

Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*

di Daniele Coduti**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La disciplina del limite ai mandati del Presidente della Giunta regionale e le sue incertezze. – 3. La l. reg. Marche 1/2015.

1. Premessa

Il limite al numero di mandati del Presidente della Giunta regionale rappresenta un tema molto delicato, perché può incidere sulla forma di governo regionale e sulla forza politica del vertice dell'Esecutivo regionale, che sono aspetti particolarmente rilevanti nell'era dei "Governatori" regionali eletti a suffragio universale e diretto e rafforzati dal principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. Nonostante il suo rilievo, a distanza di ben sedici anni dalla riforma costituzionale operata dalla l. cost. 1/1999 sulla disciplina di tale limite persistono ancora dei dubbi.

2. La disciplina del limite ai mandati del Presidente della Giunta regionale e le sue incertezze

Un primo dubbio riguarda la fonte competente a disciplinare il limite in questione. Come si è detto, esso incide sulla forma di governo regionale, sicché la sua disciplina dovrebbe rientrare nella competenza dello statuto regionale ordinario¹; tuttavia, a seguito della discussa sent. 2/2002 della Corte costituzionale², la relativa competenza è normalmente ricondotta a quella legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia elettorale di cui all'art. 122, co. 1, Cost., come novellato dalla l. cost. 1/1999³. Di conseguenza, la l. 165/2004, che ha adottato la disciplina statale di principio in materia elettorale regionale, contempla come principio fondamentale 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»⁴.

Si tratta di una disposizione che è difficile considerare di mero principio, poiché pare introdurre direttamente "il" limite al numero di mandati del Presidente della Giunta⁵. Tuttavia, la legge statale introduce un limite che sembra lasciare comunque alle Regioni un margine di manovra, ma solo nel senso di rendere la disciplina regionale più rigorosa di quella statale. In teoria, infatti, le Regioni potrebbero prevedere: la non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta dopo un solo mandato; la non rieleggibilità assoluta dopo uno o due mandati; la rieleggibilità solo dopo un intervallo temporale minimo dalla scadenza del primo o del secondo mandato⁶. Quest'ultima ipotesi, ad esempio, potrebbe avere un significativo rilievo pratico, perché – in assenza di un limite così strutturato –, laddove una legislatura regionale dovesse durare solo pochi mesi, un ex

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Si v., infatti, l'art. 63, co. 5, st. Umbria, e l'art. 10, l. reg. Umbria 4/2015, che vi rinvia.

² Cfr., in part., pt. 4 cons. dir.

³ Sul legame tra il limite in questione e la forma di governo si v. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, Milano, 2010, 107 ss.

⁴ Cfr. l. 165/2004, art. 2, co. 1, lett. f.

⁵ Come osserva M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 279, si tratterebbe di «un principio fondamentale (...) che sembra piuttosto un dettaglio».

⁶ Si tratta di soluzioni note al diritto comparato: cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 258.

Presidente della Giunta che abbia ricoperto due mandati consecutivi nelle legislature precedenti potrebbe candidarsi nuovamente. Inoltre, si potrebbe ipotizzare l'ineleggibilità già dopo il primo mandato del Presidente eletto a suffragio universale e diretto solo in caso di cessazione dalla carica per dimissioni volontarie, perché una previsione del genere potrebbe consentire di ridimensionare la portata "ricattatoria" nei confronti del Consiglio regionale della minaccia di dimissioni in una forma di governo caratterizzata dal principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Tuttavia, neanche l'assunto in base al quale la legge regionale potrebbe solo irrigidire il limite previsto dalla l. 165/2004 è incontrovertibile. Infatti, l'art. 6 della l. reg. Veneto 5/2012, anziché rendere più stringente il limite di cui si discute, ne ha ridimensionato la portata, in quanto, pur prevedendo il limite di due mandati consecutivi, consente al Presidente della Giunta di ricoprire un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati precedenti «ha avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»⁷.

Dunque, la citata previsione della l. 165/2004 introduce un limite che – dato il suo tenore letterale – sembra immediatamente precettivo⁸ anche in mancanza della legge regionale; tale ipotesi, però, appare non solo dubbia ma anche poco gradita dalle Regioni, che tentano di sfruttare i margini offerti dalle incertezze sulla sua applicabilità. In effetti, quanto a tale applicabilità, si sono ipotizzate diverse soluzioni, che possono essere così sintetizzate: inapplicabilità del limite ai mandati del Presidente della Giunta regionale sino al suo recepimento da parte della legge regionale; applicazione di tale limite anche in assenza della legge regionale, ma con efficacia solo a partire dalla prima legislatura regionale successiva all'entrata in vigore della l. 165/2004; applicazione diretta del limite *de quo* con efficacia sin dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ad opera della l. cost. 1/1999⁹.

