

**IL PRINCIPIO FONDAMENTALE DEL DIVIETO DEL TERZO MANDATO COME  
«PONDERATO CONTRALTARE» DELL'ELEZIONE DIRETTA**

**CAMILLA BUZZACCHI\***

**Sommario**

1. Terzo mandato e volontà popolare. – 2. Legislazione regionale e normativa nazionale di principio: il ricorso governativo. – 3. La transizione dalla soluzione «parlamentare a preminenza assembleare» alla legittimazione diretta del Presidente della Giunta. – 4. La giurisprudenza in tema di limite ai mandati. – 5. L'evoluzione «amministrativa» delle Regioni. – 6. L'investitura diretta come manifestazione di maggiore democrazia?

**Abstract**

*Judgment 64/2025 of the Constitutional Court completed a longstanding and consistent jurisprudential framework, placing at the center of the functioning of regional representative democracy the legislative fundamental principle of the prohibition of a third mandate. In doing so, it annulled the provision of the Campania Region, which in 2024 attempted to circumvent this basic rule of representativity.*

**Suggerimento di citazione**

C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come «ponderato contraltare» dell'elezione diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca  
Contatto: [camilla.buzzacchi@unimib.it](mailto:camilla.buzzacchi@unimib.it)

### 1. Terzo mandato e volontà popolare

L'indirizzo a favore di forme di governo all'insegna dell'«ideologia della concentrazione e dell'unidimensionalità del potere»<sup>1</sup> a ciascun livello istituzionale si è consolidato con la revisione costituzionale del 1999, dopo l'avvio dell'esperienza dei Sindaci di diretta legittimazione popolare a partire dalla l. n. 81/1993: tale indirizzo appare oggi dominante nel sistema delle autonomie, e il medesimo è all'origine di un insieme di normative regionali volte quasi a perpetuare la carica del Presidente della Giunta regionale di derivazione popolare tramite l'apposizione di limiti sempre meno stringenti. La Regione Campania si è distinta nel 2024 per una disciplina – la l. r. n. 16/2024 – che doveva consentire ad un «governatore», che abbia già esaurito due mandati, di proseguire per un terzo, e il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ravvisando violazione di principi cardine per un sistema basato sulla rappresentanza e sul metodo democratico. La sent. n. 64/2025 della Corte costituzionale ha dato completamento ad un quadro giurisprudenziale costante e risalente, e ha posto al centro dei modelli di democrazia rappresentativa il principio fondamentale del divieto del terzo mandato, annullando così la previsione della Regione.

Nelle sue ragioni di fondo la questione non pare essere circoscritta unicamente alla forma di governo delle Regioni: è invece idonea ad assumere tratti decisivi per la forma di governo di tutti i livelli istituzionali. Già qualificata in termini di «verticalizzazione del potere»<sup>2</sup>, la svolta «presidenzialista» avviata nelle Regioni dal 1999 è suscettibile di produrre riflessi sulla forma di Stato, ovvero sulla concezione del rapporto tra individuo e potere. Se si condivide l'assunto che il carattere democratico di un'organizzazione politica non si esaurisce in un voto popolare che affida un potere<sup>3</sup>, ma è connesso al rispetto di un più ampio insieme di regole e di istituti, la semplificazione operata dalla legittimazione diretta del vertice della Regione ha altissima probabilità di incidere – impoverendola – sulla relazione tra libertà e autorità. Tra le regole e gli istituti che danno sostanza alla caratura democratica vi sono anche l'avvicendamento

<sup>1</sup> S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in *Federalismi*, 19, 2012, 7.

<sup>2</sup> M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 1, 2024, 192, citando G. SILVESTRI, *Potere e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 3, osserva «che all'origine del processo di verticalizzazione del potere ci sia pure la perdita della capacità dei partiti “di essere i trasformatori in proposte politiche dei bisogni e delle istanze popolari per diventare macchine di captazione del consenso, aggregazioni destrutturate, controllate da capi e capetti incapaci di contrastare le pulsioni populistiche anti-parlamentari».

<sup>3</sup> Ma oltre ad affidarlo, lo delega completamente a chi ha vinto un confronto elettorale, come non deve accadere secondo il monito di L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012, che raccomanda che il popolo possa essere libero: tale scenario appare incompatibile con un'organizzazione politica ispirata al dominio di una maggioranza.

dei candidati nella rappresentanza politica e la garanzia di pari opportunità di accesso alle cariche pubbliche: si tratta di beni costituzionali che vanno assicurati per il rinnovo di qualsiasi carica elettiva, e in tal modo il voto dell'elettore – che indubbiamente è condizione di esistenza del metodo democratico – risulta corroborato da altri meccanismi, il cui funzionamento denota lo stato di salute di una Repubblica, che a partire dagli artt. 1 e 48 Cost. si qualifica «democratica». Meccanismi che assicurano che il ruolo e l'apporto dei cittadini elettori nell'ordinamento giuridico siano coerenti al modello dello Stato costituzionale di diritto, senza fughe verso paradigmi di crescente personalizzazione del potere.

