

## SULLA PRETESA INELEGGIBILITÀ AL TERZO MANDATO CONSECUTIVO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

di Leonardo Brunetti\*  
(26 marzo 2010)

Ancorché le vicende degli ultimi giorni abbiano portato a focalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sull'esclusione di alcune liste – nel Lazio e in Lombardia – dalle prossime competizioni elettorali regionali, e abbiano, per così dire, relegato in secondo piano il tema che affronteremo nel presente articolo, la questione alla nostra attenzione, relativa all'ineleggibilità ovvero incandidabilità<sup>1</sup> al terzo mandato consecutivo dei Presidenti di Regione i quali abbiano già ricoperto i due mandati precedenti ha, ciononostante, effetti (almeno potenzialmente) non meno dirompenti della prima.

Dispone, infatti, l'art. 2, co. 1, lett. f, L. 2 luglio 2004, n. 165, (rubricato *Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità*) che “le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione<sup>2</sup>, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: [...] f) previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia”.

Secondo una parte (che riterrei maggioritaria) della dottrina che si è occupata del problema, la citata norma, ancorché certamente di principio, sarebbe ciononostante immediatamente applicabile<sup>3</sup>. Sostengono, infatti, diversi Autori che “la disposizione di cui

<sup>1</sup> Individua come causa di “ineleggibilità” il divieto posto dall'art. 2, co. 1, lett. f), L. 2 luglio 2004, n. 165, che vedremo essere al centro della questione da noi esaminata, ad esempio, M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in Id. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, ESI, Napoli, 2009, in particolare, p. 36 ss.; ma cfr. anche Id., *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del presidente della giunta regionale: una questione complessa*, disponibile on-line, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Si chiede, invece, se la norma preveda una causa di “ineleggibilità” o di “incandidabilità” L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, pp. 489-515.

<sup>2</sup> Sull'art. 122 Cost., cfr. A. PERTICI, *Commento all'art. 122*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2436-2437.

<sup>3</sup> Più problematica, invece, mi sembra la posizione di S. CECCANTI, il quale ritiene che “Qui si aprono due strade, in assenza di una (necessaria) legge regionale posta in essere sulla base della legge quadro statale n. 165 del 2004: (a) se si ritiene non autoapplicabile la legge statale, questa rimane meramente di principio, pencolante in attesa di attuazione...sebbene alla lunga tutto ciò potrebbe costituire evidentemente – come caso-limite – un rischio per i principi-cardine del nostro stesso ordinamento; (b) se invece la si ritiene applicabile, ossia sul punto la si considera una legge immediatamente precettiva, proprio nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento relativi alla non retroattività dei diritti, vorrebbe dire dunque che essa si applica non *ex tunc*, ma *ex nunc*, ossia a partire dalle prime elezioni successive alla sua promulgazione”, in

alla lett f) è di per sé compiuta”<sup>4</sup>, ovvero che essa “pon[ga] una prescrizione direttamente efficace e vincolante, anche in carenza di una specifica legislazione regionale mirante alla sua attuazione”<sup>5</sup>, cosicché “non dovrebbero sussistere ragioni per negare l’autoapplicatività del limite del doppio mandato”<sup>6</sup>.

Sulla base di tale premessa – cioè l’immediata applicabilità della veduta norma di principio – l’attenzione della dottrina si è, di conseguenza, principalmente incentrata, in parte, sull’individuazione del *dies a quo* dell’applicazione del divieto di terzo mandato<sup>7</sup> e, in altra parte, sulla legittimità costituzionale stessa della norma che lo prevede<sup>8</sup>.

Ora, la tesi dell’immediata applicabilità del principio di cui all’art. 2, co. 1, lett. f, L. n. 165/2004 cit., ancorché certamente suggestiva e condivisa da ampia dottrina, non appare però del tutto convincente.

