



IL LIMITE DEL DOPPIO MANDATO ALLA IMMEDIATA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE: UNA QUESTIONE COMPLESSA.

di

Margherita Raveraira

*(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico
nell'Università degli Studi di Perugia)*

A dieci anni dalla L. costituzionale n. 1 del 1999, che ha dato inizio al processo di riforma del Titolo V della Costituzione, completato poi con la l. cost. n.3 del 2001, lo scenario di sfondo in cui si collocano le problematiche delle leggi elettorali che, quasi al termine della c.d. stagione statutaria¹, le Regioni si trovano ora concretamente ad affrontare, è ormai talmente arato nelle sue linee portanti², che sarebbe superfluo ripeterne qui puntualmente i vari nodi e passaggi, nell'intreccio tra disposizioni costituzionali, legislative statali, Statuti, orientamenti della giurisprudenza costituzionale ed opinioni della dottrina.

Interessa piuttosto sottolineare come la tardiva legge n. 165 del 2004, sui principi fondamentali in materia elettorale regionale ai sensi del comma 1 dell'art. 122 Cost., seppure sembra corrispondere ad una corretta tecnica di riparto della competenza concorrente tra Stato e Regioni, non prevedendo norme di dettaglio cedevoli³, non sia però esente da rilievi critici di varia natura.

¹ Al momento in cui si scrive, tutte le Regioni ordinarie, ad eccezione della Basilicata, del Molise e del Veneto, si sono dotate di un proprio Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost.

² Già all'indomani della legge costituzionale del 1999 numerosi sono stati i rilievi critici volti ad evidenziare giustappunto come la cattiva qualità redazionale delle formule redazionali, ridondante talvolta in vera e propria sciatteria, e la loro ambiguità sostanziale dessero conto, anche a prima lettura, di una progettazione non scevra di incoerenze nei rapporti tra potere centrale e poteri decentrati, nonché tra questi ultimi. Cfr. in tal senso per tutti, in particolare, R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, 527 ss.

³ Sono ben note le problematiche che, nella passata esperienza regionalistica, sono conseguite all'ammissibilità di norme statali "cedevoli" nelle materie concorrenti (tra le altre, in questo senso, sent. n. 214/1985 della Corte cost.); è altresì noto come, dopo la riforma del Titolo V Cost., alla luce dell'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative, statali e regionali, la stessa Corte, abbia escluso la possibilità di dettare norme

Nei limiti del presente contributo è da rilevare, quanto meno e se non altro, come la legge n. 165, se non si estende oltre gli ambiti materiali di cui all'art. 122, per quanto riguarda, tra questi, il "sistema di elezione", ne acquisisca peraltro una definizione decisamente "minimale"⁴, limitandosi a disporre l'individuazione "di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze ed assicuri la rappresentanza delle minoranze".

Anche a non volersi soffermare sulle eventuali implicazioni conseguenti ad un "principio" espresso con una formulazione così generica, rimane il fatto che la legge nulla stabilisce in merito a quei diversi ambiti che pure sostanziano la materia elettorale in senso complessivo, quali, ad esempio, quelli relativi alle pari opportunità all'accesso tra donne e uomini; a taluni profili, oggi tanto più attuali nelle odierne società complesse e tecnologiche, delle modalità di voto⁵; al procedimento elettorale, alla sua gestione amministrativa ed alle

suppletive statali in materia di legislazione concorrente, a meno che esse non corrispondano all'esigenza di perseguire finalità di tutela dell'unitarietà dell'ordinamento. Si veda, in particolare, la sent. n. 303/2003, nella quale la Corte ha per la prima volta enucleato il principio della c.d. attrazione in sussidiarietà; si veda anche, in tal senso, la sent. n. 196/2004, sul condono edilizio straordinario.

⁴ E', infatti, ampiamente noto come, dal più al meno, tale espressione possa essere intesa o in senso ampio ovvero in senso ristretto, tale, cioè, o da ricomprendere la disciplina del fenomeno elettorale nella sua interezza e complessità ovvero da limitarla ai soli meccanismi di vario tipo specificamente volti alla trasformazione dei voti in seggi. Per un'ampia ricostruzione dei possibili contenuti a cui rinvia la sintetica locuzione dell'art. 122, comma 1, Cost., si veda F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, A.FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della l.cost. 22 novembre 1999, n.1*, Giuffrè, Milano, 2001, 27 ss.

