



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

L'evoluzione della forma di governo regionale: dal modello parlamentare all'elezione diretta del Presidente. Il terzo mandato e il caso della Regione Campania

Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione
Dipartimento di Scienze Politiche
Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per Consulenti d'Assemblea

Tullio Lenza
Matricola 2228470

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2024-2025

*Ringrazio il Prof. Gianliborio Mazzola, per aver suscitato in me
l'interesse per una materia così importante come il diritto regionale
e per avermi seguito con competenza e professionalità durante
la stesura di questo elaborato.*

*Un ringraziamento particolare va al Dr. Gennaro Caiazza, al Dr. Marco Marino
e a tutto il personale dipendente del Consiglio Regionale della Regione Campania
per avermi accolto e guidato all'interno dell'Istituzione regionale.
Grazie per aver reso il periodo di tirocinio una vera e propria
esperienza di crescita umana e professionale.*

INDICE

INTRODUZIONE	2
Capitolo I: La forma di governo delle Regioni: dall’istituzione fino alla riforma del Titolo V	4
1.1 L’istituzione delle Regioni: principi della forma di governo	4
1.2 La legge “Tatarelleum” e le innovazioni costituzionali del 1999 e del 2001	9
1.3 La riforma del Titolo V	15
Capitolo II: Il limite dei due mandati, legislazione regionale comparata e gli interventi della giustizia costituzionale	20
2.1 Il limite dei due mandati e la tutela dell’elettorato passivo	20
2.2 Legislazione regionale in materia elettorale e il ruolo dei Consigli regionali.....	30
2.3 Gli interventi della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V	39
Capitolo III: La questione campana: un caso di studio	46
3.1 La forma di governo regionale e la legge elettorale campana	46
3.2 La legge regionale n. 16 dell’11 novembre 2024 e la sentenza n. 64/2025 della Corte Costituzionale.....	49
3.3 Quali prospettive dopo l’incostituzionalità?.....	53
Conclusioni	57
Bibliografia	59
Riferimenti normativa nazionale.....	62
Riferimenti normativa regionale	63
Sentenze Corte Costituzionale	64

INTRODUZIONE

L'organizzazione delle Regioni italiane, anche in periodo preunitario, ha sin da sempre occupato spazi importanti del dibattito politico e accademico. Pur constatando la volontà di dare vita a un modello fortemente centralizzato, come è stata effettivamente l'Italia dopo l'unità, non mancavano autorevoli voci, su tutte quelle di Carlo Cattaneo e di Vincenzo Gioberti, che guardavano al frazionamento del potere centrale con favore. Le ragioni dovevano tutte ricercarsi nella necessità di avvicinare le decisioni prese dalle istituzioni ai cittadini e da questi ultimi un maggiore grado di controllo su di esse. In sostanza, il modello regionale veniva avvertito come una delle forme di garanzia della democrazia. Appare dunque naturale che, al termine della Seconda Guerra Mondiale e con l'avvio della stagione repubblicana, in molti guardassero al modello regionale con favore. Come vedremo in seguito, anche in sede di Costituente, il dibattito sulla loro organizzazione fu acceso e su di esso si scontrarono i diversi modi di intendere il ruolo che le Regioni dovessero esercitare nella neonata organizzazione statale repubblicana.

Nonostante questo, si fa riferimento alla Regioni a statuto ordinario, occorre un ventennio affinché gli elettori italiani potessero recarsi alle urne per eleggere i propri rappresentanti regionali. L'organizzazione delle Regioni stesse, a fronte di un dibattito vivissimo, apparve a tanti osservatori come la risultante degli equilibri politici fra i partiti dell'epoca piuttosto che di una saggia scelta di attuare un modello di decentramento strutturato e che tenesse conto delle specificità territoriali e politiche di ogni singola Regione.

Non è un caso dunque che, in seguito al mutamento dell'assetto politico dei partiti all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, si tornò nuovamente a parlare di come riorganizzare le Regioni e la loro forma di governo. Come si approfondirà in seguito, la classe dirigente intervenne con una serie di profonde modificazioni e sui cui esiti ci si interroga ancora oggi.

