

ELEZIONE DIRETTA DEL VERTICE DELL'ESECUTIVO E LIMITI AL NUMERO DEI MANDATI. ALCUNE RIFLESSIONI A PARTIRE DAL RECENTE CASO CAMPANO*.

di Simone Cafiero**

Sommario. 1. Introduzione: la vicenda politica e il suo rilievo giuridico. – 2. La tesi della non-autoapplicatività del divieto del terzo mandato consecutivo: affermazione e sviluppi nella giurisprudenza. – 3. Il caso *Campania* e i suoi precedenti più prossimi. – 4. Un ulteriore dato di contesto. – 5. Riflessioni conclusive.

161

1. Introduzione: la vicenda politica e il suo rilievo giuridico.

Sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 2, comma 1, lett. *f*), l. 3 luglio 2004, n. 165¹, il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale è stato al centro di un ampio dibattito, concernente i rapporti tra la legge-quadro dello Stato e la legislazione regionale di dettaglio nel disciplinare la materia di cui all'art. 122, comma 1, Cost., vale a dire «[i]l sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Un dibattito, questo, che si è intrecciato, nel corso del tempo, sia con importanti arresti della giurisprudenza di legittimità e di merito, sia con interventi legislativi delle Regioni.

Di recente, il tema è stato riproposto all'attenzione del dibattito pubblico e della dottrina costituzionalistica da un'iniziativa del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca, il quale, nell'agosto 2021, ha annunciato in due distinte occasioni² l'intenzione di

* *Contributo sottoposto a referaggio.* Il contributo riprende e sviluppa il contenuto dell'intervento programmato svolto dall'autore in occasione del Seminario internazionale di studi *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata*, tenutosi il 24 settembre 2021 presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Si precisa che l'ultimo aggiornamento dei contenuti del presente lavoro risale al 3 luglio 2022.

** Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia – Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Tale disposizione annovera, fra i «principi fondamentali» che si impongono al legislatore regionale nella disciplina delle cause di ineleggibilità, la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

² La prima esternazione risale ad alcune dichiarazioni rese all'inizio del mese, a margine di una conferenza stampa tenuta presso la sede della Regione a Palazzo Santa Lucia, nel capoluogo campano. La seconda, più

presentare al Consiglio regionale un disegno di legge per la modifica del sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, delineato dalla l. reg. 27 marzo 2009, n. 4. Interrogato sui tempi di realizzazione della riforma, il Presidente assicurava che l’iniziativa legislativa di Giunta sarebbe stata esercitata entro la fine dell’anno³.

A dieci mesi di distanza dalle prime dichiarazioni, e a sei mesi dalla scadenza del termine indicato con tanta sicurezza, del disegno di legge in questione non vi è traccia. Anzi, alcune recenti esternazioni del Presidente della Regione Campania, in risposta a forti critiche provenienti dalla società civile e a nuove tensioni nei rapporti con i vertici nazionali del partito di appartenenza, accreditano l’impressione di un – probabilmente solo temporaneo – passo indietro⁴. Sicché ad oggi non vi è certezza sugli esiti dell’iniziativa, né tantomeno sui tempi della sua eventuale realizzazione.

Allo stesso modo, restano avvolti nel mistero i contenuti e le modalità della prospettata riforma. Non è noto, ad esempio, se la nuova legge si limiterà a modificare puntualmente la l. reg. n. 4/2009 o invece la sostituirà interamente, dettando *ex novo* la normativa elettorale vigente nella Regione; né è dato sapere se e come si intenda modificare aspetti quali la formula elettorale, la disciplina del premio di maggioranza, il sistema delle preferenze. È chiara invece la finalità, apertamente indicata dallo stesso De Luca: evitare l’applicazione del divieto del terzo mandato presidenziale consecutivo, posto come «principio fondamentale» della materia elettorale regionale dalla legge 3 luglio 2004, n. 165, conformemente al regime di potestà legislativa concorrente delineato in materia proprio dall’art. 122, comma 1, Cost.

In una prima fase l’iniziativa non ha suscitato particolari reazioni, né sul fronte politico né su quello della dottrina costituzionalistica. Anzi, sul primo versante si è registrata persino una significativa apertura, proveniente dal partito di appartenenza del Presidente De Luca, all’indomani della vittoria dell’ampia coalizione di centro-sinistra alle elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale di Napoli, svoltesi il 3 e il 4 ottobre 2021⁵. E se il silenzio del

articolata, costituisce uno dei passaggi dell’intervista rilasciata il 29 agosto, in occasione della festa nazionale del Partito democratico, la Festa dell’Unità.

³ Per la cronaca si veda *De Luca: “Entro l’anno la legge per il terzo mandato da governatore”*, in *La Repubblica*, 3 agosto 2021.

⁴ Si vedano le dichiarazioni riportate in *De Luca e la lettera degli intellettuali a Letta: “C’è la guerra e c’è chi ha il tempo di pensare a cose inutili”*, in *La Repubblica*, 16 marzo 2022.

⁵ Ci si riferisce alla dichiarazione di disponibilità al dialogo sul tema del terzo mandato rilasciata dal segretario cittadino del Partito democratico, per la quale si veda *Napoli, il segretario Pd Sarracino: “Terzo mandato per De Luca? Non ho pregiudizi”*, in *La Repubblica*, 24 ottobre 2021.

mondo politico appariva in qualche misura comprensibile, per una pluralità di ragioni che vanno dalla crisi pandemica ancora in corso alla trasversalità politica del cosiddetto *fronte dei governatori*, fino all'esigenza della coalizione di centro-sinistra – per la prima volta comprensiva anche del Movimento cinque stelle – di preservare la propria coesione, maggiore sorpresa destava il limitato interesse della dottrina, se si considera che, a tutta prima, la finalità alla base della riforma sembra porsi in patente contrasto con la lettera della l. n. 165/2004⁶.

Solo in un secondo momento si è assistito ad una qualche – pur limitata – reazione in sede politica: nel marzo 2022, una lettera sottoscritta da un gruppo di esponenti della società civile campana, dopo aver mosso una lunga serie di accuse al merito e al metodo dell'azione politica di De Luca, chiedeva al segretario del Partito democratico di prendere chiaramente posizione sull'eventualità di un terzo mandato dell'attuale Presidente della Regione Campania⁷, ottenendo dai vertici del partito una pronta – per quanto cauta – risposta⁸. Seguivano di pochi giorni le dimissioni del segretario regionale del Partito democratico, considerato vicino allo stesso De Luca⁹. Da ultimo, gli estensori della lettera aperta hanno fatto pervenire ai gruppi parlamentari del Pd e del M5s, affinché lo trasformino in iniziativa legislativa, il testo di una legge di interpretazione autentica volta a precludere interpretazioni della l. n. 165/2004 che, in assenza di una legislazione regionale attuativa, consentano ai Presidenti delle Giunte regionali di ricoprire un terzo mandato consecutivo¹⁰. È probabile che sia stato proprio l'irrigidimento dei vertici nazionali a indurre il Presidente

⁶ Fra le rare eccezioni si vedano le osservazioni, pubblicate sulla stampa quotidiana all'indomani del primo annuncio dell'iniziativa in commento, di M. Villone, *De Luca, il terzo mandato è anticostituzionale*, in *La Repubblica*, 6 agosto 2021. Per un commento in sede scientifica si veda invece *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.

