

**LIMITI ALLA RIELEZIONE DEGLI ORGANI POLITICI E PRINCIPIO DEMOCRATICO
(CON PARTICOLARE RIGUARDO AL D.D.L. COST. A.S. 935 E AI PRESIDENTI DELLE REGIONI)**

di *Francesco Saverio Marini* (*)

Abstract: Il contenuto avvia una riflessione sulla *ratio* delle previsioni che interdicono il superamento di un certo numero di mandati consecutivi per gli organi politici di natura elettiva diretta. Il tema si presenta di grande attualità, soprattutto in relazione al recente disegno di legge di revisione costituzionale, che prevede, tra l'altro, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e, all'avvicinarsi delle tornate elettorali per i Presidenti delle Regioni ad autonomia ordinaria, in cui il nodo potrebbe assumere rilevanza in concreto.

The essay deals with the regulation of consecutive mandates regarding elected political bodies. As a matter of fact, it is forbidden to exceed a precise number of consecutive mandates. This topic is extremely significative since the next elections of regional presidents with ordinary statute and the recent constitutional revision draft law which also includes the direct election of the prime minister.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Presupposti e finalità delle limitazioni alla possibilità di rielezione.* – 3. *Il progetto di riforma costituzionale e l'assenza del divieto di rielezione del Presidente del Consiglio eletto direttamente.* – 4. *Il divieto di rielezione del presidente della regione.* – 5. *Il problema della modifica senza l'espresso divieto: il caso della Liguria.*

1. *Premessa*

I termini entro cui sia possibile restringere o eliminare il diritto di elettorato passivo dei cittadini rappresenta da sempre una questione in grado di incidere, quasi ontologicamente, sull'assetto concreto della forma di Stato, attesa la sua evidente capacità non solo di intersecare in via indiretta lo stesso diritto di elettorato attivo, ma anche, in senso più ampio, di condizionare e conformare il *quomodo*, e talvolta l'*an*, della democraticità di un ordinamento (1).

La perfino ovvia considerazione appena formulata si impone come sfondo teorico all'interno del quale collocare l'analisi di quelle peculiari forme di limitazione dell'elettorato passivo consistenti nella fissazione di un insuperabile numero massimo di volte in cui un cittadino possa essere investito di un ruolo politico-istituzionale di natura elettiva diretta.

È, quest'ultima, una declinazione specifica del tema che pare destinata a riguadagnare una accentuata attualità, soprattutto in relazione a due rilevanti passaggi della vita istituzionale dei prossimi mesi. Da un lato, lo svolgimento dell'iter parlamentare avente ad oggetto il disegno di legge di revisione costituzionale che contempla, tra l'altro, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (2). Dall'altro lato, l'approssimarsi di tornate elettorali regionali rispetto alle quali è da attendersi che acquisisca rilievo nell'agenda del dibattito pubblico il punto relativo all'immediata applicabilità dell'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 e del limite, in esso prefigurato, che impedisce di travalicare i due mandati consecutivi per il presidente della regione.

Sembra dunque di qualche utilità svolgere alcune sommarie osservazioni sia, in via generale, sulla *ratio* delle previsioni che interdicono il superamento di un certo numero di mandati consecutivi per gli organi politici eletti direttamente, sia sui profili della stessa questione che più specificamente attengono ai due casi cui si è fatto cenno.

(*) F.S. Marini è prorettore per gli Affari giuridici e professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata".

(1) Autorevole dottrina ha sostenuto come una compiuta e organica disciplina in materia di limitazioni all'elettorato passivo è "indispensabile per una democrazia compiuta [poiché] la corregge o la limita. Questa disciplina, infatti, è ispirata all'esigenza [...] di sottoporre la stessa scelta popolare a limiti, così come vuole l'articolo primo della Costituzione [...]. Tutto ciò vuol dire che la democrazia – intesa come governo del popolo – deve sottostare anch'essa a norme, che temperano le decisioni popolari, nel nome di altri interessi pubblici [...]." (Così S. Cassese, *Democrazia e cariche pubbliche*, in S. Cassese, B.G. Mattarella (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1996, 10.)

È stato altresì notato che l'elettorato passivo debba esser considerato una estrinsecazione della libertà personale e la concretizzazione della partecipazione al governo della cosa pubblica tipica di un ordinamento democratico-costituzionale (cfr. R.G. De Franco, voce *Riserva di legge*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, 108; A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, 50; E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, 42; P. Caretti, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2011, 172.

(2) Iter avviato, com'è noto, il 15 novembre 2023, con la presentazione da parte del Governo al Senato della Repubblica del d.d.l. cost. A.S. 935.

2. Presupposti e finalità delle limitazioni alla possibilità di rielezione

Deve anzitutto constatarsi come tanto nell'ordinamento italiano quanto in altri ordinamenti siano disciplinate una serie di ipotesi, di vario genere, nelle quali i soggetti che occupano ruoli istituzionali elettivi vanno incontro a forme di limitazione della possibilità di rielezione. Ai fini della valutazione dal punto di vista del loro fondamento costituzionale delle discipline in parola, è indispensabile operare una preliminare distinzione basata sulla natura degli organi per i quali vige il divieto: tale divieto, infatti, assume una connotazione differente e risponde a esigenze diverse (e, per certi versi, opposte) a seconda che si tratti di organi appartenenti al circuito democratico-rappresentativo (3) (e dunque di natura politica) o invece individuati sulla base di requisiti di carattere tecnico-attitudinale, che possono essere qualificati *lato sensu* come organi di garanzia.

Per gli organi di garanzia in senso stretto (4), o per quelli di alta amministrazione (5), infatti, la finalità per la quale il divieto viene introdotto è ragionevolmente da ricondurre in misura prevalente (se non esclusiva) all'esigenza di tutelare la loro indipendenza, la quale si pone come elemento strutturale e caratterizzante della funzione (6). È del resto evidente che sottoporre all'eventualità di una conferma il titolare di un organo di garanzia, o consentirne la rielezione, potrebbe accrescere il rischio di un esercizio della relativa funzione condizionato dall'aspirazione a ricoprire nuovamente il ruolo: un esercizio, cioè, nel quale – almeno in astratto – possano trovare indebito spazio forme di compiacenza nei riguardi degli interessi dei soggetti cui spetta il potere di procedere alla conferma o alla rielezione (7).

