

PROFILI COSTITUZIONALI DEL TERZO MANDATO DEI PRESIDENTI DI REGIONE*

di LUCA CASTELLI

SOMMARIO: 1. L'asserita incostituzionalità del limite dei due mandati consecutivi. Critica - 2. L'incerta qualificazione della causa ostativa prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera f) - 3. L'antica disputa sull'efficacia normativa della legge cornice - 4. Il (non perspicuo) rinvio alla normativa regionale dettata in materia - 5. La problematica individuazione del *dies a quo* ai fini del computo dei due mandati consecutivi

1. L'asserita incostituzionalità del limite dei due mandati consecutivi. Critica

L'approssimarsi della conclusione della seconda legislatura da quando – a partire dal 2000 – è stata introdotta nelle Regioni¹ la forma di governo che prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo², in virtù della novella recata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, fornisce l'occasione, tra le altre cose, per svolgere alcune considerazioni sulla legittimità costituzionale di un (eventuale) terzo mandato del Presidente eletto direttamente, che abbia già ricoperto la carica per due mandati consecutivi.

Lo spunto è offerto dalla legge 2 luglio 2004, n. 165, che detta i principi fondamentali in materia di elezioni regionali e di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, Cost. e stabilisce, in particolare, che la disciplina regionale dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità incontri un limite nella “previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta

* Comunicazione al convegno “Nuove regole per nuovi Consigli regionali”, che si è svolto nell'Università Luiss “Guido Carli” di Roma il 4 maggio 2009. In corso di pubblicazione in “Le Regioni”, 3-4, 2009.

¹ Il riferimento è alle sole Regioni a statuto ordinario.

² Sulla quale da ultimo E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, 2008, p. 251 ss.

regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia” (art. 2, comma 1, lett. f).

A dispetto della chiarezza ed univocità che la disposizione in commento sembra esibire a prima lettura, essa solleva – a ben vedere – una serie di interrogativi e di dubbi interpretativi, che meritano di essere adeguatamente vagliati prima di poter formulare alcuna conclusione attendibile in ordine alla questione qui prospettata, che appare da subito contrassegnata da molteplici profili problematici.

In primo luogo, sembra possibile chiedersi se il divieto di immediata rielezione alla carica di Presidente di Regione per chi abbia già ricoperto il medesimo ufficio per due legislature consecutive, non ponga – di per sé – dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento al precetto dell’articolo 51, primo comma, Cost., che nel dare specifica e circostanziata attuazione al principio di uguaglianza in materia di ammissione alle cariche elettive, assicura che a queste possano accedere “tutti i cittadini”, specificando tuttavia che il diritto di accesso è esercitato “secondo i requisiti stabiliti dalla legge”.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, l’accesso alle cariche pubbliche deve ricevere la più ampia applicazione possibile, secondo la formula per cui “l’eleggibilità è la regola, l’ineleggibilità l’eccezione”³, in quanto strettamente connesso con un diritto politico fondamentale – il diritto di elettorato passivo – cui la Corte ha riconosciuto carattere di inviolabilità⁴.

Ragion per cui l’apposizione di un tetto ai mandati presidenziali, comprimendo di fatto la piena espansione di tale diritto, violerebbe l’articolo 51 Cost. e apparirebbe – a tutta prima – in forte odore di incostituzionalità.

Una simile conclusione, tuttavia, non può essere condivisa. E’ la stessa Corte costituzionale ad affermare che, nel nostro sistema costituzionale, non è possibile attribuire al diritto di elettorato passivo un’estensione, per così dire, “assoluta”; e che esso ben possa tollerare l’apposizione di limiti, seppur “unicamente da (*parte di*) leggi

³ *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.

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988.

generali (...) soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza”⁵.

Al legislatore che intenda disciplinare la materia nell’esercizio della propria discrezionalità politica la Costituzione richiede, dunque, l’osservanza di precisi “paletti”: per un verso, deve rispettare la riserva rinforzata posta dall’articolo 51, in base alla quale il diritto di elettorato passivo è garantito a tutti i cittadini “in condizioni di uguaglianza”; per altro verso, è chiamato a contemperare tale diritto con un altro valore costituzionalmente rilevante – la tutela delle cariche elettive – l’accesso alle quali è subordinato al possesso di determinati “requisiti”.

Ciò premesso, ci si può a questo punto domandare – per quel che più interessa in questa sede – se il bilanciamento effettuato dal legislatore nell’articolo 2, comma 1, lettera f) sia ragionevole o irragionevole; se, in altri termini, la causa di ineleggibilità ivi prevista, rinvenga una propria ragion d’essere alla luce degli indirizzi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, che rappresentano un *test* cui sembra possibile sottoporre la norma in discorso per verificare – in via di prima approssimazione – se possa ritenersi conforme a Costituzione.

Va subito detto che la risposta a questa domanda sembra affermativa. E ciò, può aggiungersi, proprio sulla scorta dei criteri elaborati dalla Corte ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle cause di ineleggibilità⁶.

Criteri che, da un lato, affermano la regola dell’eleggibilità, per cui le cause di ineleggibilità, derogando ad un principio generale, sono di stretta interpretazione e devono “rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988.

⁶ Per un’analisi ragionata della giurisprudenza della Corte si veda E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, 2007, p. 71 ss.

indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate”⁷.

Dall’altro, esigono che sia la legge a determinare – sia in positivo, che *in negativo* – i “requisiti” necessari per l’accesso alle cariche pubbliche: di modo che nessun vizio di costituzionalità si può profilare ove “le cause di ineleggibilità in rapporto alle diverse cariche rispondano a motivi di pubblico interesse e siano contenute in limiti razionali”⁸.

Ora, la causa di ineleggibilità prevista dall’articolo 2, comma 1, lettera *f*) assolve – ad avviso di chi scrive – entrambe le suddette condizioni. Anzitutto, è sorretta da “motivi di pubblico interesse”: è infatti preordinata ad assicurare, con specifico riguardo alle elezioni regionali, le due esigenze generalmente sottese alla previsione di ogni ipotesi di ineleggibilità, vale a dire “la libera e genuina espressione del voto popolare, nonché la primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale”⁹.

E che questi obiettivi debbano essere preservati anche – se non soprattutto – rispetto alla carica di Presidente eletto, si può ben comprendere alla luce dei pregnanti poteri che esso è chiamato ad esercitare per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della Regione.

Poteri quali la nomina e revoca degli assessori, nonché la facoltà di dimettersi decretando automaticamente lo scioglimento della Giunta e del Consiglio, che fanno del Presidente eletto “l’unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell’ambito della Regione”¹⁰ e che denotano con ogni evidenza quei caratteri di “decisività e di gestione attiva della cosa pubblica”, nei quali la Corte ha ravvisato “requisiti essenziali al fine di configurare ragionevolmente il pericolo che una determinata carica pubblica possa essere utilizzata per acquisire illecitamente consensi elettorali”¹¹.

La previsione di questa specifica ipotesi di ineleggibilità, pertanto, si rivela pienamente giustificata dalla necessità di evitare che il Presidente eletto possa servirsi dei

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 1969.

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 310 del 1991.

⁹ Tra le altre sentenze n. 38 del 1971, n. 45 del 1977, n. 5 del 1978.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 2006.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1993.

suoi poteri per distorcere la competizione elettorale ed alterare la pari opportunità fra tutti i competitori, attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori.