⁷ Per il testo della lettera si veda *Pd, la lettera degli intellettuali campani a Letta: «Basta con la deriva deluchiana»*, in *Il Corriere della Sera – Corriere del Mezzogiorno*, 9 marzo 2022, oppure *Napoli, appello a Letta: "Intervieni per fermare De Luca"*, in *La Repubblica*, 9 marzo 2022.

⁸ *Letta dopo l'appello anti-De Luca: «mi occuperò delle questioni poste»*, in *Il Corriere della Sera – Corriere del Mezzogiorno*, 10 marzo 2022; *De Luca sotto accusa, Provenzano a Napoli: «qui il Pd è un'altra cosa»*, in *Il Mattino*, 12 marzo 2022.

⁹ Cfr. *Pd, si dimette il segretario campano Leo Annunziata*, in *Il Corriere della Sera – Corriere del Mezzogiorno*, 21 marzo 2022. Si veda anche *Campania, braccio di ferro con Letta sulla segreteria regionale*, in *Il Manifesto*, 24 marzo 2022.

¹⁰ Così recita il testo portato all'attenzione dei gruppi parlamentari: «L'articolo 2, comma 1, lett. f) della legge 2 luglio 2004 n. 165 del 2004 si interpreta nel senso che la non rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale allo scadere del secondo mandato è vincolante dal momento dell'entrata in vigore della medesima legge n. 165 del 2 luglio 2004, indipendentemente dall'entrata in vigore delle leggi regionali di dettaglio».

campano ad abbandonare, almeno temporaneamente, il proposito annunciato nell'estate 2021¹¹.

Se dal piano della cronaca politica si passa a quello della riflessione giuridica, ci si avvede che i caratteri brevemente descritti collocano pienamente la vicenda campana entro il dibattito, cui si è accennato in apertura, sui rapporti fra Stato e Regioni nella disciplina delle elezioni regionali. Di esso si tenterà, nel presente scritto, di tirare le fila, in vista di una valutazione del *caso Campania* che ne tenga in considerazione i rapporti con i precedenti relativi ad altre Regioni e ne illustri i legami con le tendenze innescate dalla forma di governo regionale *a Presidente eletto*.

2. La tesi della non-autoapplicatività del divieto del terzo mandato consecutivo: affermazione e sviluppi nella giurisprudenza.

La base giuridica della prospettata riforma è certamente da ravvisarsi in quella tesi, affermata in giurisprudenza e sostenuta anche da una parte della dottrina, secondo cui il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale costituirebbe un principio non autoapplicativo, e pertanto dispiegherebbe efficacia, in ciascuna Regione, solo quando essa abbia adottato con propria legge la normativa di dettaglio: nel caso che interessa, la disciplina regionale dell'elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, nonché delle rispettive cause di ineleggibilità e incompatibilità.

Sebbene questa tesi si manifesti per la prima volta in modo compiuto nella giurisprudenza di merito, e precisamente nelle due sentenze del Tribunale di Milano sul cd. «caso Formigoni», essa trova degli antecedenti in alcune pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

Quanto alla prima, vengono in rilievo le ordd. nn. 383/2002 e 223/2003. In tali pronunce, che – merita segnalarlo – precedono la fissazione da parte dello Stato dei «principi fondamentali» in materia elettorale, dalla premessa per cui «il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 [...], dà luogo solo a

¹¹ Il carattere solo temporaneo e «tattico» dell'arretramento è comprovato dalle recentissime dichiarazioni dello stesso De Luca, riportate in *Campania. De Luca: "Terzo mandato? Anche quarto, dipende dalla salute"*, in *La Repubblica*, 22 giugno 2022.

nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione»¹² si giunge ad affermare che «in assenza di esercizio, da parte della Regione [...], del potere legislativo riconosciuto dall'art. 122 della Costituzione, è da ritenersi vigente, in attuazione del principio di continuità, la legislazione statale»¹³ in materia.

Sul fronte della Corte di cassazione, devono citarsi le sentt. nn. 4327/2005, 16898/2006 e 16218/2007, nelle quali il giudice di legittimità non si pronuncia sul tema specifico del divieto del terzo mandato, ma, all'indomani dell'approvazione della l. n. 165/2004, affronta il nodo, più generale, dei rapporti tra questa e la legislazione regionale di dettaglio, con specifico riguardo al caso in cui la Regione non abbia adottato una compiuta disciplina elettorale, comprensiva di esaustiva disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. Il punto di partenza è costituito dall'argomento secondo cui «in tanto i 'principi fondamentali' stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli: è necessario, cioè, per l'applicabilità della disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale, sia la legge statale sui 'principi fondamentali'»¹⁴. Da esso, in linea con le citate ordinanze della Corte costituzionale, si ricava la conseguenza che, laddove la Regione non abbia adottato una propria disciplina elettorale compiuta¹⁵, «deve ritenersi l'efficacia nella Regione della normativa statale preesistente, [...] con conseguente applicabilità delle norme della l. n. 154 del 1981»¹⁶, cioè la legge con la quale, nel quadro costituzionale precedente alla legge cost. n. 1/1999, lo Stato aveva esercitato la propria competenza, allora esclusiva, circa «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali»¹⁷.

Lo specifico tema dell'efficacia del divieto del terzo mandato in rapporto alla normativa

¹² Cort costituzionale, ord. 23 luglio 2002, n. 383.

¹³ Corte costituzionale, ord. 24 giugno 2003, n. 223.

¹⁴ Cass., sent. n. 4327/2005, punto. 2.3 dei *Motivi della decisione*.

¹⁵ Deve evidenziarsi il rilievo conferito, nella sent. n. 16218/2007, al carattere della «compiutezza» della disciplina delle cause di ineleggibilità posta dalla legge regionale: laddove, come nel caso qui esaminato (quello della l. reg. Puglia n. 2/2005), la disciplina regionale sia così limitata da non consentire «di soddisfare le primarie esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), di eguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.) e del possesso di determinati requisiti per l'accesso alle cariche elettive», la Corte di cassazione ritiene che, mancando una normazione regionale esaustiva della materia elettorale, debbano trovare applicazione le norme statali preesistenti.

¹⁶ Cass., sent. n. 16218/2007, punto 4.4.1 dei *Motivi della decisione*.

