

Personalismi regionali all'opera

*Riflessioni sulla prospettata riforma della legge elettorale campana, alla luce di
alcuni precedenti**

di **Simone Cafiero** – Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

ABSTRACT: The paper aims at evaluating the recently announced intent of modifying the electoral system presently in force in the Campania region, so as to allow the current President, Vincenzo De Luca, to run for a third term.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tesi della non autoapplicatività del divieto del terzo mandato nei suoi primi sviluppi giurisprudenziali. – 3. Il «caso Campania» e i suoi precedenti. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Nell'agosto di quest'anno, prima in sede istituzionale e poi in sede politica¹, il Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca ha annunciato l'intenzione di presentare al Consiglio

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo costituisce una rielaborazione, con arricchimenti, dell'intervento programmato svolto in occasione del seminario internazionale di studi «Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata», tenuto il 24 settembre 2021 presso l'Università degli studi di Napoli Federico II.

regionale un disegno di legge per la modifica del sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, delineato dalla l. reg. 27 marzo 2009, n. 4, in attuazione dell'art. 122, co. 1, della Costituzione.

Ad oggi, i contenuti e le modalità della riforma non sono noti. Non è noto, ad esempio, se la nuova legge si limiterà a modificare puntualmente la l. reg. n. 4/2009, o invece la sostituirà interamente, dettando *ex novo* la normativa elettorale vigente nella Regione; né è dato sapere se e come si intenda modificare aspetti quali la formula elettorale, la disciplina del premio di maggioranza, il sistema delle preferenze. È chiara invece la finalità, apertamente indicata dallo stesso De Luca: evitare l'applicazione del divieto del terzo mandato presidenziale consecutivo, posto come «principio fondamentale» della materia elettorale regionale dalla legge 3 luglio 2004, n. 165, conformemente al regime di potestà legislativa concorrente delineato in materia proprio dall'art. 122, co. 1, della Costituzione.

Ad un primo sguardo, l'iniziativa non sembra aver suscitato particolari reazioni, né sul fronte politico né su quello della dottrina costituzionalistica. E se il silenzio del mondo politico appare in qualche misura comprensibile, per una pluralità di ragioni che vanno dalla crisi pandemica ancora in corso alla trasversalità politica del cosiddetto «fronte dei Governatori», fino all'imminenza delle elezioni comunali nel capoluogo campano, maggiore sorpresa desta il limitato interesse della dottrina, se si considera che, a tutta prima, la finalità alla base della riforma sembra porsi in patente contrasto con la lettera della l. n. 165/2004.

In verità, la questione si inserisce in un ampio dibattito, cominciato all'indomani dell'adozione della legge appena citata, sui rapporti tra la legge-quadro in materia di elezioni regionali e la relativa legislazione regionale di dettaglio, con particolare riguardo proprio all'efficacia del divieto del terzo mandato consecutivo. Un dibattito, questo, che si è intrecciato, nel corso del tempo, sia con importanti arresti della giurisprudenza di legittimità e di merito, sia con interventi legislativi delle Regioni. Di esso si tenterà, nel presente scritto, di tirare le fila, in vista di una valutazione del caso campano che ne tenga in considerazione i rapporti con i precedenti relativi ad altre Regioni e ne illustri i legami con le tendenze innescate dalla forma di governo regionale «a Presidente eletto».

¹ La prima esternazione risale ad alcune dichiarazioni rese all'inizio del mese, a margine di una conferenza stampa tenuta presso la sede della Regione a Palazzo Santa Lucia, nel capoluogo campano. La seconda, più articolata, costituisce uno dei passaggi dell'intervista rilasciata il 29 agosto, in occasione della festa nazionale del Partito democratico, la Festa dell'Unità.

2. La tesi della non autoapplicatività del divieto del terzo mandato nei suoi primi sviluppi giurisprudenziali

La base giuridica della prospettata riforma è certamente da ravvisarsi in quella tesi, affermata in giurisprudenza e sostenuta anche da una parte della dottrina, secondo cui il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale² costituirebbe un principio non autoapplicativo, e pertanto dispiegherebbe efficacia, in ciascuna Regione, solo quando essa abbia adottato con propria legge la normativa di dettaglio: nel caso che interessa, la disciplina regionale dell'elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, nonché delle rispettive cause di ineleggibilità e incompatibilità.

