

7 FEBBRAIO 2024

Il limite allo svolgimento dei mandati
consecutivi dei Presidenti di Regione:
una questione “repubblicana”

di Marco Plutino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale



Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*

di Marco Plutino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Abstract [It]: Il contributo approfondisce la questione dei tetti ai mandati consecutivi che possono essere esercitati dai Presidenti di Regione. Partendo da un esame della disciplina costituzionale e legislativa, e anche attraverso un richiamo alla normativa comparata, si perviene ad individuare alcune criticità connesse al modo in cui la disciplina è stata costruita. In particolare il quadro costituzionale, unitamente alla “forza” conformante dei modelli, lascia intravedere una possibile incostituzionalità della disciplina attuale.

Title: The limit on consecutive terms of office for regional presidents: a “republican” issue

Abstract [En]: The contribution explores the question of the limits to the consecutive mandates that can be exercised by the Presidents of the Region. Starting from an examination of the constitutional and legislative discipline, and also through a reference to comparative law, it is possible to identify some critical issues related to the way in which the discipline was constructed. In particular, the constitutional framework, together with the conforming “strength” of the models, suggests a possible unconstitutionality of the current discipline.

Parole chiave: Elezioni dirette; Presidenti di regione; limite ai mandati elettorali; Costituzione; Repubblica

Keywords: Direct elections; Regional presidents; Limit to electoral mandates; Constitution; Republic

Sommario: 1. Definizione del problema, richiamo della disciplina statale e sviluppi legislativi e di fatto a livello regionale. 2. Una questione “regionalizzabile”? 3. L’elezione diretta del vertice nel quadro della forma di governo regionale e il tetto ai mandati nelle elezioni popolari (anche non dirette) in chiave comparata. 4. Il tetto ai mandati consecutivi a livello regionale come espressione essenziale dell’assetto della Repubblica e del sistema costituzionale. La sospetta costituzionalità della legge statale che prevede il tetto ai mandati ovvero l’incostituzionalità della revisione del 1999 nella parte in cui non prevede contestualmente all’elezione diretta un tetto ai mandati consecutivi dei Presidenti di regione. 5. Spunti ricostruttivi di sistema nella direzione di un’incostituzionalità della revisione del 1999 e di una considerazione costituzionale del limite ai mandati degli enti territoriali.

1. Definizione del problema, richiamo della disciplina statale e sviluppi legislativi e di fatto a livello regionale

La presente riflessione ha ad oggetto la questione dei mandati consecutivi ulteriori al secondo – ovvero sia il limite del doppio mandato o, come può anche dirsi, del divieto di rieleggibilità dopo lo svolgimento due mandati successivi – limitatamente alla forma di governo regionale italiana. Tale questione per brevità sarà talora definita anche del “tetto (o cumulo) ai mandati” laddove non appaia rilevante specificare o

* Articolo sottoposto a referaggio.

non si faccia riferimento ad un limite individuato al numero dei mandati ma venga, prima ancora, in rilievo la questione dell'esistenza di un *un* limite in quanto tale.

La questione di un limite all'esercizio dei mandati consecutivi per i Presidenti di Regione, discussa da tempo, è oggi acuita da novità normative in tema di mandati consecutivi per il livello comunale fino a 15.000 abitanti¹, e ulteriormente sollecitata dall'esistenza di un disegno di legge costituzionale che prevede l'elezione diretta e popolare del Presidente del Consiglio con un mandato di cinque anni senza una contestuale previsione limitatrice in relazione alla possibile rieleggibilità². Ciò rafforza l'opportunità di svolgere l'oggetto nell'ambito di tendenze più generali che si manifestano nell'attualità costituzionale, al fine anche di formulare le opportune distinzioni, senza tuttavia rimuovere la prospettiva che la tematica dei mandati consecutivi di figure (più o meno) monocratiche elette solleciti una comune riflessione sui caratteri del nostro ordinamento.

L'interesse scientifico per il tema dei mandati dei Presidenti di regione nasce dal fatto che, a differenza del livello comunale dove pure l'elezione diretta è vigente da tempo, in diverse regioni hanno operato o operano Presidenti che hanno svolto terzi ed anche quarti mandati consecutivi e che tuttora vengono prospettati scenari relativi ad altri possibili casi futuri. Dal momento che i mandati successivi al secondo consecutivo appaiono *prima facie* in contrasto con un limite espresso posto dall'ordinamento con legge statale, si rende pertanto preliminarmente necessario ricostruire la vicenda storica e giuridica in modo da illustrare i profili che hanno reso fattualmente possibili tali situazioni, offrire qualche valutazione circa i profili di legittimità e quindi procedere ad una riflessione di sistema che possa offrire indicazioni utili per il futuro sull'oggetto dello studio, in relazione alla possibile riproposizione di quei profili o di nuovi e inediti aspetti.

La legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, di revisione dell'art. 122 Cost., superando le compromissorie previsioni della legge n. 43 del 23 febbraio 1995 (cd. legge Tatarella)³, disponeva che “il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto”, prescrivendo ulteriormente: “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 sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”. In tal modo si creava una materia

¹ Un decreto legge deliberato dal Consiglio dei ministri in data 25 gennaio 2024 ha disposto la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni di consistenza demografica tra i 5.000 e il 15.000 abitanti e rimosso ogni limite alla rielezione in quelli di consistenza inferiore. Sul punto, v. *infra*.

² Si tratta del d.d.l. costituzionale AS935, all'art. 3.

³ La legge, “poco chiara” (A. Pertici, *Art. 122 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2428) contemplava la indicazione (politica) del candidato Presidente, anzi formalmente dei vari capilista delle liste regionali, da “eleggere” successivamente in Consiglio regionale insieme agli altri componenti della Giunta.

ove concorrevano la legislativa statale e quella regionale, da subito individuata come peculiare⁴. Questa materia legislativa doveva peraltro interagire per necessità sistemica con i nuovi Statuti regionali ed era comunque incisa da una disciplina transitoria dettata dal legislatore costituzionale, volta a consentire lo svolgimento delle elezioni con le nuove regole già per l'anno successivo, senza dover attendere l'approvazione dei nuovi Statuti e la messa in opera dell'articolato e complicato sottosistema richiamato dall'art. 122 Cost. novellato⁵. Qualche anno dopo, l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004 chiariva che l'eventuale previsione del divieto di terzo mandato consecutivo per la carica di presidente della giunta regionale non fosse materia per gli statuti, in quanto ricadente nei casi di ineleggibilità di cui all'art. 122 della Costituzione, e pertanto oggetto di una riserva a favore della legge⁶. La decisione aveva modo di affermare come in ogni caso il tema degli eventuali limiti alla rielezione mostrasse una *ratio* differente da quella delle usuali cause di ineleggibilità, avendo riguardo non ai rapporti tra il candidato e il corpo elettorale ma a quelli tra gli organi politici, cioè alla cosiddetta forma di governo⁷. Allo stesso tempo il legislatore statale era in grande ritardo nell'approvazione della legislazione di principio, che sarebbe giunta con l'approvazione della legge 2 luglio 2004, n. 165, la quale poneva tra i "principi fondamentali" della materia "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" (art. 2, lett. f., co. 1)⁸. In tal modo si intendeva

⁴ Sulla competenza in "materia elettorale" vedi in tempi coevi alla riforma S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo regionale e della legge elettorale regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002 (ma, prima, *Le regioni*, 2000, 3-4), p. 103, che la definiva "competenza ripartita sui generis". Successivamente, in chiave monografica, M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, *passim*, G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam Padova, 2008, p. 211 ss., nonché anche A. Vuolo, *Il riparto di competenze normative tra stato e regioni in materia elettorale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, p. 11 ss. Ulteriori riferimenti *infra* su aspetti più specifici.

⁵ S. Mangiameli, *Aspetti problematici*, *op. cit.* p. 87, che individuava precocemente quattro livelli di normazione, indicando anche la loro finalizzazione in termini funzionali e, con riferimento alla forma di governo regionale, due livelli di disciplina e quattro atti.

⁶ Contestava tale visione M. Volpi, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 2004, n. 4, p. 6, alla luce del fatto che il valore garantistico della riserva di legge opererebbe verso il basso, mentre lo Statuto si collocherebbe su un "piano di superiorità" rispetto alla legge. Dell'autore però rileva oggi maggiormente l'opinione che un secondo motivo di contestazione derivava dal fatto che il limite ai mandati fosse "una elementare previsione garantistica perfettamente coerente alla forte legittimazione che deriva al Presidente dalla elezione popolare" (*cit.*). Si noti: coerente. Se più correttamente il limite fosse stato definito come consustanziale (*et similia*) forse se ne sarebbero tratte conclusioni più impegnative. V. *infra* nel testo per uno sviluppo dell'argomentazione.

⁷ In tal senso G. Tarli Barbieri, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 61. Si potrebbe parlare di cautele in relazione al concetto più ampio di "forma di regione", mutuato da quello di forma di stato, andando oltre le dinamiche di relazione tra gli organi di governo.

⁸ Per un commento a prima lettura F. Drago, *Commento all'art. 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, in B. Caravita (a cura di), *La Legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 41 ss.

M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, *op. cit.*, p. 279 sottolinea l'anomalia di un principio fondamentale che "sembra piuttosto un dettaglio". L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le regioni*, 2009,

statuire un parametro per la normativa regionale (di fatto la cd. legge elettorale regionale) per il caso della conferma statutaria dell'elezione popolare e diretta. In conseguenza di un concorso di fonti tutt'altro che chiaro⁹, non appariva semplice comprendere quale vincolo ne discendesse ed in particolare si poneva una questione relativa al fondamento di applicabilità del divieto in questione, con l'alternativa tra l'ipotesi di un "principio" statale non immediatamente efficace, e pertanto "vincolante" il solo legislatore regionale, con l'applicazione nelle more del rinvio di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 alla disciplina elettorale di contorno anteriore del 1968 e 1995 (secondo il principio di continuità dell'ordinamento giuridico¹⁰), ovvero di una diretta applicabilità e conseguente efficacia della legge statale, quantomeno nella parte *de qua*. Intanto, però, le regioni ad autonomia ordinaria – a cui limitiamo per comodità il discorso – andavano tutte al voto nell'aprile del 2000, utilizzando le previsioni transitorie della legge n. 1 del 1999 e senza una compiuta normativa attuativa della Costituzione, e solo successivamente procedevano, in tempi diversi, all'approvazione dei nuovi statuti. D'altra parte la legge statale interveniva soltanto nel 2004 e negli anni successivi le leggi (elettorali) regionali contenenti la disciplina "di dettaglio". L'introduzione dei mandati popolari si saldava, peraltro, con il sistema pre-vigente, discendente della legge n. 43 del 1995, il quale intendeva offrire "a Costituzione invariata" una prosecuzione della spinta dal basso costituita dall'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, in qualche modo anticipando alcuni effetti che sarebbero stati propri della revisione costituzionale relativa ai Presidenti di regione. A causa di questa interazione, ad esempio, il Presidente della Regione Lombardia, Formigoni iniziava la sua attività in carica nel 1995 arrivando a svolgerne quattro mandati (di cui tre, in senso proprio ad elezione diretta) senza concludere l'ultimo. Allo stesso modo, alle elezioni del 2010 in Emilia-Romagna il Presidente Errani si presentava per ottenere un terzo mandato, essendo Presidente della regione dal marzo 1999, eletto in Consiglio regionale, e dall'anno successivo scelto direttamente dal corpo elettorale

p. 22, ha riconosciuto un "basso grado di astrattezza" al principio. In effetti si tratta di un principio-non principio, in quanto pone semplicemente una regola anziché dei criteri o degli obiettivi, come tipico di un principio in senso proprio. Di "stringente regola" e di "norme di dettaglio contenute nella legge cornice" parla M. Galdi, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove autonomie*, 2019, n. 3, s.p.

E' noto che l'autoqualificazione legislativa ha un valore non assoluto e che, del resto, un principio può benissimo avere una sua forma di efficacia immediata, come sostenuto da Paladin in polemica con la tesi secondo cui i principi sono meri "frammenti di norme". Su questa scia la Corte costituzionale ha affermato che la nozione di principio fondamentale non ha caratteri di "rigidità e universalità". Corte cost. sent. n. 50 del 2004, "considerato in diritto", punto 3. Tuttavia la dottrina ha ritenuto che la disposizione, in quanto principio, non potesse essere autoapplicativa. V. *infra*.

⁹ Molto critico sul punto, tra gli altri, A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000, n. 3, p. p.620, in considerazione della difficoltà di produrre una legge cornice a fronte delle molteplici soluzioni in teoria percorribili dalle regioni.

¹⁰ Come affermato dalla Corte costituzionale in tema di materia elettorale regionale, ma prima dell'intervento della legge statale n. 165 del 2004, con ordd. nn. 383 del 2002 e 223 del 2003. Sul punto anche la Cassazione successiva alla legge del 2004, in part. la sent. n. 4327 del 2005.

In tal senso M. Cecchetti, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. Raveraira (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Esi, 2009, p. 16.

e poi rieletto nel 2005. Più singolare ancora appariva la vicenda del Presidente del Molise Michele Iorio, il quale divenuto Presidente per la prima volta nel 1998 per un solo anno, otteneva l'elezione diretta e popolare nel 2001 dopo che le elezioni svoltesi nello stesso anno erano state invalidate, quindi veniva rieletto nel 2006 e nel 2011, quando il Consiglio regionale veniva sciolto con sentenza Tar del 17 maggio 2012 (con effetto di dissoluzione anche della presidenza della giunta), ricandidandosi infine per la quinta volta, di cui quattro con elezione diretta, nel 2013 senza tuttavia essere eletto. Il dibattito scientifico di quegli anni in relazione ai mandati verteva sul possibile contrasto di alcune delle candidature accennate, coronate da elezioni, con il principio fondamentale posto dall'art. 2, lett. f), legge n. 165 del 2004, in ragione della immediata applicabilità o meno del principio del divieto di terza elezione consecutiva in assenza di una normativa regionale confermativa o riproduttiva dello stesso. Prima ancora, si poneva il problema del rapporto tra le attività svolte sotto la legge del 1995 e le previsioni della legge statale del 2004, in seguito alla novella costituzionale. Appariva arduo considerare in senso tecnico l'ibrido sistema del 1995 come una elezione diretta, trattandosi di un'indicazione da parte dell'elettore del candidato Presidente della Giunta nella figura del capolista più votato, poi sanzionato da un voto maggioritario in Consiglio regionale¹¹. Restava tuttavia in piedi la questione relativa alla (non) retroattività delle norme (statali e/o regionali, a seconda delle ricostruzioni) in quanto il mandato popolare e diretto aveva comunque preso avvio sulla base della sola disciplina costituzionale, senza prevedere alcun limite, non solo in tema di svolgimento di mandati. Fu soprattutto uno scrupolo relativo all'incidenza su un diritto fondamentale e inviolabile, quale il diritto di elettorato passivo, che condusse ad affermare la natura non retroattiva della normativa statale del 2004, con il risultato che ad es. per Formigoni ed Errani il primo mandato pieno ai fini dell'applicazione del limite doveva considerarsi quello 2005-2010. Da qui la necessità di indicare in relazione a quali interessi giustificare eventualmente una limitazione retroattiva al diritto politico dei Presidenti¹². In seguito a ricorsi dei Radicali, dei Cinque Stelle e di un cittadino milanese

¹¹ Stante la vigenza all'epoca di una formulazione dell'art. 122 Cost., IV comma, secondo cui "Il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti".