¹⁷ Così il testo dell'art. 122, c. 1, prima delle modifiche apportate dalla legge cost. n. 1/1999.

elettorale regionale emerge però, come si è anticipato, nelle sentt. nn. 9052 e 9053/2010 del Tribunale di Milano¹⁸, entrambe pronunciate su un ricorso con il quale un cittadino elettore, residente nel territorio della Regione Lombardia, aveva chiesto al giudice di dichiarare la decadenza di Roberto Formigoni dalla carica di Presidente della Giunta regionale lombarda, a motivo dell'ineleggibilità (della quale si paventava anche la più esatta qualificazione come incandidabilità) derivante dall'aver già ricoperto la medesima carica, prima delle elezioni regionali del 2010, per tre mandati consecutivi: dal 1995 al 2000, da 2000 al 2005, dal 2005 al 2010. Domande, queste, che intervengono in un contesto normativo nel quale la Regione non aveva ancora adottato una propria disciplina elettorale. In entrambi casi il Tribunale respinge il ricorso, sostenendo che, in mancanza di una legge elettorale della Regione Lombardia, il divieto del terzo mandato posto dalla legge n. 165/2004 non abbia efficacia, trovando invece applicazione la l. n. 154/1981. A tale esito si giunge sulla base di elementi di ordine testuale e di considerazioni sistematiche.

Quanto al dato testuale, si osserva innanzitutto che è la stessa legge n. 165/2004, all'art. 1, a qualificare sé medesima come una legge che «stabilisce *in via esclusiva* [...] i *principi fondamentali* concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali»¹⁹; dal che si deduce che il legislatore statale – conformemente, del resto, a quanto previsto dall'art. 122, comma 1, Cost. – ha inteso affidare alle leggi regionali il compito di porre, in coerenza con tali principi, le *regole* in materia di ineleggibilità e incompatibilità. A ciò si aggiunge che la disposizione specificamente dedicata al divieto del terzo mandato presidenziale consecutivo, l'art. 2, comma 1, lett. *f*) della legge citata, si conclude con un inciso che chiarisce come la «previsione della non immediata rieleggibilità [...] del Presidente» sia destinata ad operare «sulla base della normativa regionale adottata in materia»; argomento, questo, che al giudice milanese appare particolarmente convincente anche perché, fra le sei lettere in cui si articola il comma in questione, la lettera *f*) è l'unica a ribadire il richiamo alla legge regionale, già contenuto nel primo periodo. Del resto – si argomenta nelle due sentenze – la norma posta da questa disposizione, per quanto

¹⁸ Tribunale di Milano, I sez. civile, sentt. 14 luglio 2010, nn. 9052 e 9053.

¹⁹ Corsivo aggiunto.

puntuale²⁰, lascia privi di disciplina alcuni aspetti significativi della fattispecie, in assenza di una cui regolamentazione il principio definito dalla legge quadro statale non risulta applicabile: fra essi la rilevanza o meno, ai fini della descritta preclusione, dei mandati presidenziali conclusi prima della scadenza naturale; oppure, e a più forte ragione, la conferma o meno, da parte di quella che il giudice milanese chiama la «legislazione elettorale regionale», dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, con la quale il divieto del terzo mandato intrattiene uno stretto legame.

Quanto al dato sistematico, il Tribunale di Milano, richiamandosi alle sentt. nn. 201/2003, 376 e 379/2004 della Corte costituzionale, osserva che la materia elettorale regionale costituisce oggetto di una potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, per quanto tenuta testualmente distinta da quelle indicate nell'art. 117, comma 3, Cost. Sul punto, pur non affermandolo *apertis verbis*, il giudice lascia intendere che la stessa qualificazione della materia come competenza concorrente impedirebbe allo Stato non solo di adottare vere e proprie norme di dettaglio, ma anche di definire «principi fondamentali» abbastanza puntuali e stringenti da risultare autoapplicativi.

A sostegno del medesimo esito decisorio – il diniego della decadenza del Presidente della Giunta regionale al terzo mandato consecutivo – degli stessi argomenti si avvale anche il Tribunale di Bologna, nella sent. n. 2509/2010²¹, pronunciata sul caso della ricandidatura di Vasco Errani alla presidenza della Regione Emilia-Romagna²².

Nessuno di essi risulta tuttavia convincente. Per comodità di esposizione appare utile considerare congiuntamente il primo argomento letterale – quello fondato sull'auto-qualificazione delle norme della l. n. 165/2004 come *principi fondamentali* – e quello sistematico, attinente al riparto delle competenze fra Stato e Regioni nelle materie di potestà legislativa concorrente. Fermo restando il carattere non decisivo delle qualificazioni operate dal legislatore, in virtù del quale non basta che egli abbia descritto

²⁰ Al punto 3 dei *Motivi della decisione* della sent. n. 9052/2010 se ne riconosce il carattere «molto chiaro e univoco», così come, al punto 3 dei *Motivi della decisione* della sent. n. 9053/2010, se ne afferma il tenore «chiaro e dettagliato».

²¹ Tribunale di Bologna, I sez. civile, sent. 28 settembre 2010 n. 2509.

²² Ad essi il giudice bolognese ne aggiunge altri due: quello della volontà del legislatore storico espressa nei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1/1999; e quello secondo il quale l'art. 5 della legge costituzionale appena citata, disponendo che «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali [...], l'elezione del Presidente della Giunta [...] si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei consigli regionali», subordinerebbe l'applicabilità della legge-quadro statale, e dunque il divieto del terzo mandato da essa previsto, all'adozione degli statuti regionali ordinari e delle leggi regionali di disciplina della materia elettorale.

le norme della l. n. 165/2004 come «principi fondamentali» perché l'interprete debba concludere in favore di tale soluzione, deve osservarsi che l'essere una norma *di principio* non significa necessariamente che essa sia del tutto priva di efficacia fino a che non sia integrata da norme di dettaglio. Sul punto, considerando proprio la dinamica dei rapporti tra legge regionale *di dettaglio* e legge-quadro dello Stato, autorevole dottrina, contrapponendosi alle tesi che intendono i principi come meri *frammenti di norme*, in grado di trovare applicazione solo se attuati in norme di dettaglio, ha osservato che non può escludersi che i principi fondamentali sanciti nella legge-quadro risultino – legittimamente – formulati con sufficiente puntualità da essere autoapplicativi²³. Nello stesso senso, come segnalato da una successiva dottrina²⁴, la Corte costituzionale ha affermato che «la nozione di 'principio fondamentale', che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le 'materie' hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo»²⁵; con la conseguenza che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»²⁶. In altri termini, secondo la Corte, il significato di *principio* non è dato una volta per tutte, ma dipende, in certa misura, dalle caratteristiche oggettive della materia considerata e dalla funzione che rispetto ad essa assume la specifica norma; sicché

²³ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 333-334.