V'è però anche da dire che, rispetto alla finalità dell'indipendenza, affidarsi esclusivamente al divieto di conferma o di rielezione nell'incarico potrebbe risultare inadeguato o produrre, addirittura, un paradossale effetto contrario. Ciò vale, in particolare, proprio per il divieto di rielezione. Infatti, mentre la mera conferma viene solitamente considerata un passaggio quasi automatico (in assenza di ragioni che possano fondatamente condurre a una valutazione di demerito nell'esercizio delle funzioni), il divieto di rielezione potrebbe indurre il titolare dell'organo a procacciarsi preventivamente incarichi alternativi, compiacendo o favorendo alcuni destinatari, diretti o indiretti, dei propri atti.

Si tratta, ovviamente, di situazioni patologiche, per fronteggiare le quali l'ordinamento appresta una serie di misure atte a evitarle, tra le quali rientrano la configurazione di alcuni di tali comportamenti come fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione (si pensi, ad esempio, all'abuso d'ufficio) o la previsione di divieti temporanei ad assumere determinati incarichi per i soggetti che abbiano esercitato poteri pubblici autoritativi o negoziali (il c.d. divieto di *pantouflage*) (8).

Quanto appena rilevato contribuisce certamente a spiegare perché, in altri ordinamenti, si scelga talvolta di perseguire le esigenze di indipendenza degli organi di garanzia attraverso la modalità della nomina "a vita" (come accade, notissimamente, per i giudici della Corte Suprema statunitense) o, quantomeno, della nomina fino al raggiungimento dell'età per il trattamento di quiescenza obbligatorio.

Ad ogni modo, certamente diverse da quelle di cui si è finora detto debbono essere le finalità per le quali vengono introdotte restrizioni alla rielezione dei soggetti che impersonano organi democratici, benché rinvenire quali esse effettivamente siano è operazione non priva di complessità. In via di estrema sintesi, le ragioni che giustificerebbero tale genere di limitazione sono individuate da una parte della dottrina e della giurisprudenza (9) nelle seguenti finalità principali (tra esse alternative o cumulative): la necessità di salvaguardare la libertà del voto, l'esigenza di assicurare la *par condicio* dei candidati, il bisogno di evitare un'eccessiva concentrazione di potere pubblico con i connessi rischi di derive autoritarie.

(3) Nell'ordinamento italiano, com'è noto, il divieto di rielezione per gli organi politici, solitamente (ma non sempre) operante dopo il secondo mandato, riguarda tra gli altri il presidente della regione e il sindaco.

(4) Il divieto di rielezione per gli organi di garanzia è diffusissimo; nell'ordinamento italiano ne sono interessati, tra gli altri, i giudici costituzionali, i componenti del Csm, i componenti dei consigli di presidenza delle magistrature speciali, i componenti di diverse autorità indipendenti, ecc.

(5) Anche nei rari casi in cui gli organi amministrativi, solitamente di vertice, sono scelti attraverso la tecnica dell'elezione, è previsto il divieto di rielezione. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella legislazione universitaria nella quale è stato introdotto il divieto di rielezione del rettore o il divieto di rielezione dopo il secondo mandato per molteplici organi di vertice di articolazioni interne agli atenei (dai dipartimenti alle facoltà).

(6) Con riferimento alle limitazioni del diritto di elettorato passivo, cfr. R. Rolli, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 129.

(7) In questo senso, per quanto concerne il Csm, cfr. A. Piraino, *La sorte incerta del sistema elettorale del CSM*, in *Magistratura*, 2014, 1-2, 20.

(8) Ma anche tali rimedi, a ben vedere, non garantiscono necessariamente (almeno per come sono attualmente congegnati) il conseguimento di risultati ottimali: essi, invero, da un lato rischiano di esporre con facilità all'esercizio dell'azione penale anche coloro che, a valle dell'accertamento penale, risultino aver esercitato correttamente le pubbliche funzioni loro affidate, rendendo pertanto quei ruoli poco attrattivi; dall'altro lato, il divieto di *pantouflage* e altri strumenti analoghi si prestano a essere elusi, più o meno agevolmente, da parte del soggetto che eserciti infedelmente le sue funzioni, rivelandosi in questi casi inadatti a raggiungere il risultato per cui sono stabiliti.

Su un'analisi del fenomeno cfr. Anac, *Relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Anac nel 2021*, 23 giugno 2022.

(9) Per una panoramica sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e di non candidabilità, cfr., *ex plurimis*, Corte cost. n. 46/1969, n. 108/1969, n. 166/1972.

Si tratta, tuttavia, di finalità il cui perseguimento, per quanto si sta per dire, non sembra possa utilmente avvenire – quanto meno alla luce di una lettura sistematica del quadro costituzionale e dei dati di fatto – attraverso l'introduzione dei divieti di rielezione di cui si parla.

Per quanto attiene, anzitutto, alla necessità di garantire la libertà del voto, alla quale fa riferimento la Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2023, il ricorso allo strumento della previsione di un numero massimo di mandati rischia a ben vedere di produrre addirittura risultati ossimorici. Il diritto a esercitare un voto libero, riconosciuto ai cittadini dall'art. 48 Cost., è infatti pacificamente ritenuto funzionale alla piena realizzazione del principio democratico. Allo stesso tempo, è ineliminabile dalla logica democratico-rappresentativa, costituendo anzi un pilastro teorico e pratico del suo buon funzionamento, la possibilità per i cittadini-elettori di far valere nei confronti dell'eletto la sua responsabilità politica (10): responsabilità che assume una dimensione concreta essenzialmente al momento delle elezioni successive, occasione nella quale l'elettore può "sanzionare" il soggetto precedentemente eletto e ora ricandidato (o il partito) che ha deluso le sue aspettative. In altri termini, la rappresentanza negli organi politici funziona nella sua pienezza non soltanto a patto che il rappresentante venga scelto dal rappresentato, ma altresì a condizione che quest'ultimo possa colpire il soggetto eletto ritenuto politicamente insoddisfacente con la mancata conferma nella titolarità dell'organo oppure con la revoca (in quest'ultimo caso entra in gioco il meccanismo del c.d. *recall*, ovvero, sotto altri profili, la sfiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo).

Appare dunque evidente che, se viene meno la possibilità di comminare una "sanzione politica" da parte dell'elettorato, a risultarne snaturata è l'intera dinamica sottesa al sistema democratico, poiché si produce il risultato di impedire che il rappresentante sia assoggettato al "momento della verità politica" costituito dal giudizio elettorale. In tal modo, lungi dal proteggere il diritto costituzionale all'esercizio di un voto libero, in realtà lo si depotenzia, interdiciendo la possibilità che attraverso di esso venga (anche) espressa una valutazione sulla precedente azione politica del candidato.