Sebbene questa tesi si manifesti per la prima volta in modo compiuto nella giurisprudenza di merito, e precisamente nelle due sentenze del Tribunale di Milano sul cd. «caso Formigoni», essa trova degli antecedenti in alcune pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

Quanto alla prima, vengono in rilievo le ord. nn. 383/2002 e 223/2003. In tali pronunce, che – merita segnalarlo – precedono la fissazione da parte dello Stato dei «principi fondamentali» in materia elettorale, dalla premessa per cui «il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 [...], dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione»³ si giunge ad affermare che «in assenza di esercizio, da parte della Regione [...], del potere legislativo riconosciuto dall'art. 122 della Costituzione, è da ritenersi vigente, in attuazione del principio di continuità, la legislazione statale»⁴ in materia.

Sul fronte della Corte di cassazione, devono citarsi le sent. nn. 4327/2005, 16898/2006 e 16218/2007, nelle quali il giudice di legittimità non si pronuncia sul tema specifico del divieto del terzo mandato, ma, all'indomani dell'approvazione della l. n. 165/2004, affronta il nodo, più generale, dei rapporti tra questa e la legislazione regionale di dettaglio, con specifico riguardo al caso in cui la Regione non abbia adottato una compiuta disciplina elettorale, comprensiva di

² Divieto, questo, posto dall'art. 2, co. 1, lett. *f* della citata l. n. 165/2004. Tale disposizione annovera, fra i «principi fondamentali» che si impongono al legislatore regionale nella disciplina delle cause di ineleggibilità, la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

³ C. cost. ord. 23 luglio 2002, n. 383.

⁴ C. cost. ord. 24 giugno 2003, n. 223.

esaustiva disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. Il punto di partenza è costituito dall'argomento secondo cui «in tanto i “principi fondamentali” stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli: è necessario, cioè, per l'applicabilità della disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale, sia la legge statale sui “principi fondamentali”»⁵. Da esso, in linea con le citate ordinanze della Corte costituzionale, si ricava la conseguenza che, laddove la Regione non abbia adottato una propria disciplina elettorale compiuta⁶, «deve ritenersi l'efficacia nella Regione della normativa statale preesistente, [...] con conseguente applicabilità delle norme della l. n. 154 del 1981»⁷, cioè la legge con la quale, nel quadro costituzionale precedente alla legge cost. n. 1/1999, lo Stato aveva esercitato la propria competenza, allora esclusiva, circa «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali»⁸.

Lo specifico tema dell'efficacia del divieto del terzo mandato in rapporto alla normativa elettorale regionale emerge però, come si è anticipato, nelle sentt. nn. 9052 e 9053/2010 del Tribunale di Milano⁹, entrambe pronunciate su un ricorso con il quale un cittadino elettore, residente nel territorio della Regione Lombardia, aveva chiesto al giudice di dichiarare la decadenza di Roberto Formigoni dalla carica di Presidente della Giunta regionale lombarda, a motivo dell'ineleggibilità (della quale si paventa anche la più esatta qualificazione come incandidabilità) derivante dall'aver già ricoperto la medesima carica, prima delle elezioni regionali del 2010, per tre mandati consecutivi: dal 1995 al 2000, da 2000 al 2005, dal 2005 al 2010. Domande, queste, che intervengono in un contesto normativo nel quale la Regione non aveva ancora adottato una propria disciplina elettorale.

In entrambi casi il Tribunale respinge il ricorso, sostenendo che, in mancanza di una legge elettorale della Regione Lombardia, il divieto del terzo mandato posto dalla legge n. 165/2004 non

⁵ C. cass. sent. n. 4327/2005, punto 2.3 dei *Motivi della decisione*.

⁶ Deve evidenziarsi il rilievo conferito, nella sent. n. 16218/2007, al carattere della «compiutezza» della disciplina delle cause di ineleggibilità posta dalla legge regionale: laddove, come nel caso qui esaminato (quello della l. reg. Puglia n. 2/2005), la disciplina regionale sia così limitata da non consentire «di soddisfare le primarie esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), di eguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.) e del possesso di determinati requisiti per l'accesso alle cariche elettive», la Corte di cassazione ritiene che, mancando una normazione regionale esaustiva della materia elettorale, debbano trovare applicazione le norme statali preesistenti.

⁷ C. cass. sent. n. 16218/2007, punto 4.4.1 dei *Motivi della decisione*.

⁸ Così il testo dell'art. 122, co. 1, prima delle modifiche apportate dalla legge cost. n. 1/1999.

⁹ Tribunale di Milano, I sez. civile, sentt. 14 luglio 2010, nn. 9052 e 9053.

abbia efficacia, trovando invece applicazione la l. n. 154/1981. A tale esito si giunge sulla base di elementi di ordine testuale e di considerazioni sistematiche.