La questione è particolarmente rilevante perché, ove il limite previsto dalla legge nazionale non fosse ritenuto applicabile in assenza della legge regionale, le decisioni delle Regioni in materia potrebbero essere adattate alle esigenze di ciascun "Governatore". Infatti, allo scopo di consentire l'ulteriore candidatura di un Presidente della Giunta che abbia già ricoperto due mandati consecutivi, si potrebbe semplicemente evitare di adottare la normativa regionale in materia di ineleggibilità ed incompatibilità, così da non far diventare operativo il limite dettato dalla l. 165/2004, oppure si potrebbe approvare una legge regionale che preveda il limite ma ne posticipi gli effetti.

⁷ Così l'art. 6, co. 4, l. reg. Veneto 5/2012 (un'ipotesi già avanzata da F. DRAGO, *Commento all'art. 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 62-63). È il caso di aggiungere che tale limite si applica con le stesse modalità anche agli assessori e, dopo la l. reg. Veneto 1/2015, ai consiglieri regionali (co. 3 e 3-bis). Si tratta di una disciplina analoga a quella della l. reg. Valle d'Aosta 21/2007, art. 3, co. 3, che, però, è una Regione a statuto speciale e il suo Presidente non è eletto a suffragio universale e diretto. Sempre con riferimento alle Autonomie speciali, si consideri che, secondo l'art. 14, co. 2, l. prov. Trento 2/2003, «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle due precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno quarantotto mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto». Invece, nella Provincia autonoma di Bolzano, dove non è prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la l. prov. 5/2013, art. 2, co. 4, dispone che non sia rieleggibile alla carica di assessore, se non dopo che siano trascorsi 48 mesi dalla cessazione dell'ultimo periodo di carica, chi ha ricoperto tale carica consecutivamente per tre legislature o ininterrottamente per 15 anni. Un limite di due mandati consecutivi per gli assessori è previsto anche dalla l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 15, co. 5.

⁸ L'immediata precettività «non dovrebbe essere in discussione», come osserva N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220.

⁹ Sulle diverse posizioni al riguardo si rinvia, senza pretesa di esaustività, a L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, *Le Regioni*, 2009, n. 3-4, 489 ss., S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in www.federalismi.it, 2009, n. 19, 1 ss., M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, ivi, 1 ss., e L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 26 marzo 2010, 1 ss.

Si tratta di una questione non meramente teorica ma dagli indubbi risvolti pratici, sol che si consideri che gli *ex* Presidenti regionali Vasco Errani, Roberto Formigoni e Michele Iorio, hanno ricoperto più di due mandati consecutivi (rispettivamente in Emilia-Romagna, Lombardia e Molise), sebbene solo due dopo l'approvazione della l. 165/2004¹⁰. Proprio la vicenda politica dell'*ex* Presidente della Regione Lombardia ha dato luogo da ultimo a controversie giudiziarie dinanzi alle magistrature civili e amministrative che, tuttavia, non pare abbiano risolto la questione. In particolare, la Corte d'Appello di Milano, che più di recente si è espressa sul punto, non ha ritenuto che il limite al numero di mandati previsto dalla l. 165/2004 possa applicarsi in assenza della legge elettorale regionale ma ha anche osservato («per completezza») che, qualora fosse ritenuto comunque applicabile, esso sarebbe operativo solo a partire dalle elezioni regionali successive all'entrata in vigore della legge statale, perché non si può limitare in via retroattiva un diritto costituzionalmente garantito – quale è quello elettorale – in difetto di espressa previsione¹¹.

La sentenza della Corte d'Appello meneghina non sembra risolvere i dubbi sull'applicabilità del limite ai mandati, perché rigetta la richiesta di considerarlo immediatamente precettivo in assenza della normativa regionale, ma accenna anche ad una diversa e più equilibrata¹² soluzione, ipotizzando l'operatività del limite a partire dall'adozione della legge statale (al fine da impedire un utilizzo pretestuoso della disciplina regionale di dettaglio) ma senza effetti per le elezioni anteriori al 2004 (evitando, così, di incorrere in un'interpretazione della disposizione statale che sembrerebbe di dubbia costituzionalità).

3. La l. reg. Marche 5/2015

Tuttavia, sino alle elezioni regionali del 2015 nessun Presidente della Giunta si era candidato per ricoprire un terzo mandato consecutivo dopo l'approvazione della l. 165/2004, dando così l'impressione che la questione si sarebbe risolta col solo trascorrere degli anni, senza la necessità di ulteriori interventi normativi o giurisprudenziali. Tale sensazione, però, ha retto solo fino alla novella della legge elettorale della Regione Marche, adottata dal Consiglio regionale proprio in prossimità delle elezioni regionali.