¹² Su un piano diverso, sarebbe da meglio qualificare questa "non immediata rieleggibilità" alla scadenza del secondo mandato: se come ineleggibilità o, forse, come si esprimevano alcune leggi regionali e come preferibile, come incandidabilità, quale preclusione dell'esercizio di elettorato passivo non rimuovibile dall'interessato. "non può essere immediatamente ricandidato alla carica", afferma ad es. la legge Veneto n. 5 del 2012, art. 6, co.2. Questa questione qualificatoria resterà sullo sfondo perché scarsamente rilevante alla luce del piano argomentativo adottato (in ogni caso propende per la incandidabilità M. Raveraira, *I principi fondamentali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in Id., *Le leggi elettorali regionali*, cit., p. 36 ss. Lo stesso tema della retroattività qui non dipende certo da una possibile natura sanzionatoria di natura penale della incandidabilità (o ineleggibilità) della misura limitativa dell'elettorato passivo, perché tale dimensione, innanzitutto di "misura", manca del tutto. Si può ritenere che la limitazione in questi casi dell'elettorato passivo dei Presidenti uscenti consista nel venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alla carica e, prima ancora, per la candidabilità alla carica (conformemente a sent. Corte cost. n. 236 del 2015, punto 4.1) a causa di un prevalente interesse ordinamentale. Del resto la Corte costituzionale con la citata sentenza ha affermato l'infondatezza della tesi secondo cui il principio di irretroattività debba sempre applicarsi alla disciplina dei diritti fondamentali, quali l'elettorato passivo (punto 4.3.1 "considerato in diritto": "la tesi della <costituzionalizzazione> del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione ponga una riserva di legge per la disciplina di diritti inviolabili

si registravano ben quattro pronunce di giudici civili che rigettavano tutti i ricorsi per causa di ineleggibilità di Errani e Formigoni¹³, adottando la tesi della non immediata applicabilità della normativa statale e della conseguente inefficacia del principio in carenza della normativa di dettaglio regionale¹⁴. Nessun attore della vicenda notò che anche secondo tale più garantistica ricostruzione il primo mandato presidenziale si era svolto, per tutti i Presidenti di Regione ad autonomia ordinaria, senza un sistema di limiti che fungesse da contrappeso all'elezione diretta e popolare. Le decisioni dei giudici non solo non rilevavano alcuna criticità in un sistema confezionato con limiti a cui la Costituzione alludeva, senza specificarli, e che venivano posti dalla normativa statale, ma giungevano alla conclusione della non immediata efficacia delle previsioni statali. Le decisioni maturavano sotto un pesante condizionamento di fatto derivante dalla circostanza che i Presidenti in questione erano stati intanto già rieletti nel 2010, per il secondo mandato ad elezione diretta. Mentre la questione della immediata precettività delle norme statali aveva diviso la dottrina¹⁵, l'attenzione ora si appuntava soprattutto sulla circostanza che con la soluzione giurisprudenziale si determinava un'attivazione del limite dei (due) mandati rimesso potenzialmente ad un'accorta gestione del *timing* da parte delle regioni¹⁶. In altre parole, le regioni che non avessero attuato la normativa statale potevano disporre a piacimento del tempo per l'introduzione del limite, addirittura

è infondata”). In ogni caso sul tema della non immediata rieleggibilità v. cfr. A. Pertici, *Art. 122 Cost., op. cit.*, p. 2436 e autori *ivi* citati.

La vicenda procedeva in parallelo con una discussione giuridica inerente al tetto dei due mandati su altro piano, perché una rilevante pronuncia della Suprema Corte di Cassazione, la sent. n. 2001 del 2008, escludeva in tal caso la possibilità di ricandidatura dei sindaci, nell'ambito del sotto-sistema normativo degli enti locali.

¹³ Tribunale e Corte di appello di Bologna (quest'ultima con sent. 453/2011) e Tribunale e Corte di appello di Milano (quest'ultima con sentenza n. 1403 e 1404/2011). Il primo a pronunciarsi fu il tribunale di Milano. Sul punto, a prima lettura, A. Lollo, “*Non c'è due senza tre. E' legittima la terza elezione consecutiva del presidente della Regione elettore suffragio universale diretto*”, in *dirittiregionali.it*, 31 maggio 2011, reperibile sul sito.

¹⁴ Nonché affermando (la Corte di Appello di Milano) il divieto di incidere in via retroattiva su un diritto costituzionalmente garantito in assenza di una espressa previsione. Sul punto, in tal senso, tra gli altri già S. Ceccanti, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *federalismi.it*, 2009, p. 1 ss. (nell'ambito di un ragionamento teso comunque a ritenere la norma statale immediatamente applicabile). Tra i contrari M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *federalismi.it*, 2009, p. 11-12, con l'argomento della priorità di assicurare il corretto svolgimento della competizione democratica. Su un ragionevole bilanciamento in tema cfr. le pagine conclusive. Per i mandati dei sindaci la Cassazione si è espressa in senso contrario alla efficacia solo *pro futuro*. Sul punto v. L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione, op. cit.*, p. 515.

¹⁵ Prima delle pronunce era già stata teorizzata la immediata precettività del limite posto dal principio fondamentale statale, ad esempio dall'autore citato nella nota precedente, da M. Raveraira, *Il limite del doppio mandato, op. cit.*, p. 10, e da N. Viceconte, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010, p. 220. Tuttavia l'opinione maggioritaria della dottrina nel tempo è sembrata muoversi in direzione contraria. V. ad es. L. Brunetti, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Quaderni di Forum costituzionale*, 26 marzo 2010, p.2, il quale replica al rischio del “limbo” derivante dall'attesa della normativa regionale invocando la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione (intesa quale norma “finale” sulla scorta di una considerazione di carattere generale di Massimo Luciani, a primissima lettura della revisione del 2001). La tesi, che si risolverebbe nella individuazione di un termine di un triennio a partire dall'entrata in vigore dei rispettivi Statuti regionali, non appare persuasiva e, comunque, non ha trovato riscontro né in dottrina né nella prassi.

¹⁶ Di “pratica fraudolenta” parla senz'altro A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli 2010, p. 101.

potendolo in teoria rinviare *sine die*¹⁷. Le critiche si appuntavano pertanto sull'assenza di un meccanismo che garantisse l'attivazione di un sistema dei limiti che si vedeva riposante nel ruolo della legge statale. Inoltre le decisioni giurisprudenziali citate facevano passare in secondo piano la questione della retroattività delle limitazioni al diritto di elettorato passivo perché argomentavano essenzialmente sul piano della distribuzione delle competenze in tema di norme relative alla forma di governo e di contorno, in ciò distinguendosi da pronunce giurisprudenziali relative ad altri livelli di governo che ponevano in modo più esplicito una questione di bilanciamento tra i diritti fondamentali politici di un individuo e gli eventuali interessi contrapposti (sul punto v. *infra*).

Nel frattempo si realizzavano ulteriori svolgimenti materiali che inveravano i timori della dottrina, con l'approvazione dei nuovi Statuti e ancor più delle leggi (elettorali) regionali da parte delle regioni ritardatarie e dall'ulteriore circostanza che non infrequenti erano anche successivi interventi di revisione della legislazione regionale con finalità non sempre adamantine. Ad esempio nel 2015 la Regione Marche approvava la legge n. 2 (*“Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 “Norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale”*) recante modifiche a quella del 2004, stabilendo all'art. 2, co. 2 che *“Non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive”* e aggiungendo tra le disposizioni transitorie e finali, all'art. 11: *“la disposizione di cui al comma 2 dell’articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dall’articolo 2 di questa legge, si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge”*. In tal modo la legge regionale disponeva espressamente che il tetto dei mandati andasse calcolato *pro futuro* e che il tempo di decorrenza dell'efficacia della normativa di dettaglio (cd. *dies a quo*) potesse essere oggetto di gestione da parte della Regione¹⁸.

Il governo nazionale del tempo non impugnò la legge con la singolare giustificazione che il punto era soggetto ad *“ampi margini tecnico-giuridici di incertezza”*¹⁹, perdendo così l'occasione di ottenere una

¹⁷ La sottovalutazione della pericolosità di questo aspetto è ben evidente dalla dichiarazione seguente, resa dal Presidente della regione Campania, in relazione alla (da Lui presunta) assenza di un limite ai mandati, a prescindere dalla fondatezza della ricostruzione offerta: *“Noi non abbiamo problemi particolari, perché non abbiamo recepito una normativa nazionale, quindi per quello che ci riguarda il terzo mandato scatta dopo il recepimento della norma nazionale. Quindi noi andiamo avanti di qui all’eternità”*. Dichiarazione riportata all'articolo di A. Pappalardo su Il Mattino del 21 gennaio 2024. In pratica un Presidente di regione che, senza sentirsi affatto in mora dal ritardo del recepimento, ne utilizza anzi, o pensa di poterne utilizzare, le possibilità a venti anni dalla entrata in vigore della legge statale di principio. Esternazione davvero abnorme. Come si vedrà in seguito la posizione in punto di diritto del Presidente De Luca, al netto della fondatezza degli argomenti, oscilla tra piani e soluzioni diverse.

¹⁸ Cosa in verità già disposta da una legge Veneto n. 5 del 2012, artt. 6 e 27. Considera *“elusiva”* del principio fondamentale la soluzione marchigiana G. Di Cosimo, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, n. 2, p.3. Sull'incostituzionalità di una norma regionale volta a ritardare l'operatività del principio già S. Catalano, *La “presunzione di consonanza”*. *Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 111.

Il Presidente delle Marche Gian Mario Spacca in effetti si ricandidò per un terzo mandato, ma non fu eletto.

¹⁹ Dal testo del comunicato stampa dell'epoca, n. 60 del 21 aprile 2015, reperibile sul sito del Governo.

decisione della Corte costituzionale, organo esattamente deputato a dirimere i dubbi di costituzionalità²⁰. La Corte non ha così mai avuto modo di occuparsi della questione dei mandati presidenziali, che costituisce una materia dove l'accesso diretto con ricorso da parte del governo rappresenta certamente il canale privilegiato. Nel 2020 Zaia, Presidente della Regione Veneto, collocandosi in scia, otteneva un terzo mandato, peraltro inserendo nella legge regionale un'ulteriore ipotesi di discutibile legittimità costituzionale, che però risultò non rilevante ai fini della rielezione²¹. In questo modo, la questione dei mandati successivi al secondo è giunta fino a noi ed è oggi di stringente attualità, tanto che sulla scia del Presidente Zaia diversi altri Presidenti (De Luca, Emiliano, Bonaccini, Toti) al secondo mandato manifestano interesse a ricandidarsi per concorrere ad un eventuale terzo mandato. Tra di essi De Luca, Presidente della Regione Campania, è stato molto esplicito nell'affermare a più riprese di essere intenzionato a far votare dal Consiglio regionale una legge che all'atto di riprodurre nell'ordinamento regionale il divieto di rielezione successiva al secondo mandato, consentirebbe la candidatura e l'elezione per un ulteriore mandato (ed anzi, a ben vedere, di due). Al di là di questa argomentazione, su cui torneremo in seguito, se la linea del Presidente De Luca si attesta sul mancato recepimento del limite ai mandati posto dalla legge statale del 2004, altri Presidenti fanno espresso affidamento su una deroga alla normativa statale con fonte equiparata. Il Presidente della Conferenza delle regioni, Fedriga, ha formalmente e per iscritto chiesto alla Presidente del Consiglio e al ministro degli Affari regionali di affrontare il problema, estendendo "il limite di mandato per gli organi di vertice degli enti territoriali a tre legislature"²², in tal modo includendo entro un unico dibattito, attraverso il riferimento agli "enti territoriali", due livelli di governo con caratteristiche assai diverse.

Nel frattempo sono trascorsi venticinque anni dalla revisione costituzionale. Una buona parte della fenomenologia, più o meno discutibile, è stata prodotta dalla implementazione del sistema, tra legge statale di attuazione dell'art. 122 Cost, leggi regionali (elettorali) "di dettaglio" e statuti regionali. La

²⁰ Ha sottolineato la singolarità dell'argomento, tra gli altri, D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. Marche 5/2015*, in *forumcostituzionale*, s.d., p. 4

²¹ La Regione Veneto aveva disciplinato la fattispecie con la legge n. 5 del 16 gennaio 2012, la quale all'art. 6, II co., aveva disposto: "Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi". Ma al IV comma del medesimo articolo aveva disposto, discutibilmente: "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", di fatto introducendo in violazione della normativa statale la possibilità di un terzo mandato consecutivo. Ma il terzo mandato di Zaia non deriva dall'incompleto svolgimento di un mandato quanto da quell'interpretazione che, richiedendo necessariamente l'intervento della legge regionale, impone l'azzeramento del conteggio dei mandati svolti in precedenza in conseguenza della necessità di non incidere retroattivamente su un diritto fondamentale politico.

Sullo slargamento del limite posto dalla normativa veneta rispetto a quella statale v. D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente*, *op. cit.*, p. 2.

²² Ciò è avvenuto nel dicembre 2022, con la presentazione in sede di parere di apposita proposta, e nuovamente nel giugno 2023 affermando che esiste "piena disponibilità per ogni approfondimento che si riterrà opportuno e mi riservo di trasmettere eventuali ulteriori osservazioni sul tema".

questione del tetto ai mandati va pertanto allargata a profili che vadano oltre il tema della retroattività o meno delle previsioni in quanto incidenti su diritti politici fondamentali, della immediata applicabilità o meno della legge statale, della capacità di intervento, più o meno discrezionale (leggi: politica), della legge regionale. La questione tende a proporsi oggi come riferita alla doverosità di un'espressa previsione regionale o, perfino, come prospettazione di un superamento *tout court* del principio statale fondamentale con disattivazione o azzeramento dei suoi effetti a mezzo di un gioco di ben studiate revisioni di leggi regionali vigenti, in tal modo rimettendo in gioco il profilo della non retroattività delle nuove previsioni, fino al modo più recente di prefigurare uno scavalco del limite meditante la prospettazione di una derogabilità del principio posto dalla legge statale del tetto ai mandati a due consecutivi. Quest'ultima soluzione rappresenta la frontiera più attuale del dibattito nazionale in relazione al livello regionale, con l'implicita conclusione che il limite dei mandati viene in sostanza ritenuto politicamente disponibile non solo in riferimento alla possibilità di non recepire la normativa statale, ma anche di disporre una deroga al principio in quest'ultima.

2. Una questione “regionalizzabile”?

Dalla ricostruzione effettuata finora appare evidente che la questione va affrontata sciogliendo i nodi inerenti i rapporti tra la Costituzione, la legge statale e le fonti regionali (e Statuto). Sul piano dell'importanza, non si discute che la prima questione, praticamente ignorata finora, sia se la Costituzione sia solo l'atto distributivo delle competenze inerenti ai limiti che incidono sulla forma di governo, operando dei rinvii, oppure contenga, o comunque dovrebbe contenere, uno o più limiti ulteriori accanto a quei pochi che esplicita in tema di forma di governo regionale.