Fra l'altro la diffusa enfasi delle virtù del rapporto diretto tra elettori e organo governante sta sullo sfondo anche della revisione costituzionale in corso di svolgimento, destinata a introdurre nel Paese la nuova forma di governo nota come «premierato»<sup>4</sup>: essa è indicativa di un clima culturale che attribuisce valore preminente alla volontà popolare – ed alla sua espressione sotto forma di plebiscito – come unica legittimazione per chi è chiamato a decidere, al punto che i vari ulteriori istituti che ruotano intorno alla costruzione della democrazia sembrano assumere carattere superfluo e recessivo. Dal livello nazionale a quello dei territori, la «democrazia del leader»<sup>5</sup> sta conquistando terreno e in maniera semplicistica propone la narrazione di un governo delle comunità – comunali, regionali e del Paese – che poggia su figure carismatiche, a cui non deve essere precluso un prolungato esercizio delle funzioni, in ragione delle loro riconosciute capacità. Sulla base di tali argomenti – che a seguire occorre riprendere e approfondire – la Regione Campania ha adottato una disciplina di chiaro allontanamento dalla legislazione quadro del 2004: ma le esigenze di questo territorio sono condivise da altri Presidenti regionali, che confidavano in una decisione della Corte costituzionale che avallasse il terzo mandato del «governatore». La posta in gioco era dunque consistente e largamente sentita, non certo riconducibile all'interesse di una singola Regione; né di una sola famiglia politica, posto che tanto la Campania governata da uno schieramento progressista quanto il Veneto amministrato da una maggioranza di destra condividono il medesimo obiettivo, legato a personaggi che raccolgono ampio consenso<sup>6</sup> e che non ravvisano criticità nella ripetizione del mandato per archi temporali poco compatibili con l'esigenza del ricambio di personale politico, tipica dei sistemi rappresentativi.

<sup>4</sup> Cfr. ancora M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere*, cit., 180 ss., per la lettura della proposta di revisione costituzionale nella prospettiva della verticalizzazione del potere.

<sup>5</sup> Tale è la formula usata nel titolo del saggio di M. CALISE, *La democrazia del leader*, Bari, Laterza, 2016.

<sup>6</sup> Emblematiche le dichiarazioni pubbliche dei due Presidenti di Giunta regionale al momento più direttamente toccati dalla sentenza in commento: quello della Regione Campania in data 13 giugno ha

La sent. n. 64/2025 ha deluso queste aspettative, e ha richiamato al rispetto della l. n. 165/2004 in quanto attuativa dell'art. 122 Cost. Come prospettato nel ricorso avanzato dal Governo, la pronuncia si richiama al parametro del «principio fondamentale» che discende dalla legislazione quadro sulle elezioni regionali, norma interposta la cui violazione determina l'illegittimità costituzionale. Pur richiamando la giurisprudenza pregressa, che si era avvalsa dei parametri degli artt. 3, 48 e 51 Cost., l'argomentazione del giudice delle leggi si fonda ora solo dell'art. 122, co. 1, Cost., rispetto al quale i principi di ragionevolezza ed eguaglianza risultano alla fine assorbiti. In realtà, nella motivazione risuonano chiare le istanze legate all'«effettiva par condicio tra i candidati, alla libertà dei votanti, alla genuinità della competizione e al fisiologico ricambio della rappresentanza», come già illustrato dalla sent. n. 60/2023 riferita alle elezioni dei Sindaci. E tuttavia la scelta della Corte è di investire in maniera integrale nella portata vincolante ed inderogabile del «principio fondamentale» dedotto dalla legislazione del 2004: di per sé la scelta non si esaurisce in una dimensione formale, posto che i principi fondamentali sono funzionali a precisi interessi di necessaria uniformità. Tuttavia, le ragioni che appaiono più sostanziali – legate al sano funzionamento del gioco democratico – finiscono per rimanere sullo sfondo.

## **2. Legislazione regionale e normativa nazionale di principio: il ricorso governativo**

Per ricostruire la genesi della decisione, il punto di partenza necessario è da collocare a novembre 2024, quando la Regione Campania ha approvato la l. r. n. 16 intitolata *Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165*, la cui unica disposizione<sup>7</sup> ha stabilito che non sia immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, abbia già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi; specificando che «ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge». L'astuzia del legislatore campano, per sottrarsi all'accusa del mancato rispetto

affermato: «c'è una cosa che mi indigna: togliere la parola ai cittadini», e quello della Regione Veneto in data 10 aprile ha sostenuto che «è innegabile che i veneti chiedano di poter semplicemente scegliere di avere tra i candidati il sottoscritto». Ma a breve medesima situazione verrà a crearsi per altre Regioni ordinarie.

<sup>7</sup> Per la ricostruzione della genesi della normativa della Campania si vedano A. ARGHITTU, «Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)». Il limite del doppio mandato del presidente della regione alla luce della nuova disciplina elettorale della Campania, in *Federalismi*, 9, 2025 40 ss., e A. LAMBERTI, *La legge regionale campana sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, in *Diritti regionali*, 3, 2024, 869 ss.

del principio posto dalla l. n. 165/2004 recante *Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*, è stata di spostare al futuro il computo dei mandati rilevanti per garantire il rispetto del divieto del terzo mandato: il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della legge regionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, co. 1, Cost. L'ultima disposizione invocata trova attuazione, in termini di principio vincolante per le Regioni, nell'art. 2, co. 1, lett. f, l. n. 165/2004, che prevede quanto poi il primo periodo del co. 1 della disciplina della Campania testualmente riporta. La censura del ricorrente riguarda l'elusione del principio sancito dalla norma interposta, poiché il legislatore campano pretende di escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'introduzione della legge impugnata: così risulta violato l'art. 122, co. 1, Cost., ai sensi del quale «[i]l sistema d'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 qualità di norma di principio, l'art. 2, co. 1, l. n. 165/2004 stabilisce la regola «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», e il suddetto principio dovrebbe intendersi con effetto «autoapplicativo» e «immediatamente operativo»: pertanto nessuna specificazione ad opera del legislatore regionale sarebbe necessaria rispetto a quanto statuito dal legislatore nazionale.

La difesa del Governo argomenta che la *ratio* di questo principio, e del conseguente divieto per le autonomie di integrare con propria normativa, risiedono nell'esigenza di «disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva par condicio tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del “fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento”»<sup>8</sup>. E del resto l'art. 1, co. 3, l. r. Campania n. 4/2009, denominata *Legge elettorale*, opera un rinvio alle «altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia», e tra queste non può non esserci il principio del divieto del terzo mandato consecutivo, che sarebbe allora già pienamente operante da quindici anni.