La legge elettorale marchigiana del 2004 prevedeva che, sino all'approvazione di apposita legge regionale in materia, si sarebbero applicate «le norme su l'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge»¹³. La l. reg. Marche 5/2015 – del 20 febbraio 2015¹⁴ – ha modificato la legge elettorale regionale, abrogando tale disposizione e aggiungendo l'art. 3-*bis*¹⁵, secondo il quale «[n]on è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive»¹⁶. Questa disposizione richiama il limite dettato dalla l. 165/2004 ma l'unica disposizione transitoria e finale della l. reg. Marche 5/2015 ne rinvia l'efficacia: «La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dall'articolo 2 di questa legge, si

¹⁰ Nello specifico, Formigoni è stato Presidente della Giunta regionale lombarda per quattro volte consecutive dal 1995; Errani e Iorio hanno ricoperto tre mandati consecutivi ciascuno dalle elezioni regionali del 2000 e sono stati Presidenti delle rispettive Giunte nell'ultima parte della legislatura regionale anteriore alla riforma costituzionale del 1999.

¹¹ Cfr. Corte d'Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011; si v. anche Corte d'Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 453/2011, relativa alla candidatura di Vasco Errani. Si consenta altresì un rinvio a D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, n. 2, part. 511 ss.

¹² Come la definisce S. CECCANTI, *Il tetto*, cit., 6.

¹³ Così art. 3, co. 2, l. 27/2004, nel testo originario.

¹⁴ La legge regionale è stata approvata dal Consiglio regionale il 17 febbraio 2015 e promulgata dal Presidente Spacca il 20 febbraio 2015.

¹⁵ Rispettivamente con gli artt. 1 e 2, l. reg. Marche 5/2015.

¹⁶ Art. 3-*bis*, co. 2, l. reg. Marche 27/2004, come modificata dalla l. reg. 5/2015.

applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge»¹⁷. Quindi, la l. reg. Marche 5/2015 ha recepito nell'ordinamento regionale il limite di due mandati consecutivi del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, ma lo ha reso inapplicabile alle elezioni che si sono tenute pochi mesi dopo l'approvazione della medesima legge¹⁸.

Prima che la citata legge regionale fosse approvata, poteva apparire problematica la candidatura a ricoprire un terzo mandato consecutivo alla guida dell'Esecutivo regionale marchigiano a causa delle incertezze sulla portata del limite contenuto nella l. 165/2004, ma la l. reg. Marche 5/2015 ha offerto una sponda normativa alla presentazione di tale candidatura, posticipando l'entrata in vigore del limite al numero di mandati. Infatti, il Presidente uscente della Giunta regionale marchigiana, Gian Mario Spacca, che aveva già ricoperto due mandati consecutivi dopo l'approvazione della l. 165/2004¹⁹, si è candidato nuovamente alle elezioni regionali – quelle del 31 maggio 2015 –, puntando a ricoprire un terzo mandato consecutivo. Tuttavia, tale candidatura, la disciplina adottata e la tempistica della sua approvazione non possono che alimentare il dubbio che la novella legislativa regionale sia stata approvata anche tenendo in considerazione le contingenze politiche ed elettorali marchigiane, inverando, così, i rischi paventati dalla dottrina sulle conseguenze derivanti dal non ritenere immediatamente precettiva la disciplina della l. 165/2004²⁰.

La mancata rielezione dell'ex Presidente Spacca il 31 maggio 2015 ha evitato che dalle elezioni marchigiane potesse scaturire un contenzioso giudiziario sulle elezioni regionali²¹, ma non si può escludere che in futuro si possano verificare casi analoghi anche in altre Regioni.

Invero, l'approvazione della legge marchigiana poteva costituire l'occasione per fare finalmente chiarezza su una questione fin troppo controversa, poiché il Governo avrebbe potuto impugnare la citata disposizione regionale, consentendo alla Corte costituzionale di esprimersi sul punto, anche avallando la decisione del Consiglio regionale marchigiano, ovviamente. Tuttavia, il Consiglio dei ministri del 21 aprile 2015 ha ritenuto di non impugnare la l. reg. Marche 5/2015 «[i]n considerazione degli ampi margini tecnico-giuridici di incertezza»²².

Quella del Governo è una decisione per molti versi sorprendente, che presta il fianco ad alcune critiche. Innanzitutto, la decisione dell'Esecutivo statale fa sorgere il dubbio che si tratti di una scelta dettata da motivazioni prevalentemente politiche, poiché sia la maggioranza consiliare che ha approvato la l. reg. 5/2015 sia il Presidente uscente della Regione Marche erano legati ai partiti che compongono la maggioranza parlamentare ed i cui esponenti sono membri del Governo²³. Si tratta di un dubbio che

¹⁷ Così l'art. 11, l. reg. Marche 5/2015, che reca la rubrica "Disposizioni transitorie e finali".