In dottrina le opinioni non sono concordi in merito all'interpretazione della espressione, di cui all'art. 122. Aderisce all'accezione più ampia in particolare C.FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M.CARLI-C.FUSARO (a cura di), *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, *Comm.cost.*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Bari, 2002, 103 ss, per il quale la legislazione regionale potrebbe disciplinare tutti i profili ricollegabili alla materia elettorale a partire da quelli relativi alla stessa capacità giuridica attiva e passiva sino alla legislazione c.d. di contorno, ed anche alla disciplina del contenzioso, ad eccezione dei profili giurisdizionali; altri diversamente (si veda, per tutti, F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale*, cit., 32), per quanto non ricompreso nell'accezione ristretta del "sistema di elezione", affermano la competenza del legislatore statale, trattandosi o di profili attinenti alla forma di Stato o comunque di taluni profili riconducibili a settori di competenza esclusiva di quest'ultimo ai sensi dell'art. 117 Cost. (quali quelli ascrivibili alla lett. m) del comma 2, sui livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali); altri, pur nel medesimo senso restrittivo, tendono piuttosto ad affermare l'espandersi della c.d. competenza residuale delle Regioni, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 117 Cost., in base ad argomentazioni sia di natura letterale in riferimento alle diverse espressioni, di cui al comma 2 dell'art. 117, in materia di "elezioni" dello Stato, del Parlamento europeo, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane; sia di natura sostanziale alla luce di un'interpretazione sistematica del complessivo contesto del Titolo V, in cui si situa l'art. 122, volta alla valorizzazione della legislazione regionale. Cfr. per tutti M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 464 ss.; M.COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria:ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, 844 ss.; ID., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, in particolare 224 ss

⁵ Si pensi, ad esempio, al voto elettronico o ad altre modalità.

relative competenze tra Stato e Regioni⁶; alla legislazione di contorno circa le campagne elettorali, la comunicazione politica e quant'altro.

Il che, se, da un lato, sembra esaltare l'autonoma scelta regionale⁷, dall'altro lato, è però suscettibile di dar luogo ad una sorta di corto circuito tra l'esercizio di quest'ultima e un possibile contenzioso di costituzionalità sollevato in ragione di "principi" vincolanti che, a torto o a ragione, si vogliano far discendere, oltre i ridotti limiti posti dalla l. n.165, dall'ordinamento⁸.

Comunque sia, in attesa di futuri sviluppi, questione particolarmente sensibile, tra le varie, è certamente quella relativa al c.d. limite di doppio mandato, di cui alla lett. f) dell'art. 2 della legge in parola, la quale stabilisce che le leggi regionali, nel disciplinare i casi di ineleggibilità, debbono prevedere la "non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto", peraltro "sulla base della normativa regionale adottata in materia".

Di là da quanto a prima vista si potrebbe ritenere in ragione di un testo in apparenza chiaro, molteplici e di vario ordine sono invece, a meglio vedere, i nodi sottesi che ne discendono ed i profili implicati.

Una prima questione che si è imposta all'attenzione della dottrina è quella che attiene alla qualificazione del limite alla non immediata rieleggibilità lungo il discrimine che distingue, nella ricostruzione teorica, le cause di incandidabilità da quelle di ineleggibilità, distinzione marcata, nel senso che mentre, per dirla in sintesi, le prime non sono sanabili, in quanto incidono oggettivamente e preclusivamente sulla capacità di elettorato passivo, con

⁶ Si pensi alla attribuzione delle competenze in merito alla gestione amministrativa del procedimento tra Ministero degli Interni e Regioni ovvero alla previsione al riguardo di possibili accordi da concertare, se si vuole, nella sede della Conferenza Stato/Regioni.

⁷ Con ampi spazi lasciati alla competenza residuale *ex* comma 4 dell'art. 117, pur nei limiti costituzionali o legislativi che di questi siano svolgimento o che a questi si ricolleghino.

⁸ E' da rilevare come, ad esempio, con ricorso pubblicato in G.U., 1° Serie speciale del 29/07/2009, il Governo abbia impugnato l'art. 4, comma 3, della legge elettorale della Regione Campania n. 27/3/2009, il quale prevede che "L'elettore può esprimere...uno o due voti di preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza", in quanto tale disposizione "si risolve o può risolversi" in una evidente menomazione dell'elettorato passivo e di quello attivo perché, da un lato, i candidati appartenenti al medesimo genere sono discriminati e resi diseguali nel momento in cui l'elettore esprime la seconda preferenza, e, dall'altro lato, la limitazione di genere per la seconda preferenza rende il voto non libero e limitato. Pur tenuto conto del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sul carattere "neutro" dell'elettorato passivo, di modo che non sarebbero legittime misure adottate al fine "di predeterminare alcune garanzie di risultato" (cfr. da ultimo la sent. 43/2003), in riferimento al caso di specie, le argomentazioni addotte dal Governo non sembrano del tutto convincenti, quanto meno e se non altro perché l'elettore può scegliere tra tre opzioni diverse: o nessuna preferenza, o una preferenza sola o due preferenze, risultando caso mai "limitato" solo in quest'ultima ipotesi.