La Regione resistente ha compiuto un tentativo per dimostrare l'inammissibilità del ricorso, invocando l'«incompletezza del quadro fattuale e giuridico»,

<sup>8</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 1 *Cons. dir.*

e contestando il carattere «autoapplicativo» del principio del divieto del terzo mandato consecutivo. La Campania ha invocato l'«interpretazione storica, testuale, logica e sistematica» delle disposizioni della l. n. 165/2004, nonché il «diritto vivente» formatosi «mediante pronunce consolidate e convergenti della Corte di cassazione, nonché, sullo specifico punto rilevante nella presente controversia, dei Tribunali e delle Corti d'appello investiti della questione». Anche il raffronto con la legislazione di altre Regioni – e i casi richiamati sono quelli di Veneto, Marche e Piemonte – dimostrerebbe il carattere non «autoapplicativo» del principio, posto che in quei territori la regola recepita è quella che opera «a valere dal mandato presidenziale in corso o da quello successivo», e tali previsioni non hanno mai incontrato l'opposizione del Governo.

### **3. La transizione dalla soluzione «parlamentare a preminenza assembleare» alla legittimazione diretta del Presidente della Giunta**

Le osservazioni della difesa regionale non convincono il giudice delle leggi, che esclude che normative di altre Regioni possano andare a comporre il quadro di riferimento. Al contrario, la ragione dell'evocazione dei parametri effettuata dal ricorrente viene giudicata di completa chiarezza. L'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo non sorge solo formalmente dal parametro interposto rispetto alla disposizione costituzionale, ma si impone in quanto «punto di equilibrio tra il conseguente limite al diritto di elettorato passivo e gli altri principi costituzionali in gioco (par condicio fra i candidati, libertà di voto degli elettori, genuinità della competizione elettorale e principio democratico) non potrebbe che essere individuato, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ad opera del legislatore statale»<sup>9</sup>.

La fondatezza del ricorso viene affrontata e argomentata anzitutto ripercorrendo il contesto storico e normativo dal quale proviene il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale. Il passaggio successivo, volto a collegare il principio in questione alla forma di governo, e non all'autonomia statutaria, si avvale della ripresa del precedente apporto giurisprudenziale, relativo a elezioni di molteplici cariche, posto che le coordinate di principio sono comuni a numerose posizioni elettive.

La Corte ricostruisce che in origine l'architettura costituzionale delle Regioni a statuto ordinario era quella della forma di governo parlamentare a preminenza assembleare: ma una certa disaffezione indotta da fenomeni di instabilità degli esecutivi regionali ha condotto a valutare opportuna la riforma del sistema elettorale, cosicché la l. n. 43/1995 recante *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario* ha introdotto il meccanismo correttivo del premio di maggioranza.

<sup>9</sup> *Ivi*, p.to 2 *Cons. dir.*

La revisione costituzionale del 1999 ha completato il cammino verso un assetto di governo sempre più sbilanciato a favore dell'esecutivo<sup>10</sup>, anche se la legge costituzionale n. 1 si è distinta per una duplice innovazione di portata decisiva. Anzitutto essa ha segnato il passaggio alla maggiore autonomia statutaria delle Regioni, perché tramite la modifica dell'art. 123, co. 1, Cost. l'ente autonomo ha acquistato la piena potestà in merito alla scelta della propria forma di governo, nonché dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento: piena potestà per effetto di un'autodeterminazione che ha consolidato l'identità delle istituzioni regionali, capaci da allora di adottare decisioni avvertite più rilevanti in virtù della propria fisionomia maggiormente «politica». E tra tali decisioni rilevanti posto centrale ha occupato la scelta per la forma di governo, affidata alle Regioni benché la Costituzione novellata offra a sua volta un modello, che la stessa Corte costituzionale ha interpretato come rimedio all'«instabilità nella gestione politica delle Regioni»<sup>11</sup> nella sent. n. 2/2004<sup>12</sup>, perché pensato per «garantire la relativa governabilità»<sup>13</sup>. Da soluzione transitoria – da applicarsi solo fino al rinnovo degli statuti – la forma di governo

<sup>10</sup> Tanta è la letteratura sul tema: si rinvia al numero speciale di questa *Rivista* dedicato a *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, e in particolare i saggi di G. FERRI, *Introduzione*; S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*; L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*; G. TARLI BARBIERI, *Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, per un'esauritiva ricostruzione della copiosa dottrina che è intervenuta a commento della revisione.

Pare importante richiamare alcuni saggi, coi quali il giudice relatore del 2025 aveva preso posizione all'indomani della riforma: G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3, 1999; ID., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000.

Si veda anche E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008; L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 1999; A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica e diritto*, 2, 2001; nonché i manuali T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2019; e R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>11</sup> Corte cost. n. 2/2004, p.to 4 *Cons. dir.*

<sup>12</sup> La pronuncia ha avuto una portata epocale per come ha inquadrato la potestà statutaria, e tanti commentatori si sono espressi. Si rinvia a E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2-3, 2004; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2, 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4, 2004; M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum Quad. cost.*, 5 febbraio 2004; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi*, 18 marzo 2004; ID., *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi*, 13 maggio 2004; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2005; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi*, 4, 2004.

<sup>13</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 4.3 *Cons. dir.*

dell'art. 122 Cost. è diventata poi quella considerata «normale», e di fatto accolta da tutte le Regioni: questa lettura emerge dalla sent. n. 372/2004<sup>14</sup>, nonché più recentemente dalla sent. n. 203/2023<sup>15</sup>, nonostante rimanga valida l'opportunità messa a disposizione alle Regioni, di recepire tale opzione nel proprio statuto, o orientarsi per un assetto diverso.