²⁴ M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009, p. 5.

²⁵ Corte costituzionale, sent. n. 50/2005, punto 3 del *Considerato in diritto*. Con tale argomento la Corte risponde alla tesi, sostenuta da alcune delle Regioni ricorrenti contro la l. n. 20/2003, secondo cui nelle materie di potestà legislativa concorrente la fissazione dei «principi fondamentali» non potrebbe essere delegata al Governo nelle forme dell'art. 76 Cost., perché queste richiedono la fissazione di «principi e criteri direttivi» ad opera della legge di delega, con la conseguenza che le norme poste dal decreto legislativo delegato, adottato in forza di quest'ultima, non potrebbero che essere norme di dettaglio, contravvenendo così al riparto competenziale delineato dall'art. 117, c. 3, Cost.

²⁶ In tal senso Corte costituzionale, sent. n. 430/2007, punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*, e Corte costituzionale, sent. n. 237/2009, punto 12 del *Considerato in diritto*. Da ultimo si vedano, nel medesimo senso, Corte costituzionale, sentt. nn. 94 e 246/2018, 164/2019, 78/2020, 44 e 166/2021. Merita osservare che questa tesi ha origine nella giurisprudenza costituzionale a proposito delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale», cui gli statuti speciali subordinano l'esercizio della potestà legislativa esclusiva da essi conferita alle Regioni speciali. In tale ambito, la Corte ritiene che non è precluso al legislatore statale di accompagnare a dette «norme fondamentali» delle norme di dettaglio; in tal caso anch'esse si impongono all'osservanza delle Regioni, valendo come principi, purché però «siano legate ai principi stessi da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»: cfr. Corte costituzionale, sent. n. 99/1987, punto 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sent. n. 355/1993, punto 9 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sent. n. 355/1994, punto 4 del *Considerato in diritto*.

possono esservi materie che richiedono, rispetto ad altre, maggiore puntualità nella determinazione dei principi che fungono da limiti alla legislazione regionale. Ebbene, questo sembra essere il caso della materia «[...] sistema di elezione e [...] casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», individuata dall'art. 122, comma 1, della Costituzione. In tal senso depongono considerazioni sistematiche, attinenti all'esigenza di un corretto svolgimento dei rapporti fra Stato e Regioni. Se infatti dovesse optarsi per la soluzione contraria – se, cioè, dovesse ritenersi che in materia elettorale lo Stato può adottare come *principi fondamentali* solo principi così generali da richiedere l'adozione di norme di dettaglio che ne consentano l'applicazione – le Regioni sarebbero nella condizione di disporre a piacimento dell'operatività dei limiti posti dallo Stato alla loro potestà concorrente, potendo aggirare quelli più sgraditi con la semplice mancata adozione della normativa di dettaglio. E – come del resto dimostrano i diffusi tentativi di elusione da parte delle Regioni – non vi è dubbio che tra i limiti più sgraditi possa esservi proprio quello dei due mandati presidenziali consecutivi, giacché in esso si ravvisa uno dei pochi temperamenti alla preminenza monocratica che il Presidente della Giunta regionale ricava dall'elezione diretta e dalla regola *simul stabunt simul cadent*²⁷. Insomma, rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale appena citata, sembra di poter sostenere che la possibilità – per non dire la necessità – di *principi fondamentali* formulati in modo puntuale sia connessa ad esigenze intrinseche alla materia, perlomeno quando si tratti di principi che hanno lo scopo di bilanciare la concentrazione del potere nelle mani del vertice dell'esecutivo regionale²⁸.

Tornando agli argomenti letterali, neppure convince quello che si fonda sul rinvio alla «normativa regionale vigente in materia» con il quale si chiude la lettera *f*) del comma 1 dell'art. 2 della legge citata. Come non si è mancato di osservare in dottrina, infatti, gli

²⁷ Fra le molte riflessioni in argomento, si vedano in particolare L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2600, e A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura istituzionale espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2002, *passim*; nonché, più di recente, G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in B. Pezzini e S. Troilo (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia – Atti del convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, Bergamo, 6-7 giugno 2014*, p. 52 ss., e S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 73 ss.

²⁸ Un'esigenza, questa, alla quale non si mostrano insensibili neppure le citate sentt. nn. 9052 e 9053/2010, nelle quali il Tribunale di Milano riconosce apertamente «l'inquietante anomalia di un sistema che permette alle regioni di non dare applicazione a una così esplicita indicazione del legislatore nazionale, semplicemente astenendosi dal legiferare sul punto».

ambiti della fattispecie non disciplinati dalla norma statale – che pure vi sono – non sono così ampi da impedire ad essa di applicarsi in assenza di norme regionali che definiscano quegli aspetti²⁹: in mancanza di un intervento regionale di maggiore dettaglio, non si avrà difficoltà ad applicare il divieto in questione, per un periodo pari alla durata naturale di un mandato presidenziale, a chi abbia ricoperto due mandati consecutivi, qualunque ne sia stata l'estensione³⁰. Il che sembra chiaramente dimostrato dal fatto che, quando le Regioni hanno inteso dotarsi di proprie leggi che ponessero anch'esse il limite dei due mandati consecutivi, spesso si sono limitate a riprodurlo in una formulazione analoga a quella contenuta nella l. n. 165/2004: non si vede come possa sostenersi che la medesima formulazione sia troppo generica per essere autoapplicativa quando contenuta nella legge statale e invece sufficientemente dettagliata per avere autoapplicatività quando contenuta nella legge regionale³¹.

Per le ragioni illustrate, sembra più coerente con il dato testuale e, soprattutto, con quello sistematico ritenere che il divieto del terzo mandato consecutivo sia autoapplicativo. Quanto al profilo temporale della sua efficacia, particolarmente persuasive appaiono quelle tesi che, valorizzandone lo stretto legame con la forma di governo *a Presidente eletto*, entro la quale il divieto in questione assume l'essenziale funzione di temperamento alla concentrazione monocratica del potere e di presidio della libertà del voto e della parità di *chances* nella competizione elettorale, ritengono che esso operi non a partire dall'entrata in vigore della l. n. 165/2004, bensì dall'introduzione della nuova forma di governo delle Regioni e pertanto, in ciascuna Regione, dal primo mandato presidenziale fondato sull'elezione diretta³².

²⁹ M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato*, cit., p. 7; G. Di Cosimo, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 6/2015.

³⁰ M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato*, cit., p. 8.

³¹ Molto istruttivo è il caso della Lombardia, dove circa due anni dopo le sentenze sul *caso Formigoni* fu adottata la prima legge elettorale regionale, l. reg. n. 17/2012, il cui art. 10 si limita a prevedere che «non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Regione chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi». Ma si considerino anche, nello stesso senso, i più risalenti casi della l. reg. Abruzzo n. 51/2004, il cui art. 1, c. 3, prevede unicamente che «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi»; e della l. reg. Toscana n. 25/2004, che all'art. 12, c. 7, stabilisce che «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi». In dottrina si veda, sul punto, L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2009, p. 508.