Continuando con l'analisi si noterà come l'attuale forma di governo delle Regioni, non sia il frutto di una tendenza unificatrice e notevoli sono stati gli interventi della giustizia costituzionale per tracciare delle linee guida univoche. Ogni Statuto regionale, a cui è demandata l'organizzazione della forma di governo regionale, presenta delle proprie specificità che la caratterizzano. Di certo il modello adottato da tutte le Regioni a statuto

ordinario è stato quello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e lo spostamento del potere di indirizzo politico dal Consiglio regionale ad esso.

In un periodo storico-politico in cui si tende a valutare positivamente la figura di leader forti, in grado di prendere decisioni senza sottostare ai tempi che un serio dibattito richiederebbe, anche la figura dei Presidenti di Regione è stata oggetto di possibili revisioni sul limite dei due mandati consecutivi. Appare dunque evidente come la questione regionale non si sia ancora esaurita.

Questo lavoro di tesi avrà l'obiettivo di fornire un quadro generale complessivo sull'evoluzione della forma di governo regionale, sulle implicazioni relative alla questione del terzo mandato e in particolare sulla recente sentenza della Corte Costituzionale in relazione al caso della Regione Campania.

La prima parte dell'elaborato, tratterà una ricostruzione storico-giuridica sull'organizzazione della forma di governo regionale passando per la stagione delle riforme costituzionali sino ad arrivare alla revisione del Titolo V.

Scendendo poi nello specifico sulla vicenda del terzo mandato, la trattazione continuerà con l'analisi della legge n. 165 del 2 luglio 2004, le sue conseguenze giuridiche e l'impatto che ha avuto sugli Statuti regionali. Su questi ultimi, verrà presentata una comparazione generale fra le scelte adottate dalle Regioni in merito e infine saranno riportati i maggiori interventi della Corte Costituzionale su alcune scelte operate dalle singole Regioni per la propria forma di governo.

L'ultimo capitolo si occuperà della vicenda del terzo mandato in Campania e della sentenza n. 64 del 2025. Essa, si presenta come un caso di studio interessante sotto il profilo giuridico e si cercherà di descrivere anche le implicazioni politiche e giuridiche che può avere sul più recente progetto di riforma per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Capitolo I: La forma di governo delle Regioni: dall'istituzione fino alla riforma del Titolo V

1.1 L'istituzione delle Regioni: principi della forma di governo

La storia dell'ordinamento regionale italiano ha attraversato a lungo il dibattito politico e giuridico sin dal periodo risorgimentale¹. La questione riprese forza nei lavori dell'Assemblea Costituente, all'indomani della nascita dell'Italia Repubblicana. È opportuno ricordare che, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, le Regioni Sicilia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sardegna si erano già dotate di un proprio statuto; tale circostanza finì per influenzare immancabilmente il dibattito in sede di Costituente sul tema delle Regioni². L'avvio della stagione repubblicana, complice quanto appena descritto, portò all'interno dei lavori della Costituente all'elaborazione di una proposta di ordinamento regionale. La discussione si svolse all'interno della II Commissione, che si occupò di elaborare l'ordinamento costituzionale della Repubblica, ove fu costituito un comitato guidato dall'On. Gaspare Ambrosini³. L'arduo compito di questo organo fu quello di giungere a una sintesi fra le diverse posizioni politiche dei vari componenti. La più nota fu sicuramente quella di Luigi Sturzo⁴, fatta propria dal gruppo democristiano, che ebbe ad affermare nel volume *La regione nella Nazione*: «la regione in Italia è un fatto geografico, etnografico, economico e storico, che nessuno potrà mai negare. [...] La storia ci ha plasmato in mille modi, dando a ciascuna zona la sua caratteristica, la sua personalità, una e multipla allo stesso tempo»⁵.

I lavori in Costituente per la costituzione delle Regioni, non furono affatto semplici: il progetto elaborato da Ambrosini fu varato dalla II Commissione con una minoranza ristretta. Sull'elaborato finale dell'ordinamento, incisero soprattutto le diverse espressioni politiche e partitiche dell'epoca e la diversa interpretazione che si dava ai problemi che

¹ Cfr. A. Pisaneschi, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2 ed., 2016, p. 383 ss.

² Per un approfondimento, G. Mazzola, *Le Regioni tra Costituzione, richieste di autonomia e sviluppo dei processi europei*, in *Lezioni*, 2023, p.1 ss.