¹⁸ È una disciplina analoga a quella della l. reg. Veneto 5/2012, artt. 6 e 27.

¹⁹ ...è stato eletto Presidente della Giunta regionale marchigiana nel 2005 e nel 2010.

²⁰ Le polemiche per l'approvazione delle modifiche alla legge elettorale marchigiana, per la terza candidatura di Spacca e il suo passaggio dallo schieramento di centrosinistra a quello di centrodestra, nonché per la possibile impugnazione della legge regionale dinanzi alla Consulta hanno avuto un'eco sui mezzi di informazione locali e nazionali: *Renzi impugna la legge elettorale delle Marche*, in www.laprovinciadifermo.it, 13 aprile 2015; *Contro Spacca si muove Renzi. Verifica sulla legge elettorale*, in www.cronachemaceratesi.it, 13 aprile 2015; *Il Pd accusa Spacca. Tentazione Consulta sul terzo mandato*, in www.corriere.it, 14 aprile 2015; *Regionali Marche, è ufficiale: Forza Italia sostiene Spacca*, in www.ilrestodelcarlino.it, 17 aprile 2015; *Ricorso alla Consulta: l'idea del Pd per bloccare "il traditore" Spacca*, in www.lastampa.it, 20 aprile 2015.

²¹ Il contenzioso giudiziario sulle elezioni regionali è ormai piuttosto frequente: si pensi, ad es., all'annullamento delle elezioni regionali abruzzesi del 2000, molisane del 2000 e del 2011 e piemontesi del 2010, oppure alle intricate vicende che si profilano in Campania e Puglia proprio dopo le elezioni del 2015.

²² Così il comunicato stampa consultabile in www.governo.it.

²³ Nello specifico, il principale partito rappresentato nell'Assemblea legislativa marchigiana al momento dell'adozione della l. reg. 5/2015 era il Partito democratico-PD (il principale partito anche della maggioranza parlamentare) mentre il Presidente uscente era stato eletto con l'appoggio del medesimo partito nelle due consiliature precedenti e si era

attiene ovviamente alla vicenda in esame ma, più in generale, riguarda la natura del ricorso in via principale alla Corte costituzionale, che dopo la riforma del Titolo V ha assunto una sempre più marcata connotazione politica²⁴.

Anche a non volere ritenere che la decisione del Governo sia stata influenzata da valutazioni di natura politica, appare sorprendente che l'Esecutivo decida di non impugnare una questione "incerta". Come si è accennato poco sopra, proprio a fronte dei dubbi derivanti dalla normativa statale e regionale il rinvio della legge marchigiana alla Consulta avrebbe consentito di risolvere quell'incertezza che – ove rimanesse tale – potrebbe favorire il proliferare di riforme legislative regionali a misura di Presidente della Giunta regionale. La disciplina marchigiana, infatti, potrebbe rappresentare un precedente capace di ispirare nuove e magari ripetute riforme legislative per consentire a ciascun "Governatore" di ricoprire più di due mandati consecutivi, ponendo nel nulla il limite previsto dalla l. 165/2004.

Dunque, nonostante se ne discuta da anni, la disciplina del limite al numero di mandati del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto è ancora caratterizzata dal paradosso di essere condivisibile nel merito ma foriera di dubbi nel metodo²⁵ e potrebbe continuare ad essere fonte di contrasti anche nelle future elezioni regionali.

** Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Foggia.

candidato per la terza volta consecutiva ma con l'appoggio dei partiti di centrodestra (con un accordo raggiunto dopo l'approvazione della citata legge regionale: *Regionali Marche, è ufficiale: Forza Italia sostiene Spacca*, in www.ilrestodelcarlino.it, cit.), tra i quali il Nuovo centro destra-NCD (che nella Regione Marche è schierato con il centrodestra, mentre in Parlamento sostiene il Governo di centrosinistra e ne fa parte con alcuni dei suoi esponenti più importanti). Secondo i mezzi di informazione, il leader di tale partito e ministro dell'interno, Angelino Alfano, in seno al Consiglio dei ministri si sarebbe opposto «in tutti i modi» alla proposta di impugnazione della legge marchigiana: *Ricorso alla Consulta: l'idea del Pd per bloccare "il traditore" Spacca*, in www.lastampa.it, cit.

²⁴ Si pensi alla "negoiazione" delle leggi di cui parla A. STERPA, "Negoziare le leggi": *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, Relazione al Convegno "La giustizia costituzionale in trasformazione", Roma, Facoltà di Scienze politiche, Università La Sapienza, 11 luglio 2011, in www.federalismi.it, 1 ss., oppure alle c.d. leggi di reazione, sulle quali si v. R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004, n. 6, 1374 ss.

²⁵ In senso analogo le considerazioni di A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2436.