³² In tal senso si veda M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato*, cit., pp. 10-12. Favorevole a questa soluzione, pur riconoscendone la problematicità in assenza di una esplicita clausola di retroattività adottata dal legislatore, anche L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit., pp.

3. Il caso Campania e i suoi precedenti più prossimi.

Deve ad ogni modo osservarsi che la tesi della non-autoapplicatività del limite dei due mandati ha trovato favorevole accoglimento presso le Regioni. Come rivendicato dallo stesso De Luca, la vicenda campana che oggi ci occupa non è isolata, ma trova almeno due precedenti diretti, che riguardano il Veneto e le Marche.

La Regione Veneto si è dotata per la prima volta di un proprio sistema elettorale con la l. reg. 16 gennaio 2012, n. 5, recante «Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale». Questa legge formula, all'art. 6, comma 2, un espresso divieto di terzo mandato presidenziale consecutivo³³, mentre il comma 3 pone un analogo vincolo anche alla nomina degli assessori regionali. Ma ad esso si aggiungono due importanti temperamenti: anzitutto, il comma 4 del medesimo art. 6 specifica che «[è] consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati di cui ai commi 2 e 3 ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno». Inoltre, e soprattutto, l'art. 27, dedicato alle «Norme transitorie», al comma 2 prevede che il divieto del terzo mandato si applichi, sia per il Presidente della Giunta che per gli assessori, «con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge». Si detta cioè una norma idonea a confinare l'applicazione del divieto ai mandati conseguenti alle elezioni regionali successive all'entrata in vigore della legge: il che, come non si è mancato di sottolineare in dottrina³⁴, ha consentito a Luca Zaia, già Presidente della Regione Veneto dal 2010 al 2015 e dal 2015 al 2020, di candidarsi ed essere eletto alla medesima carica per una terza volta, in occasione delle elezioni regionali svoltesi il 20-21 settembre 2020. Un

511-515. Merita osservare che si tratta di una tesi diametralmente opposta a quella sostenuta in Corte App. Milano, IV sez. civ., sentt. nn. 1403 e 1404/2011, anch'esse pertinenti al caso *Formigoni*: in queste pronunce il giudice milanese si schiera a favore della non-autoapplicatività del divieto del terzo mandato, precisando inoltre che, se anche lo si ritenesse autoapplicativo, esso non potrebbe produrre effetto retroattivo per mancanza di una previsione espressa che lo disponga, sicché esso si applicherebbe solo ai mandati successivi all'entrata in vigore della l. n. 165/2004. In dottrina, a favore della non autoapplicatività del divieto del terzo mandato si pronuncia L. Brunetti, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 26 marzo 2010, spec. pp. 2-6. A favore dell'autoapplicatività del divieto ma contro la sua retroattività si esprime invece S. Ceccanti, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009, pp. 5-6.

³³ Il comma in questione recita come segue: «[n]on può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi».

³⁴ S. Curreri, *Una (inutile?) noterella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zaia*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020.

terzo mandato, questo, che – nella prospettiva fatta propria dal legislatore regionale veneto – non incontrerebbe alcuna preclusione, giacché in forza della citata *norma transitoria* il computo dei mandati rilevanti ai fini dell'applicazione divieto comincerebbe dal mandato 2015-2020.

Diversamente che in Veneto, nelle Marche una legge elettorale regionale era stata adottata pochi mesi dopo l'entrata in vigore della l. n. 165/2004. La l. reg. Marche 18 dicembre 2004, n. 27, dettava infatti «norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale». In punto di ineleggibilità, l'art. 3 di questa legge si limitava a prevedere, al comma 2, che «fino a quando la Regione non avrà provveduto, con propria legge, a determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i consiglieri regionali e per il Presidente della Giunta, si applicano le norme sull'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Su questo quadro normativo si è poi innestata la l. reg. Marche 20 febbraio 2015, n. 5, che ha modificato la l. reg. n. 27/2004, abrogando il co. 2 dell'art. 3 e introducendo un nuovo art. 3-*bis*, il cui comma 2 pone espressamente il divieto del terzo mandato consecutivo, prevedendo che «non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive». Ma anche qui il vincolo è attenuato da una disposizione transitoria: l'art. 11, l. reg. n. 5/2015 prevede infatti che «la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3-*bis* [...] si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge».

All'evidenza, in entrambi i casi il legislatore regionale ritiene di poter disporre dell'operatività del limite ai mandati sancito dalla legge-quadro dello Stato, nella convinzione che esso non sia autoapplicativo e che, pertanto, spetti alla legge regionale recepirlo e definirne il regime temporale. Vi è però da segnalare una differenza. In Veneto, come si è visto, il sistema regionale di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio fu adottato solo nel 2012: di conseguenza, aderendo alle tesi – in questa sede criticate – del Tribunale di Milano sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e di cassazione, si sarebbe potuto ritenere che prima di allora, mancando una legge regionale di dettaglio, il principio fondamentale concernente il limite ai mandati presidenziali non esplicasse alcuna efficacia. Non così nel caso delle Marche, dove una legge elettorale regionale era stata già adottata nel 2004. Anche chi ritenesse che il divieto del terzo mandato non produca alcun effetto in assenza di una legge elettorale regionale sarebbe costretto a concludere che qui,

essendovi già una legge regionale in materia, essa sia da considerarsi pienamente vincolata al rispetto dei «principi fondamentali» della legge-quadro. Deve quindi ritenersi che l'originario art. 3, comma 2, l. reg. Marche n. 27/2004, rinviando alle «norme sull'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge», avesse già recepito il limite dei due mandati consecutivi, pena altrimenti la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost. Insomma, sia che si aderisca alla tesi dell'autoapplicatività del divieto, sia che si aderisca a quella – meno convincente – per cui esso necessiterebbe di essere recepito dalla legislazione regionale di dettaglio, nel caso delle Marche esso deve considerarsi operante; e le modifiche apportate dalla l. reg. n. 5/2015, risolvendosi in un palese tentativo di eluderlo per consentire al Presidente uscente Gian Mario Spacca di ricoprire un terzo mandato³⁵, risultano costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 122 Cost.³⁶. Un'illegittimità, questa, sulla quale la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi, a causa della scelta del Governo di non proporre ricorso in via principale contro la nuova legge³⁷ e, per altro verso, dell'assenza di questioni sollevate in via incidentale, dovuta alla sconfitta di Spacca in occasione delle successive elezioni regionali.

Proprio la vicenda marchigiana rappresenta il precedente più prossimo all'odierno caso della Campania. Anche in questa Regione, infatti, è già vigente una legge elettorale, la

³⁵ Dopo quelli ricoperti dal 2005 al 2010 e dal 2010 al 2015.