Tuttavia conviene per un momento prendere il tema dal capo opposto, quello del ruolo della legge regionale, per procedere a notazioni di ordine sistematico e metodologico che offrono elementi conclusivi quantomeno per una valutazione che prescindano da un ruolo più pregnante del livello costituzionale. E ciò non perché tale approccio sia metodologicamente corretto (in quanto è chiaro che la Costituzione impegna i livelli sottostanti e non viceversa), ma perché capovolgere la logica naturale dell'approccio consente di far emergere degli spunti ulteriori di natura dogmatica, se non teorico-generale, e consente di dare una soluzione ad alcuni problemi concreti anche alla luce delle interpretazioni attualmente prevalenti, fermo restando che l'approccio potrebbe rivelarsi in seguito inadeguato per altri aspetti e da accantonare rispetto a soluzioni differenti maggiormente fondate sul piano dogmatico e sistematico. Restando per ora su questo più ristretto piano, qualora fosse accantonata la questione delle retroattività delle norme e si dovesse concludere, con l'indirizzo attuale, che l'efficacia del tetto ai mandati debba essere rimessa alle leggi regionali, occorrerebbe prendere atto che la questione sarebbe “regionalizzata” e come tale andrebbe

esaminata regione per regione. Vi sarebbero tanti sottosistemi potenzialmente diversi quante regioni (ordinarie). Entro questa ottica, il caso più clamoroso appare quello campano, per diverse ragioni. In primo luogo perché il Presidente è l'unico a porre in modo stentoreo il tema, e quindi ad esplicitare le argomentazioni a sostegno fino al limite del paradosso. In secondo luogo perché utilizza linee argomentative diverse, alcune delle quali non sono disponibili ad altre regioni, come la citata tesi del mancato recepimento della normativa statale in Campania. Affrontiamo dapprima pertanto quest'ultimo punto, che rappresenta la coda di una fase transitoria che va tendenzialmente chiudendosi. La posizione del Presidente De Luca in punto di mancata attivazione del limite appare controvertibile. Posto che lo Statuto regionale Campania all'art. 46 conferma il sistema dell'elezione "universale e diretta" del Presidente e all'art. 26, co. 4, lett. d) affida al Consiglio la disciplina in armonia con la Costituzione e i principi stabiliti con legge statale dei casi di ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interesse del Presidente e delle altre cariche, va ricordato che la Campania si è dotata di una disciplina elettorale e di contorno con la legge 27 marzo 2009, n. 4, la quale, nel confermare l'elezione diretta, dispone all'art. 1, co.3, nell'ambito dei principi della legge, che "Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia"²³. La previsione appare testualmente volta ad applicare nell'ordinamento regionale le disposizioni statali vigenti in materia "in quanto compatibili". Il recepimento in forma implicita del limite posto dalla legge è fuori di dubbio. Considerando che la normativa regionale di dettaglio può e deve solo riprodurre un limite (dei due mandati consecutivi) che non può conformare, vengono sicuramente meno le cautele inerenti alla esigenza che le limitazioni poste da normative relative al diritto fondamentale di elettorato passivo siano di natura espressa. La normativa di dettaglio è, a tutto concedere, una clausola di efficacia del limite, che in quanto tale è posto dalla legge statale²⁴. Secondo quanto qui prospettato, il limite ai due mandati sarebbe stato reso applicabile in ogni caso in Campania dal 2009, e come tale valevole anche per il Presidente in carica, eletto per la prima volta nel 2015²⁵. In tale ordine di idee va vista la questione di una legge regionale che intendesse esplicitare il limite ai mandati, con il corollario che il recepimento lo renderebbe operativo solo *pro futuro*. Ebbene una legge siffatta non potrebbe conseguire lo scopo, in quanto il limite in questione già sarebbe vigente ed operante, e l'unica possibilità rimessa alla legge elettorale regionale (e allo Statuto) per rimuovere la normativa sui mandati, sarebbe mutare la forma di governo passando ad una tipologia

²³ Una disposizione identica è rinvenibile anche nella legge Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 1, co. 3.

²⁴ In senso diverso da quanto affermato nel testo, la prospettazione dubitativa operata in L. Castelli, *Profili costituzionali*, *op. cit.*, p. 26 s. Sembra far discendere ostacoli ad accedere alla ricostruzione per il fatto che la disciplina campana non è espressa. M. Galdi, *Il terzo mandato*, *op. cit.*, il quale però riterrebbe "tutt'altro che peregrina" l'ipotesi che in caso di ricorso ad elezione avvenuta avverso un terzo mandato presidenziale che arrivasse all'attenzione della Corte costituzionale quest'ultima potrebbe addivenire ad una pronuncia additiva del divieto del terzo mandato con operatività *ex nunc*.

²⁵ In tale ottica il divieto sarebbe divenuto applicabile a partire dal 2020, nei confronti dell'eletto in corso di mandato che fosse al secondo mandato, nel caso specifico Caldoro, che però ha perduto le elezioni del 2015.

differente, in quanto il limite è indisponibile alle regioni che scelgono la soluzione dell'elezione diretta e popolare, senza alcuna possibilità di disattivazione temporanea o definitiva, mediante sospensione, deroga o abrogazione²⁶. Del resto risulterebbe fraudolento un mutamento della forma di governo, al fine di far venir meno i presupposti che legittimano l'operare del limite, unicamente per ripristinare successivamente l'elezione diretta e popolare e dover nuovamente reperire, o riprodurre, il limite statale. Sul piano dei comportamenti elusivi del legislatore regionale va ricordato che anche solo un'applicazione con sospensione temporanea del principio in questione (caso Marche) è stata valutata dalla dottrina come gravemente sospetta di incostituzionalità (anche se non dichiarata tale dalla Corte, per mancanza di opportunità di trattazione), in quanto la Regione è libera nella scelta *se* adottare l'elezione diretta e, nella più generosa delle ipotesi, nel *quando* adottare la normativa di attuazione del principio fondamentale statale ma, all'atto dell'adozione, non dispone degli effetti temporali. Alle regioni non compete che un recepimento mediante riproduzione di un limite rimontante alla legge statale.

La posizione del Presidente della Regione Campania però non esclude altre linee argomentative. Infatti, alcune volte si allude ad una "leggina" regionale che confermando il limite dei due mandati gli consenta per il futuro di candidarsi per un primo mandato (il caso che abbiamo discusso), altre ad un limite che, in quanto non recepito, semplicemente non esiste ancora sul piano operativo. Altre volte sembra voler beneficiare, insieme ad altri, di una deroga alla legge statale posta con fonte pariordinata. L'affermazione della semplice inesistenza del limite per la Campania in un certo senso è più coerente, sul piano logico, di quella della necessità di una previsione a livello regionale per consentire un terzo mandato. Infatti qualora l'attuazione del principio statale non ci fosse stata, non è necessaria l'introduzione del limite ai fini di una ulteriore candidatura. Tale introduzione si renderebbe giustificata piuttosto dall'ottemperanza ad una previsione costituzionale, cioè al fine di rendere operativo il principio (sempre a condizione che tale principio non appaia sufficientemente concreto da poter essere, al limite, considerato autoapplicativo). In realtà se il principio statale non fosse applicabile, la sua trasposizione a livello regionale servirebbe solo a discriminare i casi in cui sarebbe possibile effettuare un numero indeterminato in mandati (perché il limite non esiste) da quelli in cui i mandati futuri sarebbe limitati (perché viene introdotto il limite). Ad ogni modo, non è il caso della Campania, ove non può dubitarsi dell'operatività del limite in questione a mezzo della riproduzione a livello regionale.

²⁶ Pertanto l'azzeramento dei mandati non dipende da una qualunque legge elettorale campana come sembra ritenere il Presidente De Luca quando afferma: "faremo quello che ha fatto la Regione Veneto e altre Regioni [...] Da quando si approva la legge elettorale della Campania scatta la norma dei due mandati, niente di particolarmente innovativo", *cit.* in L. Roano, *Buco della legge elettorale così De Luca prepara il tris*, *il Il Mattino*, 5 agosto 2021. Similmente varrebbe per la Puglia, dove pure si parla di un'ulteriore candidatura del Presidente Emiliano. Ciò per la semplice ragione che già c'è una legge elettorale campana e che già ha attuato il principio fondamentale statale (sempre che non lo si ritenga autoapplicativo).

L'unica via per azzerare i mandati esercitati o comunque consentirne altri apparirebbe la deroga alla normativa statale. Mentre l'ipotetica assenza di un limite operante in regione Campania pone il tema della diretta applicabilità della legge statale (o, in alternativa, di un eventuale intervento sostitutivo statale), la deroga al principio statale sui tetto ai mandati posto dalla legge del 2004 pone altre questioni, come l'alternativa tra l'interpretazione che apre solo a terzi mandati o quella secondo cui ci sarebbe un azzeramento dei mandati, se non, più radicalmente, del rischio di vanificare un sistema dei limiti che, pur non definito, è richiesto dalla Costituzione.

Quale è, in definitiva, il ruolo della Costituzione in tema? È possibile che il tema dei terzi (quarti, quinti...) mandati consecutivi dipenda solo dal rapporto tra Statuti, leggi statali e regionali? Se così fosse, un esercizio di interpretazione quale quello svolto sul caso Campania andrebbe ripetuto per ciascuna regione: vi sarebbero tanti sottosistemi normativi relativi dell'elezione diretta quante regioni²⁷, e per ciascuno occorrerebbe verificare se il limite legislativo è stato recepito e se la normativa regionale lo abbia fatto correttamente. Resterebbe inoltre aperta la questione della derogabilità del principio statale, posto in mezzo tra la Costituzione e gli atti regionali. Ma a questo punto conviene abbandonare l'impostazione seguita fin qui, riprendendo la via più lineare.

3. L'elezione diretta nel quadro della forma di governo regionale e il tetto ai mandati nelle elezioni popolari (anche non dirette) in chiave comparata

È tutt'altro che certo che la Costituzione giochi sul tema dei mandati un ruolo solo di fonte sulla produzione, distributrice delle competenze. Eppure è quanto è stato ritenuto per il fatto che la forma di governo regionale è stata posta con una revisione costituzionale la quale in via dispositiva, pur senza indicare limiti inerenti alla rielezione del Presidente, veniva ritenuta immediatamente applicabile e, come tale, applicata. Come noto, il legislatore costituzionale non si è limitato a prevedere in via dispositiva l'elezione popolare e diretta del Presidente della Regione, ma l'ha assistita con una serie di congegni (in particolare i premi di maggioranza e la clausola *simul ... simul...*) con cui ha inteso offrire una chiara risposta ordinamentale in termini di governabilità, o più precisamente di formazione di stabili maggioranze (iniziali), al tema della instabilità degli esecutivi a livello regionale (come del resto, e prima, a livello locale)²⁸. Ciò è avvenuto non configurando un'immovibilità giuridica, salvo le dovute eccezioni,

²⁷ A parte qualche ricostruzione sul sottosistema campano, richiamata in questa nota e altro nel lavoro, ad una conclusione analogia, di operatività del principio del tetto ai mandati, è pervenuta la dottrina ad esempio con riferimento alla Regione Marche. S. Cafiero, *Personalismi regionali all'opera. Riflessione sulla prospettata riforma della legge elettorale campana, alla luce di alcuni precedenti*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2021, fasc. 6, p. 319, il quale perviene per la Campania alle medesime conclusioni esposte nel testo, a p. 320.

²⁸ Più opinabile la *ratio* della possibilità del voto disgiunto, forse almeno in termini di rendimento rivelatasi abbastanza neutra rispetto alle virtualità sistemiche che giocano a favore della rielezione del candidato uscente.

al modo dei modelli presidenziali, improntati ad una rigida separazione dei poteri bensì ricorrendo ad assetto originale che rende molto improbabile il ritorno alle urne prima della scadenza della legislatura. L'enorme dispendio di risorse ed energie richiesto per l'elezione nei consigli regionali, del resto, riduce la sfiducia da parte dei Consigli regionali ad arma quasi solo teorica²⁹. E' noto come la giurisprudenza, all'atto di ribadire che le regioni avrebbero potuto e possono tuttora scegliere modelli differenti, abbia presidiato nel frattempo la coerenza interna (se tale si può chiamare...) del "modello" dispositivo posto dalla legge n. 1 del 1999. Questo assetto adotta dei sistemi presidenziali (e semipresidenziali) la limitazione tipica del tetto ai mandati perché condivide con essi il carattere della legittimazione popolare del vertice esecutivo. Tuttavia tale limite è stato previsto dal legislatore statale e, come tale, non può ritenersi sul piano esistenziale consustanziale al modello. Eppure, *mutatis mutandis*, la forma di governo regionale è, sotto certi aspetti, iper-presidenziale. Il Presidente statunitense, ad esempio, non può essere sfiduciato politicamente ma d'altra parte non ha alcuna garanzia iniziale di godere di una maggioranza sintonica a sostegno del proprio indirizzo politico. Quello francese viene agevolato in tal senso dalle novelle costituzionali degli anni scorsi, ma non ha parimenti alcuna garanzia giuridica a riguardo. Il premio di maggioranza, invece, non solo conferisce al Presidente (di regione) una maggioranza iniziale certa, ma tende produrre un effetto di attrazione verso la sua figura, accresciuto dall'improbabile attivazione della clausola di dissoluzione automatica e contestuale di Presidente, Giunta e Consiglio regionale da parte di quest'ultimo. Il Presidente della Giunta regionale ha dei chiari vantaggi sistemici rispetto al presidenzialismo, essendo centro di gravitazione indiscussa di tutti i processi politici, laddove il presidenzialismo ha bisogno, come noto, di una forte dimensione compromissoria e negoziale perfino nei casi in cui esiste consonanza politica tra governo e legislativo. Il modello italiano per certi versi è più assimilabile, sul piano del ruolo del Presidente rispetto al sistema politico, alle dinamiche costituzionali francesi. Nel sistema regionale italiano, abbandonare la maggioranza presidenziale e ridursi all'opposizione senza avere possibilità di immaginare un cambio di guida entro un orizzonte temporale tendenzialmente fisso è un esercizio poco proficuo e, infatti, quasi per nulla praticato (almeno a livello regionale). Semmai, anche al netto dei numerosi trasformismi, avviene che anche chi resti formalmente all'opposizione cerchi di avvicinarsi alla Presidenza o sia avvicinato per pratiche di sottogoverno che bypassano le linee formali di maggioranza e opposizione, rafforzando il carattere super-presidenziale della forma di governo. È solo nell'approssimarsi della fine della legislatura che qualora il Presidente non appaia attrezzato per la conferma (in verità, soprattutto per tendenze di opinione nazionali) o, più frequentemente, non sia ricandidabile, le maggioranze cominciano a sfarinarsi perché si determina un

²⁹ Su questo piano si registra qualche differenza con la più variopinta esperienza comunale, basata su una "forma di governo" in parte simile.

effetto *bandwagon* a favore delle potenziali alternative. Appare evidente che tanta forza può diventare, all'occorrenza, altrettanta debolezza, la quale a sua volta può convivere con la permanenza in carica secondo una accezione di "stabilità", per non dire di "governabilità", davvero molto riduttiva. Qualunque cosa preveda la normativa elettorale di contorno, il candidato alla Presidenza o, nel caso di possibile secondo mandato, il Presidente uscente è arbitro quasi sempre nel conformare l'offerta elettorale, scegliendo chi ammettere nella coalizione e, da tempo, creando liste "civiche" o del presidente che spesso drenano preziosi consensi a quelle partitiche, ad esito di un processo di apprendimento graduale che non ha avuto un esito positivo sulla tenuta dei sistemi partitici regionali. Il Presidente uscente, di regola destinato alla rielezione o comunque ricandidato, è in grado, soprattutto nelle regioni meridionali dove è più evanescente il sistema dei partiti e la presa dei partiti nazionali, di preconfezionare non solo l'offerta politica ma anche, in buona misura, la propria maggioranza eletta, nonostante la presenza delle preferenze. Si comprende bene che la ragione in parte dipende da norme che affidano ai candidati direttamente alcuni poteri significativi, per altra parte dalla debolezza dei partiti anche nazionali, che spesso subiscono le iniziative dei Presidenti.