Quanto al dato testuale, si osserva innanzitutto che è la stessa legge n. 165/2004, all'art. 1, a qualificare sé medesima come una legge che «stabilisce *in via esclusiva* [...] i *principi fondamentali* concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali»¹⁰; dal che si deduce che il legislatore statale – conformemente, del resto, a quanto previsto dall'art. 122, co. 1, Cost. – ha inteso affidare alle leggi regionali il compito di porre, in coerenza con tali principi, le *regole* in materia di ineleggibilità e incompatibilità. A ciò si aggiunge che la disposizione specificamente dedicata al divieto del terzo mandato presidenziale consecutivo, l'art. 2, co. 1, lett. *f* della legge citata, si conclude con un inciso che chiarisce come la «previsione della non immediata rieleggibilità [...] del Presidente» sia destinata ad operare «sulla base della normativa regionale adottata in materia»; argomento, questo, che al giudice milanese appare particolarmente convincente anche perché, fra le sei lettere in cui si articola il comma in questione, la lettera *f* è l'unica a ribadire il richiamo alla legge regionale, già contenuto nel primo periodo. Del resto – si argomenta nelle due sentenze – la norma posta da questa disposizione, per quanto puntuale¹¹, lascia privi di disciplina alcuni aspetti significativi della fattispecie, in assenza di una cui regolamentazione il principio definito dalla legge quadro statale non risulta applicabile: fra essi la rilevanza o meno, ai fini della descritta preclusione, dei mandati presidenziali conclusi prima della scadenza naturale; oppure, e a più forte ragione, la conferma o meno, da parte di quella che il giudice milanese chiama la «legislazione elettorale regionale», dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, con la quale il divieto del terzo mandato intrattiene uno stretto legame.

Quanto al dato sistematico, il Tribunale di Milano, richiamandosi alle sentt. nn. 201/2003, 376 e 379/2004 della Corte costituzionale, osserva che la materia elettorale regionale costituisce oggetto di una potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, per quanto tenuta testualmente distinta da quelle indicate nell'art. 117, co. 3, della Costituzione. Sul punto, pur non affermandolo *apertis verbis*, il giudice lascia intendere che la stessa qualificazione della materia come competenza

¹⁰ Corsivo aggiunto.

¹¹ Al punto 3 dei *Motivi della decisione* della sent. n. 9052/2010 se ne riconosce il carattere «molto chiaro e univoco», così come, al punto 3 dei *Motivi della decisione* della sent. n. 9053/2010, se ne afferma il tenore «chiaro e dettagliato».

concorrente impedirebbe allo Stato non solo di adottare vere e proprie norme di dettaglio, ma anche di definire «principi fondamentali» abbastanza puntuali e stringenti da risultare autoapplicativi.

A sostegno del medesimo esito decisorio – il diniego della decadenza del Presidente della Giunta regionale al terzo mandato consecutivo – degli stessi argomenti si avvale anche il Tribunale di Bologna, nella sent. n. 2509/2010¹², pronunciata sul caso della ricandidatura di Vasco Errani alla presidenza della Regione Emilia-Romagna¹³.

Nessuno di essi risulta tuttavia convincente. Per comodità di esposizione appare utile considerare congiuntamente il primo argomento letterale – quello fondato sull’auto-qualificazione delle norme della l. n. 165/2004 come «principi fondamentali» – e quello sistematico, attinente al riparto delle competenze fra Stato e Regioni nelle materie di potestà legislativa concorrente. Fermo restando il carattere non decisivo delle qualificazioni operate dal legislatore, in virtù del quale non basta che egli abbia descritto le norme della l. n. 165/2004 come «principi fondamentali» perché l’interprete debba concludere in favore di tale soluzione, deve osservarsi che l’essere una norma «di principio» non significa necessariamente che essa sia del tutto priva di efficacia fino a che non sia integrata da norme di dettaglio. Sul punto, considerando proprio la dinamica dei rapporti tra legge regionale «di dettaglio» e «legge-quadro» dello Stato, autorevole dottrina, contrapponendosi alle tesi che intendono i principi come meri «frammenti di norme», in grado di trovare applicazione solo se attuati in norme di dettaglio, ha osservato che non può escludersi che i principi fondamentali sanciti nella «legge-quadro» risultino – legittimamente – formulati con sufficiente puntualità da essere autoapplicativi¹⁴. Nello stesso senso, come segnalato da una successiva dottrina¹⁵, la Corte costituzionale ha affermato che «la nozione di “principio fondamentale”, che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno

¹² Tribunale di Bologna, I sez. civile, sent. 28 settembre 2010 n. 2509.