conseguente nullità dell'elezione, le seconde incidono diversamente sull'esercizio della stessa capacità, potendo l'ostacolo essere rimosso per volontà dell'interessato⁹.

Sulla scorta di tali succinte premesse, considerato che l'espletamento di due mandati consecutivi è motivo oggettivamente ostativo, e dunque non sanabile, alla immediata rieleggibilità, si dovrebbe aderire alla tesi di coloro che, contestandone la collocazione tra i casi di ineleggibilità, hanno individuato nel limite di cui si tratta piuttosto una causa di incandidabilità¹⁰. Ciò anche se non mancano opinioni in senso contrario. Basti al riguardo, per rimanere agli orientamenti giurisprudenziali, ricordare come la Corte costituzionale abbia ricondotto, in termini generali, l'incandidabilità al più ampio *genus* dell'ineleggibilità, in guisa di una *particolarissima* causa di quest'ultima, ammissibile peraltro, per necessità e ragionevole proporzionalità, solo nei limiti indispensabili alla tutela di esigenze di pubblico interesse di rango costituzionale, dovendo assumersi, in forza del diritto inviolabile dell'elettorato passivo, che "l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione"¹¹. Basti ancora ricordare come la stessa Corte, nella ormai storica sentenza n. 2/2004, abbia ricondotto il limite dei mandati alla materia delle ineleggibilità di cui all'art. 122 Cost., sottraendolo alla disciplina della forma di governo di competenza degli Statuti ai sensi dell'art. 123 Cost.

Nei predetti termini, che si voglia individuare nel limite del doppio mandato una causa di incandidabilità ovvero di particolarissima ineleggibilità assoluta in quanto comunque non sanabile, la questione finisce per apparire, in certo qual senso, nominalistica.

Piuttosto, una volta ricompreso il limite tra le cause di ineleggibilità e non tra quelle di incandidabilità, di cui all'inizio del comma 1 dell'art. 2¹², la l. n. 165 non appare esente da rilievi critici di non poco conto.

Se, da un lato, infatti, prevede, alla lett. *b*), che le ineleggibilità sanabili diventino inefficaci qualora il motivo ostativo cessi, per volontà degli interessati, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termini anteriore altrimenti stabilito, dall'altro lato, alla lett. *d*), attribuisce ai Consigli regionali la competenza a decidere su di esse nei confronti dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto (fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi), senza nulla prevedere sul regime da applicarsi al limite, di cui alla lett. *f*).

⁹ Corte cost. 141/1996.

¹⁰ Sul punto si rinvia, per tutti, 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 DI TORITTO (a cura di), *La legge quadro n. 165/2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, 41 ss.

¹¹ Sent. n. 141/1996.

¹² Limitate a "coloro che hanno riportato sentenze di condanna e nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione".

Ora, non è questa la sede per prospettazioni approfondite che meriterebbero una trattazione a se stante.

Non si può però evitare di rilevare almeno il rischio, magari anche solo ipotetico, che, se il limite dovrebbe essere per sua natura accertato *ex ante* in sede di presentazione delle candidature, eventuali violazioni della lett. *f*) finiscano per essere sottoposte al regime *ex post* di accertamento “domestico” consiliare.

Il che traspare, in certo qual modo, anche nelle parole della Corte costituzionale, la quale, nella sent. n. 84/2006, pur nell’ambito della dichiarata inammissibilità per carenza di incidentalità della questione di specie presentata, ha trovato comunque il modo di sottolineare l’evidente incongruità della disposizione, di cui alla lett. *d*) dell’art. 2 della l. n. 165, in quanto essa “non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l’ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l’ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali”.

A prescindere da tali questioni, è anche sotto il profilo della ricostruzione degli effetti che la disposizione, di cui alla lett. *f*), è suscettibile di produrre nell’ambito di una competenza concorrente tra Stato e Regioni, quale è quella delineata dall’art. 122 Cost., che la questione assume contorni complessi di non immediata soluzione.