In conclusione, la relativa inamovibilità, nel senso della regolarità politica, del Presidente di regione dà una sicurezza nella continuità della gestione del potere e nell'uso delle risorse che attrae tutto il sistema politico, non solo partitico, verso il Presidente eletto³⁰, con effetti sistemici di rafforzamento della figura che vanno certamente oltre il livello regionale. Così la forma di governo regionale come disciplinata dal legislatore costituzionale del '99 ed adottata da tutte le regioni appare squilibrata nel senso montesquieiano dell'espressione. Residuano pochi dubbi che una sua trasposizione a livello nazionale sarebbe insostenibile, e anzi sicuramente incostituzionale, per contrasto con principi supremi, nonostante la presenza di una figura moderatrice quale il Capo dello Stato, assente (nella sua alterità funzionale rispetto al governo) a livello regionale. D'altra parte non è un caso che tale soluzione non sia mai stata sperimentata al mondo, né a livello sub-statale, né a livello nazionale. Una variante assai meno rigida, con caratteri di maggiore coerenza interna, detta "neo-parlamentare", fu sperimentata solo in Israele per alcuni anni e comunque fu presto abbandonata per le accentuate disfunzionalità³¹. Nei limiti possibili di

³⁰ Su un piano di pura ricostruzione politico-istituzionale, si può vedere un esempio in M. Plutino, *La liquidazione del sistema dei partiti in Campania*, in M. Amato e L. Libero (a cura di), *Il monarca*, Roma, PeperFirst, 2022, p. 73-88.

³¹ Sul fatto che la forma di governo regionale era (come è ancora) priva di riscontri comparativi e sulle sue implicazioni culturali ancora attuale la riflessione di A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 2, passim. Sul rendimento della forma di governo israeliana è sufficiente richiamare il bilancio di E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2002, n. 2, p. 239 ss. Giovanni Sartori ha argomentato ripetutamente e in modo persuasivo che d'altra parte la forma di governo israeliana realizzava il tipo del neo-presidenzialismo con correttezza e coerenza interna e che anzi proprio a questa stregua il modello palesava le sue disfunzionalità e i suoi limiti. In particolare, in Israele il voto per il premier veniva dato su una scheda a parte, consentendo libertà di scelta all'elettore, con il rischio di eleggere, con efficace metafora, un "generale senza esercito". Ma d'altra parte ogni soluzione con la correzione della scheda unica rappresenta,

una comparazione, rispetto al modello israeliano la forma di governo regionale appare decisamente più equilibrata. La sostanziale inamovibilità politica del Presidente, a fronte del rischio di ripetute elezioni dell'abbandonato modello israeliano, se accentua la stabilità della sua figura d'altro canto squilibra l'intero sistema verso una presidenzializzazione senza adeguati contrappesi. Una tale assenza di contrappesi è, forse, sopportabile in un livello locale di governo (dove vige, in termini molto simili, per i comuni), in quanto capace di superare (ma a quali costi?) la tendenza alla elevata instabilità degli esecutivi e all'assemblearismo che si manifestata prima dell'introduzione della forma di governo in oggetto, ma è già difficile da giustificarsi ad un livello politico, caratterizzato dalla previsione della funzione legislativa e dalla titolarità in capo all'ente, ed in particolare del Presidente, di rilevantissimi poteri di programmazione e gestione di ingenti risorse finanziarie. In altre parole, la forma di governo regionale non sembra un modello vero e proprio, in quanto contrastante con le logiche profonde del costituzionalismo, non essendo adottabile a livello nazionale ed apparendo molto discutibile anche a livello regionale, dove naturalmente operano importanti limiti sistemici dall'esterno. E' del resto emblematico che in più occasioni i presidenti di regione abbiano preferito restare al loro posto piuttosto che accettare anche ruoli nazionali di rilievo, come quelli ministeriali³².

Il ruolo della Costituzione anche per questa via riappare. Ci si può domandare se sia adeguata la soluzione che affida la specificazione del limite giuridico ai mandati consecutivi alla legge statale, e se sia corretto, prima ancora, affermare che non esiste alcun limite prima e a prescindere da essa. Tuttavia prima di svolgere a fondo il tema, appare opportuno richiamare il dato comparato in relazione al tema dei mandati elettivi degli organi monocratici al fine di trarre spunti di riflessione ulteriore.

Il modo d'essere della forma di governo regionale, il richiamo della soluzione israeliana adottata nel 1992 e utilizzata nel 1996 e, più in generale, la necessità di toccare la questione delle cariche monocratiche elette, ci pone davanti alla circostanza che i confini tra i modelli (e tra modelli e non modelli) sono fluidi e che in sede di ricostruzione e di qualificazione anche l'elezione diretta del Capo dello Stato può non

per l'autore, una distorsione inaccettabile sul piano tipologico. Tra gli innumerevoli richiami possibili v. ad es. G. Sartori, *No al presidenzialismo, no al premierato, in occasione dell'esordio romano di "Libertà e Giustizia"*, 9 luglio 2003, reperibile in rete.

Nel modello israeliano il potere del Primo Ministro di sciogliere la Knesset era condizionato dall'assenso del Capo dello Stato (art. 22 legge fond. 1992) e in caso di dimissioni del Primo ministro si tornava al voto solo per l'elezione di questa carica (art. 15, 23 lett. c, nonché 26 e 28 legge fond.). Vigeva inoltre la regola che il Primo Ministro dopo l'elezione doveva ottenere la fiducia del Parlamento per il governo da lui formato (art. 3 lett. d), coerentemente con l'assenza di un premio di maggioranza e con la circostanza che Primo Ministro e Parlamento erano eletti su schede separate.

Sempre partendo da premesse modellistiche, e non marginalmente in riferimento a questi supposti "premierati", Sartori ha parlato di rischio di avere delle Costituzioni "incostituzionali", in quanto contrastanti con il modo d'essere del costituzionalismo. V. ad es. Id., *Verso una Costituzione incostituzionale?*, *Appendice a Ingegneria costituzionale*, comparata, il Mulino, Bologna, V. ed., 2004 ove Sartori ribadisce, a proposito del modello israeliano, "Questa formula aveva dunque una sua impeccabile coerenza. Prefigurava però un sistema esposto a elezioni continue".

³² Allora stesso modo esistono casi di parlamentari che si sono dimessi per candidarsi a sindaci, magari dopo aver ricoperto già il ruolo in passato.

essere dirimente per la qualificazione in senso presidenziale (o semi-presidenziale). Tuttavia costituisce un'evidenza del diritto comparato che il limite ai mandati, ed in particolare la regola del divieto di superare i due mandati consecutivi, è sempre prevista per i Capi di Stato, che è anche il legale rappresentante dello Stato come ente (come, in analogia, lo è il Presidente della regione per quest'ultima). Nella Costituzione austriaca, all'art. 60, co. 5, si dispone che dura il mandato presidenziale dura sei anni: "una rielezione per il periodo immediatamente successivo è consentita solo una volta". Similmente esiste in quella irlandese: (Art 12. 2) 1. "Il Presidente è detto a suffragio popolare diretto") e art. 12. 3, 2): "Chi sia o sia stato Presidente può essere ridetto alla carica una ed una sola volta". Giovanni Sartori ha definito i due sistemi presidenzialismi di facciata³³. Allo stesso modo la Finlandia, pure spesso considerata parlamentare, all'art. 54 della sua Costituzione prevede, a fronte del mandato di sei anni, che il Presidente non possa essere eletto per più di due volte consecutivo nell'ufficio. In Portogallo il mandato ha durata di cinque anni (art. 128 Cost.) e l'art. 123 Cost. prevede la non rieleggibilità non solo per il terzo mandato consecutivo ma anche per il quinquennio successivo alla scadenza del secondo mandato consecutivo.

Tra le democrazie stabilizzate il limite del doppio mandato è sempre presente per le elezioni dirette dei capi di stato e previsto come limite costituzionale e parte del modello, a prescindere dalla sua qualificazione in termini di forma di governo. Una rara eccezione è l'Islanda, dove la Costituzione non prevede limiti alla rielezione del Capo dello Stato, eletto direttamente (art. 3 Cost.), ma dove è viva l'esigenza, pur nell'ambito di una repubblica che si autoproclama parlamentare, di limitare il numero dei mandati presidenziali³⁴.

Il dato positivo del limite ai mandati (e, di regola, due) risente del retaggio costituzionale in cui l'elezione diretta del Capo dello Stato ha incrociato la questione delle sue possibili degenerazioni. Il tema del tetto ai mandati è emerso infatti in Francia, in occasione delle vicende seguite alla prima elezione diretta e popolare di un Capo di Stato, nel dicembre del 1848. Luigi Napoleone venne eletto Capo dello Stato ma l'esperimento costituzionale presto degenerò, con la rottura del sistema legale, nel plebiscitarismo e nell'imperialismo. Dapprima Luigi Napoleone cercò un secondo mandato non previsto dalla Costituzione, e non avendo ricevuto la maggioranza di due terzi per la revisione costituzionale fece il colpo di stato in due fasi: prima si attribuì un mandato di dieci anni corredato da pieni poteri, quindi si fece proclamare imperatore³⁵. L'intera vicenda fu contraddistinta da un virulento antiparlamentarismo e da un approccio di tipo democratico-cesaristico, in quanto allo scioglimento dell'assemblea legislativa si

³³ G. Sartori, *Ingegneria, op. cit.*, p. 97.

³⁴ Come nella nota revisione con ampia partecipazione popolare degli anni scorsi, abortita, ove si fissava il numero dei mandati a tre.

³⁵ Il secondo impero nacque con un senatoconsulto il 7 novembre 1852, che lo proclamava imperatore, e da un plebiscito del 21-22 novembre successivo in cui i francesi ratificarono ampiamente la trasformazione della repubblica presidenziale in impero.

accompagnava il ripristino del suffragio universale, che era stato mutilato dalla legge del 31 maggio 1850, e un *Appel au peuple* (2 dicembre 1851), ritenuto “il solo sovrano che egli riconoscesse”³⁶. Vicenda davvero emblematica, che ha condotto ovviamente a positivizzare il limite dei due mandati nella Costituzione francese vigente, all’art. 6 comma 2 al fine di rafforzare il carattere repubblicano dell’ordinamento.

Negli Stati Uniti il limite ai mandati consecutivi è emerso in una fase di inquadramento della forma di governo fluida e controversa, stante l’assenza di un’elezione che si possa dire in senso proprio “diretta e popolare”. Il primo Presidente a porre attenzione sul tema fu Theodore Roosevelt, il quale rinunciò a candidarsi alle presidenziali del 1908, mantenendo una promessa fatta al tempo della prima rielezione: all’epoca non era previsto espressamente un divieto di terzo mandato e pochi presidenti ne avevano svolti anche solo due. Il Presidente uscente tenne ferma la rinuncia a ripresentarsi non solo per onorare un patto politico che riteneva di aver stipulato con elettori e opinione pubblica (una sorta di convenzione, per quanto anomala) ma anche come un limite desiderabile al sistema di governo, tanto più che egli era stato eletto presidente soltanto una volta in quanto subentrato ad un presidente assassinato e quindi avrebbe potuto agevolmente fare leva sulla circostanza per far operare l’autolimita dal primo mandato completo svolto. Anche questa vicenda è a suo modo emblematica, guardata con gli occhi del presente. Come lo è, del resto, l’occasione che condusse a sancire positivamente il limite in Costituzione, con il ventiduesimo emendamento, del 1951, alla sezione 1: “nessuno potrà essere eletto alla carica di Presidente per più di due volte, e nessuno che abbia tenuto la carica di Presidente, o abbia agito come Presidente, per più di due anni di un termine per il quale qualche altra persona era stata eletta come Presidente, potrà essere eletto alla carica di presidente più di una sola volta”. Franklin Delano Roosevelt morì nell’aprile 1945 a poco più di due mesi dall’inizio del suo quarto mandato presidenziale, in una epoca in cui si riteneva che il tetto dei due mandati operasse ormai come una convenzione, se non come una consuetudine (non discontinua). La revisione fu il frutto di una convinzione che si fece strada di dover porre un argine per il futuro nei confronti di esperienze che, anche a causa della permanenza al potere, risultassero eccessivamente trasformatrici.

Le vicende descritte pongono in luce da tre angoli visuali la natura repubblicana del limite ai mandati dei presidenti eletti dal popolo o in qualche considerati tali (pensando al caso atipico degli Stati Uniti, peraltro prototipo dei presidenzialismi). Nel caso di Bonaparte l’elezione diretta senza possibilità di rinnovo comporta, attraverso forzature e rotture della legalità, il transito dalla Repubblica all’Impero. Nel caso del primo Roosevelt si fa strada una visione repubblicana e costituzionalistica (madisoniana) della democrazia anche in assenza di un limite. Nel caso del secondo Roosevelt, una presidenza storica opera

³⁶ R. Pozzi, *Napoleone III e il secondo impero*, in N. Tranfaglia – M. Firpo (a cura di), *La Storia. 3. Dalla Restaurazione alla prima guerra mondiale*, Garzanti, Milano 1993, p. 499-500.

trasformazioni tali nell'ordinamento costituzionale sul piano economico-sociali ed appare tanto segnata dall'impronta personale della figura presidenziale che si decide di impedire per il futuro la possibilità di svolgere più di due (piuttosto brevi) mandati.

Nel tempo si è consolidata l'idea che ripetute rielezioni e, prima ancora, lunghi mandati repellono ai principi repubblicani e ai modelli costituzionali. Il limite ai mandati emerge cioè come limite insieme modellistico e positivo, divenendo corrente nel '900, con la rimarchevole eccezione di Weimar, il cui Presidente della Repubblica era "eletto da tutto il popolo tedesco" (art. 41), e ai sensi dell'art. 43 durava in carica sette anni ed era rieleggibile. "È possibile la rielezione", disponeva la Costituzione, peraltro con formula che (parlando di rielezione e non di rieleggibilità) sembrava alludere alla possibilità di una singola rielezione. In ogni caso, il Presidente della Repubblica in quella esperienza fu visto come reggitore e custode dello Stato, incarnando, per questo aspetto, una democrazia identitaria poco in linea con le esigenze del costituzionalismo³⁷, e il cui esito tragico è in ogni caso ben noto.

Un limite ai mandati si fa strada per cariche monocratiche elette direttamente o non (come nel caso statunitense) quale garanzia contro i guasti determinati dalla permanenza nell'esercizio del potere. Il dato storico e comparato mostra inoltre che il tetto ai mandati, per quanto desumibile da modelli, andrebbe espresso positivamente e al livello normativo appropriato, di regola quello costituzionale, quantomeno ogni qualvolta si ritenga che abbia un effetto sistemico, come è pacifico per le cariche statali e, invece, può essere oggetto di discussione per gli altri livelli di governo.

4. Il tetto ai mandati consecutivi a livello regionale come espressione essenziale dell'assetto della Repubblica e del sistema costituzionale. La sospetta costituzionalità della legge statale che prevede il tetto ai mandati ovvero l'incostituzionalità della revisione del 1999 nella parte in cui non prevede contestualmente all'elezione diretta un tetto ai mandati consecutivi dei Presidenti di regione

Le considerazioni espresse nelle pagine precedenti conducono a riprendere il tema del limite allo svolgimento dei mandati dei Presidenti a livello regionale con un approccio più radicale, basato su una più attenta considerazione del ruolo della Costituzione e dei suoi principi. La comparazione lascia emergere una *ratio* comune dei tetti ai mandati inerente ad ogni figura monocratica elettiva a livello di Stati. Il tetto ai mandati, ed in particolare il limite del divieto di rielezione dopo lo svolgimento di due mandati consecutivi, si configura come è un principio costituzionale comune, a livello dell'Unione europea e di tutto il mondo del costituzionalismo democratico, riferibile agli assetti di potere che

³⁷ V. almeno G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 84 ma *passim* e P. Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 50 ss.. Schmitt, come noto, ne affermava la natura di centro di una costituzione plebiscitaria.

contemplano mandati di organi di vertice direttamente eletti (comprensivi del caso statunitense, che non rientra formalmente tra gli assetti con figura di vertice con mandato diretto popolare *strictu sensu*). Ciò anche a prescindere dai rilevanti o molto rilevanti poteri normalmente assegnati a queste cariche³⁸.