³ Sulla figura di Ambrosini cfr. V. Atripaldi, *Gaspare Ambrosini: "un politico con preparazione tecnica" in Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2017.

⁴ Su Sturzo cfr. U. De Siervo, *Sturzo e la realizzazione delle regioni*, in *Il Politico*, vol. 54, n. 1 (149), 1989, pp. 43–58.

⁵ L. Sturzo, *La regione nella nazione*, in *Opera omnia*, Bologna, Zanichelli, 1974, p.5.

affliggevano il territorio italiano. Da un lato la Democrazia Cristiana seguì sostanzialmente la linea tracciata da Sturzo e, inoltre, percepiva il decentramento come un «riflesso del principio personalistico e un completamento del modello a piramide rovesciata che informava la Costituzione»⁶. D'altro canto, le forze di sinistra vedevano le Regioni come un impedimento alla realizzazione delle riforme di natura socialista. A pesare soprattutto, tenendo in considerazione il contesto generale dell'Italia della seconda metà degli anni Quaranta, era la necessità di ridurre gli squilibri fra i diversi territori e in particolar modo la questione meridionale. Anche qui entrano in conflitto due diverse opinioni fra chi riteneva le Regioni un ordinamento effettivamente in grado di affrontare tali problematiche, come i cattolici, e chi le percepiva come insufficienti, opinione diffusa in gran parte fra i comunisti e i socialisti.

A rendere complicata la discussione in sede Costituente fu soprattutto la questione dell'attribuzione delle potestà legislative agli ordinamenti regionali ordinari. La II Commissione elaborò un progetto che ridusse fortemente la competenza legislativa e introdusse la potestà legislativa ripartita fra lo Stato e le Regioni. All'approdo in Aula, numerosi ordini del giorno volti a modificare sensibilmente il titolo V furono respinti⁷. Dopo un mese, l'Assemblea licenziò il progetto di Ambrosini in modo profondamente rivisto e finì per risentire delle divergenze sul tema da parte delle forze politiche. La ripartizione fra le diverse competenze fu definita all'interno dell'art. 117 – poi abrogato nel 2001 – dove alle Regioni era consentito legiferare solamente in determinate materie espressamente indicate. Al secondo comma dello stesso articolo, il legislatore prevede per le Regioni la potestà di adottare norme di attuazione.

A livello generale, il modello regionale tese a garantire il principio di unitarietà e indivisibilità della Repubblica – secondo quanto stabilito dall'art. 5 della Costituzione – e, dall'altro, si intese promuovere l'autonomia. Si creò un ordinamento complesso, data la sussistenza delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale dotate di un grado di autonomia maggiore. Infine, la necessità di avviare una serie di processi volti ad attuare le previsioni costituzionali, rese estremamente debole l'istituto regionale ordinario. Nonostante queste forti limitazioni, il regionalismo italiano rappresentò una grande innovazione e diede l'avvio a un nuovo modello istituzionale di organizzazione

⁶ A. Pisaneschi, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 384.

⁷ Cfr. G. Mazzola, *Le Regioni tra Costituzione, richieste di autonomia e sviluppo dei processi europei*, cit., p. 5 ss.

territoriale. Conscio delle difficoltà riscontrate in Assemblea e fiducioso che l'assetto si sarebbe poi stabilizzato in seguito, il Costituente prevede, nelle disposizioni transitorie, di procedere con la convocazione delle prime elezioni per i Consigli regionali entro un anno dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale e di soddisfare il fabbisogno dell'organico degli uffici (VIII). È bene notare anche l'XI disposizione – successivamente abrogata con la legge costituzionale del 18 marzo 1958 n. 1 – ove fu stabilito che, fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non sarebbe stato possibile modificare o aggiungere altre Regioni all'elenco previsto, su impulso delle Regioni stesse, previo l'obbligo di consultare comunque le popolazioni interessate.

Queste scadenze, nella realtà dei fatti, non furono rispettate e si dovrà attendere il 1968. Fino ad allora, oltre alla difficoltà burocratiche dovute alla creazione di nuovi enti, insieme alle criticità pesarono anche le circostanze politiche.