Nell'analisi del giudice costituzionale nella sent. n. 64 i tratti peculiari del modello concepito dal legislatore costituzionale del 1999 sono il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta, scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; ed il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, che diventa collegamento obbligato del Consiglio regionale al Presidente della Giunta, con scioglimento del Consiglio e ritorno al voto tutte le volte in cui la carica del Presidente venga meno. Altro elemento costitutivo è dunque l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, vigendo piuttosto un rapporto di «non sfiducia»<sup>16</sup>. Si riafferma che tale forma di governo non ammette correzioni o aggiunte: in occasione delle sentt. nn. 202/2023, 12/2006 e 2/2004 è stata esclusa tale eventualità<sup>17</sup>. Mentre sempre con la revisione del 1999 è stata aggiunta alle competenze concorrenti delle Regioni quella relativa al «sistema di elezione» e ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Le leggi regionali possono intervenire in questi ambiti nei limiti dei principi fondamentali fissati da leggi dello Stato: spetta al livello centrale stabilire anche la durata degli organi elettivi, e per quanto concerne l'ordinamento degli enti locali tale durata era già espressamente basata sul divieto per i Sindaci e i Presidenti delle Province eletti a suffragio universale e diretto di poter contare su un terzo mandato consecutivo. L'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale non è stata formulata corredandola in maniera esplicita del medesimo divieto che, tuttavia, fin dal 1999 ha

<sup>14</sup> Si rinvia a numerosi autorevoli interventi a commento: S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte* e G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2005; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2005.

<sup>15</sup> La decisione è stata annotata da S. CATALANO, *Elusioni 'con destrezza' al principio del simul stabunt, simul cadent: considerazioni su Corte cost., sentenza n. 203 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2024.

<sup>16</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 4.3 *Cons. dir.*

<sup>17</sup> Riguardo la sent. n. 12/2006 si vedano i commenti di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum Quad. cost.*, 25 gennaio 2006; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 21 giugno 2006.

rappresentato una questione di cui si aveva consapevolezza: addirittura la tentata revisione costituzionale del 2005, mirata a operare *Modifiche alla Parte II della Costituzione*, aveva enunciato definitivamente questa preclusione per i vertici delle Regioni, ma il referendum costituzionale del 2006 non ha consentito l'integrazione.

È con la l. n. 165/2004 che si è provveduto a formulare i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, oltre a fissare la durata degli organi elettivi regionali: si è così dato attuazione all'art. 122 Cost., e qui si conclude l'esame del giudice delle leggi impostato a partire dall'obbligo per le Regioni di non discostarsi dalla cornice normativa posta dallo Stato.

#### **4. La giurisprudenza in tema di limite ai mandati**

Il passaggio successivo è quello della ripresa delle significative certezze, emerse e argomentate in passate decisioni, con ricchi approfondimenti circa i motivi che stanno a fondamento di un numero limitato di mandati elettivi che si possono ricoprire.

È soprattutto con riferimento agli artt. 3, 48 e 51 Cost. che la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata sui mandati elettivi. La sent. n. 173/2019 ha affrontato il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri degli ordini circondariali forensi, e ha osservato che «la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche»<sup>18</sup>, la cui «peculiare ed essenziale finalità [...] è quella [...] di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso "alle cariche elettive". Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato». È emerso l'obiettivo di favorire «il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo)» e di bloccare «l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza»<sup>19</sup>.

Il divieto di quarto mandato per le federazioni sportive nazionali era stato giudicato «sproporzionato» in sede di impugnazione, ma con la sent. n. 184/2023 si è argomentato che l'obiettivo perseguito da tale divieto è assicurare «l'accesso di tutti gli associati in condizioni di uguaglianza alle cariche direttive

<sup>18</sup> Corte cost. n. 173/2019, p.to 3.1.3.1 *Cons. dir.*

<sup>19</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 3 *Cons. dir.*

[...], superando cristallizzazioni interne derivanti da rendite di posizione di chi abbia già rivestito a lungo quelle stesse cariche»<sup>20</sup>, anche in vista della salvaguardia della «democraticità interna»<sup>21</sup>. Ma particolare valore rivestono le decisioni riguardanti i primi cittadini.

Rilevante è stata la sent. n. 60/2023, riguardante l'elezione dei Sindaci dei Comuni sopra 15mila abitanti: la posizione espressa, e poi ribadita dalla successiva sent. n. 196/2024, è che la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi riflette «una scelta normativa idonea a invertere e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale»<sup>22</sup>. Il divieto del terzo mandato consecutivo per i Sindaci funge da «temperamento “di sistema”»<sup>23</sup> rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare»<sup>24</sup>, ancora con le parole della sentenza del 2023: ciò «vale, a fortiori, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro, come si è ricordato al punto 4.3, assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita “iperpresidenziale”»<sup>25</sup>.

La Regione Campania ha provato a sostenere l'argomento che il divieto in esame attenga alla forma di governo, e dunque ricada nel perimetro della potestà statutaria, e non in quello della materia concorrente del sistema di elezioni regionali e dei casi di ineleggibilità: il ragionamento viene risolutamente respinto, perché la forma di governo e la materia elettorale sono tra loro intimamente connesse, e la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell'art. 122, co. 1, Cost. ricomprende anche la situazione di quei Presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi.

<sup>20</sup> Corte cost. n. 184/2023, p.to 6.3 *Cons. dir.*

<sup>21</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 6.4 *Cons. dir.*

<sup>22</sup> Corte cost. 60/2023, p.to 8 *Cons. dir.*

<sup>23</sup> *Ivi*, p.to 7.2 *Cons. dir.*

<sup>24</sup> *Ivi*, p.to 8 *Cons. dir.*

<sup>25</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 5.5 *Cons. dir.*

Si osserva, tra l'altro, che durante i lavori parlamentari relativi alla l. n. 165/2004 (A.C. 3599), il divieto di terzo mandato, apertamente mutuato dall'identico istituto in precedenza introdotto per i sindaci, è stato considerato da taluni come uno strumento volto a impedire che «si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo», ovvero come un «principio generale, che limiti quelli che potrebbero divenire poteri [...] assoluti e non controllabili da parte di alcuno» (XIV Legislatura, Camera dei deputati, seduta del 7 ottobre 2003, n. 369).