Del tutto diversi sono, ovviamente, i casi in cui l'ineleggibilità sia collegata all'esercizio di altre funzioni pubbliche (non politiche) idonee a incidere sulla sfera giuridica degli elettori (si pensi, ad esempio, ai prefetti, ai viceprefetti, ai funzionari di pubblica sicurezza, agli ufficiali superiori delle Forze armate (11), ecc.), la cui ineleggibilità alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica è stabilita, rispettivamente, dall'art. 7 del d.p.r. n. 361/1957 e dall'art. 5 del d.lgs. n. 533/1993). In tali casi, infatti, la *ratio* dell'ineleggibilità va ravvisata nell'intento di disinnescare il rischio che i soggetti facciano un uso strumentale e distorto delle funzioni di natura non politica di cui sono investiti, al fine di lucrare un vantaggio di carattere politico-elettorale.

Per quel che concerne poi l'argomento incentrato sulla esigenza di garantire la *par condicio* dei candidati alle elezioni, anch'esso presenta profili di problematicità. Si tratta di una motivazione che ha trovato una significativa valorizzazione sia nella giurisprudenza amministrativa (12) che in quella della Corte costituzionale (13), che tuttavia ha fatto leva soprattutto sulla prossimità tra eletto e comunità che si realizza nei livelli di governo locale. Impedire, infatti, la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali consentirebbe di scongiurare "anomale espressioni di clientelismo", "rendite di posizione" o "fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico-amministrativa locale" (14).

Se, tuttavia, la parità di condizioni dei candidati dovesse intendersi alterata solo dal fatto che uno di essi sia già risultato eletto nella precedente tornata, allora bisognerebbe coerentemente trarne il divieto di rielezione in senso assoluto, e non già soltanto dopo un certo numero di volte, per qualunque posizione politico-elettiva (dal parlamentare al consigliere circoscrizionale): una conseguenza tanto abnorme quanto difficilmente compatibile con la disciplina costituzionale in tema di diritto di elettorato passivo. Ma più in generale, la stessa aspirazione ad avere candidati che si trovino tutti in una medesima indifferenziata posizione sarebbe completamente disallineata rispetto alla logica democratico-rappresentativa, la quale semmai richiede proprio la loro differenziazione, non solo dal punto di vista dei propositi politici e delle idealità, ma anche sotto i riguardi delle qualità personali, professionali, esperienziali, ecc.

Qualora, invece, con il richiamo alla necessità di una *par condicio* tra i candidati si volesse far riferimento (in linea con il senso nel quale, in ambito elettorale, l'espressione viene comunemente utilizzata) all'accesso in condizioni

(10) La responsabilità politica nell'ordinamento italiano presuppone il potere del Capo dello Stato e delle Camere di disapprovare con aperta censura o, anche in forma indiretta, la condotta dei ministri e dei sottosegretari di Stato, il che di regola ha per effetto il loro ritiro dall'ufficio; in questo senso, v. S. Romano, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1947, 262.

Sul punto, è stato notato come il Capo dello Stato abbia (anche) un ruolo "coerente al funzionamento, o forse meglio sarebbe dire alla riattivazione del circuito di responsabilità politica e rappresentatività che riguarda Parlamento e Governo (nel rapporto con il corpo elettorale); un circuito che il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, è chiamato ad attivare e far funzionare, restando ad esso estraneo". Così B. Pezzini, *Intervento al Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, in <www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 20 dicembre 2021.

(11) Per uno spunto sulla partecipazione dei membri delle forze armate alla vita politica, cfr. G. Canale, *Le libertà dei militari*, in D. Morana (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 2^a ed.

(12) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765.

(13) V. Corte cost. n. 60/2023.

(14) In questi termini v., tra le altre, Cass., Sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765; 26 marzo 2015, n. 6128.

di parità ai mezzi radiotelevisivi di informazione e comunicazione, allora diventerebbe arduo scorgere la connessione tra tale obiettivo e la previsione di divieti di rielezione (15). In ogni caso, è vigente una disciplina legislativa (contemplata dalla ben nota legge n. 28/2000 e, in parte, nella coeva legge n. 150/2000) che, unitamente alla connessa attività svolta dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, mira a ottenere il risultato di una distribuzione equilibrata degli spazi radiotelevisivi e, più in generale, della propaganda elettorale, tenendo conto del livello di rappresentanza delle diverse forze politiche, così come sono oggetto di regolazione le spese elettorali e la loro entità. Rispetto, peraltro, all’accesso ai mezzi di comunicazione va considerato che l’irrompere di nuovi strumenti (a partire dai *social media*) ha già da tempo spostato – almeno in parte – i termini della questione su un piano diverso, restando comunque fermo che non è certo dalla configurazione di limiti alla rielezione che siffatte problematiche possano ricevere soluzioni di qualche consistenza.

Infine, si ritiene da taluno che la previsione di divieti di rielezione troverebbe giustificazione nell’esigenza di scongiurare temibili concentrazioni di potere pubblico e di impedire un’eccessiva immedesimazione tra l’organo e il titolare, tra la funzione pubblica e la persona fisica (16). In questa prospettiva il divieto di rielezione si presenterebbe, per usare le parole della Corte costituzionale, “un 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” (17). L’obiettivo sarebbe, in questi termini, difendere la democrazia da sé stessa, evitando cioè che siano le stesse scelte adottate dalla maggioranza del corpo elettorale ad agevolare degenerazioni autoritarie o a mettere in pericolo la possibilità dell’alternanza al potere. In altri termini, il divieto di rielezione rappresenterebbe un catalizzatore per la regola dell’alternanza: da un lato, infatti, la rotazione nelle posizioni elettive consentirebbe a nuovi *leader* di emergere, arricchendo il dibattito e l’indirizzo politico (18) di idee e prospettive inedite; dall’altro lato, il ricambio forzoso della *leadership* contribuirebbe a sventare i rischi comportati da una marcata personalizzazione del gioco politico e favorirebbe un fluido scambio di ruoli tra forze politiche di maggioranza e di opposizione, realizzando una più virtuosa dinamica democratica. Inoltre, chi si colloca in questo ordine di idee tende a ravvisare un ulteriore effetto positivo provocato dalla rieleggibilità limitata che consisterebbe nel ravvivare la partecipazione politica da parte dei cittadini. Questi ultimi, infatti, sarebbero più inclini ad un intervento attivo nel processo politico una volta acquisita la consapevolezza che il loro impegno può contribuire ad un reale cambiamento, saltando l’ostacolo che in questo senso può essere rappresentato dalla notorietà e dal consenso consolidati di un *leader* autorevole.

Anche ove si volesse ammettere, forse un po’ troppo illuministicamente, che tali vantaggi possano conseguire, in tutto o in parte, dall’interdire a soggetti già eletti la partecipazione alle successive competizioni, più sicure che eventuali sono di contro alcune criticità – anche di ordine costituzionale – discendenti dall’applicazione del divieto di rielezione agli organi del circuito democratico-rappresentativo. Sicché la sua introduzione dovrebbe essere preceduta da un’attenta ponderazione e confinata a quelle sole ipotesi in cui il divieto stesso si palesi come indispensabile e privo di alternative.