L'ineleggibilità in questione sembra rispondere anche al secondo requisito prescritto dalla Corte, quello cioè di essere contenuta entro limiti razionali. Sotto un duplice profilo: sia perché la norma che la prevede ha carattere generale ed astratto, riferendosi a tutti quei soggetti che sono potenzialmente idonei a ricoprire l'ufficio di Presidente di Regione¹². Non si è dunque in presenza di una norma *ad personam*.

Sia perché il divieto di rielezione è temporaneo e non permanente, nel senso che la norma non preclude – in assoluto – la possibilità di esperire un terzo mandato a chi ne abbia già effettuati due consecutivi, ma la subordina ad un'interruzione.

Impedisce, cioè, che un eventuale terzo mandato possa svolgersi senza soluzione di continuità con i due precedenti, dovendo necessariamente intercorrere un (non meglio precisato) intervallo di tempo – la cui quantificazione sembra comunque rimessa alla Regione – tra la fine del secondo mandato consecutivo e l'inizio del terzo.

In questo senso depone il tenore letterale del divieto posto dalla lettera f), che non prevede la “non rieleggibilità” *tout court* del Presidente alla scadenza del secondo mandato consecutivo, ma ne prevede – più propriamente – la “non *immediata* rieleggibilità”. L'ambito di efficacia temporale della norma appare, dunque, proporzionato e contenuto entro un limite ragionevole.

Per di più, non sembrerebbe neppure vietato che un Presidente, già eletto per due volte di seguito in una Regione, possa svolgere un terzo mandato consecutivo in una Regione diversa. Certo, si tratterebbe più di un caso di scuola, che di un'ipotesi realmente percorribile, ma il fatto che ve ne sia la giuridica possibilità, confermerebbe come quel divieto non sia sproporzionato neppure sotto il profilo della sua efficacia spaziale.

¹² In questo senso Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 1961.

Sulla base di queste argomentazioni, si può fondatamente sostenere che la disposizione in esame rispetta i canoni fissati dalla Corte costituzionale affinché le eccezioni al principio dell'elettorato passivo possano considerarsi conformi a Costituzione.

Beninteso, nel nostro ordinamento solo alla Corte – ove ritualmente investita della questione – spetta pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge. E' pur vero, per converso, che la norma *de qua* non è stata a suo tempo impugnata da alcuna Regione, ma da questa acquiescenza si potrebbe inferire – tutt'al più – che le Regioni hanno mostrato di considerarne legittimo il contenuto, non certo che essa sia, per ciò stesso, immune da vizi di costituzionalità.

Ad ogni buon conto, una questione di costituzionalità sul divieto sancito dalla lettera f) ben potrebbe essere proposta alla Corte in via incidentale. In questo caso, per quanto sopra esposto, si hanno ragionevoli motivi per ritenere che il contenuto precettivo della disposizione sia tale da consentirle di superare indenne il vaglio di costituzionalità.

A conforto di questa conclusione, giova richiamare l'orientamento della Corte di Cassazione¹³ che ha negato la sussistenza di dubbi costituzionalità in riferimento ad una disposizione del Testo unico degli enti locali – l'articolo 51, comma 2 – la quale, ricalcando sostanzialmente la formulazione della norma qui commentata¹⁴, pone un identico divieto di rielezionamento al terzo mandato consecutivo per i Sindaci ed i Presidenti di Provincia.

Le due fattispecie normative sono in qualche modo assimilabili? Possono considerarsi accomunate da identità di *ratio*? E le posizioni rispettive di Presidente di Regione, Presidente di Provincia e Sindaco possono dirsi tra loro omogenee, al punto da giustificare un trattamento uguale?

¹³ Cassazione civile, Sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895.

¹⁴ Stabilisce infatti che “Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche”.

Infine, qualora le risposte a queste domande fossero positive, non se ne potrebbe forse dedurre la manifesta infondatezza di una (identica) questione di costituzionalità che fosse sollevata con riguardo alla norma sulla ineleggibilità dei Presidenti di Regione, in ragione delle stesse motivazioni addotte dalla Suprema Corte per fugare i dubbi di costituzionalità sull'analoga disciplina del Tuel?

Provare a rispondere a tali interrogativi meriterebbe un approfondimento ben maggiore di quanto non sia consentito dall'economia del presente lavoro. Nondimeno, si può rilevare come l'intento perseguito dal legislatore con l'introduzione di questa tipica causa di ineleggibilità, sembri quello di realizzare un'esigenza di omogeneità e di coerenza all'interno del sistema delle ineleggibilità¹⁵.

In questo senso, sarebbe stato (almeno in parte) recepito l'auspicio a suo tempo rivolto dalla Corte, affinché “una legislazione, come quella vigente, ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica (...) sia presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive”¹⁶.

Equiparando la posizione dei Presidenti di Regione a quella dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, il legislatore avrebbe voluto favorire il ricambio al vertice di *tutti* gli enti territoriali substatali, in modo da evitare l'eccessiva personalizzazione dell'uso del potere ad ogni livello del governo locale.

A favore di questa interpretazione depongono anche i lavori preparatori. Durante il dibattito alla Camera, l'on. Bressa commentava: “si tende ad affermare il seguente principio: in caso di elezione diretta a suffragio universale del Presidente di Regione, la

¹⁵ Sul carattere disomogeneo della disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità (non solo) a livello locale ampie indicazioni in N. LUPO e G. RIVOSACCHI, *La disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi...*, op. cit., p. 36 ss.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1993.

previsione generale è che non si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo”¹⁷.

E che una equiparazione del genere non appaia irragionevole, sembra possibile ricavarlo – ancora una volta – da alcuni orientamenti della Corte costituzionale. La quale, da una parte, ha sottolineato che “non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo”¹⁸, sembrando (almeno implicitamente) accomunare la condizione di chi ricopre cariche elettive non nazionali, seppur al (solo) fine di distinguerla da quella dei titolari di cariche nazionali.

Dall'altra, ha invece rinvenuto un'esplicita analogia tra i diversi sistemi di selezione dei vertici degli organi di governo delle istituzioni substatali, ritenendo che l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta sia assimilabile al sistema di elezione previsto per i Sindaci e i Presidenti di Provincia, che “ha preceduto largamente la legge costituzionale n. 1 del 1999, rispetto alla quale anzi *ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento* (corsivo nostro)”¹⁹.

Sicché la scelta del legislatore di estendere ai Presidenti di Regione la medesima causa di ineleggibilità prima prevista per i Sindaci e i Presidenti di Provincia, sarebbe una logica conseguenza dell'introduzione, anche nelle Regioni, dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e non potrebbe dirsi – a maggior ragione – arbitraria, avuto riguardo ai rilevanti poteri di natura politica ed alle significative funzioni di amministrazione attiva, che ognuno dei tre organi esercita proprio in virtù della (comune) investitura popolare diretta.

2. L'incerta qualificazione della causa ostativa prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera f)

¹⁷ Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 369 del 7 ottobre 2003, in www.camera.it.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 1992.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004.