Al termine della fase costituente, le prime elezioni politiche si tennero il 18 e il 19 aprile del 1948⁸. L'Italia si divise politicamente in due blocchi contrapposti i cui orientamenti finirono per pesare anche sull'ordinamento regionale. La Democrazia Cristiana, pur avendo vinto le elezioni, aveva registrato il sorpasso del Fronte Democratico Popolare (Pci e Psi insieme) in alcune Regioni. Di conseguenza, le posizioni che si vennero a generare furono invertite rispetto all'equilibrio realizzato all'Assemblea Costituente. La Dc temeva di concedere spazi di potere al Pci organizzando le strutture politiche regionali, mentre i comunisti premevano affinché si realizzasse compiutamente l'ordinamento regionale per occuparle. Ciò che la maggioranza voleva evitare, era quello di generare un bilanciamento politico rispetto al governo centrale nel caso in cui si fossero create delle maggioranze differenti nelle Regioni.

Prima di approdare alla legge elettorale del 1968 per i Consigli regionali, va ricordata la legge 10 febbraio n. 62 del 1953, detta legge Scelba, dal titolo «Costituzione e funzionamento degli organi regionali». Tale provvedimento prorogò ulteriormente l'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni nelle materie concorrenti. All'art. 8, infatti, si stabilì: «Il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le

⁸ Per approfondire si rinvia a cfr. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Bari, Laterza, 2016, p. 35 ss.

leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale»⁹. Venne dunque ribadita la potestà legislativa concorrente nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione e disciplinate dalla legge dello Stato. Tuttavia, affinché una Regione potesse legiferare era necessaria l'emanazione di un provvedimento statale, una legge cornice dunque. La possibilità di fare leggi era quindi soggetta alla volontà politica da parte degli organi dello Stato: senza specifiche normative quadro, gli organismi regionali non erano in grado di esercitare la propria competenza nelle materie concorrenti.

Gli anni Sessanta furono un periodo di profondo cambiamento per la politica italiana¹⁰. Complice un mutato scenario internazionale che coinvolse anche l'Italia, per la prima volta nella storia repubblicana l'asse politico iniziò a spostarsi verso sinistra. Pur perdurando la cosiddetta *conventio ad excludendum* verso il Pci, il Psi dopo la vicenda ungherese si era allontanato dall'influenza comunista approdando a posizioni che lo resero in grado di partecipare, in forme diverse e in maniera graduale, alla maggioranza di governo. Anche all'interno della Dc, specialmente sotto la segreteria di Aldo Moro, si iniziò a valutare l'allargamento della maggioranza politica ai partiti a cui era precedentemente preclusa. Si avviò così la stagione del centrosinistra «organico»¹¹. Frutto del periodo consociativo fu anche la legge n. 108 del 17 febbraio 1968 «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale». Con questa legge si diede finalmente il via alla nascita delle Regioni e furono disciplinate le modalità di elezione dei Consigli regionali. La norma risentiva del contesto politico di quegli anni in materia elettorale: il sistema adottato, infatti, fu quello proporzionale andando così a seguire lo stesso schema utilizzato per quello nazionale. L'articolo 122 comma 5 della Costituzione disciplinava che l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta avvenisse in sede assembleare fra i componenti del Consiglio regionale. La l. n. 108/1968 regolò la forma di governo delle Regioni fino al 1995.

⁹ L. n. 62/1953.

¹⁰ Gli anni Sessanta furono un periodo decisivo per la storia politica italiana. Si suggerisce di approfondire quel periodo con alcuni volumi come P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Milano, TEA, 1996, p. 85 ss. – A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, cit. p. 48 ss.

¹¹ Sull'apertura a sinistra da parte della DC e sulla nascita del centrosinistra cfr. G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia Cristiana 1943-1993*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 157 ss. e sulla figura di Aldo Moro, artefice politico di tale processo, cfr. G. Formigoni, *Aldo Moro*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 119 ss.

Osservandola nel dettaglio, la forma di governo si caratterizzava per l'adozione del modello parlamentare a tendenza assembleare. L'elezione degli organi esecutivi, come già detto affidata ai Consigli, in alcuni casi avveniva mediante voto segreto¹². Tale modello appare, come poi si confermò, fortemente instabile. Fra le competenze attribuite ai Consigli, vi era anche la potestà regolamentare e la possibilità di poter assegnare allo stesso anche la facoltà di agire in materia amministrativa, come definito dall'art. 121 comma 2, della Costituzione. Appare dunque evidente come il potere esercitato dai singoli Consigli fosse preminente rispetto agli altri organi di governo.