Non è che non si veda, infatti, come la specificità della prescrizione coinvolga la qualificazione dei principi fondamentali e la loro operatività nel rapporto tra legge quadro statale, che li stabilisce, e legge regionale, che li dovrebbe attuare e svolgere.

Senza voler qui ripercorrere l’ampia giurisprudenza costituzionale in tema di individuazione dei principi fondamentali e le oscillazioni nell’utilizzo di criteri identificativi diversi¹³, è d’uopo ricordare come la Corte abbia rilevato, in via generale, che la nozione (di principio fondamentale), che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non può avere caratteri di rigidità ed universalità, non può essere determinata in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina, dovendo i principi essere calati nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e tener conto degli aspetti peculiari di esse¹⁴, pervenendo conseguentemente a

¹³ Talvolta, come è noto, la Corte ha applicato un criterio “strutturale”, altre volte un criterio “sostanziale”, altre volte ancora entrambi i criteri. Per una ricostruzione delle problematiche in ordine alla individuazione dei principi fondamentali e sui diversi orientamenti dottrinali, si rinvia, per tutti, a B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale e regionale*, Giappichelli, Torino, 159 ss.

¹⁴ In particolare, Corte cost. sent.nn. 50 e 336/2005.

collegare, alla luce di un criterio “sostanziale”, talvolta il carattere di principio fondamentale della norma alla sua *ratio*, ovvero in altri casi ad un valore costituzionale¹⁵.

Nell’alveo della propria precedente giurisprudenza, la Corte, anche di recente, ha inoltre rilevato come il carattere di principio di una norma non sia escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione¹⁶.

Sulla scorta di tali orientamenti ed affermazioni, non dovrebbe essere contestabile più di tanto che la norma sul limite del doppio mandato, pur considerata la esaustività e completezza della fattispecie che essa regola, possa configurarsi come principio fondamentale, in guisa, se si vuole, di principio-dettaglio¹⁷, coesenziale e necessariamente integrativo in rapporto alla logica del principio fondamentale a cui si collega.

Non vi dovrebbe essere dubbio che il limite corrisponda, infatti, alla *ratio* classica delle cause di ineleggibilità¹⁸, nel ricorrere e nella combinazione di entrambi i principi teleologici previsti dalla l. n. 165, della turbativa e del condizionamento in modo diretto della libera decisione degli elettori e della violazione della parità di accesso alle cariche elettive. Non vi dovrebbe, cioè, essere bisogno di dimostrare come il permanere al potere del Presidente uscente possa ben essere suscettibile di inverare entrambe le situazioni negative della *captatio benevolentiae* e della –connessa- disparità all’accesso, nella garanzia dei valori costituzionali democratici che sono sottesi.

Anzi, ancora oltre, è stato sostenuto in dottrina¹⁹, si dovrebbe dire con fondatezza, che il limite alla rielezione dei vertici dell’Esecutivo trascenderebbe, in certo qual modo, la *ratio*

¹⁵ Tra le altre, si vedano, in particolare, Corte cost. sentt. nn. 102/1979 e 186/1990, nonché nn. 255 e 256/2004.

¹⁶ Cfr., in particolare, Corte cost. nn. 335/1994 e 430/2007 e, da ultimo, n. 237/2009.

¹⁷ Che anzi, non solo si autoqualifica come legge che stabilisce i principi fondamentali ai sensi del comma 1 dell’art. 122 Cost., ma, per di più, attribuisce ad essi il carattere della “esclusività”, sembrando così assumere la propria esaustività ai fini della medesima disposizione costituzionale in riferimento alle materie ivi indicate.

Non è qui il caso di ripercorrere il noto dibattito dottrinale e la giurisprudenza in tema di valenza dell’autoqualificazione in termini di “principi fondamentali”.

Comunque sia, rimane il fatto che, proprio in quanto i principi sono stabiliti “in via esclusiva”, alla luce di un incontestabile rapporto relazionale di corrispondenza tra principi e materie, essi sono, allo stato e fatti salvi ovviamente interventi di un futuro legislatore, gli unici vevoli per gli ambiti oggetto della disciplina.

Insomma, se, nei predetti termini, principi e materie finiscono per “identificarsi” reciprocamente, non è che non si veda come la “esclusività” attribuita espressamente ai primi funga da implicita clausola abrogativa di qualsivoglia altra legislazione statale vigente, che abbia ad oggetto le stesse materie.