Alcuni riflessi e aspetti notevolmente problematici dei limiti alla rieleggibilità in ruoli politico-istituzionali sono già stati sopra accennati e vanno ribaditi: anzitutto, le conseguenze negative a carico dell’*accountability* politica, con la connessa alterazione della funzionalità della rappresentanza e l’indebolimento del principio democratico nell’unico ambito che gli è certamente proprio. Sicché, paradossalmente, per far meglio funzionare la regola democratica se ne ottunde una componente nevralgica.

(15) D’altronde, il problema dell’accesso e dell’utilizzo ai/dei mezzi di comunicazione è atavico e ha interessato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale sin dall’entrata in vigore dell’art. 21 Cost. Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre escluso, sin dalla sentenza n. 105/1972, che dal diritto di tutti di manifestare liberamente il proprio pensiero “con ogni mezzo” derivi che tutti debbano avere la materiale disponibilità di tutti i mezzi. Secondo la Corte, la norma deve essere interpretata nel senso che “a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne e di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi”.

Anche da autorevole dottrina è stato sostenuto che la norma costituzionale *de qua* rappresenti una garanzia del libero uso dei mezzi che ognuno ha a disposizione; cfr. in questo senso, C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958; conformemente, cfr. anche V. Crisafulli, *Problematica della “libertà d’informazione”*, in *Il politico*, 1964, 285; v. anche L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 17; ancora, nello stesso senso, P. Grossi, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, vol. I, t. 1, Torino, Giappichelli, 1991, 2^a ed. ampl.

Contra, cfr. S. Fois, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio televisivo*, in *Giur. cost.*, 1960, 1127.

(16) Ad esempio, l’elasticità e la cospicua concentrazione di poteri che detiene il Presidente della Repubblica, nonché il fatto che questi poteri vengono concentrati in un’unica persona, ha spinto una parte della dottrina a sostenere l’inopportunità della norma che consente la rielezione del Capo dello Stato (cfr. in questo senso G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in <www.rivistaiaic.it>, 31 maggio 2013, secondo il quale “è infatti consigliabile evitare che l’organo personale al quale la Costituzione assicura il mandato più lungo possa detenere una quota tanto rilevante di poteri – di influenza, mediazione, regolazione – per un periodo approssimativamente corrispondente a tre legislature”).

(17) V. ancora Corte cost. n. 60 del 2023.

(18) L’indirizzo politico è stato definito da autorevole dottrina come “la funzione che condiziona e dirige lo svolgimento di tutte le altre funzioni dello Stato [...] per significare che suo compito è di indirizzare il complesso delle attività statali verso un loro svolgimento unitario e coordinato, così che ognuna di esse concordi, almeno nelle grandi linee, con i fini fondamentali dell’ordinamento, che ne sono elementi caratterizzanti, accompagnandone i successivi svolgimenti” (Così C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973).

A ciò si aggiunga che il sostanziale superamento in questi casi del meccanismo della responsabilità politica non è probabile (possibile, certamente, ma non probabile) che resti senza ricadute sfavorevoli sull'esercizio delle funzioni di indirizzo politico. Si consideri, ad esempio, l'ambito delle politiche economiche di medio-lungo periodo: il soggetto eletto che sia consapevole della inconfigurabilità giuridica di una sua rielezione sarà incentivato a concentrarsi (salve ipotesi ancor meno commendevoli) su obiettivi di corto respiro, utili a determinare un beneficio politico pressoché immediato ma sconnessi da risultati destinati a maturare alla scadenza del mandato, della legislatura, della consiliatura, ecc.

Del pari, i divieti di cui si parla non rappresentano sicuramente un ostacolo (semmai l'opposto) per comportamenti di natura clientelare, se non addirittura corruttiva o integranti forme di abuso di potere: venendo meno la leva del perseguimento del consenso elettorale, è nell'ordine delle cose che si accresca il pericolo che il titolare dell'organo sia tentato dall'utilizzare strumentalmente il potere di cui al momento dispone per perseguire interessi personali, o creare rapporti e occasioni di rendita per il periodo successivo. È ben vero che una simile condotta non verrebbe di certo messa in atto da un politico virtuoso: è tuttavia fin troppo noto che le norme debbono essere congegnate non contando sulla virtù dei destinatari ma, secondo la massima tomistica, "*quantum ad facultatem agentium*", ossia tenendo conto delle caratteristiche concrete – che possono eventualmente essere di scarso pregio – di coloro cui si indirizzano e disincentivandone i comportamenti deteriori.

Non va neppure sottovalutato, da ultimo, il profilo riguardante le competenze e le capacità. Il divieto di rielezione, infatti, inevitabilmente spinge fuori dall'agone politico-elettivo anche i soggetti più competenti e preparati, impedendo di fatto che il sistema benefici con continuità di tali caratteristiche positive pure nei casi in cui esse si siano manifestate. Non pare dubbio, infatti, che la continuità nell'azione politica, quale che sia il livello territoriale al quale essa si colloca, assuma primaria rilevanza quando si tratti di affrontare questioni complesse, per la cui soluzione si richiedono costanza di intervento e attitudine alla programmazione pluriennale. È del resto noto che anche per gli operatori economici rappresenta un fattore di attrazione la possibilità di fare affidamento su un'azione politica che, quando è avveduta, possa altresì dispiegarsi in un arco di tempo non irragionevolmente breve.

Più in generale, sono molteplici gli elementi di fatto a suggerire che – diversamente da quanto talvolta si ritiene, in modo ingenuo o improvvido – tra i fattori che consentono all'attività politica di affinarsi e di produrre risultati apprezzabili si collocano anche (se non primariamente) l'esperienza e la conoscenza delle dinamiche istituzionali. Non è ovviamente detto che siano fattori sufficienti, ma impedire *tout court* che essi possano strutturarsi e consolidarsi non sembra un'opzione particolarmente accorta.

3. Il progetto di riforma costituzionale e l'assenza del divieto di rielezione del Presidente del Consiglio eletto direttamente

Non è al momento possibile formulare fondate previsioni sulla sorte cui andrà incontro l'ennesimo tentativo di riforma costituzionale che ha notoriamente preso avvio in sede parlamentare nel novembre 2023, con la presentazione in Senato da parte del Governo di un disegno di legge di revisione. Rilevanti sono le novità che un'approvazione della proposta produrrebbe sul piano costituzionale della forma di governo (19), a partire naturalmente dalla elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, ma è intempestivo analizzarle come se esse avessero raggiunto la loro conformazione definitiva: l'ovvia complessità del procedimento di revisione costituzionale implica doverosamente il coinvolgimento e l'apporto di tutte le forze parlamentari, sicché il testo che eventualmente dovesse raccogliere il consenso delle maggioranze necessarie potrebbe essere anche significativamente diverso da quello iniziale, con l'inserimento di emendamenti che non potrebbero non riflettersi sull'insieme delle norme e degli istituti contemplati nel progetto di partenza.