Tale forma di governo regionale, dunque, ricalcava quasi in modo identico il modello parlamentare nazionale; similmente, anche i partiti stessi regolavano l'azione politica degli assetti regionali. È utile riportare che, nonostante frequenti crisi di governo, le maggioranze furono relativamente stabili¹³. Anche all'interno dei Consigli, salvo alcune Regioni come l'Emilia-Romagna ad esempio, gli spazi di azione per le compagini di estrema destra (Msi) ed estrema sinistra (Pci) erano fortemente limitati. La conseguenza immediata fu, anche in quella sede, il restringimento della competizione politica dato che nella maggioranza dei casi, si arrivava a riproporre quanto era stato già definito a livello nazionale e si ricorreva a diverse forme di consociativismo.

Le prime elezioni si tennero due anni dopo, nel 1970, e nello stesso anno fu approvata la legge n. 281 del 16 maggio 1970 «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario». L'art. 17 di questo provvedimento ribaltò quanto previsto dalla legge del 1953 dato che alle Regioni fu concessa la possibilità di legiferare anche senza le leggi quadro previste dallo Stato. Le Regioni avrebbero così potuto «trarre interpretativamente i principi necessari per l'esercizio della competenza regionale dalle norme vigenti sulle materie»¹⁴. Da un lato furono poste nella condizione di emanare leggi, dall'altro, risultò più complesso esercitare la competenza concorrente dato che spettava agli ordinamenti

¹² Si riprendeva così lo schema della Legge Scelba del 1953, poi abrogata prima della sua effettiva applicazione. Gli statuti regionali adottarono la votazione per appello nominale ad eccezione di Abruzzo, Calabria e Lazio. Per le ultime due il voto segreto poteva ricorrersi solo in seguito a una richiesta della maggioranza dei consiglieri. Su questo cfr. Paladin, *Diritto regionale*, Sesta edizione interamente riveduta, Cedam, Padova, 1997, p. 300 ss. in L. Spadaccini e F. Bassanini, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid*, n. 12/2023, p.5.

¹³ Sul tema cfr. G. Mazzola, *La forma di Governo regionale a venticinque anni dall'approvazione della legge 1/1999*, in *Lezioni*, 2025, p. 2 ss. e per confrontare i dati cfr. in L. Spadaccini e F. Bassanini, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., p.4 ss.

¹⁴ A. Pisaneschi, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 389.

regionali l'individuazione dei principi ai quali occorre adeguarsi all'interno della legislazione vigente¹⁵.

Sul piano politico, non vi fu alcun cambiamento rilevante e le Regioni operarono in posizione subordinata rispetto alla legge dello Stato. Rispetto al progetto originario costituzionale, le materie di competenza non furono ben definite e soprattutto, furono interpretate in senso prevalentemente restrittivo. Lo Stato, in virtù del principio dell'interesse nazionale, continuò comunque a normare su competenze spettanti alle Regioni almeno in linea teorica. Solo successivamente le Regioni potevano intervenire abrogando quanto previsto dal legislatore statale. Il legislatore regionale non doveva necessariamente intervenire in considerazione dell'esistenza di una norma nazionale. Inoltre, ad aggravare il bilancio sulla scarsa rilevanza politica degli enti regionali, concorse la considerazione che la competenza regionale veniva esclusa in presenza di obblighi internazionali da adempiere. Nelle materie su cui le Regioni potevano operare, queste ultime furono comunque emarginate in quanto era esclusivamente lo Stato a adempiere ai vincoli comunitari.

A complicare ulteriormente il quadro complessivo, furono gli enormi cambiamenti politici degli anni Ottanta e Novanta che attraversarono l'Italia.