¹⁸ La Corte costituzionale, nella sent. n. 2/2004, ha, come è noto, dichiarato, peraltro senza motivazione specifica, la illegittimità di tale limite, previsto nello Statuto calabrese.

¹⁹ Così M.OLIVETTI, *L’attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali- Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2005, 15 s., il quale ricorda il principio del *reelect nobody*, invocato in generale per tutte le cariche elettive in particolare negli USA, ma positivizzato in talune carte costituzionali per i Capi degli Esecutivi, a partire dal XXII emendamento del 1951 che giustappunto negli USA costituzionalizzò la non rieleggibilità assoluta, cioè a vita, del Presidente allo scadere del secondo mandato.

delle stesse cause di ineleggibilità, ridondando, sulla scorta di orientamenti di pensiero di stampo montesquieviano o madisoniano, a cui si sono conformate esperienze straniere²⁰, piuttosto in un principio di limitazione del potere mediante pesi e contrappesi, strettamente legato alle peculiarità della elezione a suffragio diretto ed universale²¹.

Comunque sia, che in termini di valori-principi di riferimento si voglia aderire all'una o all'altra tesi, se alla luce di quanto precede non dovrebbero sussistere ragioni per negare l'autoapplicatività del limite del doppio mandato, tuttavia questa potrebbe essere messa in forse dalla formulazione della stessa disposizione di cui alla lett. f) dell'art. 2 della l. n. 165, la quale opera un non meglio definito rinvio alla normativa regionale.

Cosicché, a seconda di come si interpreti la locuzione finale della disposizione “sulla base della normativa regionale in materia”, si potrebbe anche sostenere che il suddetto limite, pur attinente a valori di natura costituzionale, non sarebbe *self-executing*, bensì dovrebbe, ai fini della sua concreta operatività, essere recepito (e svolto) dalla legge regionale elettorale.

Ora, contro una siffatta conclusione sembrano militare almeno due argomentazioni di fondo.

Sotto un profilo strettamente interpretativo, non è dato, infatti, di ben comprendere quali possano essere, di fronte ad una disposizione di compiuto dettaglio quale quella in questione, gli ambiti di discrezionalità attribuiti alla Regione nella attuazione e specificazione del limite; ambiti che tutt'al più appaiono da ricondursi alla mera quantificazione temporale del perdurare della causa di ineleggibilità. In questo senso, ma non si vede quale altro potrebbe essere possibile, la legge regionale sarebbe abilitata, cioè, a determinare i profili connessi alla “non immediatezza” della rieleggibilità, stabilendone il tempo, uno o più mandati successivi, ovvero, in riferimento ad eventuali casi di scioglimento anticipato, alla quantificazione del criterio dei “due mandati” consecutivi, e dunque al computo a questo fine del periodo di mandato già espletato²². Si tratterebbe dunque di spazi invero interstiziali che non potrebbero limitare l'operatività della fattispecie.

²⁰ Per un'analisi di tali esperienze ed in particolare di quella nord-americana, si veda, tra gli altri, 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 della provincia*, Camera dei deputati, I commissione, XIII Legislatura, seduta del 17 gennaio 2001.

²¹ C.FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 92, afferma che la fissazione dei limiti alla rieleggibilità si coniuga quasi “naturalmente” con l'elezione diretta, dal momento che l'esperienza sembra indicare che “il vantaggio del titolare di una carica monocratica di vertice è tale da impedire qualsiasi condizione di parità fra candidati al momento del rinnovo delle cariche”

²² Si vedano le osservazioni sulla ipotesi di scioglimento anticipato di A.STERPA, *Commento all'articolo 2*, cit, in particolare 60, per il quale gli effetti del limite del doppio mandato finirebbero per riverberarsi sul *simul....simul*, fungendo, nei rapporti tra Consiglio e Presidente, ora da freno ora da volano.

Né varrebbe obiettare sulla piena efficacia della disposizione di cui alla lett. f), che, in caso di inerzia da parte delle Regioni, verrebbe a mancare la quantificazione del periodo temporale da riferirsi alla “non immediata” rielezione, assumendo in tal modo che la disposizione stessa sia configurabile piuttosto come un “frammento di norma”, insuscettibile pertanto di effetti se non integrata dalla disciplina regionale.

Un siffatta argomentazione, infatti, provverebbe troppo, dal momento che, se nel più sta il meno, nel silenzio della Regione il periodo di ineleggibilità dovrebbe comunque essere computato per un tempo pari a quello di un intero mandato successivo²³.