Si sottolinea che il divieto del terzo mandato consecutivo è stato formulato in termini di «ineleggibilità» a partire dalla l. n. 81/1993 sull'elezione dei Sindaci; e la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sempre definito quella relativa ai Sindaci come una causa di ineleggibilità «originaria»<sup>26</sup>. Tra le «classiche» cause di ineleggibilità e quella particolare del terzo mandato sussiste identità di *ratio*. Le prime, infatti, sono funzionali a garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto: l'art. 2, comma 1, lett. a, l. n. 165/2004 indica come circostanza da evitare quella che «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»<sup>27</sup>.

La medesima esigenza dà fondamento anche al divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, cosicché la formula «casi di ineleggibilità» utilizzata dall'art. 122, co. 1, Cost. va intesa come comprensiva di tale preclusione, nonostante l'istituto in esame operi come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità<sup>28</sup>: infatti la condizione ostativa all'elezione del Presidente della Giunta regionale, che abbia già svolto due mandati consecutivi, non è eliminabile dall'interessato. Ma a giudizio della Corte questo meccanismo è solo un aspetto operativo, da considerarsi «recessivo rispetto all'elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione "storica" dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale»<sup>29</sup>. Il divieto del terzo mandato consecutivo è dunque integralmente riconducibile alle cause di ineleggibilità previste dall'art. 122, co. 1, Cost., e non all'autonomia statutaria dell'art. 123: le due disposizioni sono tra loro pariordinate e anche se astrattamente potrebbe ammettersi che la determinazione della forma di governo possa comprendere la legislazione elettorale, il dato dirimente è che secondo la Costituzione vigente la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti all'adozione dello statuto regionale.

<sup>26</sup> *Ivi*, p.to 6.2 *Cons. dir.*

Vengono richiamate Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; in termini, sezione prima civile, sentenze 26 marzo 2015, n. 6128, 4 dicembre 2012, n. 21685, 12 febbraio 2008, n. 3383; sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2007, n. 22640; sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060.

<sup>27</sup> Per il commento si rinvia a 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*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>28</sup> Su questi aspetti v. M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della giunta regionale: una questione complicata*, in *Federalismi*, 19, 2009, 5 ss.

<sup>29</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 6.3 *Cons. dir.*

Quest'ultimo, come dichiarato dalla sent. n. 2/2004, «non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa»<sup>30</sup>.

Il perimetro della nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è pertanto ristretto «alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo»<sup>31</sup>, che richiedono una regolamentazione ispirata a principi unitari. Il divieto del terzo mandato consecutivo è allora principio fondamentale e la sua applicazione non può essere condizionata dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, salvo compromettere la funzione stessa dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un grado di omogeneità delle normative regionali rispetto ad ambiti interessati da istanze unitarie, che non sarebbero adeguatamente garantite da indirizzi troppo diversificati. L'istanza protetta dal divieto in questione è quella di avere «un opportuno contraltare dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale»<sup>32</sup>, come già chiarito nel 2023 con la sent. n. 60.

In realtà l'operatività del principio non è stata immediata, posto che la disciplina quadro del 2004 ha voluto ancorare l'applicazione del medesimo all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia». Rinviando alla legislazione regionale che si estende dal sistema elettorale in senso stretto alla regolamentazione del procedimento elettorale, sino a ricomprendere la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte e parimenti avvertite durante i lavori preparatori della l. n. 165/2004: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle Regioni ordinarie l'applicazione del principio in esame.

La necessità di conformarsi a tale principio non è dunque una facoltà, ma un obbligo per le Regioni ordinarie. La preclusione è infatti una «componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere»<sup>33</sup>. Fin dal primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale, successivo all'entrata in vigore della l. n. 165/2004, così andava inteso il regime di rappresentanza riferito al Presidente della Giunta: da allora non è più venuto meno tale quadro, cosicché può dirsi che il divieto del terzo mandato è ormai – e a tutti gli effetti – parte integrante degli ordinamenti delle Regioni.

<sup>30</sup> Corte cost. n. 2/2004, p.to 8 *Cons. dir.*

<sup>31</sup> Corte cost. n. 64/2025, p.to 6.5 *Cons. dir.*

<sup>32</sup> *Ivi*, p.to 7.2 *Cons. dir.*

<sup>33</sup> *Ivi*, p.to 7.3 *Cons. dir.*

In particolare nella Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della l. reg. n. 4/2009, e una nuova disciplina adottata quindici anni dopo – quella oggetto di impugnazione – ha invece introdotto una specifica deroga, volta ad escludere la computabilità dei mandati che hanno preceduto quello in corso: l'obiettivo perseguito, ovvero consentire al Presidente della Giunta regionale uscente di essere rieletto alle prossime elezioni regionali – nonostante la conclusione di due mandati consecutivi – può essere raggiunto solo in palese contrasto con il principio fondamentale più volte richiamato, nonché con gli artt. 3 e 51 Cost., le cui censure risultano però assorbite nel giudizio in esame.

L'esito è, per concludere, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, l. r. Campania n. 16/2024, limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

### 5. L'evoluzione «amministrativa» delle Regioni

La sent. n. 64/2025 è pervenuta ad una soluzione che non può che essere condivisa ed apprezzata. Essa è anche sorretta da un solido orientamento della dottrina, che ha ripetutamente messo in guardia dalla fascinazione per il terzo mandato<sup>34</sup> e ha limpidamente segnalato le incongruenze della pretesa dei Presidenti delle Regioni di trasformare la loro carica in un mandato, che si perpetua per archi temporali poco compatibili con le dinamiche della democrazia: il tentativo avviene sul presupposto di una volontà popolare che viene travisata, per assegnarle delle potenzialità che sono anche poco comprensibili e giustificate, se si ragiona sulla fisionomia che ormai le istituzioni regionali hanno assunto. Come è stato osservato, con grande equilibrio, «il limite al numero di mandati del Presidente della Giunta regionale rappresenta un tema molto delicato, perché può incidere sulla forma di governo regionale e sulla forza politica del vertice dell'Esecutivo regionale, che sono aspetti particolarmente rilevanti nell'era dei "Governatori" regionali eletti a suffragio universale e diretto e rafforzati dal principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. Nonostante il suo rilievo (...) sulla disciplina di tale limite persistono ancora dei dubbi»<sup>35</sup>. Forse

<sup>34</sup> Tra questa dottrina si richiamano i contributi di L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009; S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi*, 19, 2009; D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum Quad. cost.*, 6, 2015; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della giunta regionale*, cit.