1.2 La legge “Tatarelleum” e le innovazioni costituzionali del 1999 e del 2001

Quanto fin qui delineato ha permesso di definire in via generale quelle che furono le principali caratteristiche della forma di governo regionale e della principale legislazione in materia. Le Regioni, al termine del secolo scorso, erano degli enti territoriali sostanzialmente poco efficaci e non in grado di operare compiutamente rispetto a quanto previsto in Costituzione. In più, la forma di governo stessa – a tendenza fortemente assembleare – riprendeva identicamente quella nazionale e quindi dipendeva dai partiti che componevano l'organo consiliare.

Gli anni Ottanta in Italia furono un decennio di profondo sconvolgimento politico e istituzionale. Accanto alla delegittimazione dei partiti tradizionali di massa – di cui entrò

¹⁵ Cfr. Ivi, p. 390.

in crisi anche il modello stesso di organizzazione¹⁶ – la forma di governo parlamentare attraversò un periodo di profonda crisi.

Il 9 novembre 1989 è la data simbolo che funge da snodo per questa trattazione. Con la caduta del Muro di Berlino¹⁷, crollò di conseguenza anche l'intero sistema dei Paesi satelliti comunisti dell'Europa dell'Est. In Italia, il contraccolpo fu lo scioglimento del Pci e la fine dell'esclusione dei partiti delle estreme dalle maggioranze¹⁸.

La ripercussione maggiore della fine degli equilibri che avevano regolato la politica italiana dall'avvio della storia repubblicana, fu sicuramente l'inchiesta giudiziaria *Mani Pulite* – giornalicamente definita *Tangentopoli* – condotta dai magistrati della procura Milano e che finì per allargarsi su tutto il territorio nazionale. Innumerevoli e importanti esponenti del mondo politico, dell'imprenditoria e dell'informazione furono coinvolti nelle indagini che dimostrarono l'esistenza di un sistema capillare e diffuso di corruzione e tangenti. Tutto ciò finì per delegittimare ulteriormente la classe politica – in crisi dalla fine degli anni Settanta dopo l'assassinio di Aldo Moro – a tutti i livelli istituzionali.

La rappresentanza politica, complice la fine della stagione dei grandi partiti di massa, si interrogò sulla necessità di rimodulare i meccanismi che garantivano il funzionamento delle istituzioni, un tema non nuovo all'interno del dibattito politico¹⁹.

Il 1991 fu anche l'anno del referendum sulla preferenza unica – parte in realtà di una richiesta di riforma ben più ampia che prevedeva l'introduzione del maggioritario per Camera e Senato – promosso da Mario Segni.

¹⁶ Sul tema cfr. P. Ignazi, *Partito e democrazia – L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 147 ss.

¹⁷ Per approfondire si rinvia a cfr. T. Judt, *Postwar – La nostra storia 1945-2005*, Roma-Bari, Laterza, 2017, p. 723 ss. e cfr. F. Romero, *Storia della guerra fredda – L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009, p. 318 ss.

¹⁸ Sulle vicende italiane di fine anni Ottanta e sul successivo avvio di decennio, cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 959 ss. – A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, cit., p. 148 ss. – P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 459 ss.

¹⁹ La questione istituzionale è stata fra i principali temi, anche di scontro, fra le maggiori forze politiche durante gli anni Ottanta. Nel 1983 si avviarono i lavori della prima commissione bicamerale, presieduta dal liberale Aldo Bozzi, dedicata alle riforme istituzionali. I risultati della Commissione non produssero alcun cambiamento effettivo. Il dibattito in ogni caso non si esaurì e nel 1993 fu istituita una seconda bicamerale (De Mita-Iotti). Complice il crollo del sistema dei partiti, anche qui non vi furono effetti diretti. Più rilevante fu sicuramente la Bicamerale D'Alema (1997-1998) per la portata delle novità che cercò di introdurre. Da qui in poi non si segnalano altre bicamerali, ma furono vari i referendum tenuti sulle istituzioni. Per approfondire il tema cfr. in *La «grande riforma»*, a cura di C. Macchitella, "Quaderni del circolo Rosselli", Firenze, La Nuova Italia, a. II, n.7-8, luglio-dicembre 1982 e volume Craveri.