Il “processo di Venezia”, messo in opera da una commissione (la “commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto”) per conto del Consiglio d’Europa dimostra l’esistenza di tale tradizione limitatrice dei mandati elettivi di cariche monocratiche, fissando al contempo uno standard. Il Report “On democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions” del 2013 si esprime a favore di tetti ai mandati a vari livelli, ed in particolare con le cariche monocratiche elettive³⁹.

Come tale, frutto di una evoluzione del costituzionalismo in senso democratico, esso è previsto anche per i livelli di governo decentrati. È previsto per il livello comunale italiano, con ristrette e limitate eccezioni (v. *infra*), era previsto per i Presidenti di provincia direttamente eletti, ed è previsto per le Regioni. La differenza più significativa è che, a differenza delle regioni, per i comuni il tetto è disposto allo stesso livello normativo di previsione dell’elezione diretta e quindi come parte della costruzione del modello⁴⁰.

In precedenza, abbiamo argomentato che l’assetto creato per le regioni ad autonomia ordinaria nel 1999 appare squilibrato sulla figura del Presidente, e anche per questo di difficile qualificazione tassonomica. La mancata previsione di un limite ai mandati a livello costituzionale non ha fatto che aggravare questo squilibrio: continuità tra l’assetto previgente e quello attuale, more in attesa dell’intervento della legge statale, ritardi nell’adozione delle discipline regionali hanno concorso a dare luogo ad esperienze di governo particolarmente lunghe. Il tetto ai mandati appare uno dei pochi limiti e certamente il più significativo dei limiti della forma di governo regionale. Il dato materiale della assiduità della rielezione dei Presidenti per il secondo mandato non fa che accrescere l’importanza della previsione di un limite. Non a caso nei pochi anni di vigenza dell’elezione diretta del premier in Israele, la scheda separata per la sua elezione, rispetto a quella del Parlamento, è stato uno dei fattori non solo di instabilità ma anche capaci di favorire per tre volte consecutive la vittoria del candidato sfidante. Il Presidente della regione viene eletto su un’unica scheda con il Consiglio, con la garanzia di una maggioranza certa e ben difficilmente può essere sfiduciato.

³⁸ Tale limite si presenta non raramente per gli stessi capi di stato non eletti direttamente dal corpo elettorale, ma ha motivazioni diverse, per quanto rifluenti in una comune logica che potrebbe dirsi “repubblicana”.

³⁹ In relazione ai mandati parlamentari diremo *infra*.

⁴⁰ L’articolo 3, comma 1, lett. b), della legge 12 aprile 2022, n. 35, recante: “Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico” ha modificato il testo univoco sugli enti locali consentendo un terzo mandato consecutivo se il secondo ha avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno.

In generale, il divieto di rielezione successivo al secondo mandato sembra rappresentare un equilibrio accettabile tra la stabilità della figura e il beneficio derivante dal poter premiare chi ha svolto bene il mandato mediante il rinnovo e la necessità di evitare rischi istituzionale di accentrimento di poteri, sclerotizzazione del sistema, frustrazione delle possibilità di alternanza nell'esercizio del potere, e finanche timori di forzature istituzionali. Tuttavia il limite giuridico deve essere anche posto in modo utile e appropriato. Si può dubitare che ciò sia avvenuto in riferimento all'istituto regionale. La revisione costituzionale ha affermato l'esistenza di limiti inerenti alla forma di governo regionale, e alcuni li ha previsti, ma non ha esplicitato un limite inerente ai mandati dei Presidenti. Ciò ha orientato la dottrina a ritenere che la Costituzione avesse operato un ampio rinvio alla legge per la definizione di tali limiti, con soluzione che però non è apparsa soddisfacente in chiave retrospettiva e che d'altra parte suscita qualche perplessità sul piano sistematico perché in tal modo il limite ai mandati non può essere considerato come inerente al modello dogmatico. Del resto non si saprebbe quale regola specifica trarre da un eventuale principio implicito costituzionale in relazione ai mandati presidenziali. La necessaria specificazione del limite si è ulteriormente reso problematico per la diffusa convinzione che la legge statale "cornice" fosse contrassegnata da una "impossibilità di una applicazione diretta"⁴¹, in quanto a lei spettasse solo di individuare "principi fondamentali", un indirizzo poi seguito dalla giurisprudenza, nonostante il legislatore regionale fosse chiamato, per questa parte, ad una mera riproduzione del principio-regola statale.

La difettosa fattura della legge costituzionale n. 1 del 1999 è stata più volte denunciata dalla medesima dottrina⁴², in particolare con l'assenza di una norma limitatrice che fungesse da parametro in tema di rielegibilità. La classe politica ha prontamente sfruttato la lacuna, eludendo il recepimento della normativa statale e dando per scontato che il principio statale sia derogabile, dando luogo ad una deriva culturale in cui un limite giuridico positivo è stato messo in tensione con una visione plebiscitaria della democrazia⁴³. Le considerazioni svolte e le chiare risultanze di diritto comparato convergono nell'esigenza

⁴¹ Ad es. "a prima lettura" S. Mangiameli, *Aspetti problematici, op. cit.*, p. 103. Sul punto v. anche la formulazione del citato art. 5. della legge cost. n. 1 del 1999, che lasciava chiaramente intendere che la disciplina transitoria si applicasse fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle leggi elettorali (e non della legge statale). D'altra parte va ribadito che l'art. 11 legge cost. attribuiva un ruolo determinante alla legge statale nello stabilire le limitazioni. Ammettiamo la difficoltà di trarre in via interpretativa il tetto ai mandati dalla "legislazione vigente" - ravvisabile, nel caso, dalla normativa sui comuni - in assenza di legge cornice (ha negato infatti che esista una "disciplina anteriore" A. Ruggeri, *In tema di elezioni e diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale*, in *Le regioni*, 1999, p. 1076). Ciò non sorprende dal momento che è stata messa in discussione la medesima efficacia immediata della legge statale di principi in riferimento alla previsione del limite ai mandati.

⁴² Sulle chiavi del carattere "limitato" e "confuso" della legge b. 1 del 1999 l'incipit della riflessione di S. Mangiameli, *Aspetti problematici, op. cit.* p. 83.

⁴³ Il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Bonaccini, ha affermato a più riprese di non "volere" fare più di due mandati, e ha aggiunto: "Il tema è legato a leggi che ci possono essere; e se ci sono, in democrazia, allora si può fare. Poi sono i cittadini a decidere se uno può continuare a fare il presidente". La presenza di una legge di principio limitatrice (in Emilia-Romagna recepita, con tetto ai mandati chiaramente vigente) viene rovesciata nella possibilità di una legge

che una regola limitatrice dei mandati consecutivi debba ragionevolmente esistere ed essere operativa *nella misura in cui* esiste l'elezione diretta, costituendone un necessario modo di esercizio. Il legislatore costituzionale sembra essere incappato in errore nel ritenere che il tetto ai mandati non fosse una previsione da integrare irrinunciabilmente tra i contenuti della revisione in quanto parte della normativa sull'ineleggibilità, per la quale mancherebbe (ma l'argomento sarebbe già discutibile) un adeguato tono costituzionale. Una rielezione è concettualmente diversa da una elezione, per cui possono difettare condizioni per le ragioni normalmente sottese alle previsioni in tema di rieleggibilità. E' possibile anche che il legislatore costituzionale sia stato anche condizionato dal sottosistema dettato per il livello comunale, dove il tetto ai mandati, come in genere la "forma di governo" e la legge elettorale, è posto (naturalmente?⁴⁴) per legge. Ma il livello regionale e il livello comunale non sono paragonabili, come diremo meglio di seguito, e del resto il limite ai mandati è posto dalla stessa legge che prevede l'elezione diretta del sindaco. La natura dispositiva della revisione costituzionale, peraltro, avrebbe anzi dovuto accrescere la sua attenzione sugli aspetti immediatamente operativi della soluzione prefigurata, proprio perché transitori e quindi direttamente applicabili. L'ineleggibilità "qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati" (art. 2, co.1, lett. A legge 165 del 2004) – lasciando la specificazione delle situazioni al legislatore (cosa peraltro discutibile) – è stata posta accanto e nello stesso atto della regola posta dalla lettera f): "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". Le situazioni in realtà sono diverse e operano su piani diversi, perché il tetto ai mandati è un limite consustanziale alla costruzione dei modelli ad elezione diretta, rispetto ai quali le previsioni relative alle ineleggibilità e/o incandidabilità dipendono, sia pure entro canoni che si potrebbero definire di diritto costituzionale (comparato) generale, dai concreti modi di essere dell'ordinamento.

derogatrice che consente terzi mandati (e che a quel punto potrebbe aprire, a seconda del confezionamento, più o meno provvedimentale, o della sua interpretazione, anche un azzeramento dei mandati svolti). La frase di Bonaccini è ripresa da S. Rizzo, *Presidenti a vita beffando la legge*, in L'Espresso, 23 aprile 2023, p. 32. Per altre dichiarazioni di politici v. *infra*.

⁴⁴ Gli enti locali non hanno potestà normativa quindi l'interrogativo va inteso, semmai, come riferito alla necessità di una qualche disciplina costituzionale di sistema, anziché devolvere pressoché l'intera materia al legislatore statale. E ciò anche al fine di creare dei parametri per quest'ultimo.

L'assetto prefigurato dal legislatore costituzionale nel 1999 appare di dubbia costituzionalità, in quanto il tetto ai mandati presidenziali *doveva* essere previsto allo stesso livello e contestualmente alla regola dell'elezione diretta e popolare, in quanto qualitativamente diversa dalle altre cause di ineleggibilità⁴⁵.

Il contrasto sarebbe dato dalla violazione di un principio costituzionale supremo dell'ordinamento, il principio repubblicano, dal quale non può trarsi una regola positiva ma che funge certamente da limite negativo verso una disciplina che nel porre l'elezione diretta non pone contestualmente alcun (ragionevole) limite.

Abbiamo visto che il tema del tetto ai mandati, come altri, nasce in ambito statale dalla preoccupazione tipicamente liberale che il potere politico tende a prevaricare e che tanto più è istituzionalmente inamovibile tanto più può creare un sistema di potere che cristallizza le posizioni, inquina le dinamiche, chiude la classe politica in una dinamica autoreferenziale e non ne favorisce il ricambio. Anche quando l'organo eletto non è dotato di rilevanti poteri di governo o, come nel caso delle regioni, è collocato ad un livello sub-statale, si determinato un serio turbamento delle dinamiche repubblicane, oltre che eventualmente di quelle del livello proprio (statale, regionale, locale) cui è collocato⁴⁶.

Si rifletta su quanto segue. In venticinque anni di regionalismo italiano con le nuove regole non si sono avuti né casi di sfiducia al Presidente con conseguente dissoluzione automatica del Consiglio, tanto è onerosa e aleatoria l'elezione a consigliere regionale in elezioni basate (di norma) su preferenze, né casi di dimissioni del Presidente, tale è il potere gestito, salvo rarissimi casi sul limitare delle legislature,

⁴⁵ Che la legge cost. n. 1 del 1999 fosse frutto “della stessa pessima tecnica legislativa che pervade tutta la legislazione più recente” era già stato affermato da R. Bin, *Reinventare i Consigli*, in *il Mulino*, 2000, p. 457, senza considerare tutto quello, ed è la parte maggiore del problema, che sarebbe venuto di seguito.

⁴⁶ Queste ipotesi nulla a che vedere con lunghe permanenze al potere di parlamentari o primi ministri in forme parlamentari, che pure qualche volta gli storici hanno qualificato enfaticamente (se non con linguaggio giornalistico) come “dittature parlamentari”. In particolare, mentre i parlamentari godono di garanzie in relazione alla permanenza della carica durante il mandato, le lunghe permanenze di primi ministri al potere, anche attraverso le legislature, sono sempre esperienze esposte al rischio di una rimozione politica e rappresentano una fenomenologia ben distinta da una figura monocratica eletta e in pratica, anche se non formalmente, inamovibile, come avviene nei governi presidenziali e in certe esperienze dette neo-parlamentari caratterizzate dall'elezione diretta.

Benjamin Constant nei “Principi di politica”, al capitolo 5 esprime il classico argomento relativo alla responsabilità democratica, affermando sì che l'impossibilità della rielezione e da ogni punto di vista un grande errore in quanto soltanto la possibilità di un'ininterrotta rielezione offra il merito a una degna ricompensa e forma presso un popolo una massa di nome imponenti e rispettati, ma il suo argomento è tutto calato in una logica parlamentaristica di tipo monarchico-costituzionale. Egli arriva ad affermare che “nulla è più contrario alla libertà e al tempo stesso è più favorevole al disordine che l'esclusione forzata dei rappresentanti del popolo dopo che sia scaduto il termine delle loro funzioni”. Ma il suo discorso riguarda le assemblee elettive, e successivamente riprende l'argomento di Montesquieu a favore delle funzioni a vita, a cui parifica la “rielezione indefinita”, nell'ambito di un capitolo che si intitola “Delle elezioni delle assemblee rappresentative”. Il suo discorso è tutto interno al principio rappresentativo o, per meglio dire, rappresentativo-parlamentare. Le sue argomentazioni non hanno nulla di plebiscitario ma resta nei limiti delle logiche garantistiche del liberalismo, anche se oggi si tende a criticare l'eccessiva permanenza al potere dei parlamentari come una forma neo-oligarchica. Tutte le citazioni sono da B. Constant, *Principi di politica*, a cura di U. Cerroni, Roma, Editori Riuniti, 2020, p. 99-100. Sulla limitazione del tetto ai mandati alle cariche monocratiche (politiche) e non a quelle parlamentari v. la specifica nota *infra*.

motivati in genere con la necessità di trovare uno sbocco istituzionale a fronte dell'impossibilità di candidarsi per ulteriori mandati⁴⁷. Da questo punto di vista la logica del sistema è iper-presidenziale⁴⁸. Rara è la stessa possibilità che il Presidente uscente (puntualmente ricandidato, se ricandidabile) perda le elezioni. Appare ragionevole concludere che la rielezione dipende solo in parte dalle *performances*, dipendendo molto dal modo in cui è costruita la forma di governo. La sicura permanenza entro un orizzonte prefissato, il pieno controllo delle dinamiche di Giunta e dell'apparato, la disponibilità di enormi risorse, offrono al Presidente della Regione notevoli possibilità di manovra e gli consentono di approcciarsi alla possibile rielezione con un sicuro vantaggio competitivo e con l'ampia possibilità perfino (come abbiamo argomentato in precedenza) di preconfezionare e plasmare l'offerta politica a proprio piacimento con una certa possibilità di riuscita. La medesima natura monoturno, prevista in genere per i sistemi elettorali regionali, gioca tendenzialmente a favore dell'uscente, perché al candidato è sufficiente coagulare in un blocco di potere la maggiore minoranza, nell'ambito di un sistema a preferenza e con basso tasso di voto di opinione, dove generalmente chi è in grado di mettere in piedi l'offerta politica più ampia ha la quasi matematica certezza di vincere⁴⁹.