³⁶ In tal senso G. Di Cosimo, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, cit., p. 3. Più problematicamente, nel senso della necessità di una pronuncia della Corte costituzionale che mettesse un punto alla questione si pronuncia D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, cit., pp. 4-5.

³⁷ Come si osserva in D. Coduti, *op. ult. cit.*, non è da escludere che la mancata impugnazione da parte del Governo sia dovuta all'omogeneità politica fra il Presidente della Regione Marche e una parte della maggioranza parlamentare che sosteneva il Governo Renzi allora in carica. Può essere utile ricostruire i contorni politici della vicenda. Dopo aver governato per due mandati con l'appoggio del Partito democratico, avendo anche ottenuto dalla maggioranza consiliare l'approvazione della citata l. reg. n. 5/2015 che gli avrebbe consentito di ricoprirne un terzo, Spacca decise di candidarsi con l'appoggio di una coalizione di centro-destra, i cui principali attori erano Forza Italia e una lista denominata Marche 2020 – Area popolare, alla cui formazione contribuirono un soggetto politico strettamente legato alla persona del Presidente uscente (Marche 2020), parte dell'Unione di centro e il Nuovo centro-destra. Stando alla stampa quotidiana, quest'ultima forza politica, parte della maggioranza parlamentare legata al Governo Renzi, si oppose fermamente, nella persona del suo *leader* nazionale Angelino Alfano, ministro dell'interno di quel Governo, all'impugnazione della nuova legge elettorale marchigiana. Una vicenda, questa, che mostra il rischio, insito nella disciplina del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, che la scelta del Governo sull'impugnazione della legge regionale sia guidata più da esigenze politiche che da ragioni di carattere giuridico-costituzionale. Sul punto, si veda S. Calzolaio, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. Barbera e T.F. Giupponi, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bologna University Press, 2008, p. 330 ss. Cenni anche in E. Gianfrancesco, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian papers on federalism*, n. 1/2013, pp. 3-4.

menzionata l. reg. Campania n. 4/2009. L'art. 1, dedicato ai principi concernenti l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, al comma 2 rinvia alle norme poste dalla l. n. 108/1958 e dalla l. n. 43/1995, nonché alle norme della l. cost. n. 5/1999; il comma 3 aggiunge che «si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia». Anche qui, dunque, il divieto del terzo mandato consecutivo deve ritenersi già operante: in quanto principio necessariamente autoapplicativo, secondo la tesi preferibile; e comunque, anche a voler far propria la tesi della sua non-autoapplicatività, in quanto recepito attraverso il generico rinvio del co. 3 alle «altre disposizioni statali o regionali [...] vigenti in materia», secondo l'unica interpretazione costituzionalmente orientata in grado di salvaguardare la legittimità della l. reg. Campania n. 4/2009. Ciò a meno di voler sostenere che il legislatore regionale, nel delineare il sistema elettorale della Regione, sia libero di scegliere se uniformarsi o meno ai *principi fondamentali* posti dalla l. n. 165/2004; interpretazione, questa, evidentemente inaccettabile, giacché finirebbe per privare di ogni portata normativa la legge-quadro statale.

Pertanto, se i caratteri dell'iniziativa dovessero restare quelli annunciati, essa si esporrebbe ai medesimi rilievi svolti in merito alla l. reg. Marche n. 5/2015. Saremmo cioè di fronte a una legge regionale che, in una materia di potestà legislativa concorrente, pretende di derogare³⁸ a un principio fondamentale, già pienamente efficace (perché autoapplicativo e in ogni caso recepito da una precedente legge regionale), posto dalla legge dello Stato, escludendo dal suo campo di applicazione i mandati presidenziali precedenti all'entrata in vigore della nuova legge regionale. Con la conseguenza di consentire al Presidente De Luca, già in carica per il mandato 2015-2020 e per quello iniziato a seguito delle elezioni del settembre 2020, di ricoprire, in caso di esito elettorale favorevole, un terzo e addirittura un quarto mandato; salva, a questo punto, la possibilità di una nuova modifica della legge elettorale regionale, che differisca ulteriormente nel tempo l'efficacia del tetto ai mandati. Tutto ciò dovrebbe indurre a ritenere manifesta l'illegittimità costituzionale della prospettata riforma, per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost., frutto del contrasto con

³⁸ In tali termini si esprime G. Di Cosimo, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, cit., p. 3, a proposito dell'analoga vicenda marchigiana: 2[a]l fine di valutare la legittimità del rinvio va considerato che il legislatore regionale non può derogare il principio del divieto di terzo mandato. E il rinvio alla prossima legislatura costituisce proprio una deroga del principio fondamentale perché consente al Presidente in carica al momento della modifica legislativa di svolgere un terzo mandato". Considerazioni, queste, che si attagliano perfettamente anche all'annunciata riforma della legge elettorale campana.

la norma interposta rappresentata dall'art. 2, comma 1, lett. f), l. n. 165/2004. È pertanto auspicabile che, laddove il progetto giungesse a compimento, il Governo si risolva, diversamente da quanto accaduto nel caso delle Marche, ad impugnare la nuova legge elettorale campana dinanzi alla Corte costituzionale, affinché questa possa chiarire definitivamente i margini di intervento del legislatore regionale e la disponibilità da parte di quest'ultimo dell'efficacia del divieto di terzo mandato. Una prospettiva, questa, sulla quale ad oggi non può aversi alcuna certezza, se si considerano i fragili equilibri interni alla maggioranza parlamentare che sostiene il Governo *di salvezza nazionale* presieduto da Mario Draghi e la complessità dei rapporti fra De Luca e il partito di riferimento, che di quella maggioranza fa parte.

4. Un ulteriore dato di contesto.

Infine, per meglio descrivere il contesto in cui la vicenda campana si colloca, appare utile menzionare, accanto ai precedenti appena citati, un caso successivo nel tempo e pertinente ad una diversa dimensione territoriale – quella comunale – ma certamente sintomatico di tendenze analoghe. Ci si riferisce alle recenti esternazioni del Sindaco di Napoli Gaetano Manfredi – esponente di quel medesimo centro-sinistra dal quale si sono levate le voci più critiche sulla prospettiva di un terzo mandato del Presidente della Regione Campania –, che ha sostenuto l'esigenza di sopprimere, in quanto «assurde» e d'ostacolo alla necessaria flessibilità ed efficienza dell'azione amministrativa nell'interesse dei cittadini, le disposizioni dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», noto con l'acronimo di TUEL), che prevede la non immediata rieleggibilità del Sindaco e del Presidente della Provincia che abbiano ricoperto due mandati consecutivi³⁹. Un vincolo, questo, del tutto analogo a quello imposto dalla l. n. 165/2004 al Presidente della Giunta regionale, e previsto sin dalla legge 25 marzo 1993, n. 81⁴⁰, evidentemente perché concepito – dal legislatore del 1993 così come da quello del

³⁹ Manfredi: «eliminare le limitazioni dei mandati per i sindaci», in *Il Corriere della Sera – Corriere del Mezzogiorno*, 25 marzo 2022.