Una seconda questione sulla quale merita soffermarsi, è quella relativa alla esatta natura giuridica della causa di ineleggibilità prevista dalla lettera f): se essa, cioè, possa ascrivere alle ineleggibilità propriamente dette, o non si configuri, piuttosto, come una causa di incandidabilità.

Le due fattispecie insistono, a ben vedere, all'interno dello stesso perimetro, nel senso che si tratta – in entrambi i casi – di ipotesi ostative all'accesso ad una carica elettiva. La preclusione, tuttavia, opera con modalità e gradazioni differenziate. Nel caso dell'ineleggibilità, impedisce la valida preposizione alla carica: chi versa in tale condizione, cioè, non è idoneo ad essere proclamato eletto. Nel caso dell'incandidabilità, invece, impedisce all'interessato la valida assunzione della candidatura e dunque la partecipazione alle elezioni.

A questa diversità strutturale corrisponde un diverso regime giuridico: “l'elezione di coloro che versano nelle condizioni di non candidabilità – sono parole della Corte – è nulla, senza che sia in alcun modo possibile per l'interessato rimuovere l'impedimento all'elezione, come invece è ammesso per le cause di ineleggibilità”²⁰.

In sostanza, l'incandidabilità è una preclusione assoluta all'elezione, in quanto estromette in maniera insanabile l'interessato dalla tornata elettorale. Nella misura in cui esclude – in radice – la stessa possibilità di acquisire il diritto di elettorato passivo, presenta una notevole affinità, se non una vera e propria coincidenza, con l'incapacità elettorale passiva, cioè con la carenza dei requisiti “minimi” per accedere alle cariche elettive. L'ineleggibilità, viceversa, non influisce sull'acquisto dell'elettorato passivo, ma sul suo esercizio, ed ha carattere relativo, potendo sempre essere rimossa per volontà dell'interessato.

Non solo. L'ineleggibilità è accertata *ex post*, in sede di convalida degli eletti, dunque soltanto dopo che la competizione elettorale si sia svolta. L'incandidabilità, al contrario, opera *ex ante*, potendo essere accertata al momento della presentazione delle liste.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 1996.

Con un'ulteriore differenza: nel primo caso, l'accertamento è *in house* – se così si può dire –, è affidato cioè al giudizio della stessa assemblea in cui si è stati eletti; nel secondo, la giurisdizionalizzazione è piena, poiché la verifica dell'esistenza della causa di incandidabilità è rimessa alla cognizione del competente Ufficio elettorale, in sede di esame ed ammissione delle liste.

Aderire all'una o all'altra impostazione non è equivalente. Qualora si ritenesse che un Presidente di Regione, violando il divieto di cui alla lettera f), sia ineleggibile, l'accertamento dell'esistenza della relativa causa – e la conseguente nullità dell'elezione – non potrebbe che avvenire ad elezioni ormai concluse, con un'evidente aggiramento della *ratio* dell'ineleggibilità, che è quella di assicurare la corretta e libera concorrenza elettorale.

Allo stesso modo, un eventuale procedimento giurisdizionale²¹ in cui si volesse sollevare in via incidentale la questione di costituzionalità sul divieto di terzo mandato consecutivo, non potrebbe che avere carattere successivo rispetto alla convalida degli eletti da parte del Consiglio regionale.

La Corte costituzionale ha fortemente stigmatizzato questa disciplina. “Si tratta – ha detto il giudice delle leggi – di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali”²².

Se invece il Presidente in corsa per un terzo mandato consecutivo fosse considerato affetto da una causa di incandidabilità, il relativo controllo sarebbe necessariamente prodromico allo svolgimento delle elezioni, anche se l'Ufficio centrale regionale non

²¹ In materia di contenzioso elettorale sono devolute al giudice amministrativo le controversie in tema di operazioni elettorali, mentre spetta al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e le incompatibilità.

²² Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2006.

potrebbe comunque configurarsi come giudice *a quo* ai fini dell' idoneità a sollevare in via incidentale questioni di legittimità costituzionale delle norme che deve applicare²³.

Ci sarebbe almeno un altro (non trascurabile) corollario. L' articolo 2, comma 1, della legge n. 165, nell' elencare i principi fondamentali che limitano la potestà legislativa regionale in materia di ineleggibilità, fa salve “le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità...”, quasi a volere delineare una diversa distribuzione di competenze fra Stato e Regioni, in forza della quale all' uno spetterebbe la competenza (piena) sulle cause di incandidabilità; alle altre, la competenza (concorrente) sulle cause di ineleggibilità (e incompatibilità).

Un ormai risalente orientamento giurisprudenziale sembrava in qualche modo anticipare un simile riparto. Secondo la Corte “quantunque non si possa affermare in senso assoluto che la riserva di legge dell' art. 51 della Costituzione sia una riserva di legge statale, tuttavia, per una ragione logica prima che giuridica, i principi di quest' eguaglianza di trattamento, relativa ai diritti politici, debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto lo Stato soltanto presiede all' equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso”²⁴.

In altre parole, la Corte non esclude che le Regioni possano riempire di contenuto la riserva di cui all' articolo 51, definendo – per quanto di loro competenza – i requisiti per l' accesso alle cariche pubbliche (regionali).

Allo Stato, però, spetta garantire “l' equilibrio generale degli interessi dei cittadini” a partecipare al processo democratico. Ragion per cui affidare al (solo) legislatore statale la disciplina delle incandidabilità rinverrebbe, tra l' altro, la sua giustificazione nella peculiare attitudine di tali cause a limitare in modo più pervasivo il diritto di elettorato passivo, rendendo necessario assicurarne una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ma – qui sta il punto – se il divieto di rielezione del Presidente al terzo mandato consecutivo integrasse un' ipotesi di incandidabilità, esso si dovrebbe considerare da subito operativo e dunque vincolerebbe le Regioni, a prescindere dall' adozione di ogni

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 216 del 1972.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 1957.

ulteriore normativa di dettaglio. Su questo si avrà comunque modo di tornare più diffusamente nel prosieguo dell'indagine.

Sulla esatta qualificazione dell'impedimento di cui alla lettera *f*) non c'è identità di vedute. In dottrina, alcune opinioni militano nel senso di ritenerlo una causa di incandidabilità²⁵. La Corte di Cassazione, in riferimento all'analogia previsione del Tuel, l'ha invece definito una "causa tipizzata di ineleggibilità originaria alla carica di sindaco, preclusiva non già della candidabilità bensì della eleggibilità del soggetto che versi in essa, siccome reputata ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo"²⁶.

Si può estendere questa conclusione anche alla causa ostativa contemplata dal legislatore per il Presidente di Regione? Se si conviene che le due disposizioni siano ispirate allo stesso principio informatore – come pure è sembrato – la risposta dovrebbe essere positiva.

Del resto, la *sedes materiae* in cui tale previsione è collocata, è quella dell'articolo 2, recante "Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di *ineleggibilità*".

Come si desume dagli atti parlamentari, il testo originariamente approvato dal Senato²⁷ accordava alle Regioni la facoltà di introdurre una "eventuale limitazione del numero dei mandati consecutivi del Presidente della Giunta eletto direttamente" e collocava tale previsione all'interno dei principi fondamentali in materia di elezioni (art. 4, comma 1, lett. *c*).