Ad ogni modo, alcune preliminari considerazioni possono essere svolte sul contenuto della proposta governativa – per quanto qui di interesse – in relazione alla mancata previsione nella originaria proposta del Governo del divieto di rielezione del Presidente del Consiglio. Previsione la cui introduzione pare invece essere ritenuta opportuna da parte di alcuni tra gli studiosi coinvolti nelle prime audizioni parlamentari che la competente commissione del Senato in sede istruttoria ha già intrapreso.

In proposito, può osservarsi quanto segue. Il disegno di legge di revisione ha l'obiettivo manifesto di garantire una maggiore stabilità governativa e di rafforzare gli istituti di democrazia rappresentativa, principalmente attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario, idoneo a garantire al Presidente eletto una maggioranza parlamentare in entrambe le Camere attraverso un premio riconosciuto alle liste, o ai candidati collegati, che riscuotono il consenso elettorale più ampio.

Non è difficile riconoscere nella vigente forma di governo regionale (20) il modello cui il progetto si ispira. Tuttavia, a differenza di quanto previsto per le regioni, il disegno di legge di revisione ha fatto a meno di contemplare il

(19) Sul tema cfr. L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX.

(20) Per un'analisi sulla forma di governo regionale alla luce delle interpretazioni offerte dalla Corte costituzionale, cfr. A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in <www.federalismi.it>, 16 marzo 2004; cfr. altresì M. Olivetti, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004, 435.

meccanismo del “*simul stabunt, simul cadent*”, ritenuto troppo rigido in ambito nazionale, preferendo optare per l’introduzione di una forma di parlamentarizzazione delle crisi di Governo (21), sia pure con alcuni significativi correttivi. In particolare, si esclude che possano formarsi più di due Governi per ciascuna legislatura e si richiede che il Presidente del Consiglio eventualmente subentrante venga scelto nell’ambito dei parlamentari della iniziale maggioranza (più precisamente, tra i parlamentari eletti in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto direttamente), con il vincolo di proseguire nell’attuazione degli indirizzi programmatici sui quali il precedente Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere.

In questo contesto, la scelta di non prevedere alcun limite alla rielezione del Presidente del Consiglio sembra fondarsi proprio sulla possibilità di una sua sostituzione. Una volta ammessa quest’ultima possibilità, infatti, l’inserimento di un divieto di rielezione per il Presidente eletto aprirebbe la porta al prodursi di effetti distorsivi e incoerenti. Si pensi, ad esempio, agli esiti paradossali che si determinerebbero nel caso in cui il Governo del Presidente del Consiglio eletto entrasse in crisi all’inizio della legislatura e venisse sostituito da un successivo Governo per la restante durata di essa: in una situazione del genere, il primo Presidente (durato per avventura pochi mesi e magari “semplice” parlamentare per il resto del tempo) sarebbe non rieleggibile, mentre il Presidente subentrante (che potrebbe aver svolto le sue funzioni per gran parte della legislatura), per il solo fatto di essere stato indicato dai gruppi parlamentari invece che dagli elettori, non andrebbe incontro a divieti. Ma anche la previsione di un divieto di rielezione condizionato alla circostanza che il Presidente eletto abbia svolto le funzioni per l’intera legislatura lascerebbe a desiderare, per l’evidente facilità con cui potrebbe essere aggirato dallo stesso Presidente eletto e dalla sua maggioranza: sarebbe sufficiente, infatti, aprire una crisi pilotata poco prima della scadenza elettorale, e addivenire alla nomina di un altro soggetto a successivo Presidente del Consiglio per un breve periodo, per disinnescare il divieto e renderlo sostanzialmente vano.

I rilievi critici di dettaglio potrebbero anche continuare, ma è forse opportuno mettere subito in luce il dato di sostanza più rilevante: ossia che il divieto di rielezione – che già presenta in via generale, come si è in precedenza chiarito, numerosi profili di problematicità – si mostra difficilmente compatibile con i sistemi in cui la figura del Presidente del Consiglio può essere individuata anche (o soltanto) per effetto della mediazione parlamentare e dell’indicazione dei gruppi politici presenti nelle assemblee rappresentative.

Del resto, il diritto comparato sotto questo profilo fornisce indicazioni univoche: in tutti gli ordinamenti in cui il vertice del Governo può essere sostituito senza ricorrere a elezioni anticipate ma semplicemente attraverso la mediazione del Parlamento, quando la maggioranza di esso sia disposta a sostenere un nuovo Governo, in tutti gli ordinamenti di questo tipo non è ammesso alcun divieto di rielezione dei Presidenti del Consiglio e si riscontrano, anzi, non rare ipotesi di permanenza ininterrotta nel ruolo lungo il corso di molteplici legislature (si pensi, ad esempio, ai casi di Margaret Thatcher, Helmut Kohl, Tony Blair, Angela Merkel) (22).

Diverso discorso deve essere sviluppato, invece, in relazione a quei sistemi nei quali il Parlamento non ha il potere di sfiduciare e sostituire il soggetto che svolge funzioni di governo in posizione apicale. In questi ordinamenti, la previsione di limiti alla rielezione può eventualmente trovare ragioni giustificative di altra natura, collegate alla radicale diversità che essi presentano rispetto alle forme parlamentari: si pensi anzitutto (e ovviamente) al presidenzialismo di tipo statunitense.

Il modello francese di semipresidenzialismo, infine, offre un’ulteriore conferma alle considerazioni che si sono sopra svolte: in esso, il Presidente della Repubblica – che è eletto direttamente dai cittadini ma non può essere sfiduciato dal Parlamento – è assoggettato al divieto di rielezione successivamente al secondo mandato, mentre analogo divieto non è stabilito (e configurarlo sarebbe incoerente con il sistema) per il Primo ministro, essendo la permanenza in carica di quest’ultimo condizionata, sia pure in forma attenuata rispetto a quanto non accada nel regime parlamentare, (anche) dal rapporto di fiducia con l’Assemblea nazionale. Coerentemente con l’esperienza comparata, il Governo, nel corso dell’iter parlamentare sulla riforma costituzionale della forma di governo, ha presentato un emendamento che ha previsto il limite dei mandati del Presidente del Consiglio contestualmente ad un emendamento che ne ha rafforzato il ruolo, riconoscendogli il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere. In altri termini,

Cfr. ancora, sul punto, 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, 251.