⁴⁷ Una rara eccezione è il Presidente della Regione Sicilia Lombardo, dimessosi con pochi mesi di anticipo sulla fine del suo primo mandato, nel 2012. In anni recenti, Zingaretti verso la fine del secondo mandato si è dimesso per ricoprire un mandato parlamentare. Qui c'è una certa differenza con l'esperienza dei comuni, ove il caso non è frequente, ma neanche rarissimo.

⁴⁸ Il fatto che un presunto modello neo-parlamentare voglia comunque essere per sua natura (o meglio: per natura di chi ne ravvisa l'esistenza) alternativo soprattutto al modello presidenziale appare in teoria pacifico ma lo è molto meno in pratica. La dottrina ha comunque da tempo notato che con l'etichetta "si intendono forme di governo che hanno un'analogia strutturale, ma assai marcate differenze funzionali". G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente della Regione, Le regioni*, 1999, n. 3, p. 420. Di "giustapposizione spuria di elementi contraddittoria" parlava M. Volpi, *Quali autonomie statutarie*, *op. cit.* p. 4.

La complicazione di descrivere in questi termini la soluzione invalsa a livello regionale, e anche le sovrapposizioni concettuali con i presidenzialismi (anche "semi-"), deriva anche dalla circostanza che nelle regioni non esiste un organo terzo garante o comunque un "pilota" che medi nelle situazioni di crisi. L'espressione virgolettata è di A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *federalismi.it*, 2004, n. 4, p. 6. Che questa emergenza presidenzialistica si manifesti con un rischio di supremazia delle *regolarità* sulle *regole*, sempre per usare le parole dell'autore ultimo citato, o che, senz'altro, indichi una forma presidenziale, e comunque certamente non-parlamentare, dal momento che gli istituti della forma parlamentare "hanno connotazioni prevalentemente formali e, perciò, sono recessivi", ovvero si riducono a "simulacri", "una sorta di finzione giuridica o di rarissima *extrema ratio*", come ha ritenuto P. Ciarlo, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, p. 131, non viene generalmente negato, anche perché c'è un ventennio di conferme (anzi rafforzare da una crescente prassi di assessori non consiglieri, rispetto agli anni di questi scritti), per quanto sia ancora corrente in parte della dottrina l'uso dell'etichetta neo-parlamentare. Alla facile prognosi che tra Giunta e Consiglio sarebbe passato un "solco profondo" era arrivato anche R. Bin, *Reinventare*, *op. cit.* p. 461, sulla base di un'analisi che dalla forma di governo (basata su "due centralità", p. 462) era allargata anche alla distribuzione delle fonti normative.

⁴⁹ Ciò non vuol dire, si badi, che i presidenti di regione abbiano vita facile. Lo squilibrio della forma di governo regionale determina degli effetti di rimbalzo che si ripercuotono anche sull'efficacia dell'azione della Giunta la quale, in fin dei conti, deve sempre "passare" in massima parte in Consiglio regionale. Se si vuole, approfondimenti di questi aspetti in M. Plutino, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo "neoparlamentare" regionale (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 88-149.

Sebbene la previsione di un tetto allo svolgimento dei mandati sia indispensabile per ogni tipo di elezione diretta di una carica monocratica, anche se non dotata di rilevanti poteri politici, la conformazione del limite può dipendere dalle caratteristiche del livello di governo. Da questo punto di vista è esemplare la vicenda dei comuni italiani, la cui parabola ha rappresentato peraltro lo spunto e l'occasione per i tentativi volti ad estendere il numero dei mandati dei Presidenti di regione oltre i limiti attuali. Il legislatore statale ha posto una deroga al divieto del terzo mandato consecutivo con una specifica motivazione di ordine demografico, che poi ha esteso ai comuni di una classe demografica superiore. Il divieto di una terza ricandidatura consecutiva era inizialmente previsto per i comuni entro i 3.000 abitanti, e poi esteso ai comuni entro i 5.000 abitanti⁵⁰. Estensione da ritenersi modesta e circoscritta, pertanto ragionevole, in quanto capace di rientrare nella *ratio* della deroga disposta inizialmente. Degli sviluppi ultimi, e del modo in cui possono essere valutati “a prima lettura”, si dirà più avanti. Più significativo, per ora, è notare che quando le regioni hanno provato ad appropriarsi della materia dei limiti ai mandati nei comuni, prevedendo anche mandati eccedenti il terzo, la Corte costituzionale ha ribadito la natura statale della materia⁵¹, rilevando la presenza di interessi meritevoli di tutela quali “l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà dei voti dei singoli elettori, la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali”. Tali argomentazioni hanno valenza generale ed anzi valgono ancor più per i mandati regionali, testimoniando della presenza di interessi costituzionalmente rilevanti che, nel caso, impongono di trattenerne a livello statale la materia.

Peraltro le ragioni giustificative di mandati eccedenti il secondo per i piccoli comuni, consistenti nella potenziale, non di rara verifica, difficoltà di trovare figure capaci e disposte a dedicarsi con il necessario impegno all'attività amministrative in contesti spesso montani e/o marginali⁵², è chiaramente

⁵⁰ Testo Unico sugli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), art. 51. co. 2. Il terzo mandato fino ai 3.000 abitanti era stato consentito con la legge n. 56 del 2014, art. 1, co. 138.

⁵¹ Corte cost. sent. n. 60 del 2023, che ha dichiarato illegittima la normativa della Sardegna nella parte in cui la regione aveva con propria legge aperto fino al quarto mandato consecutivo per i sindaci di comuni con popolazione fino 3.000 abitanti e fino al terzo per sindaci di comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

⁵² La motivazione fu pubblicamente ripresa anche dal Presidente della Repubblica Ciampi che parlò di “nonsenso” per comuni che “stentano, per obiettivi motivi demografici a trovare un candidato”. V. C. Fusaro, *E' un tale “nonsenso” il limite di mandati?*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 3, p. 647 ss., il quale afferma, non senza ragione, che comuni che hanno difficoltà a trovare personalità disposte ad occuparsi della comunità ad intervalli di dieci anni (il tempo dei due mandati) dovrebbero semplicemente fondersi. Nel frattempo l'unica soluzione è stata di alzare il limite per comuni di fasce demografiche maggiori. Basti pensare che al tempo si discuteva di una simile soluzione per i comuni sotto i 500 abitanti. La dichiarazione del vice-presidente Anci, Pella, riferendo alla possibilità di un terzo mandato consecutivo per i comuni tra i 3.000 e i 5.000 abitanti (1.087 municipalità) afferma che siamo “in una fase storica in cui purtroppo sono molti i territori per i quali non ci sono candidati” (6 aprile 2022), dichiarando comunque “aperta la questione di principio per tutti i Comuni ed i cittadini elettori rispetto alla libertà di scelta del proprio e più diretto rappresentante”. L'Ance ha continuato a chiedere un terzo mandato per tutti i sindaci, considerando il tetto ai mandati una normativa discriminatoria, come alcune soluzioni disposte in tema di incandidabilità. Il Presidente Anci Decaro aveva affermato a Caserta il 13 giugno 2022: “chiediamo che il Parlamento rifletta sul terzo mandato dei sindaci, visto che siamo l'unico paese europeo

insussistente per le regioni, e del resto qualunque ulteriore deroga, sia relativamente all'allargamento del requisito demografico, sia relativamente a mandati ulteriori al terzo dovrebbe essere vagliata sul piano della ragionevolezza della legge. Al di là del livello di previsione del limite giuridico, non v'è alcun presupposto che renda ragionevole una deroga alla normativa statale di principio in tema di mandati dei Presidenti. I rischi di degenerazioni richiamati dalla Corte costituzionale in relazione al sistema comunale al fine di ribadire la natura statale della disciplina sono ben maggiori a livello della regione, ente politico e enorme centro di programmazione e allocazione di risorse, che può contare su bilanci miliardari.

A questa stregua appare ancora più discutibile la scelta del legislatore costituzionale di non prevedere *ab initio* il limite ai mandati (come già previsto, contestualmente, per i sindaci con legge⁵³). Il tetto ai mandati rappresenta una misura fondamentale dello stato di diritto e la sua applicazione sarebbe auspicabile per ogni organo di governo o gestione eletto in via immediata dal corpo sociale di riferimento, con limitate e ben motivate eccezioni su cui torneremo nel prossimo paragrafo. Preoccupa non poco che un ministro della Repubblica affermi che di mandati “se uno è bravo può farne anche quattro [...] se lo votano, viva la democrazia”⁵⁴. Le ragioni del costituzionalismo come tecnica della limitazione del potere vanno ribadite di fronte a concezioni della democrazia dove la componente liberale, che si esprime peculiarmente con tecniche e procedure, viene trascurata in nome di una concezione plebiscitaria⁵⁵.

che prevede un limite di due mandati. Il sindaco può essere bocciato dai cittadini, mentre ci sono parlamentari che nessuno conosce e che vengono continuamente eletti [...] il Lussemburgo prevede quattro mandati, e gli altri Paesi Europei nessuno [sic]. Il sindaco di Parigi può candidarsi quante volte vuole e può fare anche il parlamentare, mentre da noi il Parlamento ha paura dei sindaci, di una deriva autoritaria legata all'elezione diretta del primo cittadino”. In scia il sindaco Biffoni (20 giugno 2021, articolo di S. Bini, su *Quotidiano Nazionale*). Decaro ha anche affermato sul *Riformista*, 15 giugno 2023: “ci fu nel legislatore il timore che qualcuno avrebbe potuto approfittare di una legittimazione popolare così forte per instaurare nella propria città una forma di dittatura personale”, “solo la straordinarietà di quei momenti [gli anni '92-'93] può giustificare retrospettivamente un divieto di questo genere”, “la paura della dittatura comunale è ormai un ricordo terremoto passato, un rischio che non si è mai neanche palesato”, “ciò che è rimasto è semplicemente un'assurda limitazione al diritto costituzionale di elettorato passivo [...] che poi è anche un'altrettanto assurda limitazione dell'elettorato attivo, se la guardiamo dalla parte dei cittadini”, “non conta nulla se il sindaco abbia fatto bene, se si sia meritato la fiducia dei concittadini, si abbia avviato interventi che – come spesso è inevitabile - hanno una portata strategica di alcuni anni. Niente da fare: se ne deve andare”.

Ci sarebbe molto da obiettare sul piano tecnico alle affermazioni riportate. Qui ci limitiamo a ricordare che per lo più si fa riferimento a sistemi di elezione completamente diversi da quelli invalsi in Italia per comuni, province (finché i presidenti sono stati ad elezione diretta) e regioni.

Inoltre va notato lo slittamento dell'Anci che è rapidamente passata dalla richiesta di deroghe al tetto dei mandati per comuni di fascia demografica bassa alla richiesta della rimozione *tout court* di ogni limite ai mandati. In ogni caso sugli sviluppi in merito a queste richieste, v. v. *infra* nel testo.

⁵³ Art. 2 della legge n. 81 del 1993, oggi art. 46, co. 1, del d. lgs. n. 267 del 2000.

⁵⁴ Sono dichiarazioni testuali del ministro Salvini in visita istituzionale in Campania a giugno 2023. Il ministro ha reso molte esternazioni di tenore analogo nei mesi successivi.

⁵⁵ Esempio, a tale proposito, la seguente dichiarazione del presidente Zaia: “i cittadini sanno benissimo chi scegliere. Imporre un limite di mandato significa dare degli idioti ai cittadini” (Lorenzo Giarelli, *Regioni: il sì alle Province in cambio del terzo mandato*, in *Il Fatto quotidiano*, 20 giugno 2023).

Qualche cenno alle origini dell'emersione delle esigenze del costituzionalismo in relazione alla permanenza nelle cariche è in M. Galdi, *Il limite del doppio mandato*, *op. cit.* p. 553 ss. dove si richiama anche il tema dei tetti ai mandati nel costituzionalismo non garantistico, di matrice giacobina (p. 562-564).

Purtroppo si tratta di tendenze operanti in tutto l'occidente (per non dire del resto del mondo), qualunque siano le forme di governo adottate, che si manifestano con forme di elusione dei limiti posti, compresi in tema di mandati, o di forzature o attacchi veri e propri⁵⁶.

5. Spunti ricostruttivi di sistema nella direzione di un'incostituzionalità della revisione del 1999 e di una considerazione costituzionale del limite ai mandati degli enti territoriali

Hans Kelsen traccia una dicotomia tra modelli organizzati secondo il principio democratico, inteso quale potere che ascende, e quelli organizzati secondo il principio autocratico del potere che discende dall'alto.⁵⁷ Nell'inquadramento dicotomico la temporalità della carica gioca un ruolo non marginale. Per l'autore praghese perché si possa parlare di democrazia è centrale la possibilità di alternanza nell'esercizio

⁵⁶ Si pensi a certi svolgimenti in atto in Ungheria (o avvenuti in un passato recente in Polonia) e, con anticorpi maggiori, in Israele. Il medesimo sistema statunitense è, come noto, investito da forzature e sfide inedite. Ma si pensi, in particolare, su scala diversa, ai casi del Perù, della Turchia e della Russia. Nel caso del Perù con un'interpretazione autentica si provò a forzare il limite del doppio mandato presidenziale previsto dalla Costituzione. La Corte costituzionale si oppose, e alcuni suoi componenti furono destituiti dal Presidente Fujimori, che si presentò per un terzo mandato ma di lì a poco fu costretto a prendere la via dell'esilio. Nella vicenda turca, ancora *in itinere*, il mandato presidenziale è stato prima allungato da 4 a 5 anni, e successivamente il tetto ai mandati è stato azzerato con la conseguenza di consentire ulteriori mandati, a tacer di altre forzature costituzionali. La forma di governo turca è stata trasformata da parlamentare, con permanenza di Erdogan per undici anni, fino al 2014, in senso iper-presidenziale, stante dal 2014 l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, inizialmente non munito di importanti poteri costituzionali ma poi fuso, con la revisione del 2017, con la figura del Primo ministro. Come noto Erdogan ha ottenuto un ulteriore mandato nel maggio del 2023. Sulla traiettoria della vicenda v. ad es. M. Volpi, *Una nuova Costituzione che mira all'instaurazione di un regime autoritario*, in Forum DPCE Online, s.d. in *dpce.it*

La vicenda russa è quella che mostra plasticamente come il risultato di prolungare a dismisura le permanenze al potere tramite forzature ed espedienti possa prodursi in molti modi. Per restare al potere Putin dovette ricorrere prima alla staffetta di comodo tra Presidenza della Federazione e ruolo di primo di ministro con Medvedev. Successivamente, rivelatasi rischiosa e non priva di inconvenienti la soluzione, usò lo stratagemma di allungare la durata dei mandati presidenziali da quattro a sei anni, portandoli ad una lunghezza forse appena compatibile con una forma di elezione diretta che possa dirsi ancora democratica. Infine, e siamo all'attualità, il Presidente Putin ha approfittato di un bastione dello stato di diritto, la non retroattività delle innovazioni introdotte in tema di diritti elettorali, per diventare in fatto presidente a vita. Con una serie di emendamenti alla Costituzione si sono disciplinati i requisiti per poter essere eletti alla Presidenza della Federazione e si è posta una clausola esplicita di azzeramento dei mandati svolti. Un istituto di garanzia è stato pertanto utilizzato in senso anticostituzionale (nel senso del costituzionalismo, e più positivamente della eventuale sussistenza di limiti supremi alla revisione). Putin ha dichiarato che non avrebbe proceduto senza l'avallo della Corte costituzionale russa che, a differenza che nel caso peruviano, non è mancato: la Corte costituzionale russa evidentemente ha smesso di essere contropotere, non avendo effettuato alcun bilanciamento tra la limitazione del diritto politico del singolo con gli interessi di un intero sistema. Il divieto di terza rielezione consecutiva è previsto dall'art. 81, co. 3, Cost. e da esso era discesa la necessità di traslocare alla guida del governo.

