

Sentenza: 9 aprile 2025, n. 64

Materia: Elezioni regionali – Divieto di terzo mandato consecutivo

Parametri invocati: artt. 3, 51, 122, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art.2, comma 1, lettera f) , della legge n. 165 del 2004

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, (Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165).

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'articolo 1 della legge della Regione Campania n. 16 del 2024, per violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, recante il cosiddetto divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

La disposizione impugnata stabilisce che non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi; prosegue poi stabilendo che *“ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Secondo l'Avvocatura erariale, con tale ultimo inciso il legislatore campano, nell'escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'introduzione della legge regionale n. 16 del 2024, avrebbe eluso il principio contenuto nel parametro interposto, così violando l'art. 122, primo comma, Cost., ai sensi del quale il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Il parametro interposto è dunque costituito dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, il quale stabilisce che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, vi è quello *“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”*.

Per il ricorrente, tale disposizione avrebbe posto un principio autoapplicativo e immediatamente operativo, che non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale; inoltre, il divieto risponderebbe alla *ratio* di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità procedendo nella ricostruzione del contesto storico e normativo nel quale è stato introdotto il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, per poi passare a illustrarne la ratio.

Per le regioni a statuto ordinario era stata prevista, inizialmente, una forma di governo parlamentare a preminenza assembleare che, nel tempo, aveva però ingenerato elevati livelli di instabilità degli esecutivi regionali. Per ovviare a ciò, il legislatore statale ha riformato il sistema elettorale, introducendo, con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), un premio di maggioranza. Successivamente è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha conferito maggiore autonomia statutaria alle regioni. Invero, il novellato art. 123, primo comma, Cost. rimette allo statuto regionale - per quel che riguarda i nostri fini - la determinazione della forma di governo, oltre che dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, con il solo limite della armonia con la Costituzione, (essendo venuto meno rispetto alle leggi della Repubblica). Inoltre, proprio al fine di porre rimedio alla instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di garantire la relativa governabilità, la riforma costituzionale ha delineato una specifica forma di governo, che è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, e sostanzialmente "proposta" a regime come "normale", ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria. Tale forma di governo è stata poi confermata dagli statuti di tutte le regioni ordinarie e prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e l'attribuzione al medesimo di ampi poteri. Contestualmente, il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie "sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali". Tali materie, infatti, sono disciplinate con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Al momento della riforma costituzionale del 1999, il divieto del terzo mandato consecutivo era già stato previsto nell'ordinamento per i sindaci e per i presidenti delle province eletti a suffragio universale e diretto dall'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tuttavia il legislatore costituzionale, nel prevedere l'elezione diretta anche del Presidente della Giunta regionale non l'ha corredata del menzionato divieto, che poi è stato invece introdotto con la legge n. 165 del 2004, adottata in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., e volta, quindi, a stabilire "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" (art. 1). La Corte richiama precedenti pronunce con cui ha giudicato legittime le limitazioni al numero dei mandati consecutivi nello svolgimento delle cariche elettive e riprende quelle medesime considerazioni che, sebbene espresse in ambiti diversi, assumono tuttavia rilievo anche nel caso in questione. In particolare si sofferma sulla sentenza n. 173 del 2019 in cui ha osservato che *"la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche, la cui peculiare ed essenziale finalità [...] è quella [...] di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso alle cariche elettive. Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato"*. In definitiva, *"il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo forze fresche nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e - per altro verso - blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza"*. La Corte quindi ribadisce che anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta (come per i sindaci) un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, che

lo ha considerato un temperamento "di sistema" rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da ponderato contraltare.

Secondo la Regione Campania, invece, il divieto del terzo mandato consecutivo, è da considerarsi quale causa di incandidabilità e, pertanto, atterrebbe alla forma di governo, rimessa all'autonomia statutaria, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del parametro interposto e la necessità di un'autorimessione della relativa questione da parte della stessa Corte, ove si ritenga che tale principio operi direttamente nei confronti delle regioni ordinarie, anche senza un loro intervento di attuazione e specificazione.

A questo punto, per la Corte, si tratta di accertare se la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell'art. 122, primo comma, Cost. sia atta a ricomprendere anche la situazione di quei Presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi, così incorrendo nel divieto posto dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004.

La risposta è affermativa per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, il divieto del terzo mandato consecutivo, sin dalla sua introduzione per i sindaci (con il già ricordato art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di "ineleggibilità"; solo a seguito delle recenti modifiche apportate all'art. 51 del TUEL in quest'ultimo si è fatto riferimento alla nozione di "incandidabilità". Conformemente al dato testuale, poi, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha sempre definito quella relativa ai sindaci come una causa di ineleggibilità originaria.

Per la Consulta, tra le classiche cause di ineleggibilità e quella qui in esame sussiste identità di ratio. Invero, le prime sono funzionali a garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest'ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis*. Le cause di ineleggibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004, ricorrono, *qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati*. Ebbene, i giudici ritengono che tale ratio sorregga anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che funge da temperamento di sistema all'elezione diretta ed è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale. Pertanto, deve ritenersi che la locuzione "casi di ineleggibilità" del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall'art. 122, primo comma, Cost. ricomprenda anche il divieto del terzo mandato consecutivo. I giudici riconoscono che l'istituto in esame in effetti opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità poiché, come per le prime, la condizione ostativa all'elezione del Presidente della Giunta regionale che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall'interessato, mentre è noto che le cause di ineleggibilità sono rimovibili qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che le determinano, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito (art. 2, comma 1, lettera b, della legge n. 165 del 2014); ma *tale aspetto operativo, posto in evidenza dalla Regione Campania, appare tuttavia recessivo rispetto all'elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione "storica" dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale*.(considerato in diritto 6.2). Pertanto, per la Corte, il divieto del terzo mandato consecutivo va ricondotto alle cause di ineleggibilità previste dall'art. 122, primo comma, Cost. e la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

Con il parametro interposto, dunque, il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente a esso attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost., ha dettato un principio, quello del divieto del terzo mandato consecutivo, che, al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie

concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa. La Corte precisa che, in via generale, l'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione non possono tuttavia essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo. Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un adeguato livello di uniformità delle normative regionali in ragione di sottese istanze unitarie e che, nel caso in esame, sarebbe ancora più intollerabile perché il divieto del terzo mandato consecutivo è configurato dalla legge come il "contraltare" dell'elezione diretta. Sempre in via generale, anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale. Il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, di cui all'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, ha tale natura perché, come è generalmente proprio per tutti i divieti, esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale.

Nel caso del divieto del terzo mandato consecutivo, tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge 165 del 2004, dal momento che è stato lo stesso legislatore statale ad avere ancorato l'applicazione del principio alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame. Con l'adozione delle prime leggi regionali in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge 165 del 2004, da un lato, le regioni potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata; dall'altro lato, però, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile. Con la conseguenza che le leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004 non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.

Nel caso della Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale la quale non reca alcuna disposizione che a esso deroghi. Ma la legge regionale n. 16 del 2024, nella parte in cui ha introdotto dopo diversi anni una specifica deroga al divieto, escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali – si pone in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, (Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 1659, limitatamente alle parole «*ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge*».