Durante l'esame in Commissione alla Camera la disposizione veniva soppressa. Ricompariva nel corso dei lavori in Assemblea – nella veste dell'attuale lettera *f*) – con due non secondarie varianti: in primo luogo, il limite dei mandati si trasformava da facoltativo a necessario e dunque non era più rimesso all'autonomia regionale. "Viene

²⁵ In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, 2002, p. 466; nonché F. DRAGO, *Commento all'articolo 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, 2005, p. 52.

²⁶ Cassazione civile, Sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895.

²⁷ Si tratta dell'A.S. 1094.

meno con il nuovo testo – sottolineava il relatore – la libera scelta delle Regioni di avvalersi o meno di tale possibilità e la Regione *deve prevedere* (corsivo aggiunto) che il Presidente, eletto a suffragio universale e diretto, non può essere eletto immediatamente per la terza volta²⁸.

In secondo luogo, era inserito tra le cause di ineleggibilità. Su questo il Governo esprimeva forti perplessità, ritenendo che la questione del limite dei mandati afferisse piuttosto alla disciplina della forma di governo, riservata allo Statuto²⁹.

Come noto, tuttavia, la Corte costituzionale ha smentito questa opinione³⁰, per cui anche l'argomento "topografico" sembra congiurare in favore della lettura del divieto di terzo mandato consecutivo come causa di ineleggibilità.

Un elemento di complicazione rispetto a quanto detto sembra però introdotto dalla Corte costituzionale, che ha ricondotto la *species* dell'incandidabilità al più ampio *genus* dell'ineleggibilità, ritenendola una "particolarissima causa di ineleggibilità"³¹.

La (sostanziale) sovrapposizione delle due fattispecie si comprende certamente sotto il profilo degli effetti prodotti – in entrambi i casi la nullità delle elezioni –, ma se ne dovrebbe forse desumere il venir meno delle differenze anche sul piano del regime giuridico?

In altri termini, se una Regione, nell'esercizio della propria competenza in materia, stabilisse che un Presidente rieletto per la terza volta consecutiva versasse in una condizione di incandidabilità – e non di ineleggibilità – l'impedimento si dovrebbe in ogni caso accertare ad elezione ormai avvenuta, con tutte le conseguenze pregiudizievoli sopra menzionate?

²⁸ FALCIER, *Relazione della I Commissione permanente del Senato della Repubblica sul disegno di legge recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione" approvato dal Senato della Repubblica il 28 gennaio 2003 e modificato dalla Camera dei deputati il 7 ottobre 2003*, in www.senato.it.

²⁹ Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta (antimeridiana) n. 584 del 20 aprile 2004, in www.senato.it

³⁰ Nella celebre sentenza n. 2 del 2004.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 1996.

L'ipotesi non è peregrina. La Regione Toscana, ad esempio, nella propria legge elettorale³², sembra aver aderito esattamente alla lettura dell'impedimento in questione come causa di incandidabilità. Ha infatti stabilito che “Non può essere *candidato* Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi” ed ha collocato questa previsione all'interno dell'articolo 12, recante “Modalità di presentazione delle *candidature* a Presidente della Giunta”.

Non pare tuttavia possibile ricavare tale conclusione dall'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato, anche perché esso sembra giustificato più dalla preoccupazione della Corte di rendere l'incandidabilità compatibile con gli articoli 65 e 66 Cost. – che prevedono come *uniche* cause ostative all'elezione l'ineleggibilità e l'incompatibilità –, che dall'intento di operare alcuna indebita commistione tra le due fattispecie.

Sicché, una volta appurato che anche la previsione di cause di incandidabilità non viola la Costituzione, ove sia contenuta all'interno di limiti ragionevoli e proporzionati, appare comunque preferibile mantenere distinte le due categorie, riconoscendo ad ognuna di esse una propria autonomia concettuale.

Diversamente opinando, non si capirebbe la ragione per cui il legislatore avrebbe dovuto introdurre nuove figure ostative all'elezione, con un proprio *nomen iuris* e un proprio trattamento, anziché limitarsi ad ampliare il catalogo delle ineleggibilità.

Ciò detto, una certa qual incertezza qualificatoria sembra comunque destinata a persistere, almeno fin quando la norma in esame non sarà oggetto di un pronunciamento giurisdizionale che possa diradare ogni dubbio residuo.

3. *L'antica disputa sull'efficacia normativa della legge cornice*

Ma il profilo più controverso intorno a cui ruota – a parere dello scrivente – il problema dell'applicazione del divieto di terzo mandato consecutivo, attiene alla sfera dei rapporti tra legislazione statale (di principio) e legislazione regionale (di dettaglio) e chiama in causa la *vexata quaestio* dell'efficacia normativa della legge cornice.

³² Si tratta della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25, recante “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”.

Vale a dire: la legge statale 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 spiega effetti normativi autonomi, anche in difetto della successiva normazione locale?

In un caso, “l’entrata in vigore dei principi (*sarebbe*) sospesa fino all’emissione delle norme integrative regionali, applicandosi fino a tale momento la legge statale alla cui sostituzione i principi erano volti”³³.

Nell’altro, invece, la legge cornice non avrebbe una efficacia “unidirezionale”, limitandosi a produrre un effetto abilitante nei confronti dei (soli) legislatori locali; ma, non diversamente da ogni altra legge statale, sarebbe immediatamente efficace *erga omnes*³⁴.

Dalla risposta a questo interrogativo dipende – in larga misura – la soluzione della questione qui trattata. Nella prima ipotesi, infatti, il divieto di terzo mandato consecutivo non vincolerebbe le Regioni, fintantoché i legislatori locali non lo abbiano espressamente recepito. Nella seconda, avrebbe un’immediata efficacia precettiva e si imporrebbe negli ordinamenti regionali, senza bisogno di attendere leggi regionali *ad hoc*.

La questione, lungamente agitata in dottrina sotto il vecchio Titolo V³⁵, aveva trovato una persuasiva sistemazione alla stregua della giurisprudenza costituzionale. A detta della Corte, il sopravvenire di nuove leggi cornice che modificavano i principi fondamentali in una materia di competenza concorrente, poteva comportare due effetti: da una parte, l’abrogazione delle leggi regionali previgenti divenute incompatibili,

³³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1969, p. 863. Adesivamente G. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 1017 ss.

³⁴ M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa regionale*, 1961, p. 108.

³⁵ Ampi riferimenti in A. ANZON, *Legge cornice*, in *Enc. Giur.*, 1991, nonché in A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, I, Giuffrè, 1997, p. 745 ss. Più di recente, in riferimento ai profili oggetto della presente indagine, si veda G. PERNICIARO, *Inleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: «nuovi» principi e «vecchia» disciplina statale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 508 ss.; nonché A. STERPA, *Commento all’articolo 1*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, 2005, p. 1 ss.

secondo il meccanismo previsto dall'articolo 10 della legge n. 62 del 1953³⁶; dall'altra, la possibilità di introdurre norme puntuali di dettaglio, immediatamente efficaci, che disciplinavano la materia fino a quando la Regione non avesse provveduto ad adottare la normativa di sua competenza, in sintonia con la nuova cornice statale³⁷.