Cercheremo, di seguito, di dimostrarlo prendendo in esame quella che riteniamo essere la più completa tra le – pur numerose e diverse – formulazioni della tesi di cui sopra. Secondo essa, “[l]a fattispecie ivi prevista [art. 2, co. 1, lett. f, cit.] 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”<sup>9</sup>.

La tesi, pur muovendo dalla lettera della norma, ne fornisce (o preferisce) un’interpretazione sistematica che finisce, però – a parere di chi scrive –, per preterire un dato letterale fondamentale nell’economia della norma *de qua*, e cioè la presenza di una terza condizione espressa, posta all’applicazione del summenzionato principio, che viene, invece, obliterata dalla tesi sopraesposta.

---

Id., *Il tetto ai mandati qualifica l’ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>4</sup> M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali*, cit., p. 42.

<sup>5</sup> Così V. ANGIOLINI, nella *Nota*, avente ad oggetto il “*limite all’elezione del Presidente delle Regioni ordinarie dopo due mandati consecutivi*”, disponibile on-line, tra gli altri, sul sito <http://www.civati.it/notaangioliniterzomandato.pdf>.

Ma cfr. anche, dello stesso A., l’articolo apparso su *L’Unità* dell’11 febbraio 2010, dal titolo *Perché Formigoni non può essere eletto. La legge 165 sul doppio mandato*.

<sup>6</sup> M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., p. 10.

<sup>7</sup> Cfr., in particolare, S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati*, cit.; nonché M. RAVERAIRA, *op. ult. cit.*

<sup>8</sup> Cfr. L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, cit.

<sup>9</sup> M. RAVERAIRA, *op. ult. cit.*, p. 12: mio il corsivo.

Scrive, infatti, l'A. citata che "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". Ciò in ragione dell'assenza – sostiene ancora l'A. – di una clausola espressa che intervenga a limitare o differire l'applicazione della norma in esame alle sole elezioni successive alla sua entrata in vigore.

Ora, l'argomento così formulato appare, da un lato, provare troppo, dall'altro obliterare – come si è detto – un dato testuale fondamentale.

La norma di cui all'art. 2, co. 1, lett. f, cit., contiene, infatti, inequivocabilmente una terza condizione, che viene ad aggiungersi alle due già evidenziate dall'A. citata, contenuta nell'inciso finale dell'articolo stesso, "*sulla base della normativa regionale adottata in materia*". Mi pare, cioè, innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il *dies a quo* dell'applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all'avvenuta ricezione della norma *de qua* da parte della legislazione delle singole Regioni. In breve, all'adozione della legge elettorale regionale.

La norma in esame subordina, cioè, espressamente – ancorché con formula che non brilla, effettivamente, per chiarezza – la sua prima applicazione all'adozione della disciplina regionale, ovvero sia all'esercizio, da parte di ciascuna Regione, della propria competenza in materia elettorale e di cause di ineleggibilità e di incompatibilità "del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali" (art. 122, co. 1, Cost.), ad essa già attribuita dal Legislatore costituzionale della riforma.

In senso contrario alla lettera della norma, non mi pare possa ritenersi risolutivo l'argomento basato sulla *intentio legislatoris* – soprattutto a fronte di una diversa e chiara *voluntas legis* – che emergerebbe, secondo un'acuta ma non condivisibile opinione, dall'esame dei lavori preparatori, per cui sarebbe "anche [...] per questa risoluta volontà di dare un vincolo stringente ed ineludibile dalle Regioni, quale affiora appunto dai lavori preparatori, che il Parlamento ha impresso alla lett. f), contenente il divieto di terzo mandato consecutivo per il Presidente della Regione, diversa sostanza e carattere rispetto ad ogni altra disposizione sull'*ineleggibilità*' pure contenuta nell'art. 2, comma 1 della l. n. 165 del 2004"<sup>10</sup>. Quand'anche "balz[asse] agli occhi – come onestamente non mi pare<sup>11</sup> –

