamente, di strumenti che si rispondevano a un'esigenza di contenimento del potere ma che operavano in un contesto molto diverso da quello attuale, in cui il rischio di forme di tirannide era concreto.

Ma è questa stessa idea che maturerà nelle riflessioni postume, con elaborazioni ben più complesse e centrali per lo sviluppo delle moderne architetture istituzionali, a partire dal principio di separazione dei poteri. In tal senso, è la lezione di Montesquieu ad apparire oggi insuperabile: occorre che il potere limiti

²⁰³ M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia...*, cit., p. 91

²⁰⁴ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 49 ss. Secondo l'A. «Da una parte la democrazia accetta di disciplinarsi dentro la Costituzione, dall'altra la Costituzione accetta la propria origine politica, la propria derivazione dalla volontà del popolo sovrano [...]. La democrazia sceglie la via della Costituzione perché è la Costituzione stessa a farsi democratica»

²⁰⁵ «Ma la Costituzione è fatta per le minoranze, non per le maggioranze, per tutelare i pochi e non in molti», N. URBINATI, *Art. 1*, Carrocci, Roma, 2017, p. 39

²⁰⁶ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo...*, cit., p. 50, nella democrazia costituzionale ciò «che importa è che, siano limitati i poteri, tutti i poteri, compresi quelli di diretta derivazione popolare».

²⁰⁷ I Greci, popolo profondamente consapevole del valore della *eleutheria*, svilupparono meccanismi giuridici e prassi istituzionali volti a evitare la concentrazione del potere in capo a singoli individui o gruppi ristretti. M. GALDI, *Il Contributo della Grecia antica al diritto pubblico dei moderni*, in M. GALDI (a cura di.), *Rassegna di studi e ricerche pubblicistiche*, Salerno, 2015, p. 10 ss.

il potere per contrastare la naturale propensione di ogni potere a espandersi fino a che non ne incontra un altro²⁰⁸.

L'evoluzione dell'idea di limitazione del potere troverà poi conferma in una vastissima produzione teorica e dottrinale. Per citarne alcuni, si pensi a Kelsen che nel delineare la struttura della democrazia rappresentativa, insisteva sulla necessità di garantire la contendibilità effettiva delle posizioni di potere, rilevando come solo in presenza di reale alternanza si potesse parlare di vera democrazia²⁰⁹. Oppure a Tocqueville: «È impossibile considerare il corso ordinario degli affari ordinari negli Stati Uniti senza accorgersi che il desiderio di essere rieletto è la caratteristica principale del presidente; che tutto il suo governo, ed anche i suoi trascurabili provvedimenti tendono a questo scopo; e che, quando la crisi si avvicini, l'interesse suo personale si sostituisce al suo interesse per il pubblico bene»²¹⁰.

E in tempi più recenti, il *Report On Democracy Limitation Of Mandates And Incompatibility Of Political Functions* elaborato della Commissione Europea per la Democrazia e i Diritti (Commissione di Venezia) nel 2013 ha individuato nell'esistenza di limiti alla rieleggibilità consecutiva una delle condizioni necessarie per preservare l'equilibrio democratico e prevenire fenomeni di *democratic backsliding*²¹¹. Secondo la Commissione, la limitazione dei mandati contribuisce a impedire la concentrazione del potere in capo a un singolo attore politico e rappresenta un fondamentale meccanismo di garanzia per il buon funzionamento delle istituzioni in una democrazia pluralista²¹².

La *summa* di tutte le acquisizioni riportate – teoriche, giurisprudenziali, comparatiste – fa seguito a un unico monito: la limitazione dei mandati come *superprincipio* dell'ordinamento giuridico, riconducibile all'esperienza democratica e volto a presidiare il nucleo essenziale della forma di Stato costituzionale.

12. Osservazioni conclusive

Il divieto di terzo mandato consecutivo si configura, ad avviso di chi scrive, quale autentico *super principio*²¹³, benché non trovi esplicita consacrazione nel testo costituzionale²¹⁴. Tuttavia, da una lettura

²⁰⁸ «C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites»: MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, Livre XI, p. 4.

²⁰⁹ H. KELSEN, *La democrazia*, (a cura di) M. BARBERIS, Bologna, il Mulino, 1998, *passim*.

²¹⁰ A. D. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Libro I, Torino, Unione tipografica editrice, 1884. La citazione è tratta dal capitolo VIII, par. 13, p. 138.

²¹¹ Commissione Europea per la Democrazia e i Diritti (Commissione di Venezia), *Report On Democracy Limitation Of Mandates And Incompatibility Of Political Functions*, Strasburgo 31 gennaio 2013, specie paragrafi 8-13.

²¹² Al contrario, Commissione ha affermato che il tetto ai mandati dei parlamentari può favorire un indebolimento dei parlamenti, depauperati di esperienza, squilibrando l'assetto costituzionale a favore degli esecutivi. *Ibid.*, paragrafo 9.