In sostanza, nell'ipotesi che qui interessa più da vicino – che Mortati aveva definito “anormale”³⁸ – in cui una Regione si fosse astenuta dal dettare la disciplina di propria competenza, nonostante lo Stato avesse stabilito nuovi principi fondamentali, la ricordata giurisprudenza comunque garantiva che le attribuzioni statali non restassero paralizzate, consentendo l'operatività dei principi attraverso la regola della “cedevolezza” della normativa statale di dettaglio, che avrebbe trovato applicazione fino all'entrata in vigore delle leggi regionali competenti in materia.

Per l'ipotesi inversa, in cui fosse stato il legislatore centrale ad omettere di provvedere, la soluzione dapprima accolta nell'articolo 9, primo comma, della legge n. 62 del 1953 – sia pure con qualche eccezione – si era rivelata fortemente penalizzante per l'autonomia regionale, poiché subordinava l'esercizio della competenza legislativa regionale all'avvenuta adozione da parte dello Stato dei principi fondamentali nelle materie concorrenti.

La legge cornice equivaleva, in questa ottica, ad una sorta di condizione sospensiva, al verificarsi della quale si produceva l'effetto di rendere “attuale” l'esercizio di una competenza regionale, che fino a quel momento era solo “potenziale”.

In altre parole, il rapporto tra la (previa) legge cornice statale e la (successiva) normazione regionale di dettaglio era inquadrato in termini di pregiudizialità necessaria, con la conseguenza che “l'esercizio della potestà legislative regionali rischiava di essere

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 1972. Criticamente rispetto alla configurazione dei rapporti tra legislazione statale di cornice e leggi regionali in termini di abrogazione A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in ID, *Costituzione e Regione Studi*, Giuffrè, 1991, p. 151 ss.

³⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 214 del 1985.

³⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 863.

procrastinato *sine die* ed era comunque rimesso alla mera discrezione del legislatore statale”³⁹.

L’originario rigore di quella previsione fu così temperato dalla possibilità per le Regioni di legiferare comunque, “nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie *o quali si desumono dalle leggi vigenti* (corsivo nostro)” (art. 17 l. n. 281 del 1970).

Come si vede, dunque, nell’assetto costituzionale antecedente alla riforma del 2001, il problema delle omissioni legislative nelle materie di competenza concorrente, era stato risolto dalla Corte riconoscendo la perdurante efficacia delle leggi statali previgenti, sia come fonti da cui ricavare i principi fondamentali vincolanti per le Regioni, in caso di inerzia del legislatore statale; sia come disciplina di dettaglio immediatamente efficace, nel caso in cui ad essere inadempiente fosse il legislatore locale.

In questo quadro, il vecchio testo dell’articolo 122, primo comma, Cost., non poneva alcun problema, poiché la disciplina della ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali era riservata alla competenza del legislatore statale. Il quale – vale la pena ricordare – l’aveva esercitata adottando la legge n. 154 del 1981, che raccoglieva in un unico testo tutte le norme in precedenza disperse in varie leggi elettorali⁴⁰.

Il problema si ripropone, invece, dopo che il nuovo articolo 122, primo comma, Cost., ha modificato il riparto di competenze in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, stabilendo che spetta ora al legislatore regionale disciplinare la materia, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica⁴¹.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1971.

⁴⁰ L’art. 274, comma 1, lettera l, del Testo unico sull’ordinamento degli enti locali, ha poi disposto l’abrogazione della legge n. 154 del 1981, facendo però espressamente salve “le disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali”.

⁴¹ In conseguenza del nuovo riparto il Presidente della Repubblica, con messaggio motivato del 5 novembre 2002, rinviava alle Camere per una nuova deliberazione, ai sensi dell’art. 74, primo comma, Cost., la legge recante “Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali”, ritenuta in palese contrasto con la Costituzione perché volta a disciplinare con norma statale la materia dell’incompatibilità dei consiglieri regionali, ormai rimessa alla competenza (concorrente) regionale.

Questi principi sono stati poi recati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165. Ma fino a quel momento – sembra opportuno domandarsi – le Regioni avrebbero potuto legiferare in assenza della cornice statale? Ed ora che tale cornice è stata approntata, quale efficacia le si dovrebbe riconoscere in mancanza della legislazione regionale chiamata a darvi svolgimento?

Soccorre in proposito la giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. Quanto al primo interrogativo – a detta della Corte – non c'è motivo di ritenere precluso l'esercizio della competenza regionale fino alla statuizione della legge quadro statale e “vale dunque il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie (...) nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale”⁴².

Trova così conferma il criterio della “fungibilità tra principi espressi e principi impliciti”⁴³, già avallato in passato dalla Corte⁴⁴ ed ribadito nel nuovo assetto costituzionale a partire dalla sentenza 282 del 2002.

Quanto al secondo quesito, la Corte richiama il principio di continuità, affermando che il nuovo articolo 122 “dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno nel frattempo, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione”⁴⁵.

Le leggi statali, cioè, seguitano ad essere validamente applicabili nelle Regioni, fino a quando queste non abbiano disciplinato le materie di loro competenza⁴⁶, di modo che

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2003.

⁴³ A. D'ATENA, *In tema di abrogazione referendaria di leggi-cornice*, in ID, *Costituzione e Regione Studi*, Giuffrè, 1991, p. 201.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1971.

⁴⁵ Corte costituzionale, ordinanza n. 383 del 2002.

⁴⁶ Il principio è stato poi generalizzato dal legislatore nell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. La Loggia), seppur limitatamente alle disposizioni (statali e regionali) “vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge”.

per rimuovere le preesistenti norme statali, le Regioni “non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali”⁴⁷.

La Corte è stata ancora più esplicita. “In assenza di esercizio, da parte della Regione, del potere legislativo riconosciuto dall’art. 122 Cost. – ha osservato – è da ritenersi vigente, in attuazione del principio di continuità, la legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale”⁴⁸.

Nessun dubbio sul fatto che la normativa statale a cui si fa riferimento è quella adottata in conformità al quadro costituzionale previgente, cioè la legge n. 154 del 1981. Milita in tal senso la circostanza che al momento di queste pronunce la disciplina conforme al nuovo articolo 122 – la legge n. 165 del 2004 – non era ancora stata adottata. E lo chiarisce – *ad abundantiam* – lo stesso giudice delle leggi: “poiché manca a tutt’oggi la legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell’ordinamento giuridico statale vigente, per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali ed operino così da limiti all’esercizio della competenza legislativa regionale”⁴⁹.

Ma adesso che sono stati dettati nuovi principi regolatori della materia, che rapporto c’è tra questi e la normativa statale anteriore? E quest’ultima deve ritenersi tuttora applicabile, quasi che i nuovi principi *tamquam non essent*, finché le Regioni non abbiano esercitato la propria competenza legislativa in materia? Nel qual caso – va subito precisato – non si porrebbe alcun problema di limitazione dei mandati presidenziali, la legge del 1981 nulla disponendo a riguardo.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno accolto questa seconda interpretazione. Secondo la Suprema Corte, “qualora una Regione non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell’art. 122, primo comma, Cost. e dell’art. 2 della legge n. 165 del 2004, è applicabile, nei confronti

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1974.

⁴⁸ Corte costituzionale, ordinanza n. 223 del 2003.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2003.

dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere prevista dall'art. 2, n. 10, della legge n. 154 del 1981..."⁵⁰.

Questo perché – sono sempre parole della Cassazione – “l'articolo 2 della legge n. 165 è diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale”.

