

Sentenza: 5 novembre 2025, n. 211

Materia: elettorale – divieto di terzo mandato consecutivo

Parametri invocati: articolo 47 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1, commi 1 e 2 del testo di legge della Provincia di Trento recante “*Modificazioni dell’articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003*”, approvato a norma dell’art. 47 dello statuto speciale del Trentino- Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31/08/1972 n.670)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Selene Samà

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale delle norme indicate in epigrafe.

Le disposizioni impugnate, modificando l’articolo 14 comma 2 della legge 5 marzo 2003, n. 2 (legge elettorale provinciale), portavano da due a tre il limite dei mandati consecutivi per la rielezione alla carica di Presidente della Provincia di Trento, e da quarantotto a settantadue mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio del mandato presidenziale, per l’operatività del limite alla rielezione alla predetta carica per la quarta volta. Detta modifica, secondo il ricorrente, si poneva in contrasto con l’articolo 47, secondo comma, dello statuto speciale e con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.

Il primo argomento introdotto dal ricorrente a sostegno delle proprie tesi riguardava l’inquadramento del divieto di terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto tra i “*principi dell’ordinamento della Repubblica*”. Tale principio, valido per le regioni ordinarie in forza dell’art. 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165, secondo il ricorrente s’imponesse anche alle autonomie speciali in virtù dei loro statuti, novellati dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Infatti, l’articolo 4 comma 1 lettera v) della predetta norma costituzionale, modificando l’art. 47 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, aveva conferito alla Provincia di Trento la potestà legislativa in materia di forma di governo e con riferimento ai casi di ineleggibilità del Presidente della Provincia, subordinando tuttavia l’esercizio di tale potestà “*a un regime del tutto peculiare di limiti*”, di tipo “*procedurale e sostanziale*”, tra i quali “*(l’)armonia con la Costituzione e con i principi generali dell’ordinamento, rispetto degli obblighi internazionali e osservanza delle pertinenti disposizioni dello statuto*”.

In secondo luogo, l’avvocatura erariale riteneva che il divieto di terzo mandato consecutivo riguardasse due aspetti, da un lato il rilievo che detto principio assumeva in relazione alla “*tutela del diritto di voto, alla par condicio fra i candidati e alla democraticità complessiva del sistema di governo, integrando un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali coinvolti*”, dall’altro l’impossibilità di applicazione differenziata sul territorio nazionale, non rilevando in tal caso la distinzione tra regioni ordinarie e autonomie speciali.

Con riguardo al primo degli aspetti considerati, l'avvocatura erariale richiama sia la sentenza n. 60/2023, ove la Corte si era pronunciata in ordine al divieto di terzo mandato consecutivo nei comuni con popolazione non inferiore a 5.000, sia la sentenza n. 64/2025 dove il Giudice delle leggi aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale campana n. 16/2024 che aveva reso inapplicabile il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legge n. 165/2004.

Con riferimento al secondo aspetto considerato, secondo il ricorrente il limite dei due mandati consecutivi mirava ad assicurare *“l'uniforme esercizio dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo sanciti dagli articoli 2, 48 e 51 Cost.”*, che anche per questi motivi non consente differenziazioni su base territoriale; solo *“leggi generali della Repubblica”* infatti possono individuare *“il punto di equilibrio indifettibile e inderogabile fra il diritto di elettorato e il principio democratico”*.

Non sussisterebbero nel caso di specie, secondo la difesa erariale, quelle particolari condizioni, individuate puntualmente dalla giurisprudenza costituzionale, che possano giustificare una disciplina derogatoria. La previsione del limite dei due mandati consecutivi, originariamente prevista dalla legge elettorale provinciale, secondo il ricorrente risultava *“la sola legittima perché in linea”* con altre disposizioni dell'ordinamento quali l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, l'art. 9, quarto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana) e l'art. 2, comma 1, lettera f) della legge n. 165 del 2004.

La Provincia autonoma di Trento si costituiva in giudizio, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle tesi del ricorrente.

Preliminarmente la resistente sosteneva l'inammissibilità delle questioni sollevate per *“erronea e dunque mancata individuazione del parametro di incostituzionalità”*. Il limite dei due mandati consecutivi per il Presidente della Provincia di Trento sarebbe desumibile in virtù di parametri normativi interposti *“inconferenti”*, cioè l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, relativo al divieto di terzo mandato per le regioni a statuto ordinario, e l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000 con riferimento ai comuni con più di 15.000 abitanti e ai presidenti di provincia. Dette norme riferite ai comuni e alle regioni ordinarie, secondo la resistente, non possono riguardare *“un ente che non appartiene al medesimo genus”*, così come quelle che riguardano i presidenti di provincia, sia perché *“lo status e la collocazione nel sistema”* della Provincia autonoma di Trento è diversa rispetto alle province ordinarie, sia perché – sostiene la resistente – la legge 7 aprile 2014, n. 56, eliminando l'elezione diretta del presidente della provincia, ha abrogato implicitamente il limite dei due mandati consecutivi.

Nel merito la Provincia di Trento osservava che la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto inammissibile l'assenza di limiti all'immediata rieleggibilità di organi di governo monocratici, ma che dalla carta costituzionale non potesse desumersi un numero esatto di mandati che rappresentasse *“il punto di equilibrio”* tra le esigenze che il limite temperava. La resistente inoltre osservava che nella pronuncia n. 64/2025 la Corte avesse riconosciuto che per le autonomie speciali *“il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente”* non rilevando per queste, a differenza delle regioni ordinarie, la competenza legislativa statale concorrente in materia. Il *“blocco di costituzionalità”* per le autonomie speciali, secondo la Provincia di Trento, era rappresentato dalle norme costituzionali e da *“norme di pari rango”* quali le leggi di adozione degli statuti speciali. Secondo la resistente, il limite al numero dei mandati per le autonomie speciali è rimesso alla loro potestà legislativa. È ricordato in tal senso il caso della legge statutaria siciliana, ove il legislatore ha espressamente indicato in due il numero dei mandati esercitabili consecutivamente; la mancata ripresentazione di detto vincolo ad opera della legge cost. n. 2/2001 esprimeva, secondo la resistente, *“la volontà implicita, per le altre autonomie speciali, di rimettere la scelta alla legge statutaria”*.