In una prospettiva più ampia, laddove si accedesse alla tesi della non autoapplicatività del limite del doppio mandato, è di tutta evidenza come la questione finirebbe con il riguardare i rapporti tra i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale e la disciplina dettata dalla legge regionale, con specifico riferimento all’ipotesi in cui la Regione tardi o manchi di esercitare le rispettive competenze.

Non si intende, da un punto di vista più generale, ripercorrere le varie tappe in particolare della giurisprudenza costituzionale che, nel regime precedente, ha notoriamente, per dirla in sintesi e per quanto qui interessa, consentito, nell’ambito della competenza concorrente, l’adozione di norme statali cedevoli di dettaglio destinate a produrre effetti per il periodo di inerzia della Regione²⁴.

Si intende piuttosto sottolineare come, pur nel nuovo regime introdotto dalla riforma del Titolo V, in costanza ora della legge statale n. 165, qualora le Regioni non provvedessero ad adottare le leggi elettorali, disciplinando organicamente i casi di ineleggibilità²⁵, si riproponga, ora come allora, se non proprio la stessa identica problematica, una problematica però, in certo qual modo, assimilabile, dal momento che la legge statale non contiene, come già notato, norme di dettaglio cedevoli e neppure clausole transitorie.

²³ Non è verosimilmente un caso che le uniche due Regioni (Abruzzo e Toscana) che hanno contemplato tale limite non abbiano previsto nulla al riguardo. L’osservazione vale invero più per la Regione Abruzzo che non per la Regione Toscana, avendo soltanto la prima adottato una disciplina organica delle ineleggibilità e delle incompatibilità (si veda *infra* a nota 25).

²⁴ Si veda in particolare, a quest’ultimo riguardo, Corte cost., sent. n. 214/1985. In senso adesivo, cfr. R.BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A.RUGGERI- G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 133 ss., rilevando come in quel quadro costituzionale si ponesse in tal modo rimedio sia al problema teorico, sia a quello politico di imporre le riforme legislative statali anche laddove le Regioni, per scelta o per inerzia, non si adeguino ad esse.

²⁵ Allo stato, solo la Regione Abruzzo con la l.reg. n. 51/2004 risulta aver approvato una disciplina integrale della cause di ineleggibilità e di incompatibilità; le altre Regioni a Statuto ordinario che si sono dotate di una legge elettorale (Lazio, Puglia, Marche, Calabria, ora anche la Campania) hanno in materia variamente e limitatamente rinviato alla disciplina statale vigente sulle ineleggibilità talvolta con integrazioni, senza però alcun riferimento alla legge n. 165/2004. La Regione Toscana, che pure ha adottato una disciplina organica in materia elettorale, ha sul punto rinviato alla legge regionale da adottarsi “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”.

Di modo che si ripropone il quesito su quale sarebbe la normativa da applicare sino all'adozione della legge regionale sui casi di ineleggibilità con riferimento al caso del limite del doppio mandato.

Al riguardo, richiamando il principio di continuità, la Corte costituzionale ha affermato, anche se antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 165, che, in assenza di esercizio del potere legislativo regionale ai sensi dell'art. 122 Cost., è da ritenersi vigente la "legislazione statale in tema di incompatibilità e di ineleggibilità"²⁶ alla carica di consigliere regionale, vale a dire della legge n. 154/1981.

Ciò con la conseguenza che, in ossequio al suddetto principio di continuità, il limite del doppio mandato presidenziale, in quanto destinato a produrre effetti solo dopo l'adozione delle leggi regionali sulla specifica materia delle ineleggibilità, sarebbe ad efficacia differita anche senza limiti di tempo, dal momento che né la legge del 1981, né la legislazione elettorale transitoria, applicabile, ai sensi della legge costituzionale n. 1/1999, sino all'adozione dello Statuto e delle leggi elettorali, nulla dispongono al riguardo.

Insomma, si potrebbe così verificare uno scenario nel quale le Regioni, potendo non legiferare sui casi di ineleggibilità ai sensi della legge n. 165, non contemplerebbero il limite in esame, nonostante siano tutte "posizionate" sull'elezione diretta del Presidente o in forza, come è avvenuto, dei loro Statuti, approvati ai sensi dell'art. 123 Cost., o comunque, per quelle (solo tre) che non se ne sono ancora provviste, in forza della citata legge costituzionale del 1999.

Con il che, come in un gioco degli specchi, la *ratio* delle cause di ineleggibilità, che, per le peculiarità dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, trova nel limite del doppio mandato la propria più rilevante concretazione ed espressione, finirebbe per riflettere se stessa a futura memoria.