¹³ Ad essi il giudice bolognese ne aggiunge altri due: quello della volontà del legislatore storico espressa nei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1/1999; e quello secondo il quale l’art. 5 della legge costituzionale appena citata, disponendo che «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali [...], l’elezione del Presidente della Giunta [...] si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei consigli regionali», subordinerebbe l’applicabilità della legge-quadro statale, e dunque il divieto del terzo mandato da essa previsto, all’adozione degli statuti regionali ordinari e delle leggi regionali di disciplina della materia elettorale.

¹⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 333-334.

¹⁵ M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009, p. 5.

diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo»¹⁶; con la conseguenza che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»¹⁷. In altri termini, secondo la Corte, il significato di «principio» non è dato una volta per tutte, ma dipende, in certa misura, dalle caratteristiche oggettive della materia considerata e dalla funzione che rispetto ad essa assume la specifica norma; sicché possono esservi materie che richiedono, rispetto ad altre, maggiore puntualità nella determinazione dei principi che fungono da limiti alla legislazione regionale. Ebbene, questo sembra essere il caso della materia «[...] sistema di elezione e [...] casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», individuata dall'art. 122, co. 1, della Costituzione. In tal senso depongono considerazioni sistematiche, attinenti all'esigenza di un corretto svolgimento dei rapporti fra Stato e Regioni. Se infatti dovesse optarsi per la soluzione contraria – se, cioè, dovesse ritenersi che in materia elettorale lo Stato può adottare come «principi fondamentali» solo principi così generali da richiedere l'adozione di norme di dettaglio che ne consentano l'applicazione – le Regioni sarebbero nella condizione di disporre a piacimento dell'operatività dei limiti posti dallo Stato alla loro potestà concorrente, potendo aggirare quelli più sgraditi con la semplice mancata adozione della normativa di dettaglio. E – come del resto dimostrano i diffusi tentativi di elusione da parte delle Regioni – non vi è dubbio che tra i limiti più sgraditi possa esservi proprio quello dei due mandati presidenziali consecutivi, giacché in esso si ravvisa uno dei pochi temperamenti alla preminenza monocratica che il Presidente della Giunta

¹⁶ C. cost. sent. n. 50/2005, punto 3 del *Considerato in diritto*. Con tale argomento la Corte risponde alla tesi, sostenuta da alcune delle Regioni ricorrenti contro la l. n. 20/2003, secondo cui nelle materie di potestà legislativa concorrente la fissazione dei «principi fondamentali» non potrebbe essere delegata al Governo nelle forme dell'art. 76 Cost., perché queste richiedono la fissazione di «principi e criteri direttivi» ad opera della legge di delega, con la conseguenza che le norme poste dal decreto legislativo delegato, adottato in forza di quest'ultima, non potrebbero che essere norme di dettaglio, contravvenendo così al riparto competenziale delineato dall'art. 117, co. 3, della Costituzione.

¹⁷ In tal senso C. cost. sent. n. 430/2007, punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*, e C. cost. sent. n. 237/2009, punto 12 del *Considerato in diritto*. Da ultimo si vedano, nel medesimo senso, C. cost. sentt. nn. 94 e 246/2018, 164/2019, 78/2020, 44 e 166/2021. Merita osservare che questa tesi ha origine nella giurisprudenza costituzionale a proposito delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale», cui gli statuti speciali subordinano l'esercizio della potestà legislativa esclusiva da essi conferita alle Regioni speciali. In tale ambito, la Corte ritiene che non è precluso al legislatore statale di accompagnare a dette «norme fondamentali» delle norme di dettaglio; in tal caso anch'esse si impongono all'osservanza delle Regioni, valendo come principi, purché però «siano legate ai principi stessi da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»: cfr. C. cost. sent. n. 99/1987, punto 5.1 del *Considerato in diritto*; C. cost. sent. n. 355/1993, punto 9 del *Considerato in diritto*; C. cost. sent. n. 355/1994, punto 4 del *Considerato in diritto*.

regionale ricava dall'elezione diretta e dalla regola *simul stabunt simul cadent*¹⁸. Insomma, rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale appena citata, sembra di poter sostenere che la possibilità – per non dire la necessità – di «principi fondamentali» formulati in modo puntuale sia connessa ad esigenze intrinseche alla materia, perlomeno quando si tratti di principi che hanno lo scopo di bilanciare la concentrazione del potere nelle mani del vertice dell'esecutivo regionale¹⁹.