<sup>10</sup> Cfr. V. ANGIOLINI, *op. cit.*

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, alla lett. d) del medesimo articolo – la quale prevede l'"attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a

che, mentre ogni altra disposizione contenuta in tale comma 1 dell'art. 2, dalla lett. a) sino alla lett. e), ha sostanza di indirizzo o di orientamento, di cui il legislatore regionale debba colmare i vuoti o dirimere le incertezze residue, per poter giungere a confezionare una norma a carattere applicativo, la disposizione della lett. f) si distingue per la sua compiutezza, tale da poter individuare il divieto di terzo mandato come precetto di applicazione pronta ed immediata<sup>12</sup>, rimarrebbe a mio avviso insuperabile il rilievo che ove il Legislatore avesse voluto disporre l'immediata entrata in vigore della norma, avrebbe dovuto espressamente disporlo, e non certo qualificare la norma come norma di principio – non solo nella rubrica dell'articolo, ma anche nel testo dello stesso – subordinandone, poi, l'efficacia (questa volta espressamente) all'adozione della legge di ricezione da parte della Regione. Se l'intenzione del Legislatore fosse cioè stata realmente quella indicata dall'A. da ultimo citato, la tecnica adottata apparirebbe inadeguata, se non addirittura eccentrica.

Viceversa, si ripete, il Legislatore statale ha espressamente – ancorché forse non chiaramente – subordinato l'applicazione della lettera *f* dell'art. 2 cit. all'intervenuto esercizio della potestà legislativa regionale.

Se così non fosse – se cioè la legge statale non avesse subordinato l'applicazione della norma di principio all'intervento del Legislatore regionale – si sarebbe, in effetti, potuto sostenere che la norma di principio, ancorché contenuta in una legge successiva<sup>13</sup>, sia intervenuta ad integrare la legislazione elettorale statale richiamata dall'art. 5 L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, ovvero la disciplina statale esistente delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

La stessa Corte costituzionale ha, infatti, più volte affermato che la disciplina delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità afferisce, effettivamente, al “sistema di elezione”, secondo l'espressione utilizzata all'art. 122 Cost., cioè alla materia elettorale. Ma è proprio l'afferenza delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità alla materia elettorale, in relazione alle quali è dettato il principio della lett. *f* dell'art. 2 cit., a imporre un'interpretazione dell'inciso della medesima lettera (“sulla base della normativa regionale adottata in materia”) come riferito non all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale *tout court* – che attiene alla forma di governo della Regione ed è prevista dallo Statuto – bensì alla disciplina dell'incompatibilità e dell'ineleggibilità; ovvero, più in

---

decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi” – che ben potrebbe, al pari della lett. *f*), ritenersi autoapplicativa.

<sup>12</sup> *Ivi*.

<sup>13</sup> La citata L. 2 luglio 2004, n. 165, *Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità*.

generale, alla materia elettorale, ivi comprese, ancora, le cause di incompatibilità e di ineleggibilità.

In ogni caso, oltre il mero dato testuale che – come si è visto – depone in senso contrario alla tesi dell'immediata applicabilità della norma di principio, e a favore, invece, di una sua applicazione subordinata all'adozione della normativa regionale, mi pare sussistano numerosi altri argomenti in grado di corroborare la nostra ipotesi.

Innanzitutto, se, da un lato, non è revocabile in dubbio che la competenza in materia elettorale sia già stata affidata alle singole Regioni, alle quali (sole) spetta, quindi, di legiferare – salvo il rispetto dei principi statali in materia –, dall'altro lato, il rinvio operato all'art. 5 L. cost., n. 1/1999 cit. non può che riferirsi alla legislazione vigente al momento dell'entrata in vigore dell'articolo stesso, essendo la competenza in materia elettorale regionale appunto già stata affidata – dalla medesima fonte costituzionale – alle Regioni.