⁴⁰ Il cui art. 2, c. 2, dispone 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»

2004 – come necessario fattore di bilanciamento della nuova centralità assunta dal vertice monocratico dell'esecutivo per effetto della sua elezione diretta e della regola *simul stabunt simul cadent*⁴¹.

Che non si tratti di una posizione isolata lo dimostrano, per un verso, il generale favore con cui le parole di Manfredi sono state accolte dagli altri Sindaci italiani e le analoghe dichiarazioni rilasciate pochi mesi prima dal presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), il Sindaco di Bari Antonio Decaro⁴²; per altro verso, e soprattutto, il recentissimo intervento legislativo volto a sottrarre i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti all'ambito di l'applicazione della citata norma del TUEL⁴³. Una scelta, quest'ultima, che i lavori preparatori⁴⁴ riconducono all'esigenza di evitare la dispersione del patrimonio di esperienza amministrativa acquisito nei mandati precedenti e alla difficoltà di reperire personale politico disponibile a ricoprire la carica di Sindaco in contesti demograficamente ristretti, ma che potrebbe rappresentare il primo passo verso la completa soppressione, anche nei Comuni più popolosi, del limite dei due mandati consecutivi. In ogni caso, a fronte di questi sviluppi non sembra erroneo affermare che i Sindaci mal tollerano le limitazioni al numero dei mandati conseguibili tanto quanto i Presidenti delle Giunte regionali.

⁴¹ È infatti alla l. n. 81/1993, com'è noto, che si deve la prima introduzione, ai livelli comunale e provinciale del sistema delle autonomie, di un assetto istituzionale incentrato sull'elezione popolare diretta del vertice monocratico dell'esecutivo e, congiuntamente, sulla previsione (artt. 18 e 20) che la cessazione dalla carica di quest'ultimo – per morte, impedimento permanente, decadenza, rimozione o dimissioni, così come per effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia – comporti lo scioglimento del Consiglio (comunale o provinciale) e lo svolgimento di nuove elezioni per il rinnovo di entrambi gli organi. Un modello, questo, che è poi stato esteso – sia pure in via «transitoria», cioè fino a diverse determinazioni in sede statutaria *ex art.* 123, c. 1, Cost. – anche alle Regioni dalla l. cost. n. 1/1999, in omaggio a una nuova concezione dei rapporti fra esecutivo e legislativo, e più in generale fra corpo elettorale e titolari delle cariche rappresentative, che è stato descritto come «torsione monocratica del sistema» in S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, spec. pp. 60-72. In una simile chiave critica si vedano anche A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2002, pp. 3-5, nonché G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2014, p. 25 ss. Per un giudizio positivo si veda invece R. Bin, *Calabria docet. A che punto sono gli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1000.

⁴² Si veda Decaro: *Con Draghi piena sintonia, cittadini trovano nei sindaci risposte, soluzioni e stabilità*, in *anci.it*, 12 novembre 2021.

⁴³ Ci si riferisce alla l. 12 aprile 2022, n. 35, il cui art. 3 aggiunge all'art. 51, c. 2, del TUEL un secondo periodo che dispone quanto segue: «Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato».

⁴⁴ Reperibili nel fascicolo dedicato all'*iter* legislativo del d.d.l. S. n. 2462 – XVIII legislatura, approvato in votazione finale dal Senato nella seduta n. 422 del 5 aprile 2022 (il quale ha assorbito i d.d.l. S. 2214 e 2224 – XVIII legislatura), consultabile nel sito istituzionale del Senato della Repubblica al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54603.htm>

5. Riflessioni conclusive.

Considerata alla luce dei suoi precedenti, e di quello marchigiano in specie, la prospettata riforma della legge elettorale campana mette nitidamente in luce le criticità, sul piano dei rapporti fra Stato e Regioni, della tesi della non-autoapplicatività del limite ai mandati. Tale tesi, oltre a non risultare persuasiva a fronte del dato letterale della l. n. 165/2004 e della giurisprudenza costituzionale sui «principi fondamentali» delle materie concorrenti, reca il rischio di consentire alle Regioni di eludere in perpetuo il divieto in questione, non legiferando o – addirittura – modificando la legge elettorale regionale con lo specifico fine di differirne nel tempo l’operatività.

Di conseguenza, come si è avuto modo di sostenere, l’illegittimità costituzionale di una legge regionale che abbia i caratteri prefigurati nelle dichiarazioni del Presidente De Luca è già argomentabile sulla base del dato normativo vigente, il che potrebbe essere meglio chiarito da una pronuncia della Corte costituzionale che affronti il nodo dei margini di discrezionalità spettanti al legislatore regionale nella materia indicata dall’art. 122, comma 1, Cost. Tuttavia, laddove si ritenesse necessario intervenire sul quadro ordinamentale esistente allo scopo di rendere indubitabile questa conclusione, la via di una legge di interpretazione autentica che chiarisca il carattere immediatamente vincolante del limite ai mandati posto dalla l. n. 165/2004 – come quella proposta dagli estensori della lettera aperta al segretario del Partito democratico – presenta il rischio di esporsi a un assai penetrante controllo di ragionevolezza della Corte costituzionale⁴⁵, dagli esiti imprevedibili⁴⁶. Meno

⁴⁵ Senza pretesa di esaustività, in merito al controllo di ragionevolezza operato dalla Corte costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica, e più in generale sulle leggi retroattive, A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, n. 1/1997, p. 64 ss.; R. Dickmann, *La legge d’interpretazione autentica viola il diritto al giusto processo di cui all’art. 6 della CEDU (nota a Corte costituzionale, 26 novembre 2009, n. 311)*, in *Federalismi.it*, n. 24/2009, p. 6 ss.; D. Zanoni, *Retroattività ed interpretazione autentica nel gioco del bilanciamento tra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 312 ss. Sulla particolare severità del giudizio di ragionevolezza compiuto dalla Corte sulle leggi che si auto-qualificano come di interpretazione autentica si veda L. Paladin, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, I agg., Milano, Giuffrè, 1997, p. 907. Sul problema generale dell’interpretazione autentica si veda anche G. Tracuzzi, *Diritto & finzione. Alcune considerazioni in tema di interpretazione autentica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, ove (p. 16), anche alla luce della vicenda del d.l. n. 29/2010, si avanzano dubbi sulla effettiva vincolatività delle interpretazioni “comandate” dal legislatore attraverso lo strumento in parola.