Tornando agli argomenti letterali, neppure convince quello che si fonda sul rinvio alla «normativa regionale vigente in materia» con il quale si chiude la lettera *f* del co. 1 dell'art. 2 della legge citata. Come non si è mancato di osservare in dottrina, infatti, gli ambiti della fattispecie non disciplinati dalla norma statale – che pure vi sono – non sono così ampi da impedire ad essa di applicarsi in assenza di norme regionali che definiscano quegli aspetti²⁰: in mancanza di un intervento regionale di maggiore dettaglio, non si avrà difficoltà ad applicare il divieto in questione, per un periodo pari alla durata naturale di un mandato presidenziale, a chi abbia ricoperto due mandati consecutivi, qualunque ne sia stata l'estensione²¹. Il che sembra chiaramente dimostrato dal fatto che, quando le Regioni hanno inteso dotarsi di proprie leggi che ponessero anch'esse il limite dei due mandati consecutivi, spesso si sono limitate a riprodurlo in una formulazione analoga a quella contenuta nella legge n. 165/2004: non si vede come possa sostenersi che la medesima formulazione sia troppo generica per essere autoapplicativa quando contenuta nella legge statale e invece sufficientemente dettagliata per avere autoapplicatività quando contenuta nella legge regionale²².

¹⁸ Fra le molte riflessioni in argomento, si vedano in particolare L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano 2006, p. 2600, e A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura istituzionale espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2002, *passim*; nonché, più di recente, G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia – Atti del convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, Bergamo, 6-7 giugno 2014*, pp. 52 ss., e S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, pp. 73 ss.

¹⁹ Un'esigenza, questa, alla quale non si mostrano insensibili neppure le citate sentt. nn. 9052 e 9053/2010, nelle quali il Tribunale di Milano riconosce apertamente «l'inquietante anomalia di un sistema che permette alle regioni di non dare applicazione a una così esplicita indicazione del legislatore nazionale, semplicemente astenendosi dal legiferare sul punto».

²⁰ M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., p. 7; G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; 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 costituzionale*, n. 6/2015.

²¹ M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., p. 8.

²² Molto istruttivo è il caso della Lombardia, dove circa due anni dopo le sentenze sul «caso Formigoni» fu adottata la prima legge elettorale regionale, l. reg. n. 17/2012, il cui art. 10 si limita a prevedere che «non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Regione chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi». Ma si considerino anche, nello stesso senso, i più risalenti casi della l. reg. Abruzzo n.

Per le ragioni illustrate, sembra più coerente con il dato testuale e, soprattutto, con quello sistematico ritenere che il divieto del terzo mandato consecutivo sia autoapplicativo. Quanto al profilo temporale della sua efficacia, particolarmente persuasive appaiono quelle tesi che, valorizzandone lo stretto legame con la forma di governo «a Presidente eletto», entro la quale il divieto in questione assume l'essenziale funzione di temperamento alla concentrazione monocratica del potere e di presidio della libertà del voto e della parità di *chances* nella competizione elettorale, ritengono che esso operi non a partire dall'entrata in vigore della l. n. 165/2004, bensì dall'introduzione della nuova forma di governo delle Regioni e pertanto, in ciascuna Regione, dal primo mandato presidenziale fondato sull'elezione diretta²³.

3. Il «caso Campania» e i suoi precedenti

Deve ad ogni modo osservarsi che la tesi della non-autoapplicatività del limite dei due mandati ha trovato favorevole accoglimento presso le Regioni. Come rivendicato dallo stesso De Luca, la vicenda campana che oggi ci occupa non è isolata, ma trova almeno due precedenti diretti, che riguardano il Veneto e le Marche.

La Regione Veneto si è dotata per la prima volta di un proprio sistema elettorale con la l. reg. 16 gennaio 2012, n. 5, recante «norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale». Questa legge formula, all'art. 6, co. 2, un espresso divieto di terzo mandato

51/2004, il cui art. 1, co. 3, prevede unicamente che «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi»; e della l. reg. Toscana n. 25/2004, che all'art. 12, co. 7, stabilisce che «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi». In dottrina si veda, sul punto, L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2009, p. 508.