Non è che non si colga come in tal modo si finisca per consentire, laddove e fintanto che ne sussista l'interesse delle forze politiche, di aggirare il limite dei mandati, per il tramite della dilazione, da parte della Regione, di una specifica disciplina delle cause di ineleggibilità, in attuazione dei principi della legge n. 165.

Ciò con il risultato di costituire un sistema dell'autonomia regionale invero paradossale, in quanto uniforme a livello nazionale per ciò che attiene alla forma di governo, e tanto più uniforme nei rapporti tra i poteri regionali alla luce dei rigidi principi e criteri che la

²⁶ Si veda Corte cost., ordinanza n. 223/2003. Per una ricostruzione, anche critica, della giurisprudenza costituzionale e delle problematiche conseguenti ad una rigorosa applicazione del principio di continuità, cfr., per tutti, G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: "nuovi" principi e "vecchia" disciplina statale*, in *Rass. parl.*, 2, 2008, 467 ss.

giurisprudenza costituzionale ha fatto discendere dalla regola del *simul.....simul*²⁷; ma territorialmente frammentato e diversificato in riferimento al principio cardine della limitazione del potere di vertice direttamente eletto in termini di garanzia della libertà di voto e di quella all'accesso²⁸.

Ora, non dovrebbe essere necessario dimostrare più di tanto come la ponderazione tra tali ultimi principi ed il principio di continuità non possa che portare a riconoscere oltre alla prevalenza dei primi, anche quella degli strumenti e degli istituti che vengano posti a loro tutela e garanzia.

Cosicché, la chiave per una più conferente analisi della questione dovrebbe trascendere i limiti, invero asfittici, di una impostazione tutta giocata sulla vigenza di una disciplina suscettibile di diventare ben poco "transitoria" nel suo essere condizionata dalla concreta attivazione della competente potestà legislativa regionale.

Se dunque, nella considerazione dei motivi addotti, la conclusione non può che orientarsi nel senso qui sostenuto per il quale il limite del doppio mandato operi in quanto norma autoapplicativa²⁹, sorge inevitabilmente l'ulteriore interrogativo circa la sua entrata in vigore.

Per meglio dire, si pone il quesito se esso operi a partire dal 2004, data di adozione della legge n. 165 che lo ha previsto, imponendolo alle Regioni, oppure se esso operi a far data dal momento delle prime elezioni del Presidente della Giunta regionale svolte a suffragio diretto ed universale.

²⁷ Sugli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul potere statutario delle Regioni, con particolare riferimento alla "forma di governo" e, criticamente, all'interpretazione del limite della "armonia con la Costituzione", sia consentito rinviare riassuntivamente a M. RAVERAIRA, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune nella giurisprudenza costituzionale: quale autonomia?*, in *La funzione legislativa, oggi*, M. RUOTOLO (a cura di), ES, Napoli, 2007, 131 ss.

²⁸ Per ciò che attiene poi alle previsioni statutarie, quanto rilevato in merito ad una inusitata frammentazione è confermato dal fatto che tale limite è contemplato solo nello Statuto dell'Umbria (art. 63, comma 5 della l.r. 16 aprile 2005, n. 21) che peraltro non fu impugnato a suo tempo dal Governo sotto questo profilo. In dottrina è peraltro noto come sia diffusa l'opinione che i limiti alla rielezione presidenziale siano di competenza dello Statuto, in quanto attinenti alla "forma di governo", ai sensi dell'art. 123 Cost. In quest'ultimo senso, cfr., per tutti, M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2003, 732; nonché C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. 1, *La nuova forma di governo delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, 70. In senso contrario, si richiamano le considerazioni svolte variamente anche a seguire nel testo.

²⁹ La dottrina, per quanto abbia analizzato, anche approfonditamente, taluni profili del limite del doppio mandato, non sembra aver affrontato quello relativo alla diretta normatività della relativa disposizione della legge n. 165. Si veda però ora in tal senso L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione* (in corso di stampa in *Le Regioni*), 17 datt.; nonché un breve spunto in G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei Consiglieri regionali*, in *I nuovi Statuti regionali- Osservatorio sulle fonti 2005*, P. CARETTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2006, 128, a nota 70.

Il problema non è di poco momento, contrapponendo posizioni supportate da criteri di analisi diversi.