²¹³ A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli, 2010, p. 102; M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi*, *op. cit.*, p. 164.

²¹⁴ Ci sono stati due tentativi in tal senso. Il primo è il progetto di legge A.C. 5500 (Rebuffa ed altri) nel 2004 e l'ultimo è stato il «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: "Modifiche alla Parte II della Costituzione"», che non ha superato il referendum costituzionale del 2006. Corte costituzionale nella sent. 64/2025 punto 4.4 del Considerato in diritto.

sistematica della Carta, esso può essere agevolmente desunto quale principio implicito, coerente con l'impianto complessivo dello Stato costituzionale di diritto²¹⁵.

Il fatto che la Costituzione non preveda esplicitamente un limite alla rieleggibilità non esclude che tale vincolo possa essere ricavato attraverso l'interpretazione dei principi supremi che la ispirano, tra cui il principio democratico, il principio di eguaglianza nella competizione politica, nonché quello del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione²¹⁶. In questo senso, il divieto si colloca in una dimensione che trascende sia la questione della forma di governo regionale, disciplinata dagli Statuti, sia le problematiche connesse alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, configurandosi invece come un vero e proprio *limite costituzionale generale* volto a contrastare la concentrazione del potere negli organi elettivi direttamente eletti dal corpo elettorale, a salvaguardia del primato della democrazia rappresentativa e del pluralismo politico.

L'inquadramento del divieto di terzo mandato come *superprincipio* trova infatti giustificazione nella sua funzione di presidio rispetto ad alcuni capisaldi dell'ordinamento costituzionale. In primo luogo, esso tutela il principio democratico, impedendo che la prolungata permanenza della medesima persona alla guida dell'esecutivo alteri la fisiologica alternanza al potere e, con essa, la possibilità per il corpo elettorale di incidere effettivamente sugli indirizzi politici. In questa prospettiva, il limite alla rieleggibilità non costituisce una restrizione della sovranità popolare, bensì una sua garanzia: sottrae la competizione elettorale al rischio di essere svuotata dal peso preponderante delle posizioni consolidate e consente al voto di conservare il proprio carattere libero ed eguale.

In secondo luogo, il divieto realizza il principio di eguaglianza nella competizione politica, assicurando che i candidati si confrontino in condizioni quanto più possibile paritarie. La rielezione indefinita di chi già esercita il potere comporta, infatti, un vantaggio sistemico difficilmente compensabile – in termini di visibilità, risorse e influenza – che altera la genuinità del confronto democratico.

Infine, la limitazione dei mandati è funzionale ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nella misura in cui previene fenomeni di cristallizzazione del potere, clientelismo e dipendenza personale degli apparati burocratici dall'organo politico. L'alternanza, spezzando la continuità di posizioni di comando troppo radicate, favorisce la neutralità dell'amministrazione e rafforza la fiducia dei cittadini nella sua autonomia.

²¹⁵ Con i dovuti distinguo, significativo è il raffronto con la rielezione del Presidente della Repubblica. Sebbene la Costituzione non contenga alcun divieto formale alla rielezione del Capo dello Stato, la reiterazione della sua elezione per un secondo mandato – come avvenuto in due occasioni – ha generato perplessità nella dottrina, che ha letto tali eventi come una forma di «revisione tacita» del disegno costituzionale. Un'interpretazione sistematica della Costituzione lascia intendere che, per le delicate funzioni di garanzia cui il Presidente della Repubblica è chiamato, la rieleggibilità dovrebbe rappresentare *ad summum* un'eccezione e non una prassi. Così, S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche...*, cit., p. 107 ss.

In questo senso, il divieto del terzo mandato non è solo un vincolo formale alla rieleggibilità, ma rappresenta una garanzia sostanziale di corretto funzionamento delle istituzioni democratiche, un limite volto a preservare l'equilibrio tra rappresentanza politica e neutralità amministrativa.

Ciò risulta particolarmente necessario nella forma di governo regionale evolutasi a partire dalla riforma del 1999. In tale contesto, l'equilibrio tra i principi costituzionali si modula in funzione della struttura dell'esecutivo: quanto più il modello si orienta verso forme di iperpresidenzialismo — caratterizzate da forte legittimazione diretta, concentrazione di potere e debolezza degli organi di controllo — tanto più il divieto del terzo mandato assume una funzione strutturale e di principio, sino a elevarsi a *superprincipio* dell'ordinamento. Viceversa, in un sistema di governo regionale improntato a un maggior bilanciamento tra i poteri, dotato di efficaci strumenti di controllo e contropoteri, il divieto può perdere centralità, lasciando spazio a una più ampia espansione del diritto degli elettori e della sovranità popolare. In altri termini, si tratta di una tensione tra principi costituzionali, destinata a risolversi in senso dinamico: l'espansione dell'uno determina il ridimensionamento dell'altro. Così, il principio espresso dalla legge n. 165 del 2004 acquista o perde forza vincolante in ragione del grado di personalizzazione del potere e dell'effettività dei contrappesi istituzionali.