Nella riferita opinione sembra riecheggiare la concezione dei principi fondamentali dello Stato come “frammenti di norme”, che troverebbero effettiva applicazione solo se implementati dalla normativa regionale⁵¹. Ma questa tesi, come si è visto, non ha trovato accoglimento nella giurisprudenza costituzionale, che ha piuttosto sottolineato il carattere autoapplicativo dei principi fondamentali, “se non altro *nel caso in cui pongano divieti, che i legislatori locali debbono solo rispettare* (corsivo nostro)”⁵².

Ritenere infatti che i principi fondamentali restino – per così dire – “congelati”, in attesa dell'adozione della disciplina regionale di dettaglio, equivale a riconoscere a quest'ultima, nei confronti della competenza statale, quella stessa efficacia condizionante che era stata (opportunamente) negata alla legge cornice, nei confronti della competenza regionale.

Insomma, come l'inerzia del legislatore statale nel determinare i principi fondamentali non può costituire motivo valido per rinviare *sine die* l'esercizio della competenza concorrente della Regione; allo stesso modo, l'eventuale ritardo del legislatore regionale nell'integrare i nuovi principi, non dovrebbe essere tale da vanificare le attribuzioni statali.

Non a caso la Corte costituzionale ha mostrato un chiaro disfavore nei confronti delle condotte omissive dei legislatori (centrale e locali), per il *vulnus* che viene arrecato alle rispettive competenze costituzionali di Regioni e Stato.

⁵⁰ Corte di Cassazione, Sez. Unite, sentenza n. 16898 del 25 luglio 2006.

⁵¹ In questo senso F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1967, p. 40; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 93 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali in materie di competenza ripartita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 277.

⁵² Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, 1996, p. 334.

Ed ha escogitato i rimedi ricordati, accordando alle Regioni, in difetto di leggi cornice, la facoltà di estrapolare i principi dalla legislazione statale vigente⁵³; allo Stato, la facoltà di non limitarsi a dettare disposizioni di principio, ma di recare anche norme puntuali di dettaglio, che conservano la loro efficacia – in difetto dell'intervento regionale – finché non siano sostituite dalle competenti norme regionali.

Ora, alla luce della riforma del Titolo V, quest'ultima soluzione solleva non pochi dubbi. La nuova formulazione dell'articolo 117, terzo comma, riserva espressamente alla legislazione dello Stato “la (*sola*) determinazione dei principi fondamentali”, sembrando così precludere l'ammissibilità delle norme statali di dettaglio nelle materie concorrenti⁵⁴.

La Corte costituzionale, tuttavia, non ha aderito neppure a questa tesi, riconoscendo la perdurante validità delle norme statali di dettaglio – a carattere suppletivo e cedevole –, nella misura in cui siano finalizzate ad assicurare l'operatività del meccanismo della “chiamata in sussidiarietà”⁵⁵. Né ha mancato di legittimare, nella sua copiosa giurisprudenza, ulteriori interventi statali di dettaglio nelle materie concorrenti⁵⁶.

Non sarebbe neppure possibile obiettare – in contrario avviso – che la legge n. 165 del 2004 non contiene norme di dettaglio, poiché le sue disposizioni in materia di ineleggibilità (e non solo) si autoqualificano come “disposizioni di principio” (art. 2).

Per giurisprudenza consolidata, infatti, l'autoqualificazione della fonte “non è determinante per ritenere che le singole disposizioni siano effettivamente principi (...) dovendo essere sempre valutato, in ciascun caso, il carattere sostanziale delle norme cui è attribuita tale qualifica”. L'enunciazione formale del legislatore, insomma, è solo

⁵³ Sulla sentenza 282 del 2002 si veda *amplius* A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma entra in vigore*, in ID, *Le Regioni dopo il Big Bang Il viaggio continua*, Giuffrè, 2005, p. 53 ss.

⁵⁴ In questo senso, tra i primi, S. PANUNZIO, *Audizione*, in *Costituzione Regioni e Autonomie locali*, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, 2002, p. 127 ss.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.

⁵⁶ Per una sintesi accurata si veda di F. MARCELLI e V. GIAMMUSSO (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V 5 anni e 500 pronunce*, Quaderno di documentazione n. 44 del Servizio studi del Senato della Repubblica, 2006, p. 29 ss.

tendenziale e non può attribuire alle norme “una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza”⁵⁷.

Non è chi non veda come la legge n. 165 del 2004 includa, accanto a disposizioni che hanno senz’altro natura di principio, altre che esibiscono un carattere più specifico e dettagliato. Al cospetto dell’articolo 2, comma 1, lettera f), in particolare, sembra fondatamente sostenibile che la “oggettiva sostanza” di questa disposizione, per il suo contenuto e per come è formulata, sia tale da attribuirle il valore di disciplina analitica e puntuale, come tale autoapplicativa.

Le (scarne) previsioni della legislazione regionale fin qui emanata in materia conforterebbero questa conclusione. Dove il legislatore regionale è intervenuto⁵⁸, 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.

Ma la soluzione accolta dalla Cassazione suscita perplessità anche sotto altri profili. Anzitutto, sembra difficilmente conciliabile con l’articolo 1 della legge n. 165 del 2004, nella parte in cui specifica che i principi fondamentali di cui all’articolo 122 Cost. sono stabiliti “in via esclusiva”.

Come risulta dagli atti parlamentari, quella locuzione “appare finalizzata ad escludere la possibilità di vincolare ulteriormente la legislazione regionale con altri principi fondamentali contenuti espressamente in altre norme o desumibili dalla

⁵⁷ *Ex plurimis*, sentenze n. 354 e 355 del 1994; n. 1033 del 1988.

⁵⁸ Legge regionale Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, “Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale” (art. 1, comma 3: Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi); legge regionale Toscana 13 maggio 2004, n. 25, “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale” (art. 12, comma 7: Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi).

legislazione vigente: *pertanto nelle materie sopra indicate il legislatore regionale è tenuto ad osservare solamente i principi indicati nel presente provvedimento (corsivo nostro)*⁵⁹.

Si consideri, inoltre, che il divieto di cui alla lettera *f*) ha un carattere profondamente innovativo della legislazione in materia di ineleggibilità e incompatibilità regionali, essendo stato introdotto per la prima volta dal legislatore del 2004.

Né, in assenza di un'esplicita previsione normativa, esso si sarebbe potuto desumere dalla legislazione sui Sindaci ed i Presidenti di Provincia, perché le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e come tali insuscettibili di applicazione estensiva.

Il che sembra autorizzare il seguente interrogativo: alla luce dei nuovi principi di fonte statale, fermo restando l'eventuale contrasto tra questi e le norme regionali previgenti, non si potrebbe altresì ipotizzare un'incostituzionalità sopravvenuta della normativa statale anteriore, nella parte in cui non prevede il limite dei due mandati consecutivi?⁶⁰

Come che sia, per le motivazioni fin qui allegate, sembrano prevalere gli argomenti in favore della piena normatività dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*) e dunque della immediata applicabilità del divieto da essa previsto, pur in difetto dell'intervento regionale.