Così, nel primo senso, alla luce del criterio di efficacia delle norme nel tempo, ben si potrebbe sostenere che l'apposizione di un divieto (del terzo mandato) non possa "retroagire" rispetto alla data della legge che lo prevede. Ciò con la conseguenza che il limite opererebbe *pro futuro* e che gli effetti si produrrebbero a partire dalla tornata elettorale successiva alla l. n. 165, vale a dire da quella del 2005, non dovendosi pertanto computare il mandato precedente 2000/2005.

A favore della seconda soluzione militano argomentazioni di sistema che trascendono i limiti dei criteri che sovrintendono alla produzione normativa ed a i suoi effetti.

Una volta che, a fini di garanzia, il limite è espressamente e formalmente posto, così come è stato posto, il problema della sua applicabilità sembra, infatti, trovare soluzione più adeguata e convincente non in riferimento alla data della sua previsione da parte della legge, bensì in riferimento al momento del venire in essere di quel (nuovo) assetto autonomistico, che, in forza della legge cost. del 1999, si è tradotto in un (nuovo) sistema elettorale, le cui peculiarità, a suffragio diretto ed universale, hanno fatto ritenere necessariamente coesistente in rapporto ad esso la previsione del limite stesso; sistema nel quale tale limite pertanto si innesta *ab initio* quale elemento che lo caratterizza e lo qualifica e dal quale, al medesimo tempo, trae la *ratio* che sorregge la sua previsione, indipendentemente dunque dalla sua collocazione formale all'interno del testo legislativo, adottato in attuazione dell'art. 122 Cost. in data posteriore alla prima tornata elettorale, in cui il Presidente della Regione è stato votato a suffragio diretto ed universale.

Ciò tanto più sarebbe confermato dal fatto che la stessa legge, nell'introdurre il divieto della immediata rieleggibilità per chi abbia ricoperto due mandati consecutivi, non ne ha limitato temporalmente, come avrebbe potuto fare e come ha fatto in situazioni analoghe³⁰, l'applicabilità solo alle elezioni successive alla data della propria entrata in vigore.

Cosicché, in assenza di una espressa manifestazione di volontà del legislatore in questo senso, l'interpretazione sistematica della lettera della disposizione della stessa legge n.165/2004, di cui alla lett. f) dell'art. 2, non può che univocamente orientarsi verso la statuizione dell'ostacolo alla rieleggibilità per un terzo mandato, senza che possa distinguersi

³⁰ Si fa qui espresso riferimento alle leggi nn. 81/1993 e 120/1999, le quali, nell'introdurre il divieto della immediata rieleggibilità per chi avesse ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Sindaco e di Presidente della Provincia, espressamente ne prevedono l'applicazione con riguardo ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la loro entrata in vigore.

tra mandati svolti anteriormente o mandati svolti successivamente all'entrata in vigore della legge³¹.

La fattispecie ivi prevista si fonda sulla sussistenza di due condizioni oggettive, che si saldano tra di loro affinché, come stabilito, si produca la conseguenza obbligatoria della “non immediata rieleggibilità”: l'una che il Presidente della Giunta sia eletto a suffragio universale e diretto; l'altra che la stessa persona abbia svolto due mandati consecutivi conseguiti con tale tipo di elezione.

Ne discende che, di là dall'ambiguo e, in certo qual modo, fuorviante rinvio alla normativa regionale, la disposizione di cui alla lett. f) è di per sé compiuta nella individuazione delle due situazioni condizionanti, che, dovendo essere entrambe compresenti, sono peraltro rilevabili nella fattualità del sistema.

Se così è, considerato che la prima delle condizioni poste è stata introdotta dalla legge costituzionale n. 1/1999, di modo che tutti i Presidenti delle Giunte sono stati eletti a suffragio diretto e universale a partire dalla tornata 2000/2005, la “non immediata rieleggibilità” riguarderà allora quei Presidenti per i quali ricorra la seconda delle condizioni previste, vale a dire di essere stati rieletti nella tornata 2005/2010 con il medesimo tipo di suffragio.

³¹ In questo senso di recente Corte Cass. civ. (Sez. I, 29/1/2008, n. 2001) in riferimento al T.U.E.L., di cui al D. Lgv. n. 267/2000, il quale, abrogando la normativa precedente, riproduce sì all' art. 51, comma 2, il divieto di terzo mandato per i Sindaci ed i Presidenti della Provincia, previsto nella normativa precedente, che abroga, diversamente senza però nulla stabilire in merito alla sua operatività. Cosicché, secondo la Corte di Cassazione, l'immediata rieleggibilità non è comunque consentita anche se l'incarico è stato ricoperto nei due mandati precedenti all'entrata in vigore dello stesso T.U.E.L.