Più di recente, v. anche G. Guzzetta, *Forma di governo regionale e riforma dello statuto campano. Linee di continuità e annotazioni critiche*, in <www.federalismi.it>, 18 maggio 2016.

(21) È nota la differenza tra crisi di Governo c.d. parlamentare e crisi di Governo c.d. extraparlamentare; la prima ricorre nel caso in cui il Governo venga rimosso dalla carica attraverso un suo atto volontario (le dimissioni), benché obbligatorio; la seconda, invece, sussiste qualora il Governo ritenga, ad esempio, che non vi siano più le condizioni in Parlamento per attuare il proprio programma, rassegnando spontaneamente le dimissioni; così G. Guzzetta, F.S. Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2022, 308.

Nella storia repubblicana vi è una netta superiorità numerica delle crisi c.d. extraparlamentari, posto che solo due volte (nel 1998 e nel 2008) la crisi è stata originata dalla rielezione di una questione di fiducia e solo cinque volte Governi appena nominati non hanno ottenuto la fiducia.

(22) Per un’analisi del limite dei mandati nell’esperienza comparata, cfr. C. Fusaro, *Appunto in vista dell’Audizione per l’Indagine conoscitiva sul funzionamento delle disposizioni legislative concernenti l’elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia*, Camera dei deputati, I Commissione, XIII legislatura, seduta del 17 gennaio 2021.

l'attribuzione di poteri al Presidente del Consiglio in ordine alla prosecuzione della legislatura e la sostanziale introduzione della regola del *simul simul* ha indotto il Governo a bilanciare l'innovazione con la previsione di un limite ai mandati, sulla scorta di quanto accade a livello regionale e comunale.

4. Il divieto di rielezione del presidente della regione

Come si è accennato all'inizio, il tema del divieto di rielezione pare destinato a tornare di stretta attualità anche in relazione ai presidenti delle regioni ad autonomia ordinaria, per l'avvicinarsi di tornate elettorali in cui il nodo potrebbe assumere rilevanza *in concreto*.

Al riguardo, va anzitutto osservato che in un contesto normativo in cui vige l'elezione diretta del presidente della giunta regionale (accolta in tutti gli statuti ordinari), con l'operare della connessa regola costituzionale del "*simul stabunt, simul cadent*", il legislatore statale ha ritenuto – attraverso l'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 – di introdurre una norma di principio con la quale si richiede alla legge regionale di disciplinare la non immediata rieleggibilità del presidente allo scadere del secondo mandato consecutivo. Che tale disciplina statale configuri una formale disposizione di principio non sembra dubbio, essendo essa espressamente così qualificata dall'atto legislativo che la introduce ai sensi dell'art. 122 Cost. D'altro canto, è proprio questa circostanza ad alimentare l'interrogativo sulla efficacia applicativa della prescrizione.

Sul punto, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, si è infatti posto il problema di comprendere se una previsione in tal modo congegnata possa ricevere diretta e immediata applicazione anche in assenza di una corrispondente disciplina attuativa da parte del legislatore regionale, oppure se la sua efficacia sia subordinata all'adozione da parte regionale di una regolamentazione dell'intera disciplina elettorale, che contenga altresì un'espressa statuizione relativamente al limite dei due mandati (23).

Per tentare di sciogliere il dubbio è anzitutto indispensabile tener presente l'evoluzione del quadro costituzionale in cui la questione viene a inserirsi. La l. cost. n. 1/1999, nel varare ciò che viene diffusamente qualificato come un "anticipo" della più ampia revisione del titolo V della Costituzione portata a compimento nel 2001, ha apportato tra l'altro consistenti modifiche alla precedente formulazione dell'art. 122 Cost. Il testo oggi vigente di tale disposizione prevede, al comma 1, che "il 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"; questa "norma sulla produzione" viene poi a inserirsi in un sistema profondamente innovativo rispetto al modello regionale precedente, determinato dal novellato c. 5 dello stesso art. 122, ai sensi del quale, com'è noto, "il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto".

La medesima l. cost. n. 1/1999 ha avuto cura di contemplare anche, all'art. 5, una disciplina transitoria della materia in esame, disponendo che "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali" (la "vecchia" normativa elettorale qui richiamata era quella confezionata dalla l. n. 108/1968 e dalla l. n. 43/1995).

È in questo rinnovato contesto costituzionale che, a distanza di circa un quinquennio, il legislatore statale decide di avvalersi della competenza che l'art. 122, c. 1, Cost. gli attribuisce, adottando la menzionata l. n. 165/2004. Questo atto normativo – dopo aver premesso all'art. 1 che "il presente capo stabilisce, in via esclusiva, ai sensi dell'art. 122 Cost., i principi fondamentali in materia di elezione e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei consiglieri regionali" – dispone all'art. 2, c. 1, che "fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali". E tra i principi fondamentali di cui si parla si colloca, appunto, quello indicato alla successiva lett. 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".

È dunque alla luce del descritto apparato normativo che la questione in esame va valutata. Nello specifico, si tratta di chiarire se nella specifica materia di competenza concorrente tra Stato e regioni individuata dall'art. 122, c. 1, Cost., i principi fondamentali posti dalla legge statale siano in condizione di produrre a pieno i loro effetti anche facendo a meno di una disciplina regionale attuativa, oppure, al contrario, se i principi fondamentali in questione eslichino bensì l'effetto di vincolare i legislatori regionali a predisporre una conforme disciplina di dettaglio, ma non possano essere oggetto di integrale e immediata applicazione anche a prescindere dal richiesto intervento attuativo regionale (24).

(23) Cfr., sul punto, L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Regioni*, 2009, 487.

(24) Il problema generato dall'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 può essere per molti aspetti assimilato a quelli che sono posti dalle c.d. norme costituzionali programmatiche. È da ritenersi definitivamente superata la tesi secondo cui le norme programmatiche rimango-

Il punto è di non poco rilievo: una volta ritenuto che il solo effetto immediatamente prodotto dall'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 sia quello di porre un vincolo giuridico a carico del legislatore regionale in ordine alla sua attuazione, allora il principio del limite per il presidente di non superare il secondo mandato consecutivo non acquisirebbe una vincolatività giuridica immediatamente spendibile fintantoché lo stesso legislatore non abbia adottato una normativa attuativa improntata al principio medesimo. Mentre a conclusioni evidentemente inverse dovrebbe pervenirsi qualora si reputasse il principio *de quo* integralmente efficace anche in assenza della regolazione regionale attuativa: in questo caso, infatti, l'ineleggibilità (o, secondo una parte della dottrina, l'incandidabilità) del presidente della regione per un terzo mandato consecutivo opererebbe per forza propria, in via di diretta applicazione.