⁴⁶ Sul punto, si veda ancora L. Paladin, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, cit., spec. p. 908 ss., in cui (p. 911) l’inesistenza di uno statuto dogmatico condiviso del giudizio di ragionevolezza conduce l’autore ad affermare che “nessuno degli argini che i costituzionalisti e la stessa Corte costituzionale intendevano erigere è riuscito a contenere pienamente l’impeto dei numerosissimi e svariati appelli ai canoni della

difficoltà sembra porre l'ipotesi di una legge ordinaria che abroghi l'inciso finale dell'art. 2, comma 1, lett. *f*), della medesima legge («sulla base della normativa regionale adottata in materia»); anche se, laddove tale intervento si accompagnasse all'espressa previsione della retroattività dell'effetto abrogativo, allo scopo di assicurare che il computo dei mandati valevoli ai fini dell'applicazione del limite cominci dall'entrata in vigore della l. n. 165/2004, si porrebbe nuovamente il problema dell'ampio sindacato di ragionevolezza esercitato dalla Corte costituzionale sulle leggi retroattive, specie se incidenti su diritti costituzionali.

In astratto, l'opzione sistematicamente più coerente e più rispondente allo scopo sarebbe l'adozione di una legge di revisione costituzionale che, modificando gli artt. 121-126 Cost., inserisca il divieto del terzo mandato consecutivo fra quei limiti alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie che si applicano solo nel caso in cui lo statuto abbia optato per l'elezione diretta del Presidente⁴⁷. Ciò avrebbe anche il pregio di ricondurre le limitazioni ai mandati alla materia della «forma di governo» della Regione, di competenza dello statuto ordinario ex art. 123, comma 1, Cost., invece che alla materia elettorale, di competenza della legge regionale, ove oggi essa risulta collocata dall'art. 121, comma 1. Nel contesto dato, tuttavia, una simile soluzione appare di dubbia praticabilità, se non altro a causa della prossimità della scadenza naturale della legislatura; ma anche – sul piano più schiettamente politico – della delicatezza degli equilibri che tengono insieme la maggioranza parlamentare e della prevedibile ostilità di un *fronte dei governatori* che si caratterizza per una spiccata trasversalità agli schieramenti politici.

Sembra opportuno, sulla base di quanto si è detto finora, concludere le presenti riflessioni con un'osservazione di chiusura. Quale che sia il suo esito, sarebbe fuorviante interpretare la vicenda della prospettata modifica della legge elettorale campana, volta a consentire al Presidente della Giunta regionale in carica di ottenere un terzo mandato consecutivo, derubricandola alla deriva personalistica di un *governatore* intenzionato a consolidare il

ragionevolezza, impedendo che si formasse una giurisprudenza di stampo prettamente casistico». Nello stesso senso M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 13, dove, a proposito del canone del bilanciamento – e quindi della verifica della ragionevolezza del medesimo ad opera del giudice costituzionale, si afferma che esso “non è certo proprio della sola giurisprudenza in materia di diritti sociali e – anzi – tende un po' in tutto il mondo a diventare una sorta di *Zauberformel*, alla quale si ricorre in mancanza di strategie argomentative più salde”.

⁴⁷ Limiti, questi, che devono essere distinti da quelli, pure previsti dalla Costituzione, che si applicano qualunque sia la forma di governo regionale delineata dagli statuti. Sul punto si veda A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 109-114.

proprio potere capitalizzando il consenso politico conquistato nella gestione della crisi pandemica⁴⁸. Una simile lettura impedisce di cogliere che il *caso Campania* è indicativo di un dato di sistema, strettamente legato alla “torsione monocratica” subita dall’assetto delle autonomie a partire dagli inizi degli anni Novanta⁴⁹: un dato che vede i Presidenti delle Regioni e i Sindaci, direttamente eletti dal corpo elettorale e collocati in posizione di assoluta preminenza sui rispettivi Consigli dalla regola *simul stabunt simul cadent*, tentare di disfarsi di quel divieto di terzo mandato che, a ordinamento vigente, costituisce uno dei pochi contrappesi al loro potere. Lo dimostrano, anzitutto, i significativi precedenti concernenti altre Regioni italiane, quali la Lombardia, l’Emilia-Romagna, il Veneto e le Marche. Concorre inoltre a dimostrarlo, ad un diverso livello territoriale, la perdurante ostilità dei Sindaci alle limitazioni al numero dei mandati conseguibili; un’ostilità di recente tradottasi nella rilevante modifica dell’art. 51, comma 2, TUEL, sia pure solo per i Comuni più piccoli.

Se questa è la prospettiva da assumere, anche le reazioni politiche suscitate dall’annunciata riforma della legge elettorale campana non sono di grande conforto, apparendo motivate più da un negativo giudizio sul complessivo operato del Presidente della Regione che non da una piena consapevolezza della “torsione monocratica”⁵⁰ in cui la vicenda si iscrive.

Abstract: Il presente lavoro esamina le questioni sottese al recente annuncio, da parte del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca, della volontà di modificare la legge elettorale oggi vigente nella Regione, con l’intento, esplicitamente rivendicato, di consentire al Presidente in carica di candidarsi ad un terzo mandato consecutivo. A questo scopo, la vicenda è considerata alla luce dei suoi precedenti più prossimi (concernenti la Lombardia, il Veneto e le Marche) e di alcuni dati di contesto.

Abstract: The paper examines the issues underlying the recently announced intent of the

⁴⁸ Come sembra fare gran parte dei commenti in ambito giornalistico: si vedano, a titolo di esempio, *Il terzo mandato dei trasformisti*, in *Il Corriere della Sera*, 6 agosto 2021; *De Luca fa lo sceriffo anche sulla legge elettorale: partiti e cittadini finiscono nell’angolo*, in *Il Riformista*, 11 agosto 2021; *De Luca, 30 anni di potere e ora il “lider maximo” vuole il terzo mandato*, in *La Repubblica*, 9 novembre 2021; *L’impero di De Luca: gli errori della sinistra e i magistrati “tolleranti”*, in *La Repubblica*, 10 novembre 2021. Una visione, questa, che – ad un’attenta lettura – non sembra estranea neppure alla *lettera aperta* degli intellettuali campani al segretario del Partito democratico, della quale si è detto nelle pagine precedenti.

⁴⁹ Il riferimento è nuovamente a S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 60 ss.

⁵⁰ *Ibidem*, cit.

President of the Campania Region, Vincenzo De Luca, to modify the electoral system presently in force in said Region, with the explicit aim of allowing the current President to run for a third consecutive term. To this end, the matter is considered in light of its most immediate precedents (regarding Regions Lombardia, Veneto and Marche), as well as of some elements pertaining to the context.

Parole chiave: Regioni – Presidenti – elezione diretta – *simul stabunt simul cadent* – terzo mandato.

Key words: Regions – Presidents – direct election – *simul stabunt simul cadent* – third term.