<sup>35</sup> D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici*, cit. L'A. ricostruisce la vicenda della Regione Marche, nella quale sino alle elezioni regionali del 2015 nessun Presidente della Giunta si era candidato per ricoprire un terzo mandato consecutivo: la novella della

più che di dubbi, si può semplicemente parlare di consapevoli scelte di ignorare i fondamenti della teoria costituzionalista, se ciò può generare risultati auspicabili a livello di strategia politica. Mentre è noto alla scienza giuridica, preoccupata di salvaguardare i capisaldi dei meccanismi democratici, che «le peculiarità medesime di un sistema di elezione diretta per l'organo monocratico di vertice dell'esecutivo dovrebbero bastare a far intuire l'utilità, se non la necessità, della previsione di un limite temporale massimo che scongiuri gli effetti degenerativi connessi alla sua permanenza in carica in maniera continuativa e potenzialmente illimitata»<sup>36</sup>: la sentenza del 2025 non parla di «effetti degenerativi», però concetto analogo è quello del «ponderato contraltare» a una forma di governo che sta trasformandosi in assetto «iperpresidenziale»<sup>37</sup>.

La distorta concezione della rappresentanza sottesa a questa evoluzione leaderistica della forma di governo regionale va a questo punto rapportata al ruolo di queste istituzioni, per comprendere quanto politica sia la loro caratura e quale contributo offrono al disegno di sviluppo che la Costituzione prevede per la Repubblica. Occorre a tal fine dedicare qualche riflessione, già svolta in altra sede<sup>38</sup>, alle peculiarità del cammino del regionalismo che si è manifestato nel tempo, assai lontano dai percorsi che si erano prefigurati in Assemblea costituente.

Scegliendo come finestra di osservazione quella che segue le riforme a cavallo del secolo – in quanto passaggio storico ricco di aspettative circa una rivitalizzazione del sistema autonomistico – si può osservare che alcuni concreti

legge elettorale, adottata dal Consiglio regionale proprio in prossimità delle elezioni regionali, aveva un contenuto analogo a quello della legge del 2024 della Regione Campania, ma «sorprendentemente» l'Esecutivo aveva deciso di non impugnare. Allora l'A. aveva osservato che «proprio a fronte dei dubbi derivanti dalla normativa statale e regionale il rinvio della legge marchigiana alla Consulta avrebbe consentito di risolvere quell'incertezza che – ove rimanesse tale – potrebbe favorire il proliferare di riforme legislative regionali a misura di Presidente della Giunta regionale. La disciplina marchigiana, infatti, potrebbe rappresentare un precedente capace di ispirare nuove e magari ripetute riforme legislative per consentire a ciascun "Governatore" di ricoprire più di due mandati consecutivi, ponendo nel nulla il limite previsto dalla l. 165/2004».

Più recentemente si veda N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in *Il Mulino*, 17 gennaio 2024.

<sup>36</sup> F. FOTI, *Il Presidente regionale di fronte al limite del "doppio mandato": «should I stay or should I go»?* in *Federalismi*, 30, 2024, 77.

<sup>37</sup> Ancora F. FOTI, *Il Presidente regionale*, cit., 80, parla di una «torsione» dell'assetto di governo idealmente elaborato dal revisore costituzionale verso un modello di democrazia pressoché «blindata» attorno alla figura del Presidente della Giunta regionale a scapito dell'organo deliberativo-parlamentare regionale».

Si veda ancora G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., in particolare 505-507.

<sup>38</sup> Si rinvia, per quanto segue, a C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2018.

sviluppi e diversi fenomeni di natura istituzionale hanno evidenziato da un lato le conseguenze negative del grande ritardo dell'avvio dell'esperienza regionale, nonché la parziale inadeguatezza della stessa rispetto alla realtà economica e sociale; e dall'altro le distorsioni rispetto al modello.

Le consistenti trasformazioni del Paese sul piano economico e sociale, determinate da uno sviluppo marcato e da modifiche del corpo sociale, sono state accompagnate dall'evoluzione dell'assetto legislativo-amministrativo e dall'avvio di politiche settoriali del tutto nuove: tali processi hanno paradossalmente generato fenomeni non favorevoli nei confronti del principio di autonomia. Il prevalere della logica centralistica e l'assenza di una vera ristrutturazione del centro; ancora, il mancato sviluppo di un sistema politico regionale e l'evoluzione del sistema economico in una prospettiva di ampliamento dei confini – la c.d. globalizzazione – sono tutti fattori che non hanno aiutato l'affermazione di una sana cultura autonomistica.

Le Regioni hanno mostrato la loro inadeguatezza, soprattutto per l'incapacità di intendere coerentemente il rapporto tra differenziazione e unità, manifestando resistenze a processi a cui erano chiamate a dare un contributo. Tali resistenze hanno rivelato una concezione della differenziazione come puro localismo, incapace di coniugare le determinazioni delle rispettive comunità politiche con gli interessi allargati della comunità politica nazionale: ci si riferisce alla faticosa interazione tra Stato e autonomie in relazione a politiche complesse dove gli enti devono dare sì un apporto a livello di territorio, ma senza perdere di vista lo scenario di trasformazioni nazionali se non internazionali, difficili da contrastare ma piuttosto da accompagnare. Le Regioni sono rimaste estranee alle riforme del livello centrale<sup>39</sup> in settori nevralgici nei quali la regia, da affidare inevitabilmente al centro, andava poi supportata con politiche regionali coerenti: le ripetute contrapposizioni tra Stato e Regioni in ambiti quali le infrastrutture, l'energia e i servizi di carattere nazionale rappresentano una malintesa comprensione della dialettica tra unità e autonomia<sup>40</sup>. L'operare con-

<sup>39</sup> La riflessione sviluppata da M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 673 ss., ha dato avvio ad un dibattito assai ricco nella letteratura sul tema.