Quanto agli Stati che non si sono mai potuti dire democratici ma che conservavano rigorose regole materiali volte a limitare la permanenza al potere supremo, come la Cina, ebbene da ultimo Xi Jinping, segretario generale del PCC e capo della Commissione militare centrale, poi anche Presidente della Repubblica, ha fatto emendare nel 2018 la Costituzione aprendo la via ad un terzo mandato presidenziale e ad un incarico a vita. Fino ad oggi per prassi i segretari generali si ritiravano a 68 anni, un'età già superata da Xi. Ricordiamo che le regole superate erano frutto del tentativo di tenere a bada la latente tendenza nella storia cinese di veder degenerare il conflitto politico che si esprime al di sotto del formale centralismo democratico in guerra civile tra i boss del partito.

⁵⁷ La dicotomia democratico-autocratico è stata veicolata soprattutto dagli scritti sulla democrazia. V. ora, H. Kelsen, *La democrazia*, a cura di M. Barberis, Bologna, il Mulino, 1998, *passim*. I "parametri" indicati nel testo sono trattati in particolare a pag. 135-136. E' appena il caso di ricordare che Kelsen considera il modello presidenziale una forma larvata di autocrazia.

del potere, che va attivamente preservata dai rischi di una cristallizzazione degli assetti. Anche gli altri grandi teorici della democrazia inteso quale regime aperto riflettono sulle condizioni da cui dipende le possibilità di un'alternanza al potere, sottolineando l'importanza di evitare rendite di posizione e la necessità di adottare regole idonee a supportare una cultura del limite, contro le tendenze del potere a perpetuarsi e a trascinare. Rispetto a tali riflessioni l'assenza dell'esplicitazione di un limite ai mandati elettivi dei Presidenti di regione posto al medesimo livello della regola dell'elezione diretta e popolare appare come un *vulnus* del modello regionale. Considerando che, del resto, la legislazione di principio è intervenuta successivamente e ha operato una valutazione discrezionale di concretizzazione di tale limite, provocatoriamente potremmo chiederci *quid juris* se avesse stabilito un limite a cinque mandati anziché due ovvero se avesse individuato la necessità di porre un limite ai mandati presidenziali rimettendo però la sua definizione alle leggi regionali. Avviandoci alla conclusione si pongono questioni che vanno distinte: la necessità che un limite sia previsto, la necessità che sia espresso in un tipo di fonte appropriata rispetto alle esigenze di sistema, e la necessità che sia espresso in modo ragionevole e sindacabile.

L'idea che i mandati popolari non debbano essere soggetti a limiti fa proprie istanze relative ad alcuni interessi non immeritevoli di qualche considerazione, ma indubbiamente recessivi di fronte a fortissime ragioni che spingono a porre limiti in modo espresso, appropriato e in termini ragionevoli.

In verità la stessa questione, qui rimasta sullo sfondo, della non retroattività del limite in quanto inerente ad un diritto fondamentale politico andrebbe esaminata nell'ambito di un bilanciamento tra interessi dei singoli e dell'ordinamento, non costituendo certo un limite assoluto, come peraltro chiaramente affermato dalla sentenza n. 236 del 2015, già citata in una nota precedente. Affermare la natura fondamentale e sia pure inviolabile del diritto di elettorato passivo non vuol dire che il diritto in questione non sia bilanciabile, perché anzi di contro si stagliano interessi costituzionalmente rilevanti di primissimo piano.

Diversi anni fa era già stato affermato in dottrina che “il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche monocratiche di governo deve essere considerato un principio generale di organizzazione in ogni democrazia compiuta gli addotti tecniche di elezione popolare diretta di tali cariche, e dunque principio supremo riorganizzazione anche nel nostro ordinamento costituzionale”⁵⁸. Inoltre la dottrina più accorta aveva sottolineato come l'elezione diretta e popolare dei Presidenti di regione, e la forma di governo tutta così come conformata, fosse destinata ad avere rilevanti implicazioni sistemiche, fino ad incidere sul tipo

⁵⁸ A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, op. cit., p. 102. Qui principio di organizzazione sta come limite inerente alla forma di Stato e non vuole essere un mero limite organizzativo, riferito ad es. al modo d'essere organizzato dello Stato-persona, con effetti conformativi sugli altri livelli di governo. Su questo modo, meno forte, di interpretare la “armonia con la Costituzione”, convincentemente A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria*, op. cit., p. 61, memorie delle diverse ipotesi che si posero (sia pure con un diverso parametro costituzionale) con la prima generazione degli Statuti.

di democrazia verso cui il paese si stava indirizzando. La revisione del 1999 interagiva in effetti con i caratteri della forma di Stato complessivamente intesa⁵⁹, ma nell'interrogarsi sul punto specifico della *sedes materiae* di una doverosa previsione relativa ai limiti ai mandati non venivano tratte le conclusioni più coerenti con le premesse, ovvero che è la normativa di revisione costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta senza indicare un limite (ragionevole) ai mandati consecutivi appare in contrasto con un principio supremo dell'ordinamento, che abbiamo individuato nel principio repubblicano. La circostanza che le regioni avrebbero potuto optare per soluzioni di assetti di potere diversi dall'elezione diretta non sollevava certo il legislatore costituzionale dalla necessità di porre *hic et nunc* dei limiti giuridici precisi sull'assetto posto in via dispositiva a salvaguardia della compatibilità dei modelli rispetto ai principi della Costituzione⁶⁰. Una necessità tanto più pressante in quanto la soluzione predisposta in via dispositiva era immediatamente vigente. La dimenticanza del revisore costituzionale o la convinzione che il limite ai mandati fosse parte di una generica disciplina della ineleggibilità (art. 122 Cost.), pure indiscutibilmente attinente alla forma di governo⁶¹, ha condotto all'affidamento dell'esplicitazione di tale limite con legge, senza riflettere sull'esperienza comunale dove il limite ai mandati era posto allo stesso livello della previsione dell'elezione. Il clima dell'epoca ci consegna un dibattito che palesò una certa fiducia in merito alle risorse parlamentari insite nel tratteggio del sistema e sulla stessa possibilità che le Regioni potessero scegliere assetti più confacenti alle proprie realtà. Venti anni di svolgimenti hanno ridotto gradualmente le dinamiche parlamentaristiche e lo scarso attivismo regionale in tema di configurazione di una forma di governo alternativa a quella disposta in via dispositiva si sono infrante sulle severe posizioni della giurisprudenza costituzionale⁶². La stessa Corte costituzionale ha però ritenuto la sussistenza di limite

⁵⁹ Tanto che la dottrina si poneva ad es. la questione dell'eventuale tenuta dell'unità politica, di fronte ad una eccessiva divaricazione dei sistemi regionali tra loro, o degli effetti di una discrasia tra le scelte regionali e il sistema politico nazionale. Così G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta*, op. cit., p. 422. Negli anni il tema della tenuta della "repubblica democratica" è stata in genere sollevato dalla dottrina, con riferimento alla forma di governo e agli assetti regionali, in relazione alla divaricazione dei modelli regionali in ragione delle scelte di autodeterminazione negli spazi concessi dalla Costituzione (quindi, ad es. con riferimento alle previsioni statutarie), e non, come per altri temi (come ad es. la tutela dei diritti fondamentali o la riduzione dei divari territoriali), come eventuale insufficienza o carenza della normativa costituzionale in quanto tale.

⁶⁰ Tanto più che, come era stato peraltro notato, nel caso in cui lo Statuto avesse optato per soluzioni differenti dall'elezione diretta avrebbe incontrato "un ben più ridotto sistema di vincoli costituzionali". R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le regioni*, 2000, 3-4, p. 539, ove si parla di "cattiva redazione del testo".

È noto come nella sentenza sullo Statuto calabrese la Corte abbia ragionato molto nella prima ottica, alla luce dell'ispirazione del legislatore costituzionale, e che questo sia stato, tra gli altri, un elemento di critica proprio in quanto la discussione sui modelli veniva piuttosto disgiunta da una riflessione sistemica più generale. Anche in questo scritto la coerenza interna dei modelli, certamente importante, è stata sempre considerata non come un parametro a se stante (risolventesi quindi solo nelle disfunzioni eventualmente derivanti al livello della previsione) ma come una questione di interpretazione costituzionale riferibile al sistema costituzionale nel suo complesso, tenuto conto che le disfunzionalità dei modelli, soprattutto se inerenti a livelli politici, producono inevitabilmente esternalità su un piano più generale.

⁶¹ T. Martines, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 156.

⁶² Per rappresentare il tono del dibattito dell'epoca appare prezioso rileggere l'articolato commento alla riforma formulato, autorevolmente, "a prima lettura" da T. Martines, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., p. 75. ss. 95 ss., dove domina, in via prognostica, una lettura aperta delle dinamiche tra organi (Presidente e Consiglio, in particolare).

inerenti ai mandati consecutivi un principio generale dell'ordinamento giuridico, adducendo ad esempio le previsioni limitatrici relative sia a cariche pubbliche (si pensi al C.S.M., ad esempio) che di numerosi ordini professionali. Nel caso che ha riguardato il Consiglio forense, è giunta ad affermare come fosse del tutto ragionevole l'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo con parole molto severe sulle dinamiche che si possono creare in seguito alla creazione di rendite di posizione⁶³. Il limite ai mandati perciò è vigente nel nostro ordinamento anche in riferimento a cariche gestionali relative a organi collegiali, a presidio dell'equilibrio tra libertà di elettorato attivo e passivo, rappresentatività ed esperienza da un lato, ed esigenza che non si cristallizzi troppo la rappresentanza grazie alla rendita di posizione impedendo in modo significativo il ricambio e l'ingresso di nuove leve⁶⁴.

La giurisprudenza costituzionale, civile e amministrativa, ha affermato nel corso dei decenni che il tetto ai mandati, come in generale certi istituti (incandidabilità, ineleggibilità, ma anche incidentalmente in tema di referendum), pongono divieti tutelano “la libertà del voto e la competizione trasparente tra i candidati”, quindi la parità di *chances*, contro il rischio di “sclerotizzazione di posizioni di potere”⁶⁵. La Corte ha spesso sottolineato la “necessità di garantire la libera e genuina espressione del voto popolare, nonché la primaria esigenza dell'autenticità nella competizione elettorale” (Corte cost. sentt. 38 del 1971, n. 45 del 1977, n. 5 del 1978, nonché tra le altre numerose successive la sent. 97 del 1991 e l'ord. 34 del 2014). In tema di enti territoriali, la Cassazione ha ripreso simili motivazioni a proposito del limite ai mandati dei sindaci,

⁶³ Con la sentenza n. 173 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato infondati tutti i dubbi di legittimità sollevati dal Consiglio nazionale forense in punto di diritto. A primo commento N. Pignatelli, *Il divieto di terzo mandato: il Consiglio forense tra Corte costituzionale e legittimazione*, in *lacostituzione.info*, p. 1 ss. nonché, più a fondo, nell'ambito di una riflessione nutrita di riferimento alla teoria liberale e a quella democratica, M. Galdi, *Il limite del doppio mandato e la “democrazia dei cittadini” (riflessioni a margine di Corte cost. sent. 10 luglio 2019, n. 173)*, in *Consultaonline*, 2019, III, p. 550 ss.

Tra gli enti non territoriali, si può ricordare che per le Università il prolungamento del mandato dei Rettori fu bilanciato, nella legge n. 240 del 2010, dal divieto di ricandidatura. Non che in precedenza vigessero norme particolarmente sensibili ad evitare cristallizzazioni di potere, dato che si potevano svolgere più mandati consecutivi. Il senso delle modifiche va proprio nella direzione di una crescente sensibilità verso istanze che possono definirsi dello stato di diritto (e in questo senso costituzionalistiche) in quanto volte a calibrare i rapporti tra l'autorità e la base sociale, pur nella sussistenza di tutti i limiti ordinamentali specifici, che qui non è il caso di richiamare.

⁶⁴ T. E. Frosini, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001, p. 356 ha ritenuto che la limitazione sia ragionevole solo in riferimento all'elezione a cariche monocratiche. Nello stesso senso A. Celotto ritiene che sia importante “evitare che si creino forme di concentrazione e personalizzazione dei poteri esecutivi”, A. Celotto, *Il doppio mandato degli avvocati di fronte alla Corte costituzionale*, in *Consultaonline*, 2019, n. 2, p. 284, in riferimento alle “cariche esecutive”, che l'autore distingue da quelle “rappresentative”, che chiama anche “elettive”.

C. Fusaro, *È un tale nonsense*, *op. cit.*, p. 648, ricorda che il notevolissimo tasso di rielezione anche dei parlamentari statunitensi portò negli Stati Uniti ad un movimento “term limit”. Anche in questo caso le motivazioni ineriscono al rischio di chiusure autoreferenziali del sistema. Al contrario, Commissione di Venezia ha affermato che il tetto ai mandati dei parlamentari può favorire un indebolimento dei parlamenti, depauperati di esperienza, squilibrando l'assetto costituzionale a favore degli esecutivi.

Sulla differenza tra cumulo dei mandati parlamentari e quelli esecutivi o di garanzia ci siamo già intrattenuti *supra*, in riferimento alla dottrina liberale francese.

Del tetto del doppio mandato in relazione ai parlamentari, con riferimento a decisioni di partito, v. M. Galdi, *Il limite del doppio mandato*, *op. cit.* p. 550 ss. ed ivi bibliografia.

⁶⁵ A. Buratti, *Rappresentanza*, *op. cit.*, p. 102.

mirante appunto ad impedire “la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» e intendente «favorire il ricambio delle persone chiamate a ricoprire la carica” (Cass. civ., sez. I, 6128/2015).

In passaggio argomentativo della recente sent n. 60 del 2023, al punto 7.2 del considerato in diritto la Corte afferma che “è comunemente riconosciuto” che il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento “di sistema” rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta (v. anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661). In effetti, la previsione di un tale limite si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva»: sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765). Altra giurisprudenza aggiunge che ciò appare vero «soprattutto nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo nell'ambito di quest'ultima» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; in termini simili, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 1° febbraio 2016, n. 179)”. Nella sent. n. 60 del 2023 la Corte riprende tali considerazioni e ribadisce che il tetto ai mandati quale “temperamento <di sistema>” è stato prodotto nel 1993 “rispetto alla contestuale introduzione della loro [dei sindaci] elezione”.

La Corte lascia intendere che il tetto ai mandati è parte di un modello, da cui si desume agevolmente che la sua previsione debba essere contestuale (nello spazio e nel tempo, per così dire) rispetto a quella della elezione. Del resto quando in un passaggio successivo la Corte, sempre in riferimento al tetto ai mandati, parla di “punto di equilibrio” (punto 7 e 7.2 del “considerando in diritto”) tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva, si desume senza alcuna forzatura che in assenza di contestualità di previsione tale punto di equilibrio non c'è e non ci può essere, in quanto per le regioni rimesso ad una fonte successiva ed inferiore. Da cui l'illegittimità e la irragionevolezza della disciplina⁶⁶. Ciò appare in sintonia, del resto, con quella dottrina che individuava in termini finalistico-funzionali nella disciplina costituzionale “il significato strutturalmente primario dell'ordine delle relazioni e delle funzioni”⁶⁷ o con altra che individuava precocemente nell'introduzione

⁶⁶ Di “infelice scelta del legislatore costituzionale di scindere la disciplina normativa in materie fortemente connesse come la forma di governo e il sistema elettorale” parlò M. Volpi, *Quali autonomie, op. cit.*, p. 5, tale che si richiederebbe tuttora un ripensamento dell'intera materia.