Sempre nel merito la Provincia di Trento riteneva che rilevassero alcune peculiarità locali tali da giustificare una deroga all'applicazione uniforme sul territorio nazionale di quanto previsto dalla l. n. 165/2004, quali la presenza sul territorio di minoranze linguistico-culturali e la previsione dell'art. 48 dello statuto regionale che, in caso di rinnovo anticipato di uno dei due provinciali di cui si compone il Consiglio regionale, fissa la durata del mandato del Consiglio provinciale riletto fino alla scadenza del mandato di quello non rinnovato. Con successiva memoria, la resistente eccepiva l'inammissibilità anche della questione avente ad oggetto l'innalzamento da settantadue a quarantotto mesi anche non continuativi per l'operatività del divieto di quarto mandato consecutivo, prevista dall'art. 1 comma 2 del testo normativo impugnato, sostenendo che su questo punto la difesa erariale non avesse sostenuto alcuna argomentazione.

La Corte costituzionale preliminarmente analizza le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia di Trento. Con riferimento all'asserita inconferenza delle norme interposte, in particolare gli art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, l'art. 9, quarto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana) e l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, la Corte ritiene la questione non fondata in quanto le disposizioni richiamate non sono "*diretti parametri interposti*" ma norme da cui emerge "*un principio generale dell'ordinamento*". In secondo luogo, il fatto che la difesa erariale non abbia argomentato l'illegittimità del comma 2 dell'art.1 impugnato, non comporta l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto la modifica normativa ha riguardato unitariamente i due commi impugnati, ed inoltre quanto previsto al secondo comma è "*conseguenza logica e proporzionale dell'aumento del numero dei mandati*" operata dal primo, per cui le censure rivolte al primo valgono anche per il secondo.

Nel merito la Corte ritiene fondate le questioni sollevate dal ricorrente ed afferma che la Provincia di Trento, superando il divieto di terzo mandato consecutivo, ha ecceduto i limiti previsti dall'art. 47 secondo comma dello statuto regionale speciale.

Il Giudice delle leggi osserva che il divieto, pur non essendo previsto nel testo costituzionale, vale anche per le autonomie speciali, sia perché è da considerarsi principio generale dell'ordinamento, "*sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive*". Ricorda la Corte che, come affermato nella sentenza n. 64/2023, con l'art.51, comma 2, del D.lgs. 267/2000 il legislatore ha introdotto un "*temperamento del sistema*" rispetto all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia. Tale norma riflette la scelta di garantire "*l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali.*" Con riferimento al divieto di terzo mandato per il Presidente della Giunta regionale previsto dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, la Corte ripercorre le motivazioni da essa esposte nella sentenza n. 64/2025; quanto osservato per i sindaci infatti "*vale a fortiori per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto*". Nell'ambito della forma di governo regionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, il divieto di terzo mandato opera da un lato come "*ponderato contraltare*" all'elezione diretta del Presidente, dall'altro come "*delicato punto di equilibrio tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni.*" "*Tale scelta legislativa*" - prosegue la Corte - "*proprio per la sua ratio e per la natura dei diritti e degli interessi coinvolti, una volta compiuta, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di uniformità normativa, su tutto il territorio nazionale.*"

Il divieto di terzo mandato consecutivo, quale principio generale dell'ordinamento, si applica dunque anche alle autonomie speciali, caratterizzate anch'esse, come la Provincia di Trento, dall'elezione diretta del Presidente. Tale principio, ricorda la Corte, si pone anche a

“tutela del principio costituzionale di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive, che parimenti assurge a limite della loro competenza legislativa primaria in materia elettorale”.

Quanto previsto dallo statuto regionale siciliano circa l’esplicito divieto di terzo mandato consecutivo, risponde – precisa la Corte – ad una precisa ragione *“storica ed istituzionale”* e non implica la rimessione dell’individuazione del limite alla fonte statutaria per le altre autonomie speciali.

Secondo il Giudice delle leggi inoltre non sussistono neppure peculiari condizioni locali tali da giustificare *“una deroga all’esigenza di uniformità di trattamento nella regolazione dell’accesso alla carica di Presidente della Provincia”*. La resistente infatti non avrebbe spiegato perché la presenza di plurime minoranze linguistiche giustificherebbe l’aumento del numero dei mandati consecutivi possibili, né perché l’eventuale scadenza anticipata del mandato provinciale, prevista dall’articolo 48 dello statuto regionale speciale, possa giustificare l’innalzamento del numero dei mandati consecutivi possibili anche in caso di regolare durata del mandato. Anche ulteriori peculiarità locali previste per la Provincia di Trento, seppur non dedotte dalla resistente ma richiamate dalla Corte, tra le quali la parziale attenuazione del principio del *simul stabunt simul cadent*, *“non sono in grado”* – precisa la Corte – *“di mutare l’assetto di fondo dei rapporti tra poteri propri della forma di governo basata sull’elezione diretta del Presidente”*.

Per tutte le considerazioni svolte, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1 e 2 del testo di legge della Provincia di Trento recante *“Modificazioni dell’articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003”*, approvato a norma dell’art. 47 dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31/08/1972 n.670).