La Corte costituzionale nella recente pronuncia ha sì riconosciuto il principio della limitazione dei mandati quale principio generale dell'ordinamento²¹⁷, tuttavia, ha subordinato la sua operatività alla presenza di una “qualsiasi legislazione regionale elettorale”, appiattendosi così sulla dimensione delle fonti concorrenti²¹⁸. L'orientamento compromissorio della Consulta ha finito non solo per sacrificare la chiarezza e la certezza del diritto, ma anche l'effettività di un principio che, incidendo direttamente sull'equilibrio dei poteri, dovrebbe piuttosto essere riconosciuto quale fondamento della forma di Stato e, in quanto tale, dotato di forza vincolante. In definitiva, la Corte ha mancato l'occasione di attribuire al divieto di terzo mandato il ruolo sistemico e il valore costituzionale che gli spetterebbero, rinunciando a riconoscerne la piena forza di principio ordinante del sistema democratico.

²¹⁷ La Corte costituzionale ha riconosciuto la natura «fondamentale» del divieto in parola, sottolineando come esso sia chiamato a garantire un livello di «disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, in quanto espressione di interessi e principi costituzionali di rango primario: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità della competizione elettorale». Proprio in ragione della sua *ratio*, il principio si configura come «autoapplicativo e immediatamente operativo» e «non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale». (Considerato in diritto, punti 1 e 7.1). A rafforzare questa lettura interviene lo stesso richiamo della Consulta ai lavori parlamentari relativi alla legge n. 165 del 2004, nei quali il divieto di terzo mandato era stato presentato come un presidio volto a impedire che «si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo», ovvero come un «principio *generale*, che limiti quelli che potrebbero divenire poteri [...] assoluti e non controllabili da parte di alcuno (XIV Legislatura, Camera dei deputati, seduta del 7 ottobre 2003, n. 369)». (Considerato in diritto, punto 5.5)

²¹⁸ La Corte, chiarisce che per rendere operativo il divieto è comunque necessaria una (qualsiasi) «normativa regionale adottata in materia». Considerato in diritto, punto 7.3.

In ultimo, un'interpretazione più robusta e coerente del divieto di terzo mandato avrebbe contribuito a garantirne l'applicazione uniforme anche rispetto al più complesso scenario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Un ambito, questo, escluso dalla pronuncia della Corte²¹⁹, è destinato a tornare al centro del giudizio costituzionale in seguito all'impugnazione governativa del 19 maggio 2025 della legge della Provincia autonoma di Trento, che ha innalzato da due a tre il numero massimo dei mandati consecutivi²²⁰.

²¹⁹ Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Governo contro l'art. 1, c. 1, della legge della Regione Campania 11/11/2024, n. 16, la difesa della Regione Resistente ha invocato lo Statuto speciale della Regione Sicilia, ritenendo che l'art. 2, comma 1, lettera f) l.n. 165/2004 sia incostituzionale. A fondamento di tale argomentazione, la Regione Campania osserva come, per la Regione Siciliana, il divieto di terzo mandato consecutivo sia direttamente disciplinato dall'art. 9 dello Statuto, dotato di rango costituzionale. Secondo la resistente, tale riferimento costituirebbe «un chiaro indizio, direttamente posto al livello costituzionale, dell'appartenenza della disposizione al nucleo fondamentale della disciplina della forma di governo regionale». Ne conseguirebbe, ad avviso della stessa, che la materia del limite al numero dei mandati rientrerebbe nella competenza statutaria – e non nella potestà legislativa concorrente – come dimostrerebbe, secondo tale ricostruzione, la legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha approvato lo Statuto della Regione Siciliana. Tuttavia, la Corte, al punto 6.6 del Considerato in diritto, ha liquidato l'argomento ritenendolo privo di rilevanza, poiché «il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle Regioni ordinarie». Corte cost. sent. n. 64/2025.

²²⁰ Faccio riferimento al d.d.l. n. 52/XVII della Provincia autonoma di Trento modificativo dell'art. 14, comma 2 della legge elettorale provinciale n. 2/2003. Il Governo il 19 maggio 2025 ha impugnato di fronte alla Corte costituzionale il Disegno di legge n. 52/XVII della Provincia autonoma di Trento che ha modificato l'art. 14, comma 2 della legge elettorale provinciale n. 2/03 innalzando da due a tre il limite dei mandati consecutivi possibili per il Presidente. La Corte si troverà per la prima volta ad affrontare la questione rispetto alle province autonome, con riflessi anche sulle Regioni a statuto speciale.