²³ In tal senso si veda M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., pp. 10-12. Favorevole a questa soluzione, pur riconoscendone la problematicità in assenza di una esplicita clausola di retroattività adottata dal legislatore, anche L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit., pp. 511-515. Merita osservare che si tratta di una tesi diametralmente opposta a quella sostenuta in C. app. Milano, IV sez. civ., sentt. nn. 1403 e 1404/2011, anch'esse pertinenti al «caso Formigoni»: in queste pronunce il giudice milanese si schiera a favore della non-autoapplicatività del divieto del terzo mandato, precisando inoltre che, se anche lo si ritenesse autoapplicativo, esso non potrebbe produrre effetto retroattivo per mancanza di una previsione espressa che lo disponga, sicché esso si applicherebbe solo ai mandati successivi all'entrata in vigore della l. n. 165/2004. In dottrina, a favore della non autoapplicatività del divieto del terzo mandato si pronuncia L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 marzo 2010, spec. pp. 2-6. A favore dell'autoapplicatività del divieto ma contro la sua retroattività si esprime invece S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009, pp. 5-6.

presidenziale consecutivo²⁴, mentre il co. 3 pone un analogo vincolo anche alla nomina degli assessori regionali. Ma ad esso si aggiungono due importanti temperamenti: anzitutto, il co. 4 del medesimo art. 6 specifica che «[è] consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati di cui ai commi 2 e 3 ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno». Inoltre, e soprattutto, l'art. 27, dedicato alle «norme transitorie», al co. 2 prevede che il divieto del terzo mandato si applichi, sia per il Presidente della Giunta che per gli assessori, «con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge». Si detta cioè una norma idonea a confinare l'applicazione del divieto ai mandati conseguenti alle elezioni regionali successive all'entrata in vigore della legge: il che, come non si è mancato di sottolineare in dottrina²⁵, ha consentito a Luca Zaia, già Presidente della Regione Veneto dal 2010 al 2015 e dal 2015 al 2020, di candidarsi ed essere eletto alla medesima carica per una terza volta, in occasione delle elezioni regionali svoltesi il 20-21 settembre 2020. Un terzo mandato, questo, che – nella prospettiva fatta propria dal legislatore regionale veneto – non incontrerebbe alcuna preclusione, giacché in forza della citata «norma transitoria» il computo dei mandati rilevanti ai fini dell'applicazione divieto comincerebbe dal mandato 2015-2020.

Diversamente che in Veneto, nelle Marche una legge elettorale regionale era stata adottata pochi mesi dopo l'entrata in vigore della l. n. 165/2004. La l. reg. Marche 18 dicembre 2004, n. 27, dettava infatti «norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale». In punto di ineleggibilità, l'art. 3 di questa legge si limitava a prevedere, al co. 2, che «fino a quando la Regione non avrà provveduto, con propria legge, a determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i consiglieri regionali e per il Presidente della Giunta, si applicano le norme sull'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Su questo quadro normativo si è poi innestata la l. reg. Marche 20 febbraio 2015, n. 5, che ha modificato la l. reg. n. 27/2004, abrogando il co. 2 dell'art. 3 e introducendo un nuovo art. 3-bis, il cui co. 2 pone espressamente il divieto del terzo mandato consecutivo, prevedendo che «non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive». Ma anche qui il vincolo è attenuato da

²⁴ Il comma in questione recita come segue: «[n]on può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi».

²⁵ S. CURRERI, *Una (inutile?) noterella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zaia*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020.

una disposizione transitoria: l'art. 11 della l. reg. n. 5/2015 prevede infatti che «la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3-bis [...] si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge».

All'evidenza, in entrambi i casi il legislatore regionale ritiene di poter disporre dell'operatività del limite ai mandati sancito dalla legge-quadro dello Stato, nella convinzione che esso non sia autoapplicativo e che, pertanto, spetti alla legge regionale recepirlo e definirne il regime temporale. Vi è però da segnalare una differenza. In Veneto, come si è visto, il sistema regionale di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio fu adottato solo nel 2012: di conseguenza, aderendo alle tesi – in questa sede criticate – del Tribunale di Milano sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e di cassazione, si sarebbe potuto ritenere che prima di allora, mancando una legge regionale di dettaglio, il principio fondamentale concernente il limite ai mandati presidenziali non esplicasse alcuna efficacia. Non così nel caso delle Marche, dove una legge elettorale regionale era stata già adottata nel 2004. Anche chi ritenesse che il divieto del terzo mandato non produca alcun effetto in assenza di una legge elettorale regionale sarebbe costretto a concludere che qui, essendovi già una legge regionale in materia, essa sia da considerarsi pienamente vincolata al rispetto dei «principi fondamentali» della legge-quadro. Deve quindi ritenersi che l'originario art. 3, co. 2, della l. reg. Marche n. 27/2004, rinviando alle «norme sull'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge», avesse già recepito il limite dei due mandati consecutivi, pena altrimenti la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 122, co. 1, della Costituzione. Insomma, sia che si aderisca alla tesi dell'autoapplicatività del divieto, sia che si aderisca a quella – meno convincente – per cui esso necessiterebbe di essere recepito dalla legislazione regionale di dettaglio, nel caso delle Marche esso deve considerarsi operante; e le modifiche apportate dalla l. reg. 5/2015, risolvendosi in un palese tentativo di eluderlo per consentire al Presidente uscente Gian Mario Spacca di ricoprire un terzo mandato²⁶, risultano costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 122 della Costituzione²⁷. Un'illegittimità, questa, sulla quale la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi, a causa della scelta