Come noto, l'art. 5 dispone, infatti, al suo primo comma, che “[f]ino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e *delle nuove leggi elettorali* [...] l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua *con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali*” (mio il corsivo), quindi nel rispetto delle norme statali di disciplina della cause di incompatibilità e di ineleggibilità allora vigenti.

L'integrazione della legislazione statale applicabile alle elezioni regionali, almeno in assenza dell'apposita disciplina regionale, ancorché effettuata con norma di principio direttamente applicabile, sarebbe allora intervenuta, non tanto (o non solo) in violazione delle competenza legislativa attribuita alle Regioni dall'art. 122, co. 1, Cost., quanto in violazione dell'art. 5 cit.

Pare, allora, più corretto ritenere, come notato da un'attenta dottrina<sup>14</sup>, che in via di principio l'efficacia dell'art. 5, co. 1, cit. perduri fino all'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali oltre che dei nuovi Statuti regionali, e che, di conseguenza, fino a tale momento si continui ad applicare la disciplina elettorale richiamata dall'articolo, nella versione vigente al momento dell'entrata in vigore della norma stessa.

Ciò pare dimostrato, *a contrario*, anche dal comma 2 del medesimo articolo, il quale dispone, infatti, diversamente dal primo comma e in relazione a norme più strettamente connesse alla forma di governo regionale, che queste ultime si osservino solo “[f]ino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali”.

---

<sup>14</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra stato e regioni*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, pp. 41-67, in particolare, p. 63.

Se così è, e non sembra vi siano ragioni per dubitarne, “la mancanza della legge elettorale regionale di cui all’art. 122, comma 1, Cost. determina inesorabilmente e con certezza la perdurante applicazione della disciplina elettorale transitoria di cui alla legge n. 108 del 1968, con i correttivi appositamente introdotti dal menzionato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999”<sup>15</sup>. La stessa affermazione potrebbe essere ripetuta per le cause di incompatibilità e di ineleggibilità previste dalla legge statale.

Alla medesima conclusione è, del resto, pervenuta anche la Corte di cassazione, la quale, in merito alla questione al nostro esame, ha affermato di non poter applicare “l’art. 2 della legge n. 165 del 2004 [...] essendo [esso] diretto a regolare l’attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale”<sup>16</sup>, e segnatamente dalla L. 23 aprile 1981, n. 154.

Tale soluzione sembrerebbe, peraltro, conforme alla costante giurisprudenza del giudice delle leggi, il quale – in ossequio al c.d. principio di continuità<sup>17</sup> – ha più volte affermato la permanente efficacia della legge statale in materia di incompatibilità e di ineleggibilità (L. n. 154/1981 cit.).

In particolare, in tema di cause di incompatibilità, la Corte costituzionale ha, infatti, a più riprese affermato – ancorché anteriormente alla L. 2 luglio 2004, n. 165, di attuazione dell’art. 122, co. 1, Cost. – che “il nuovo testo dell’art. 122 della Costituzione [...] dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità (cfr. sentenza n. 13 del 1974 e ordinanza n. 269 del 1974), l’efficacia della normativa statale preesistente”<sup>18</sup>. Ancora più esplicitamente e nel medesimo senso, la Corte ha ribadito, nell’ord. n. 223 del 2003, 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 in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale”.

---

<sup>15</sup> M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali*, cit., pp. 1-20, in particolare, p. 16.

<sup>16</sup> Così Cassazione civile, sent. 25 luglio 2006, n. 16898.

<sup>17</sup> Sul quale, cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, il quale scrive che “secondo il [principio di continuità fatto proprio sia dalla giurisprudenza che dalla legislazione attuativa della riforma] fintantoché sia lo Stato che le Regioni non si saranno attivati per occupare i campi materiali ad essi assegnati dalla riforma seguitano ad essere applicate le norme legislative preesistenti”, *ivi*, p. 91.

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale, ord. 23 luglio 2002, n. 383.