⁶⁷ S. Mangiameli, *Aspetti, cit.*, p. 87. Nel medesimo saggio alle pagg. ss. l'autore afferma che i limiti statutari vanno ricercati non solo nelle grandi proclamazioni che illustrano il carattere della Repubblica (come l'art. 5 Cost.), ma in generale nei principi di struttura e nei diritti costituzionali, così come in seguito afferma che oltre al limite di disciplina di cui all'art.

dell'elezione diretta del Presidente della Regione “l'elemento maggiormente caratterizzante della riforma costituzionale”⁶⁸, da cui non può desumersi che altrettanto caratterizzante (e perciò contestuale) dovrebbe essere la previsione di un limite (ragionevole) allo svolgimento dei mandati consecutivi⁶⁹.

Solo una previsione costituzionale sembra poter, per enti politici come le regioni, assicurare un punto di equilibrio ragionevole tra tre situazioni qualificate: l'esercizio di un diritto fondamentale politico del singolo (art. 51 Cost.), che si decina tra l'altro nel diritto a non essere discriminato ex art. 3 Cost.; l'interesse della collettività a veder ricandidato un soggetto che si ritiene che abbia svolto bene il mandato affidatogli⁷⁰ e, la necessità di evitare eccessive concentrazioni di potere e rendite di posizione in capo ad una sola persona per non sfavorire in modo eccessivo la possibilità di ricambio alla guida dell'ente. La previsione di un limite ai mandati appare un corollario della ragionevole durata delle cariche pubbliche elettive, la quale, comprensiva dei possibili rinnovi, si riconduce agevolmente ad un principio supremo organizzatore quale è il principio repubblicano ex art. 1 Cost., nonché all'art. 139 Cost., il quale è posto proprio come bastione contro le revisioni illegittime. Un problema di ragionevole durata dei mandati e, in generale, della permanenza al potere si può porre e si pone, come la giurisprudenza dimostra, potenzialmente per ogni carica, ma il luogo della sua puntuale espressione non può che dipendere dal modo di previsione e regolamentazione delle singole istituzioni, salvo che qualche limite più generico non si voglia porre a livello superiore in forma di principio. Così appare probabilmente non irragionevole che la previsione dell'elezione diretta dei sindaci e la contestuale limitazione dei mandati avvenga ad opera della legge, allo stesso modo la disciplina fondamentale dell'istituto regionale, inclusi i suoi organi, è una delle scelte fondamentali del Costituente. Resta fermo che una permanenza in carica dei sindaci prevista in termini irragionevoli porrebbe un problema di ordine sistemico⁷¹, e che del resto si potrebbe porre un problema di ragionevolezza delle leggi estensive della possibilità del terzo mandato⁷². Gli ultimi

122, co. 2, Cost, “più penetranti vincoli, per il legislatore regionale, sembrano doversi dedurre, direttamente dalle disposizioni costituzionali, e in particolare, dal principio democratico”.

⁶⁸ G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le regioni*, 2000, n. 3-4, p. 502.

⁶⁹ Ad esempio nella sentenza n. 203 del 2023 la Corte costituzionale ha affermato che la clausola *simul...simul* sia “principio caratterizzante” della forma di governo regionale.

⁷⁰ Per cui alcuni autori hanno scomodato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.. La tesi però desta qualche perplessità per la natura eccessivamente generica del principio. Infatti A. Celotto, *Il doppio mandato*, *op. cit.*, p. 284 relativamente alla vicenda Consiglio forense, ha argomentato, in senso diametralmente opposto: che privarsi, in ragione del limite dei mandati, di consiglieri di comprovata efficienza e capacità “in favore di altri soggetti magari, di minori qualità e capacità” può configurare una lesione del suddetto principio costituzionale.

⁷¹ Non è un caso che il fascismo abolì il regime elettivo in favore del podestà, nominato dal governo e rimuovibile dal prefetto, con soppressione delle giunte e dei consigli. È suggestivo anche notare come il podestà sia stato dapprima istituito come legge 4 febbraio 1926, n. 237 (“Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti”), limitatamente ai piccoli comuni, e poi esteso dal regio decreto 3 settembre 1926, n. 1910 (“Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno”).

⁷² La legge 30 aprile 1999, n. 120, all'art. 2 innovò nel senso stabilendo che “se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie” fosse possibile un terzo mandato consecutivo. La previsione tuttavia fu presto abrogata dall'art. 274, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, anche per i

svolgimento vanno esattamente in questa direzione problematica ed anzi, diremmo, di sicura incostituzionalità. Il terzo mandato viene esteso ben al di là dei piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, arrivando al limite dei 15.000 abitanti, ben oltre la *ratio* che era a base dell'estensione. La rimozione addirittura di ogni limite per quelli al di sotto dei 5.000 abitanti rappresenta un'altrettanto, e ancor più irragionevole soluzione ad una questione che dovrebbe avere soluzioni organizzative diverse⁷³ se ne dovrebbe prendere atto con decisioni più conseguenti⁷⁴. Del resto tali soluzioni prefigurano, come già avvenuto in passato, momenti intermedi per richieste volte a far apparire il ragionevole irragionevole e viceversa⁷⁵, in un declivio di insipienza giuridica, etica e politica pericolosa, a cui non si frappone quasi ormai nessuna voce nella classe politica.

frequenti tentativi di forzare le previsioni, con un copioso seguito di problemi dibattuti in dottrina e pronunce giurisprudenziali intervenute nel corso del decennio. Una disamina in *medias res* in S. Villamena, *Qualità delle regole e terzo mandato consecutivo dei sindaci*, in *Nuove autonomie*, 2007, p. 787 ss. Eppure di recente la previsione è stata, come abbiamo ricordato in una nota *supra*, reintrodotta.

⁷³ Ad assetti vigenti tale soluzione non può che essere la fusione di comuni, se si considera che il legislatore assume come implicita *ratio* della norma che dopo ben quindici anni di esercizio della carica da sindaco si stenta a trovare disponibilità alternative per lo svolgimento delle funzioni. Del resto quando si parla diffusamente dell'esigenza di aggregare il frammentatissimo quadro comunale non può che pensarsi, per uno svolgimento di questa linea di politica legislativa, prioritariamente ai piccolissimi comuni che hanno difficoltà a svolgere le funzioni loro commesse. E del resto tale è la *ratio* legislativa sottesa ai terzi mandati, di agevolare, in piccola misura e limitatamente alla carica di sindaco, lo svolgimento delle funzioni dell'ente locale, per quanto tale *ratio* venga espressa, nel caso nella novella, a casi a cui non dovrebbe riferirsi. La *ratio*, viceversa, non può certo riposare nella esigenza di predisporre le condizioni istituzionali per non interrompere la prosecuzione di un'esperienza di (buon) governo oltre i dieci-quindici anni. Il supposto interesse ad un buon governo nel nostro ordinamento viene a malapena considerato in parte in un'astratta possibilità offerta dalla stabilità, che però può avere un esito esattamente contrario. In altra parte, molto indirettamente, come considerazione implicita derivante dalla natura fondamentale del diritto di elettorato politico, cioè nella logica consensualistica che sta a base della democrazia (però con tutte le limitazioni di ordine costituzionale che conosciamo). In ogni caso parte ineliminabile di un buon governo di una istituzionale dovrebbe consistere nel formarsi di linee di politiche amministrative che sappiano in parte trascendere le divisioni di indirizzi: si pensi al tema delle opere pubbliche, o della gestione dei servizi pubblici, dove mutamenti di indirizzo anche dopo un congruo numero di anni possono produrre notevoli danni per la collettività locale.

In alternativa alla prospettiva delineata di un accorpamento di comuni, maggiormente incentivato, la legge potrebbe tornare a differenziare le forme di governo locali in base alla consistenza demografica, disponendo per i piccolissimi comuni forme di elezione non diretta del sindaco nell'ambito di tipini assembleari, per quanto utilmente razionalizzati, in tal modo consentendo, come avveniva in tante realtà nella prima fase dell'esperienza repubblicana, anche lunghe esperienze amministrative, le quali però dipenderebbero pur sempre dalla capacità del Sindaco di tenere unita una maggioranza consiliare a sostegno e di non essere, al contrario, sostituito. Questa soluzione consentirebbe anche di tener conto maggiormente, ma indirettamente, dei supposti interessi al buon governo e alla prosecuzione delle esperienze amministrative di cui *supra*.

⁷⁴ Da tale punto di vista le dichiarazioni del Presidente dell'Anci, Decaro, sono improntate ad una grave carenza di cultura istituzionale e costituzionale, laddove affermano che "La norma che estende il numero dei mandati dei Comuni fino a 15 mila abitanti e toglie ogni limite ai Comuni sotto i 5 mila è un passo avanti molto importante. Finalmente viene data una risposta positiva alla richiesta che da anni viene da tutti i sindaci e si sana, almeno in parte, un vulnus democratico che abbiamo sempre giudicato gravissimo". Ma v. anche nota *infra*.

⁷⁵ Basti pensare alla farneticante dichiarazione del Presidente Anci Decaro seguente, ripresa dal sito Anci: "Una volta chiarito che soltanto gli elettori devono avere il diritto di giudicare se i propri sindaci devono essere confermati o mandati a casa, una disparità di trattamento nei confronti di soli 730 comuni più grandi, sul totale dei 7896 comuni italiani, appare davvero incomprensibile, e probabilmente anticostituzionale". La parabola è chiarissima. Una linea di contrasto al secondo mandato immaginata inizialmente (nei lavori preparatori) per i comuni sotto i 500 abitanti, poi disposto per i comuni sotto i 3.000, quindi esteso a quelli entro i 5.000, ha condotto quindi al venir meno di ogni limite sotto i 5.000 e

Da tale punto di vista in effetti appare opportuno che un limite di principio in tema di mandati elettivi venga posto, per ogni livello di governo territoriale, in Costituzione, a bastione del sistema, e quindi di sopra del livello normativo di previsione dell'elezione diretta, la quale peraltro è disposta per i comuni ad un livello per cui potrebbe non troppo difficilmente venir revocata⁷⁶. Sebbene anche con gli strumenti ermeneutici attuali è ben possibile far valere l'irragionevolezza sia di assenza di limiti (sempre, diremmo), che di un eccesso di mandati consecutivi (questi ultimi, in ragione del tipo di ente e della sua posizione costituzionale e ordinamentale), sarebbe opportuna, ormai, una revisione che ponesse un principio-regola costituzionale espresso in tema di mandati elettivi quantomeno degli enti territoriali che, d'altra parte, ben difficilmente può essere posta da una classe politica che si muove in direzione risolutamente diversa. Da questo punto di vista è importante l'opera del giudice costituzionale (e, su un terreno meno prevedibile, del Capo dello Stato).

Una giurisprudenza risalente ammette la possibilità di una deroga all'art. 51 Cost., con restrizione del diritto di elettorato passivo, se realizzata da parte di una legge con caratteri di generalità, nel caso in cui occorra realizzare altri interessi costituzionalmente rilevanti, fondamentali e generali, secondo necessità e ragionevole proporzionalità (sentt. 235 del 1988 e n. 257 del 2010). Ma, al contrario che ad esempio per i parlamentari e i consiglieri di assemblee territoriali, una importante restrizione al diritto elettorale passivo è la regola per i mandati diretti di cariche di governo e di vertice. Infatti una altrettanto e più significativa giurisprudenza in nome di interessi primari dell'ordinamento, rimontanti al principio democratico e a quello repubblicano, sottolinea la preminenza, tra la limitazione del diritto all'elettorato passivo (per non dire, di un presunto interesse al buon governo) e la necessità di tenere aperto il processo democratico, di quest'ultima esigenza, connessa a doppio filo con il carattere repubblicano.

In particolare per le regioni, sia l'elezione del Presidente che il limite ai mandati appaiono tratti essenziali della forma di governo, apportatore di effetti sistemici di rilievo a livello repubblicano, che contribuiscono a delineare il modello di una democrazia pluralistica. Le ipotesi di una mancata previsione da parte della legge di un tetto ai mandati, oppure di una previsione formulata in termini chiaramente irragionevoli rendono evidente la doverosità del richiamo, accanto agli articoli 3 e 51 Cost., del principio repubblicano di cui all'art. 1 Cost., il quale d'altra parte affonda le sue radici nella democrazia intesa quale regime basato sulla eguaglianza politica dei cittadini, portatori di diritti fondamentali e inalienabili. La questione più rilevante non appare quella della diretta applicabilità o meno del principio fondamentale posto dalla legge

ad un possibile terzo mandato (oltre la possibilità di uno dei due mandati svolti parzialmente) per i comuni sotto i 15.000. Ed ora alle richieste di rimuovere la disparità di trattamento per i residui comuni sopra i 15.000.

⁷⁶ D'altra parte, potrebbe apparire non irragionevole che la Costituzione medesima costituzionalizzasse i tratti fondamentali della forma di governo locale anche per i comuni. Potrebbe apparire come un irrigidimento eccessivo della disciplina ma le forme di governo locali rappresentano espressioni importanti del modo d'essere materiale di un ordinamento, tanto più che per i comuni la forma di governo locale è, allo stato, imposta in maniera uniforme.

n. 165 del 2004⁷⁷, o, magari, in alternativa di una possibile problema sostituzione legislativa per le regioni inerti nei limiti in cui appare configurabile⁷⁸, che tra l'altro dipenderebbe pur sempre da una scelta del Governo⁷⁹, quanto di un'adeguata fonte di disciplina dei tratti essenziali della forma di governo regionale. Ciò in quanto non è sufficiente che il limite dei mandati sia posto con scelta ragionevole o sia reso pienamente operativo (peraltro, al limite, ritenuto derogabile, per quanto sempre entro precisi limiti⁸⁰), ma occorre che il limite ai mandati sia considerato anche sul piano formale parte essenziale della forma di governo regionale disciplinata in Costituzione.

⁷⁷ Così di recente ad esempio M. Villone, *“La norma parla chiaro: due mandati, le interpretazioni sono scorrette*, in *Il Mattino*, 4 agosto 2021, p. 7, secondo cui basterebbe una corretta interpretazione da parte dei costituzionalisti.

⁷⁸ Sull'unico caso di sostituzione legislativa del governo nei confronti di una regione, peraltro in riferimento ad una legge elettorale regionale (in tema di quote di genere), v. le considerazioni critiche di D. Casanova, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, 2020, n. 3, p. 1 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁷⁹ Ricordiamo che il governo in passato non ha fatto neanche l'unica cosa che avrebbe potuto linearmente fare, ovvero impugnare una legge regionale di assai dubbia legittimità costituzionale.

⁸⁰ Ad es. la sent. n. 235 del 1998 afferma che “deroghe ai principi e ai criteri adottati nella legislazione statale sul diritto fondamentale di elettorato passivo sono ammissibili soltanto in presenza di condizioni del tutto peculiari alla regione interessata e, in ogni caso, per motivi adeguati e ragionevoli, <finalizzati comunque alla tutela di un interesse generale>”. Nel caso nostro la deroga sarebbe ampliativa, ma deve pur sempre sottostare ad un criterio di ragionevolezza.