²⁶ Dopo quelli ricoperti dal 2005 al 2010 e dal 2010 al 2015.

²⁷ In tal senso G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, cit., p. 3. Più problematicamente, nel senso della necessità di una pronuncia della Corte costituzionale che mettesse un punto alla questione si pronuncia D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, cit., pp. 4-5.

del Governo di non proporre ricorso in via principale contro la nuova legge²⁸ e, per altro verso, dell'assenza di questioni sollevate in via incidentale, dovuta alla sconfitta di Spacca in occasione delle successive elezioni regionali.

Proprio la vicenda marchigiana rappresenta il precedente più prossimo all'odierno caso della Campania. Anche in questa Regione, infatti, è già vigente una legge elettorale, la menzionata l. reg. Campania n. 4/2009. L'art. 1, dedicato ai principi concernenti l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, al co. 2 rinvia alle norme poste dalla l. n. 108/1958 e dalla l. n. 43/1995, nonché alle norme della l. cost. n. 5/1999; il co. 3 aggiunge che «si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia». Anche qui, dunque, il divieto del terzo mandato consecutivo deve ritenersi già operante: in quanto principio necessariamente autoapplicativo, secondo la tesi preferibile; e comunque, anche a voler far propria la tesi della sua non-autoapplicatività, in quanto recepito attraverso il generico rinvio del co. 3 alle «altre disposizioni statali o regionali [...] vigenti in materia», secondo l'unica interpretazione costituzionalmente orientata in grado di salvaguardare la legittimità della l. reg. Campania n. 4/2009. Ciò a meno di voler sostenere che il legislatore regionale, nel delineare il sistema elettorale della Regione, sia libero di scegliere se uniformarsi o meno ai «principi fondamentali» posti dalla l. n. 165/2004; interpretazione, questa, evidentemente inaccettabile, giacché finirebbe per privare di ogni portata normativa la legge-quadro statale.

Pertanto, se i caratteri dell'iniziativa dovessero restare quelli annunciati, essa si esporrebbe ai medesimi rilievi svolti in merito alla l. reg. Marche n. 5/2015. Saremmo cioè di fronte a una legge

²⁸ Come si osserva in D. CODUTI, *op. ult. cit.*, non è da escludere che la mancata impugnazione da parte del Governo sia dovuta all'omogeneità politica fra il Presidente della Regione Marche e una parte della maggioranza parlamentare che sosteneva il Governo Renzi allora in carica. Può essere utile ricostruire i contorni politici della vicenda. Dopo aver governato per due mandati con l'appoggio del Partito democratico, avendo anche ottenuto dalla maggioranza consiliare l'approvazione della citata l. reg. n. 5/2015 che gli avrebbe consentito di ricoprirne un terzo, Spacca decise di candidarsi con l'appoggio di una coalizione di centro-destra, i cui principali attori erano Forza Italia e una lista denominata Marche 2020 – Area popolare, alla cui formazione contribuirono un soggetto politico strettamente legato alla persona del Presidente uscente (Marche 2020), parte dell'Unione di centro e il Nuovo centro-destra. Stando alla stampa quotidiana, quest'ultima forza politica, parte della maggioranza parlamentare legata al Governo Renzi, si oppose fermamente, nella persona del suo *leader* nazionale Angelino Alfano, ministro dell'interno di quel Governo, all'impugnazione della nuova legge elettorale marchigiana. Una vicenda, questa, che mostra il rischio, insito nella disciplina del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, che la scelta del Governo sull'impugnazione della legge regionale sia guidata più da esigenze politiche che da ragioni di carattere giuridico-costituzionale. Sul punto, si veda S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. F. Giupponi, Bononia University Press, Bologna 2008, pp. 330 ss.. Cenni anche in E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian papers on federalism*, n. 1/2013, pp. 3-4.