<sup>40</sup> Veramente esteso è stato il contenzioso tra Stato e Regioni su questi ambiti materiali: a titolo di esempio, si veda per quanto riguarda l'energia J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2020.

Sia consentito anche richiamare C. BUZZACCHI, *Energia e ambiti materiali connessi: la lettura della Corte costituzionale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 3, 2010; ID., *Il nodo dei procedimenti autorizzativi delle infrastrutture energetiche: prospettive di modifica*, in *Amministrazione in cammino*, 9, 2010, con approfondimenti sulla contrapposizione che nei primi anni del nuovo Titolo V è sorta sempre con riferimento agli interessi energetici del Paese.

Va ricordato inoltre che nella sent. n. 192/2024 la Corte ha proceduto a enucleare le funzioni che sicuramente non si prestano al trasferimento: il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, i porti

giunto di queste dinamiche ha portato ad un deludente bilancio del regionalismo, privo di quella dimensione «politica» che era stata immaginata. Il ruolo di questi enti si è esaurito in un'attività prettamente «amministrativa», sorretta da una produzione legislativa che però non è stata espressione di una piena politicità, come invece nel disegno originariamente discusso e concepito in Assemblea costituente si era prospettato<sup>41</sup>. Si è assistito ad una dilatazione dei compiti e delle responsabilità meramente gestionali a carico del sistema regionale e locale, in attuazione di una legislazione statale fortemente pervasiva, e anche in carenza di significativa autonomia finanziaria<sup>42</sup>: proprio la vicenda della trasformazione della forma di governo nella direzione di un netto sbilanciamento a favore del Presidente è dimostrazione dell'incapacità della classe politica nazionale di infondere coerenza al modello autonomistico. In tale scenario, a distanza di quasi tre decenni dall'introduzione dell'elezione diretta, è sempre attuale interrogarsi circa l'opportunità di avere assecondato tale sbilanciamento.

#### **6. L'investitura diretta come manifestazione di maggiore democrazia?**

La trasformazione della forma di governo regionale per effetto dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e la ridefinizione del sistema di finanza regionale in direzione «federalista» sono apparsi come elementi capaci di imprimere una svolta, rafforzando il ruolo delle Regioni nella Repubblica. Ma la resa di queste modifiche non è oggi da considerare brillante, perché anzi l'esperienza dei «governatori» e quella del c.d. «federalismo fiscale» dimostrano ulteriormente la debolezza dell'ente regionale. La trasformazione della forma di governo non sembra poter rappresentare un incremento di democrazia, ancor più nei casi in cui si verificano manifestazioni di

e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali dell'istruzione rappresentano ambiti rispetto ai quali il trasferimento di singole funzioni è possibile ma in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Sia permesso rinviare a C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024: in quella decisione ferma è stata la posizione della Corte circa la non convenienza ad aprire spazi decisionali eccessivi alle Regioni in quelle c.d. «materie».

<sup>41</sup> In relazione a questo spessore di «politicità» si rinvia ancora a C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., 238 ss., e in particolare alle posizioni di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956, 100 ss., e G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 286.

<sup>42</sup> U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 761, in dialogo con Marco Cammelli.

ingiustificato protagonismo<sup>43</sup> delle nuove figure istituzionali di derivazione popolare: si registra, piuttosto, quella che è stata definita un'«interruzione nella continuità della tradizione parlamentare europea», ricalcata sul modello del presidenzialismo americano, di cui il termine «governatore» evoca chiaramente le caratteristiche<sup>44</sup>.

I poteri che gli statuti assegnano al Presidente – nomina e sostituzione degli assessori e le iniziative legislative del solo Presidente, tanto per richiamare alcuni profili – attestano la scelta per un organo monocratico, capace di personalizzare la campagna elettorale, in una prospettiva teleologica di efficienza politica e di semplificazione delle decisioni<sup>45</sup>. Si è anche assistito al tentativo, poi, di recuperare la centralità perduta delle assemblee regionali, facendo rivivere una stagione come quella dei primi due decenni dell'esperienza delle autonomie ordinarie, quando il Consiglio pareva essere al centro della vita della Regione<sup>46</sup>: ma malgrado il tentativo di riqualificare il Consiglio in virtù di una potestà legislativa apparentemente ampliata – grazie alla rivisitazione delle potestà dell'art. 117 Cost. – il dato che tuttora domina è quello del «ruolo identitario svolto dai vertici degli esecutivi regionali, nei quali, si è andata a concentrare la funzione di rappresentanza politica degli interessi localizzati sul territorio e che lascia alle assemblee solo una funzione di ratifica e di supporto del ruolo del presidente»<sup>47</sup>. Si tratta di una svolta ormai difficilmente reversibile, che è protesa ad esaltare il ruolo delle Regioni nel rapporto soprattutto con le istituzioni centrali, ma che di fatto getta una luce poco limpida sulle medesime, e non pare attirare su di esse la fiducia degli elettori.

Proprio il contrario sostengono invece i Presidenti di Regione, che non accettano un orizzonte limitato per i loro mandati: esigono la prosecuzione della loro esperienza di governo, appellandosi ad una concezione di democrazia che – come si è detto in apertura – trova sostanza solo in una volontà plebiscitaria

<sup>43</sup> F. FOTI, *Il Presidente regionale*, cit., 81 denuncia il «trend diffuso a tutti i livelli di governo verso una sempre maggiore personalizzazione della leadership politica, peraltro ulteriormente esasperata, specie negli ultimi tempi, dalla diffusione di tecniche di comunicazione politica ormai quasi completamente social, le quali, fungendo da catalizzatori significativi ed imprescindibili per il rafforzamento del consenso attorno al programma politico e del suo promotore, hanno consentito e consentono una esposizione costante delle idee e delle iniziative politiche dei candidati alla guida della Regione durante la campagna elettorale, e, una volta eletti, anche nel corso dell'attività in veste istituzionale che essi sono chiamati a condurre e svolgere in qualità di Presidenti».