4. Il (non perspicuo) rinvio alla normativa regionale dettata in materia

Restano però da approfondire due ulteriori profili: quello del significato da attribuire al rinvio – tutt'altro che perspicuo – contenuto in calce alla lettera *f*), secondo cui la previsione del divieto in questione avviene “sulla base della normativa regionale dettata in materia”; e quello dell'individuazione del *dies a quo* dal quale far decorrere il limite del doppio mandato consecutivo.

⁵⁹ GIANPIERO D'ALIA, *Relazione della I Commissione permanente sul disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 28 gennaio 2003 (AS 1094)*, in www.camera.it.

⁶⁰ Un accenno in tal senso in 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, 2005, p. XII.

In merito al primo problema, attingendo dagli atti parlamentari si evince che “il rinvio alla normativa regionale assicura pertanto la non immediata applicabilità della disposizione statale, che richiede l’intervento di diretta regolazione regionale”⁶¹.

Dunque, a detta dello stesso legislatore del 2004, i principi da lui posti avrebbero una operatività non completa, ma – se così si può dire – “dimidiata”, laddove la Regione non abbia ancora esercitato la propria potestà legislativa.

Si sono già illustrate le ragioni di ordine costituzionale per cui questa opinione non persuade. Può aggiungersi che essa presta il fianco – a tacer d’altro – al rischio di legittimare un comportamento in frode alla Costituzione da parte dei legislatori locali, i quali potrebbero dilazionare l’adozione della normativa di dettaglio, al fine di evitare che i Presidenti attualmente in carica, che abbiano già svolto due mandati consecutivi, rientrino nell’ambito di applicazione del divieto e non siano immediatamente rieleggibili per la terza volta.

Né la *voluntas legislatoris* appare argomento decisivo a revocare in dubbio le conclusioni sin qui acquisite alla stregua della giurisprudenza costituzionale. Basti ricordare, da un lato, che “le norme prodotte da fonti legali si estraniavano dai fatti puntuali e dai moventi soggettivi onde scaturiscono, per integrarsi tra loro in una superiore unità”⁶²; dall’altro, che i lavori preparatori hanno più che altro valore di criterio interpretativo di carattere sussidiario, di certo utile ad avvalorare – ma non a ribaltare – i risultati dell’interpretazione letterale e sistematica.

Affinché le Regioni prevedano il divieto di terzo mandato consecutivo, non sembra affatto necessario un rinvio esplicito da parte del legislatore statale. L’intervento regionale, infatti, è *in re ipsa*, nel senso che si radica nella competenza concorrente attribuita alle Regioni direttamente dall’articolo 122 e non nel richiamo effettuato dal legislatore statale, che appare a tal fine del tutto pleonastico.

⁶¹ BRANCHER, *Resoconto stenografico dell’Assemblea*, seduta (antimeridiana) n. 584 del 20 aprile 2004, in www.senato.it.

⁶² V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, 1993, p. 14.

Altrimenti detto, il legislatore regionale sarebbe comunque stato chiamato ad integrare quella previsione, essendo la legislazione regionale costituzionalmente subordinata al rispetto dei principi fondamentali dello Stato⁶³. E ciò, indipendentemente da ogni ulteriore “rimando” disposto in tal senso dal legislatore statale.

Da questo punto di vista, il rinvio sembra piuttosto una clausola di stile, posta in omaggio alla competenza regionale, che un effettivo presupposto di esercizio della stessa. Ma siccome si deve presumere, per un principio di economia legislativa, che quella previsione non sia stata *inutiliter data*, essa dovrebbe essere interpretata non tanto nel senso di abilitare le Regioni ad una competenza che ormai è loro propria; quanto nel senso di consentire ad esse un più ampio margine di intervento in materia, relativamente alla specificazione delle modalità operative del divieto in questione.

Di modo che le Regioni potrebbero dar seguito a quella previsione statale con un’oscillazione regolativa che va dal minimo del mero recepimento, al massimo della disciplina della fase transitoria connessa alla “*non immediata rieleggibilità*” del Presidente eletto. Almeno finora, però, i legislatori locali hanno dato del rinvio una lettura “riduttiva”.

5. La problematica individuazione del dies a quo ai fini del computo dei due mandati consecutivi

Il riferimento alla normativa regionale potrebbe avere anche un altro significato. Il legislatore statale, infatti, non ha stabilito, ai fini della non immediata rieleggibilità del Presidente eletto che abbia già ricoperto la carica per due mandati consecutivi, da quando si debba computare il limite dei mandati svolti.

Il che lascerebbe intendere che spetti al legislatore regionale, in forza del rinvio, determinare il termine di decorrenza. Viene così al pettine l’altro nodo “gordiano”

⁶³ Al punto che sembra lecito dubitare della legittimità costituzionale delle leggi elettorali adottate dopo l’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004 che non recepiscano il limite dei due mandati consecutivi.

dell'intera questione: il computo dei mandati si dovrebbe effettuare solo a partire da quelli successivi all'entrata in vigore della legge regionale, oppure facendo riferimento a tutti quelli già svolti da quando è stata introdotta la forma di governo ad elezione diretta del Presidente?

Applicare il limite dei due mandati consecutivi a far data dalle elezioni successive all'entrata in vigore della legge regionale che lo ha recepito, sarebbe la soluzione maggiormente conforme al principio per cui “una speciale limitazione alla sfera di capacità del soggetto operi, di regola, per situazioni che si determinano successivamente alla imposizione del limite”⁶⁴. Una soluzione, tuttavia, non priva di inconvenienti.

Nel momento in cui si scrive, le Regioni con un Presidente eletto a suffragio universale e diretto, che ha già rivestito l'incarico per due mandati consecutivi, a partire dalle prime elezioni successive all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, sono sei: di queste, Campania e Toscana hanno un nuovo statuto ed una nuova legge elettorale; Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria hanno un nuovo statuto, ma non una nuova legge elettorale; il Veneto non ha né statuto, né legge elettorale.

Solo la Regione Toscana ha previsto nella propria legge elettorale il limite del doppio mandato consecutivo (art. 12, comma 7, l. r. 13 maggio 2004, n. 25). Dunque, stando all'interpretazione restrittiva che andrebbe privilegiata – che fa decorrere i mandati dalle elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge – l'attuale Presidente potrebbe essere *ricandidato* per un ulteriore mandato, che sarebbe il secondo consecutivo ai sensi della legge regionale, sebbene il terzo consecutivo in assoluto.

Al contrario, la nuova legge elettorale campana tace al riguardo, limitandosi a prevedere che all'elezione del Presidente si applichino la legge 17 febbraio 1968, n. 108, e la legge 23 febbraio 1995, n. 43, così come integrate dall'articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; nonché, in quanto compatibili, “le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia”⁶⁵.

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 1997.

⁶⁵ Articolo 1, comma 3, legge regionale 27 marzo 2009, n. 4, “Legge elettorale”.

Si può ritenere che il rinvio alle “altre disposizioni statali” si riferisca anche alla legge n. 165 del 2004 e valga come una sorta di recepimento “tacito” del limite dei mandati? Quand’anche così fosse – ma è lecito nutrire qualche dubbio in proposito – l’attuale Presidente potrebbe addirittura essere ricandidato per (altri) due mandati consecutivi, dal momento che le prime elezioni successive all’entrata in vigore della legge elettorale regionale – dalle quali andrebbero calcolati i mandati – sarebbero quelle del 2010.

