

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	--

**IL LIMITE AL NUMERO DEI MANDATI CONSECUTIVI  
PER LE CARICHE ELETTIVE MONOCRATICHE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	---

Il dibattito, tanto politico quanto giuridico, attorno al divieto per i Presidenti delle Regioni di svolgere un terzo mandato consecutivo è stato recentemente rinverdito dall'approvazione da parte del Consiglio regionale campano della legge reg. n. 16/24, impugnata dallo Stato e su cui è intervenuta la sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale, che già aveva avuto modo di occuparsi del limite del numero dei mandati consecutivi con riferimento ai sindaci.

Orbene, com'è noto, la legge n. 165/2004, legge quadro emanata ai sensi dell'articolo 122, primo comma, Cost., enuncia i principi fondamentali che le Regioni devono rispettare nel legiferare in materia elettorale. In particolare, in merito alle ipotesi di ineleggibilità, all' prevede quale principio fondamentale «la 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». La normativa regionale campana, dichiarando di «recepire» la previsione della legge appena richiamata ha previsto che «non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi» e ha altresì stabilito 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».

La legge regionale in parola è stata approvata con l'evidente intento di consentire al Presidente uscente, già al suo secondo mandato, di ricandidarsi per un terzo mandato consecutivo. Si tratta di una disciplina sostanzialmente identica a quella già approvata in passato da altre regioni. Si pensi alla legge elettorale della Regione Veneto (art. 27, comma 2, della legge reg. n. 5/2012, poi modificata dalla legge reg. n. 19/2018) e a quella della Regione Marche (legge reg. n. 5/2015). Entrambe le leggi elettorali in parola hanno riprodotto nell'ordinamento regionale il limite di due mandati consecutivi del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, ma lo hanno reso applicabile solo *pro-futuro*, consentendo, quindi, di non ricomprendere nel limite dei due mandati quelli già svolti prima dell'entrata in vigore della disciplina regionale.

Entrambe le leggi non sono state impuginate dallo Stato. Invero, con riferimento alle Marche, la suddetta previsione intervenuta nel 2015 appariva fortemente sospetta sotto il profilo della legittimità costituzionale in quanto elusiva della normativa statale, espressamente richiamata dalla legge regionale marchigiana. Di conseguenza, un chiarimento da parte della giurisprudenza costituzionale sarebbe stato auspicabile. (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.*, n. 6/2015, 3).

La scelta normativa operata dal legislatore campano, pertanto, non è affatto nuova nel panorama regionale e potrebbero farvi ricorso anche altre regioni. Questa volta, però, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 9 gennaio 2025, ha deliberato di impugnare l'articolo 1, comma 1, della legge reg. predetta, lamentandone il contrasto con l'art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165/2004, fonte interposta rispetto all'art. 122, primo comma, Cost. e facendo valere, inoltre, anche la violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive fissati dagli artt. 3 e 51 Cost. In particolare, il Governo ha evidenziato come la normativa oggetto di impugnazione avrebbe lo scopo di eludere il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	---

divieto di svolgere più di due mandati consecutivi rinvenibile nella legge quadro posto che la “censurata reintroduzione del divieto di terzo mandato, questa volta esplicita e specifica (v. il primo periodo della disposizione), avrebbe l’effetto di indurre un nuovo inizio del computo dei mandati già svolti, a solo vantaggio di un possibile interessato”.

Il carattere elusivo della disposizione campana sarebbe ancor più evidente, secondo il Governo, se si considera che con la legge regionale n. 4/2009, la Campania aveva già disciplinato la materia elettorale disponendo all’articolo 1, comma 3, che “si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia” tra le quali vi sarebbe, quindi, anche la legge n. 165/2004 (ritiene di non accedere a questa tesi M. Galdi, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica”, in Nuove Autonomie*, 3/2021, 657, nt. 31).

La scelta del Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale in via principale consentirà finalmente alla Corte di pronunziarsi sulla portata della previsione di cui all’art. 2, comma 1, lett. f), tutt’altro che pacifica. La dottrina nettamente maggioritaria, infatti, ha ritenuto la norma in questione di immediata applicazione a prescindere da una sua trasposizione da parte del legislatore regionale (G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, 2013, 46-47), dividendosi soltanto con riferimento all’individuazione del *dies a quo* ai fini del computo dei due mandati (S. Ceccanti, *Il tetto ai mandati qualifica l’ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi*, n. 19 del 2009).