<sup>44</sup> R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 2-3, 2000, 468, osserva che con l'elezione diretta vengono meno quei tratti dell'esperienza italiana e della tradizione europea che sono la collegialità dell'esecutivo e la responsabilità politica nei confronti dell'Assemblea.

<sup>45</sup> In questi termini v. S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, cit., 4 ss.

<sup>46</sup> Cfr. A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4, 2010, 754.

<sup>47</sup> *Ibidem*, 771. Cfr. anche A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rass. parl.*, 4, 2012, 907 ss.

espressa da un popolo, che è ridotto a soggetto privo di pluralità e disposto a delegare le funzioni pubbliche ad un solo personaggio<sup>48</sup>, e non ad un sistema istituzionale retto da contrappesi che garantiscono equilibrio. La pretesa dei «governatori» stride anzitutto con il profilo fortemente «amministrativo» delle Regioni, di cui si è detto: verrebbe proprio da interrogarsi circa la necessità per questa piega «presidenzialistica» laddove le funzioni pubbliche hanno carattere prevalentemente gestionale, essendo ormai le Regioni chiamate a provvedere ad un'erogazione efficace dei servizi, ma senza onere di scelte «di sistema» a beneficio delle rispettive comunità. Ma tale pretesa suona stonata soprattutto per la demagogia di cui è intrisa la sottostante «narrazione» della democrazia.

Come si è già osservato altrove<sup>49</sup>, la funzionalità principale attualmente tanto decantata della democrazia è quella del voto dell'elettore a beneficio dell'investitura «diretta» di un vertice dell'esecutivo – sia esso il *premier* o il Presidente di Giunta o il Sindaco – che non si vuole più come investitura «mediata». La trama di interazioni tra vari attori – partiti politici e loro proiezione nell'organo rappresentativo, presidenti delle assemblee, parti sociali – che è centrale negli assetti di potere costruiti a partire dall'assemblea rappresentativa, viene considerata superflua quando l'organo esecutivo deriva dall'elezione popolare. La narrazione è che occorre restituire potere al cittadino elettore: restituzione che trova nel momento elettorale la sua sublimazione.

L'intento di rendere l'elettore determinante nell'individuazione dell'organo esecutivo poggia su una nozione piuttosto primitiva di democrazia, che ruota unicamente intorno al voto e prescinde da altri meccanismi di coinvolgimento dei cittadini, che sarebbe auspicabile avvenissero nella quotidianità e non solo alla chiusura di una legislatura; e promette – nel caso delle Regioni – la consacrazione di figure di cui i singoli territori pare non possano privarsi, in una visione distorta da cui emerge l'idea che solo queste figure possano garantire la prosecuzione delle politiche o meglio, di indirizzi prevalentemente amministrativi, che molto spesso sono apprezzati più per la contrapposizione che generano nei confronti dello Stato centrale, che per il «buon governo» che garantiscono alle comunità.

In questa prospettiva di tensione tra autonomie e Stato, e di demagogico richiamo alla volontà del popolo, molto opportunamente la sent. n. 64/2025 costituisce pertinente ammonizione, idonea a preservare i cardini della democrazia rappresentativa, ai quali non appartiene l'istituto del terzo mandato del

<sup>48</sup> N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, cit., osserva che «il divieto di essere eletti per più di un certo numero di mandati si rivelerebbe essere “offensivo” verso gli elettori, che sarebbero così considerati come degli “idioti”, incapaci – si suppone – di rimuovere un presidente sgradito».

<sup>49</sup> Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Il popolo e la governabilità*, in *Rivista AIC*, Lettera 07/2024 - La riforma costituzionale della forma di governo, 2024.

Presidente della Giunta regionale. E tuttavia, le cronache istituzionali dei mesi successivi alla pronuncia raccontano due sviluppi di segno esattamente opposto, che aggiungono opacità all'intera vicenda del terzo mandato.

Da un lato il Governo ha impugnato l'art. 1, co. 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento recante *Modificazioni dell'art. 14 della legge elettorale provinciale 2003 di aprile 2025*, che muta i requisiti di eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia. La legge provinciale contestata ha esteso il limite al numero dei mandati consecutivi per il Presidente della Provincia, e lo Stato non ha esitato a sollevare ricorso davanti alla Corte costituzionale.

D'altro canto, l'opportunità di legittimare il terzo mandato sta affacciandosi nei dibattiti della classe politica nazionale, e in particolare si assiste ad una maggioranza parlamentare tentata di ignorare la posizione del garante della Costituzione, per assecondare aspettative di varie forze politiche e salvaguardare equilibri di coalizione. Le due circostanze sembrano decisamente in contraddizione, e sul piano strettamente politico non si può fare a meno di biasimare l'assenza di coerenza e di posizioni trasparenti. Ma qui interessa la visuale giuridica, e in attesa che la Corte costituzionale giudichi la questione con riferimento alle autonomie speciali, il possibile correttivo – se si andrà in questa direzione – non potrà avvenire ad opera di nuove discipline regionali, ma solo eliminando quel principio fondamentale del divieto del terzo mandato, che la Corte ha appena elevato a baluardo della democrazia dei sistemi politici territoriali. Occorrerà spiegare al Paese, in questa eventualità, che non è vero nulla di quanto la Corte costituzionale ha argomentato nella sent. n. 64/2025: né che l'elezione diretta è bene che sia accompagnata da un «contraltare», né che forme di cristallizzazione della rappresentanza sono più probabili laddove mancano «forze fresche nel meccanismo rappresentativo».