Lo stesso dovrebbe dirsi per le leggi elettorali che intervenissero entro la fine della legislatura corrente, sempre che recepiscano il limite dei due mandati e non individuino un diverso termine per il computo degli stessi. Con il risultato che, in alcuni casi, un Presidente potrebbe addirittura restare in carica venticinque anni!

Viceversa, in difetto di legge elettorale – e fino al suo sopravvenire – si dovrebbe ritenere (immediatamente) applicabile, per quanto sopra argomentato, la disposizione statale che pone il limite dei due mandati consecutivi.

La quale, in base al divieto generale di retroattività della legge, dovrebbe essere interpretata nel senso di annoverare tra i mandati ostativi all’ulteriore rielezione (solo) quelli svolti dopo la sua entrata in vigore, a partire quindi dalle elezioni del 2005.

Se questa fosse l’interpretazione corretta, i Presidenti delle Regioni che attualmente versano in questa situazione⁶⁶, pur avendo già svolto due mandati consecutivi, sembrerebbero legittimati – *rebus sic stantibus* – a ricoprire la carica per un ulteriore mandato. Con due ulteriori precisazioni.

La prima è relativa alle Regioni Lombardia e Veneto, i cui Presidenti – si dice – avrebbero già oltrepassato il limite del doppio mandato, quello in corso essendo il terzo consecutivo. In realtà, a prescindere da ogni considerazione sull’opportunità di concentrare il potere esecutivo nelle mani di un solo soggetto per un così prolungato arco di tempo⁶⁷, può osservarsi che, in riferimento al primo mandato (1995-2000), la

⁶⁶ Si tratta di Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria e Veneto.

⁶⁷ Per un’analisi del limite dei mandati nell’esperienza comparata, con particolare riferimento al caso americano, si veda C. FUSARO, *Appunto in vista dell’Audizione per l’Indagine conoscitiva*

preposizione alla carica non è avvenuta in conseguenza di una investitura diretta da parte del corpo elettorale – dunque a seguito della (mera) proclamazione dei risultati elettorali – bensì attraverso l’elezione da parte del Consiglio regionale, ai sensi del vecchio articolo 121 Cost., seppur sulla base della “designazione” del candidato Presidente, prevista dalla legge n. 43 del 1995⁶⁸.

La giurisprudenza costituzionale non dà adito a dubbi, né sul significato dell’espressione “elezione diretta”, né su quello da attribuire alla locuzione “Presidente eletto”. Nel primo caso, la Corte ritiene che “senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico”⁶⁹. Nel secondo, specifica che “la presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare”⁷⁰.

L’altra precisazione riguarda la Regione Umbria, il cui 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).

La disposizione in commento deve ritenersi costituzionalmente illegittima alla luce della sentenza n. 2 del 2004, con cui la Corte costituzionale ha censurato, tra le altre, un’analogo previsione dello Statuto calabrese⁷¹, per contrasto con l’articolo 122, primo comma, Cost., che riserva la disciplina del limite dei mandati alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

sul funzionamento delle disposizioni legislative concernenti l’elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia, Camera dei deputati, I Commissione, XIII legislatura, seduta del 17 gennaio 2001.

⁶⁸ Sulla quale cfr. EDITORIALE, *Il nuovo sistema elettorale regionale tra rinnovamento e restaurazione*, in *Le Regioni*, 1995, 2, p. 221 ss.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004.

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 2006.

⁷¹ Si trattava dell’art. 33, comma 7, ai sensi del quale “La carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi. Non sono considerati eventuali mandati di durata inferiore a trenta mesi”.

In altri termini, la norma umbra è viziata non già per il fatto di porre la regola che limita il diritto di essere rieletti in ragione del numero dei mandati svolti, bensì per la circostanza che a porre quella regola sia la fonte statutaria, anziché la fonte legislativa (regionale) ordinaria, la sola costituzionalmente competente.

Di modo che, per scongiurare una possibile declaratoria di incostituzionalità, il legislatore regionale dovrebbe trasferire la disciplina del limite dei mandati dalla sede statutaria a quella della legge elettorale, ciò che determinerebbe l'inammissibilità di una eventuale questione di costituzionalità per sopravvenuto difetto di rilevanza.

Com'è noto, tuttavia, le disposizioni incostituzionali, ancorché invalide, continuano a produrre effetti, fin tanto che non vengano espunte dall'ordinamento in forza di una pronuncia del giudice delle leggi. Si deve pertanto ritenere che in Umbria, in assenza di legge elettorale, si applichi lo Statuto e non la legge n. 165 del 2004?

In realtà, sul piano pratico, l'esito sembrerebbe il medesimo, dal momento che entrambe le opzioni normative consentirebbero al Presidente attualmente in carica di svolgere comunque un mandato supplementare⁷².

Escludere dal computo dei mandati ostativi alla rielezione quelli svolti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge, comporta dunque – come si è cercato di evidenziare – una controindicazione di non poco momento: quella di determinare una situazione “a macchia di leopardo”, con esiti incerti e differenziati Regione per Regione, poiché non sempre il legislatore locale è intervenuto; dove lo ha fatto, non sempre ha introdotto il limite dei due mandati.

Viceversa, riconoscere l'immediata operatività del limite, facendone retroagire gli effetti a far data dalle prime elezioni a suffragio universale e diretto dei Presidenti di Regione sembrerebbe, da un lato, la soluzione più aderente alla *ratio* della disciplina del 2004, che è quella di consentire ai legislatori locali di conformare compiutamente i

⁷² Applicando lo Statuto, entrato in vigore dopo le elezioni del 3-4 aprile del 2005, l'unico mandato ulteriore consentito andrebbe computato da quelle successive, quindi a partire dal 2010; applicando invece la legge n. 165, essa consentirebbe altri due mandati consecutivi, che andrebbero tuttavia calcolati dalle prime elezioni successive alla sua entrata in vigore, cioè da quelle del 2005.

rispettivi ordinamenti alla nuova forma di governo regionale, introdotta a partire dalla legislatura 2000-2005.

Dall'altro, parrebbe l'unica interpretazione in grado di assicurare che il problema qui prospettato possa trovare una sistemazione coerente su tutto il territorio nazionale, evitando le anomalie riconducibili ad una concezione malintesa (e fuorviante) di “federalismo” elettorale.

Né l'asserita retroattività del limite potrebbe dirsi – in radice – incompatibile con i principi generali del nostro ordinamento, poiché la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto come il divieto di retroattività della legge “non sia stato elevato a dignità costituzionale ad eccezione di quanto stabilito nell'art. 25 Cost., limitatamente alle leggi in materia penale”⁷³; e come il legislatore ben possa emanare norme retroattive “a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti”⁷⁴.

Tuttavia, in mancanza di una esplicita clausola di retroattività disposta dal legislatore, sembra oltremodo problematico attribuire portata retroattiva ad una norma in via di interpretazione. Anche per questa ragione, la questione appare particolarmente controversa e la sua soluzione definitiva non può che essere rimessa, in ultima analisi, alle valutazioni da compiersi nelle competenti sedi politiche.

⁷³ *Ex plurimis*, sentenze n. 397 del 1994, n. 155 del 1990, n. 13 del 1977.

⁷⁴ Tra le tante, sentenze n. 432 del 1997, n. 376 del 1995, n. 153 del 1994.