Di contro, la giurisprudenza di merito intervenuta sul punto ha accolto la tesi della non applicazione immediata del limite, subordinandolo alla necessaria adozione di una normativa regionale che lo facesse proprio facendo leva sulla natura concorrente della potestà legislativa in materia di sistema elettorale regionale (Corte d’Appello Milano, sent. n. 1404/2011; Trib. Bologna, sent. n. 2509/2010; Corte d’Appello Bologna, sent. n. 453 del 25 marzo 2011, depositata il 20 aprile 2011). Le incertezze interpretative in ordine all’immediata applicabilità dell’art. 2, comma 1, lett. f), allora, sono il sintomo della concreta impossibilità di porre chiari e precisi confini fra norme di principio (statali) e norme di dettaglio (regionali) che spesso si registrano, più in generale, nell’ambito della potestà legislativa concorrente. Ciò benché la Corte abbia chiarito che i principi fondamentali sono chiamati a soddisfare “esigenze unitarie” al fine di assicurare una disciplina omogenea di un certo settore normativo su tutto il territorio nazionale, fermo restando che dette norme fondamentali possono essere ulteriormente svolte e attuate da parte del legislatore regionale (*ex multis* sent. n. 200/2009; sent. n. 70 del 2020).

L’orientamento della Corte costituzionale appena riferito può essere letto unitamente a quanto da essa recentemente affermato (sent. n. 60/2023) con riguardo ai limiti che incontrano le regioni speciali nel disciplinare il numero dei mandati consecutivi esercitabili dai Sindaci. Dette disposizioni debbono essere conformi ai principi della legislazione statale, “in ragione dell’esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all’art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale”. Un ragionamento, quello della Corte, estensibile a tutti i titolari di cariche monocratiche (N. Lupo, *Il no al “terzo mandato” come garanzia costituzionale*, in *Rivista il Mulino*, 2023) e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	---

che milita per l'applicazione immediata della previsione di cui dell'art. 2, comma 1, lett. f). La Corte costituzionale ha avuto modo di esprimere il proprio orientamento, smentendo la giurisprudenza di merito poc'anzi richiamata, nella recente sentenza n. 64 del 2025. Circa l'applicazione diretta del divieto di terzo mandato consecutivo per i presidenti delle Regioni, il giudice delle leggi ha chiarito che il rinvio operato alla legislazione regionale previsto all'art. 2, comma 1, lett. f), citato va invece inteso come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente a una normativa regionale che disciplini anche i casi di ineleggibilità), cui si rivolge, del resto, la legge n. 165 del 2004, fissando, in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., i principi fondamentali che il legislatore regionale deve seguire. Pertanto, per la Corte, con l'adozione delle prime leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, «da un lato, le regioni medesime potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato regolamentando gli spazi "interstiziali", ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata.

Dall'altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le regioni ordinarie – nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta – hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile».

Di conseguenza, nella Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo, secondo la Corte, con l'entrata in vigore della legge regionale della Campania n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale, la quale non solo non reca alcuna disposizione che a esso deroghi (né avrebbe potuto prevederla, perché sarebbe stata altrimenti costituzionalmente illegittima per violazione del più volte richiamato principio fondamentale), ma all'art. 1, comma 3, contiene un rinvio, «in quanto compatibili con la presente legge, [al]le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia».

Così argomentando il giudice delle leggi ha chiarito la portata del principio fondamentale recato dall'art. 2 comma 1, lett. f), facilmente annoverabile tra i principi fondamentali di carattere puntuale che, in quanto espressivi di esigenze uniformi di regolazione, trovano immediata applicazione, nel caso di specie a far data dal momento in cui il legislatore regionale ha esercitato la propria potestà legislativa in materia elettorale ai sensi dell'articolo 122 Cost.

Detto ciò, vi è un secondo argomento, di carattere sistematico, che corrobora la tesi dell'immediata applicazione del limite dei mandati sancito dalla legge quadro ed è rappresentato dall'articolo 9, quarto comma, dello Statuto speciale della Regione Siciliana, così come modificato dall'articolo 1, della legge cost. n. 2/2001, ove è previsto per il Presidente della Regione l'impossibilità di ricoprire più di due mandati consecutivi. Una norma avente rango costituzionale che, al di là del suo ambito di applicazione per la Sicilia, può essere utile prendere in considerazione quale *tertium comparationis* per una corretta interpretazione della portata della previsione di uguale tenore contenuta nella citata legge

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	---

quadro.