La “linea interpretativa lassista” – come è stata definita da parte della dottrina<sup>19</sup> – dell’art. 2, co. 1, lett. f, L. 2 luglio 2004, n. 165, appare, insomma, la più aderente alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Non sfugge a chi scrive, come una tale interpretazione continuista – piuttosto che lassista – corra il “rischio di [relegare] in una sorta di limbo”<sup>20</sup> il limite del terzo mandato consecutivo all’eleggibilità del Presidente della Giunta regionale, che, seppur previsto dalla normativa statale di principio, sarebbe facilmente aggirabile da parte delle Regioni, con un rinvio *sine die* dell’adozione della legge elettorale, ovvero sia con la loro semplice inerzia.

Ma il dato (normativo) che risulta, a mio avviso, “risolutivo” del problema, va cercato non in un’interpretazione della norma di principio che ne permetta l’applicazione immediata, bensì nella disposizione costituzionale (esistente) nella quale poter ravvisare il termine *ad quem* oltre il quale le Regioni risulterebbero inadempienti. Ciò permetterebbe – per così dire – di quadrare il cerchio, e ricorrere all’applicazione diretta della norma di principio (precettiva ma condizionata, quindi non immediatamente applicabile).

Tale norma è precisamente rappresentata dalla IX disposizione transitoria e finale<sup>21</sup> della Costituzione, che un’autorevole dottrina<sup>22</sup>, sottolineandone il carattere di norma *finale* – quindi, in sostanza, di chiusura del sistema – piuttosto che transitoria<sup>23</sup>, ha in passato richiamato per invocare la necessità di una legislazione statale che attuasse il concreto trasferimento delle funzioni affidate alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Tale norma prevede, infatti, che “La Repubblica – si noti, non lo Stato: ndr. –, entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

La norma di legge che prevede l’incandidabilità al terzo mandato consecutivo per i Presidenti della Giunta Regionale potrebbe, allora, ritenersi, effettivamente applicabile subordinatamente allo spirare del veduto termine di tre anni, con una sorta di *fictio iuris* di avveramento della (terza) condizione cui, come abbiamo sostenuto, pare, appunto, subordinata la sua applicabilità.

Il conseguente quesito se tale termine debba, poi, farsi decorrere dall’entrata in vigore dello Statuto regionale ovvero della stessa riforma costituzionale, rappresenta un

<sup>19</sup> Cfr. S. CECCANTI, *op. cit.*, in particolare, p. 5.

<sup>20</sup> Così M. RAVERAIRA, *op. ult. cit.*, in particolare, p. 41.

<sup>21</sup> La quale dispone che “La Repubblica, entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

<sup>22</sup> M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>23</sup> *Ivi*, in particolare, p. 7.

problema ulteriore, di non facile soluzione, capace di condizionare a sua volta la risposta in merito all'applicabilità o meno della norma di principio di cui alla veduta lettera *f* dell'art. 2 L. n. 165/2004.

Ora, la seconda ipotesi – decorrenza del termine dall'entrata in vigore dalla revisione costituzionale – parrebbe più aderente alla lettera della IX disposizione transitoria e finale, ma, in tal caso, il coordinamento con l'art. 5 L. cost., n. 1/1999 non parrebbe agevole. Si è veduto, infatti, che tale ultima norma prevede l'applicazione alle Regioni del sistema elettorale previsto con legge statale, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali regionali. Peraltro, non sarebbe comunque pensabile che la Regione potesse adottare la propria legge elettorale ancor prima e indipendentemente dalla scelta della forma di governo, contenuta, come è noto, negli Statuti stessi.

Pare, quindi, più opportuno ritenere – ancorché tale interpretazione sia meno aderente alla lettera della norma finale citata – che il termine di tre anni decorra, per ciascuna Regione, in base al combinato disposto della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione e dell'art. 5 L. cost. n. 1 del 1999, dall'entrata in vigore dei rispettivi Statuti regionali.

\* Ricercatore assegnista di Diritto pubblico presso l'Università Cattolica di Milano.