Il tema – già a lungo oggetto dell'attenzione di dottrina (25) e giurisprudenza costituzionale nella vigenza del titolo V anteriore alla riforma – non può oggi essere affrontato prescindendo dall'assetto fuoriuscito dalla revisione del 2001 in materia di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, con peculiare riferimento a quella concorrente.

In proposito, relativamente alla questione specifica (26) di cui ci si sta occupando, due sono gli approcci interpretativi principali. Secondo una prima tesi, la mancata posizione da parte del legislatore regionale di una conseguente normativa di dettaglio non varrebbe a rendere inattiva l'efficacia dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale. A ritenere diversamente, si osserva, finirebbe per essere consentito alle regioni di vanificare la *ratio* dell'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali in materia di ineleggibilità; tanto più che, con riguardo all'ipotesi di elezione diretta del presidente della giunta, il limite del doppio mandato è forse la più significativa tra le restrizioni alla eleggibilità. Ne deriverebbe peraltro – si rileva, nella stessa ottica interpretativa – l'irragionevole risultato di avere un sistema di autonomie regionali omogeneo per quanto riguarda la forma di governo, ma territorialmente frammentato con riferimento ai limiti di accesso alla carica di vertice.

In questa prospettiva, in definitiva, l'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 sarebbe solo formalmente una norma di principio, presentando in realtà un grado di determinatezza e di inequivocità tale da risultare immediatamente applicabile anche prescindendo da interventi regionali attuativi.

Una seconda, preferibile tesi imposta invece il problema a partire dal tenore letterale dell'art. 2, c. 1, lett. f), e dalla sua espressa autoqualificazione come “principio fondamentale”, leggendo questi dati alla luce della vigente disciplina costituzionale riguardante la legislazione concorrente. In questa linea di pensiero, può anzitutto osservarsi che la disposizione legislativa statale, benché contraddistinta da una ampiezza della fattispecie certamente contenuta, non pare comunque esaurire tutti i possibili risvolti concernenti la disciplina del divieto del doppio mandato consecutivo. Ad esempio, ne sono lasciati impregiudicati profili niente affatto secondari, quali il regime da applicarsi in caso di cessazione anticipata dalla carica di presidente della regione o il *quantum* di tempo che deve trascorrere prima che si possa recuperare l'eleggibilità. Si tratta di aspetti che invero contribuiscono in maniera determinante a ottenere una regolazione completa e applicabile del limite del doppio mandato e che sono rimessi alla regione nell'esercizio della competenza legislativa in materia.

A ciò si aggiunga che l'art. 2, c. 1, lett. f) subordina con una certa chiarezza l'operatività del divieto del doppio mandato all'adozione, da parte di ciascuna regione, di una regolamentazione dell'intera materia elettorale, di cui il divieto in esame rappresenta soltanto una parte, per quanto importante. Sicché, nei casi in cui faccia difetto tale disciplina regionale coestensiva rispetto alla materia, da ciò sembra esatto trarre un ulteriore argomento nel senso della improduttività di effetti immediati da parte della previsione statale.

Questa seconda linea interpretativa, d'altro canto, ha notoriamente ricevuto anche l'avallo da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione (27). Le Sezioni unite hanno infatti avuto modo di precisare che “qualora una Regione non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell'art. 122 Cost., comma 1, e della L. 2 luglio 2004, n. 165, art. 2, è applicabile, nei confronti dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere regionale prevista dalla L. 23 aprile 1981, n. 154”. E ciò perché – sempre secondo la stessa pronuncia – l'art. 2 della l. n. 165/2004 è “diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di

no prive di effetti in assenza dell'*interpositio legislatoris*, dal momento che è stato da tempo convincentemente mostrato in dottrina che, anche prima dell'intervento attuativo, tali norme sono comunque in grado di esprimere degli effetti (v., in questo senso, V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, spec. 27 ss.; A. D'Atena, *I principi ed i valori costituzionali*, in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 4ª ed., 19 ss., spec. 30 ss.). Ciò non toglie, tuttavia, come osserva la medesima dottrina, che in assenza di attuazione l'efficacia delle norme programmatiche resti, comunque, soltanto parziale e non piena, sicché l'obiettivo normativo da esse individuato può ritenersi integralmente conseguibile soltanto a seguito della necessaria disciplina di dettaglio.

(25) V., in argomento, A. Anzon, voce *Legge cornice*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII; cfr. altresì A. Pizzorusso, voce *Legge cornice*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. I.

(26) Cfr., *ex plurimis*, G. Perniciario, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: “nuovi” principi e “vecchia” disciplina statale*, in *Rass. parl.*, 2008, 508; A. Sterpa, *Commento all'articolo 1*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2005 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, 1.

(27) Ci si riferisce a Cass., S.U., 25 luglio 2006, n. 16898.

ineleggibilità previste dalla legge statale”. Peraltro, anche la giurisprudenza di merito è pervenuta a esiti interpretativi analoghi (28).

Infine, nella stessa direzione sembrano manifestamente incanalarsi sia i lavori preparatori della l. n. 165/2004 sia la già menzionata disciplina transitoria prevista dall’art. 5 della l. cost. n. 1/1999.

In particolare, nei lavori preparatori – che certamente non hanno carattere di criterio interpretativo dirimente, ma possono essere di qualche utilità nel confermare un risultato ermeneutico cui possa autonomamente giungersi sulla base dei canoni interpretativi letterale e sistematico – si dà esplicitamente conto del fatto che “il rinvio alla normativa regionale assicura la non immediata applicabilità della disposizione statale che richiede l’intervento di diretta regolazione regionale”.

Per quanto invece concerne la l. cost. n. 1/1999, si è già riferito che essa, dopo aver riformulato l’art. 122 Cost. assegnando la materia elettorale regionale alla potestà legislativa concorrente, nel suo art. 5 introduce un regime transitorio per effetto del quale, fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali (incluse, evidentemente, quelle regionali), l’elezione del presidente della giunta regionale “si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali”. Anche questo dato normativo sembra dunque corroborare l’interpretazione secondo cui per ottenersi una normativa elettorale regionale suscettibile di applicazione si richiede la concorrenza di entrambe le fonti (legge statale e legge regionale), ciascuna per la sua porzione di competenza, non essendo allo scopo sufficiente il solo intervento dello Stato.