Infatti, in assenza di una ragionevole causa giustificatrice che induca a differenziare sotto questo profilo la Regione Siciliana dalle altre regioni, non è chiaro per quale motivo quest'ultime dovrebbero essere libere di introdurre o meno nel proprio ordinamento la suddetta causa di ineleggibilità, mentre il medesimo "margine di libertà" non sarebbe evidentemente riconosciuto alla Regione Siciliana, pur a fronte della medesima forma di governo regionale. Accogliendo la tesi della giurisprudenza di merito, le regioni ordinarie avrebbero la possibilità, come di fatto avvenuto, di eludere o ritardare l'applicazione nel loro territorio del divieto di terzo mandato consecutivo, anche attraverso l'omessa regolamentazione della materia. Di contro, la Regione speciale in parola risulta immediatamente vincolata all'osservanza del medesimo divieto in quanto espressamente contemplato dallo Statuto.

A prima vista, sembrerebbe trattarsi di una fattispecie in cui dal principio di specialità discenderebbero vincoli più stringenti rispetto a quelli delle regioni di diritto comune e non sarebbe certo la prima volta che le regioni speciali vengono a trovarsi in una posizione deteriore rispetto alle ordinarie (Cfr. G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5/2005, 1225; A. D'Atena, *Passato, presente e...futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 8 ss.). Tuttavia, con molta probabilità, non è questo il caso.

La necessità per il legislatore costituzionale di scolpire nello Statuto speciale siciliano il limite dei due mandati potrebbe, invero, spiegarsi con la circostanza che la Sicilia, avendo potestà legislativa esclusiva in materia di disciplina elettorale regionale (art. 3 St.), almeno in astratto, "non può incontrare [...] limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario", potendo sottrarsi all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165/2004, espressivi dell'esigenza di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost, solo ove ricorrano «condizioni peculiari locali» (Corte cost., sent. n. 143/2010). La scelta di positivizzare nello Statuto, quindi con norma di rango costituzionale, il limite dei mandati consecutivi del Presidente indica con certezza che detta causa di ineleggibilità non potrebbe essere derogata ad opera della potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana per condizioni di carattere locale, trattandosi di un principio generale di organizzazione applicabile all'elezione diretta di tutte le cariche monocratiche di governo posto a garanzia del diritto di elettorato passivo e del principio democratico. Lo stesso ragionamento in ordine al carattere unitario del suddetto principio vale quindi *a fortiori* con riferimento alle regioni ordinarie che, in quanto titolari di potestà legislativa concorrente in materia, sono immediatamente vincolate al rispetto del limite dei mandati consecutivi dalla previsione contenuta nella legge n. 165/2004, essendo sufficiente per imporre il suddetto principio alle Regioni in parola che questo sia stato previsto da una disposizione che rechi i principi fondamentali in materia elettorale.

In definitiva, la circostanza che la medesima causa di ineleggibilità sia contenuta tanto nella legge quadro del 2004 che nello Statuto speciale della Regione Siciliana è un chiaro sintomo della sua natura di principio unitario, correlato agli articoli 3, 5 e 51 Cost. e, di conseguenza, immediatamente applicabile all'insieme delle autonomie, ordinarie e speciali, che compongono la Repubblica.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 e 13 giugno 2025 Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana Il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche elettive monocratiche
---	---	--

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale qui richiamato c'è da chiedersi se il divieto operi anche per le altre Regioni speciali e, sul punto, è già intervenuta l'impugnativa dello Stato nei confronti della legge della Provincia autonoma di Trento e bisognerà vedere cosa deciderà la Corte. Certo, una risposta negativa differenzerebbe le Regioni speciali tra loro e occorrerebbe comprendere perché il legislatore costituzionale abbia inteso disporre il divieto per la sola regione Siciliana e non anche per la Provincia autonoma di Trento. Diversamente opinando e ritenendo il principio di portata generale, applicabile a tutte le Regioni, ordinarie e speciali, a prescindere dalla sua espressa previsione negli altri statuti speciali, il problema sarebbe risolto alla radice. Inoltre, rimane da capire se un eventuale modifica della legge 164 del 2004, pure prospettata, possa risolvere alla radice la questione. In definitiva, se si ritiene che si tratti solo di un problema di competenza dello Stato cui solo spetta determinare la durata delle cariche elettive monocratiche e il numero di mandati consecutivi esercitabili o se invece il divieto sia espressivo di un principio fondamentale di organizzazione ricavabile dall'articolo 51 e 3 della Cost. In tal caso, l'eventuale modifica del numero dei mandati consecutivi da parte del legislatore statale si potrebbe esporre comunque a delle censure di legittimità costituzionale.

#### Abstract

The Author focuses on the issue of the limit to the number of consecutive mandates of the President of the Region elected by universal and direct suffrage, which he considers immediately applicable to all regions, also in light of the provisions of the special Statute of the Sicilian Region.

Parole chiave: Presidente della Regione, divieto di terzo mandato consecutivo, Statuto speciale siciliano, elettorato passivo, cause di ineleggibilità.