regionale che, in una materia di potestà legislativa concorrente, pretende di derogare²⁹ a un principio fondamentale, già pienamente efficace (perché autoapplicativo e in ogni caso recepito da una precedente legge regionale), posto dalla legge dello Stato, escludendo dal suo campo di applicazione i mandati presidenziali precedenti all'entrata in vigore della nuova legge regionale. Con la conseguenza di consentire al Presidente De Luca, già in carica per il mandato 2015-2020 e per quello iniziato a seguito delle elezioni del settembre 2020, di ricoprire, in caso di esito elettorale favorevole, un terzo e addirittura un quarto mandato; salva, a questo punto, la possibilità di una nuova modifica della legge elettorale regionale, che differisca ulteriormente nel tempo l'efficacia del tetto ai mandati. Tutto ciò dovrebbe indurre a ritenere manifesta l'illegittimità costituzionale della prospettata riforma, per violazione dell'art. 122, co. 1, Cost., frutto del contrasto con la norma interposta rappresentata dall'art. 2, co. 1, lett. f, l. n. 165/2004. È pertanto auspicabile che, laddove il progetto giungesse a compimento, il Governo si risolva, diversamente da quanto accaduto nel caso delle Marche, ad impugnare la nuova legge elettorale campana dinanzi alla Corte costituzionale, affinché questa possa chiarire definitivamente i margini di intervento del legislatore regionale e la disponibilità da parte di quest'ultimo dell'efficacia del divieto di terzo mandato. Una prospettiva, questa, sulla quale ad oggi non può aversi alcuna certezza, se si considerano i fragili equilibri interni alla maggioranza parlamentare che sostiene il Governo «di salvezza nazionale» presieduto da Mario Draghi e la complessità dei rapporti fra De Luca e il partito di riferimento, che di quella maggioranza fa parte.

4. Riflessioni conclusive

Considerata alla luce dei suoi precedenti, e di quello marchigiano in specie, la prospettata riforma della legge elettorale campana mette nitidamente in luce le criticità, sul piano dei rapporti fra Stato e Regioni, della tesi della non-autoapplicatività del limite ai mandati. Tale tesi, oltre a non

²⁹ In tali termini si esprime G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, cit., p. 3, a proposito dell'analoga vicenda marchigiana: «[a]l fine di valutare la legittimità del rinvio va considerato che il legislatore regionale non può derogare il principio del divieto di terzo mandato. E il rinvio alla prossima legislatura costituisce proprio una deroga del principio fondamentale perché consente al Presidente in carica al momento della modifica legislativa di svolgere un terzo mandato». Considerazioni, queste, che si attagliano perfettamente anche all'annunciata riforma della legge elettorale campana.

risultare persuasiva a fronte del dato letterale della l. n. 165/2004 e della giurisprudenza costituzionale sui «principi fondamentali» delle materie concorrenti, reca il rischio di consentire alle Regioni di eludere in perpetuo il divieto in questione, non legiferando o – addirittura – modificando la legge elettorale regionale con lo specifico fine di differirne nel tempo l’operatività.

In questo scenario, ci si può porre, conclusivamente, un interrogativo: siamo davvero soltanto innanzi della deriva personalistica di un Presidente di Regione intenzionato a capitalizzare il consenso politico conquistato nella gestione della crisi pandemica?³⁰ O piuttosto, anche in considerazione dell’esistenza dei precedenti riguardanti altre Regioni italiane, deve concludersi che siamo di fronte a un dato di sistema, che vede i Presidenti direttamente eletti tentare di disfarsi di quel divieto di terzo mandato che, a ordinamento vigente, costituisce uno dei pochi contrappesi al potere monocratico del vertice dell’esecutivo regionale?

³⁰ Come sembra suggerire gran parte dei commenti in ambito giornalistico: si vedano, a titolo di esempio, *Il terzo mandato dei trasformisti*, in *Il Corriere della sera*, 6 agosto 2021; *De Luca fa lo sceriffo anche sulla legge elettorale: partiti e cittadini finiscono nell’angolo*, in *Il Riformista*, 11 agosto 2021; *De Luca, 30 anni di potere e ora il “lider maximo” vuole il terzo mandato*, in *la Repubblica*, 9 novembre 2021; *L’impero di De Luca: gli errori della sinistra e i magistrati “tolleranti”*, in *la Repubblica*, 10 novembre 2021.