Gli argomenti riferiti, nel loro insieme, rendono dunque più persuasivo l’indirizzo interpretativo che richiede la mediazione della legge regionale per rendere efficace l’ineleggibilità del presidente della regione a partire dal terzo mandato consecutivo. In altri termini, tale ineleggibilità, individuata come principio vincolante per il legislatore regionale dall’art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004, sembra preferibilmente da qualificarsi come limite la cui applicazione è subordinata all’avvenuta adozione di una conforme disciplina legislativa regionale, la quale introduca “una regolamentazione della intera materia elettorale” e fornisca “un quadro organico e coerente della materia” (29).

5. Il problema della modifica senza l’espreso divieto: il caso della Liguria

Resta un ultimo aspetto che può essere di qualche interesse esaminare sommariamente. Ritenendo maggiormente fondata – come qui si ritiene – la posizione interpretativa che esclude la diretta applicabilità del vincolo *ex* art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004, si individua conseguentemente come percorso obbligato per rendere operativo tale limite l’esercizio da parte del legislatore regionale della sua competenza nell’ambito elettorale.

Pertanto, nessuna conseguenza problematica si riscontra in tutti i casi in cui la legge regionale sia intervenuta, non soltanto introducendo una nuova e organica disciplina di dettaglio della materia elettorale, ma altresì stabilendo espressamente la non eleggibilità del presidente della regione per più di due mandati consecutivi. È il caso, ad esempio, delle vigenti previsioni nella Regione Emilia-Romagna (art. 7 l. reg. n. 21/2014), nella Regione Lazio (art. 2, c. 5-bis, l. reg. n. 2/2005), nella Regione Lombardia (art. 1, c. 10, l. reg. n. 17/2012), nella Regione Veneto (art. 6 l. reg. n. 5/2012).

Molto più complessa è, invece, la situazione che si verifica quando il legislatore regionale, pur avendo dettato norme in materia elettorale, non abbia però inteso stabilire in modo esplicito alcun limite numerico alla possibilità di rielezione del presidente della regione.

È quanto, ad esempio, accaduto nella Regione Liguria, in cui una disciplina della intera materia elettorale è stata adottata soltanto con la relativamente recente l. reg. n. 18/2020, dal titolo “disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria”. In tale atto normativo, tuttavia, non si riscontra in alcun luogo l’espresa previsione della “non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto” (come recita l’art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004). L’unica previsione contenuta nella l. reg. ligure n. 18/2020 idonea a giocare un ruolo rispetto al tema in esame è quella dell’art. 9, ai sensi del quale viene operato un rinvio alle “altre disposizioni vigenti nell’ordinamento in materia”, che si applicano “in quanto compatibili”.

È evidente che il rinvio in parola ha carattere generale e non sembra indirizzato ad alcun punto peculiare. Tuttavia, anche valorizzando le possibilità di una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata, proprio la generalità del rinvio può senz’altro consentire una sua estensione al contenuto dell’art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004, che senza dubbio rappresenta una “disposizione vigente nell’ordinamento in materia”. Si tratta di un’interpretazione possibile e quindi, in questo contesto, da preferirsi a quella alternativa che condurrebbe invece a ravvisare nel tessuto normativo della l. reg. n. 18/2020 un vizio di legittimità costituzionale. Infatti, la mancata espresa previsione in essa della non immediata rieleggibilità del presidente della regione dopo due mandati consecutivi entra in rotta di collisione con

(28) V. App. Milano, Sez. IV, 20 maggio 2011, n. 1404, la quale segue in sostanza la preferibile impostazione riferita nel testo, osservando tra l’altro che con l’art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004 “lo Stato ha inteso dare attuazione alla norma costituzionale dettando i principi fondamentali che la normativa regionale deve attuare in materia di cause di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta” e aggiungendo che “l’impianto della norma in esame, nella sua chiarezza ed univocità, alla luce del dettato costituzionale, porta ad escludere efficacia immediatamente precettiva al principio del divieto del terzo mandato consecutivo di cui alla lettera f)”.

(29) Per riprendere le parole utilizzate da App. Milano, Sez. IV, n. 1404/2011, cit.

quanto stabilito, in termini di principio, dalla l. n. 165/2004 e conseguentemente, in via indiretta, con l'art. 122 Cost. Peraltro, mette appena conto di evidenziare che questa disciplina regionale continuerebbe in ogni caso a produrre effetti fintanto che non intervenisse a suo carico una sentenza di annullamento da parte della Corte costituzionale.

Seguendo dunque la lettura proposta, nella Regione Liguria il limite del doppio mandato presidenziale può ritenersi pienamente operante non in forza, *sic et simpliciter*, dell'art. 2, c. 1, lett. f), l. n. 165/2004, ma esclusivamente in virtù del rinvio desumibile dall'art. 9 l. reg. n. 18/2020 al contenuto normativo della disposizione legislativa statale.

Ricostruita in questi termini la vigenza del limite di rieleggibilità, resta da porsi l'interrogativo circa il *dies a quo* della sua decorrenza. Al riguardo va anzitutto constatato che indicazioni specifiche non possono trarsi né dalla disciplina di principio statale (che non prende in considerazione questo aspetto) né, tanto meno, dalla l. reg. n. 18/2020. In un siffatto contesto normativo, la soluzione che si mostra maggiormente conforme al dettato costituzionale consiste nel ritenere che il computo dei mandati consecutivi debba iniziare a partire dalle elezioni successive all'entrata in vigore della l. reg. n. 18/2020 che, sia pure *per relationem*, ha introdotto nella Regione Liguria il limite in questione.

Come si è ricordato in apertura di questo contributo, infatti, la previsione di ipotesi di ineleggibilità, incidendo sul diritto di elettorato passivo, restringono un'attribuzione politica essenziale del cittadino, costituzionalmente garantita dall'art. 51 (30). Pertanto, in difetto di un'espressa statuizione normativa in tal senso, l'applicazione in via retroattiva di una simile restrizione deve a rigore essere esclusa. A conforto di questa conclusione, peraltro, si pone anche la giurisprudenza costituzionale, nella quale si è ripetutamente ribadito che “una speciale limitazione alla sfera di capacità del soggetto oper[a], di regola, per situazioni che si determinano successivamente alla imposizione del limite” (31).

* * *

(30) La Corte costituzionale ha rilevato come le restrizioni al diritto di elettorato passivo sono ammissibili “soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti e secondo le regole della necessità e della ragionevole proporzionalità” (Cosi' Corte cost. n. 257/2010). In precedenza, la medesima Corte costituzionale aveva assegnato al diritto di elettorato passivo carattere di inviolabilità, affermando altresì che lo stesso possa essere limitato “unicamente da [parte di] leggi generali [...] soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza” (Corte cost. n. 235/1988).

(31) In questi termini, ad es., Corte cost. n. 133/1997.