I partiti cambiarono volto, personalizzandosi sulle figure dei leader. Con la convinzione di riuscire a ripristinare nuovamente la fiducia nelle istituzioni e spinto dalla volontà di creare un sistema politico in grado di rendersi più stabile rispetto ai decenni precedenti, il legislatore introdusse una serie di leggi che modificarono sensibilmente l'assetto elettorale anche a livello degli enti locali. La prima novità fu la legge n. 81 del 25 marzo 1993 «Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale» che introdusse l'elezione diretta per i sindaci e per i Presidenti della provincia; a livello nazionale seguirono le due leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto del 1993 che introdussero il maggioritario nel sistema elettorale e infine la legge n. 43 del 23 febbraio 1995 «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario» detta *Tatarellum* dal cognome del primo firmatario, Giuseppe Tatarella.

Escludendo le due leggi che riguardarono Camera e Senato, ai fini di questa analisi è utile guardare innanzitutto alla l. n. 81/1993. La norma introdusse nell'ordinamento degli enti locali l'elezione contestuale del sindaco – prima volta in assoluto – e del Consiglio comunale. La novità legislativa del provvedimento, ripresa poi anche nel Dlgs. del 18 agosto 2000 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», fu l'adozione del principio *simul stabunt vel simul cadent*. Questa clausola estremamente rigida, legava indissolubilmente il sindaco eletto alla maggioranza del Consiglio: in caso di decadenza del primo cittadino, per qualsiasi motivo, o di scioglimento dell'assemblea consiliare era necessario indire nuove elezioni. Questa sorta di modello “presidenziale”, in cui l'azione amministrativa propendeva fortemente verso la volontà della Giunta e del Sindaco rispetto all'organo di consiglio, trovò pareri favorevoli anche fra coloro che intendevano introdurre questa nuova forma di governo fortemente personalistica anche all'interno di altri enti. Immaneabilmente, furono proprio le Regioni a diventare terreno di prova per la riproposizione di quanto previsto dalla legge sui sindaci. Da anni oramai, la forma di governo regionale si era caratterizzata per una forte instabilità politica ed essendo fondati su un assetto istituzionale di tipo proporzionale, come sostiene Pitruzzella, «non potevano che essere perdenti sia in termini di riconoscibilità pubblica [...] sia in termini di attribuzioni di competenze»²⁰. A questo specifico fine concorse l'approvazione della l. n.

²⁰ G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 502-503 in A. Micheli, *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Forum di Amministrazione in cammino*, 22 luglio 2024, p. 4.

43/1995. Incidendo direttamente sulla forma di governo, il *Tatarellum* raccolse tutte le tensioni e le pulsioni derivanti dal nuovo quadro politico. Da un sistema elettorale proporzionale puro si passò a un sistema misto in senso maggioritario. Le novità introdotte, infatti, prevedevano che i quattro quinti dei consiglieri fossero eletti con il metodo proporzionale su liste provinciali concorrenti e il restante quinto fosse eletto con un sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti collegate con almeno un gruppo di liste provinciali che dovevano essere presenti in almeno la metà delle province della regione stessa. I capilista delle liste regionali, erano i candidati alla Presidenza della Giunta. Le elezioni erano a turno unico e l'elettore poteva esprimere un voto disgiunto. Furono introdotte anche delle soglie di sbarramento: 3% per le liste provinciali collegate a una lista regionale che avesse a sua volta ottenuto almeno il 5%. La quota maggioritaria veniva poi assegnata alla lista regionale che otteneva più voti. Al fine di assicurare anche delle garanzie per le opposizioni, era previsto un premio anche per loro. Il premio di maggioranza previsto si presentava in tre diversi contesti: nel primo caso quando le liste provinciali collegate alla lista regionale avessero ottenuto meno della metà dei seggi assegnati, venivano proclamati eletti tutti i consiglieri assegnati con il maggioritario; nella seconda ipotesi quando la lista regionale vincente non avesse conseguito un numero di voti pari o superiore al 40% dei voti validi, e non avesse raggiunto almeno il 55% dei seggi del consiglio, le veniva attribuito un numero di seggi aggiuntivo in grado di raggiungere tale percentuale minima di seggi; l'ultimo scenario si presentava nel caso in cui la lista regionale vincente avesse ottenuto oltre il 40% dei voti, ma un numero di seggi inferiore al 60% di quelli assegnati e in questo caso era attribuito un numero di seggi aggiuntivi tali da consentire di raggiungere tale percentuale minima. L'obiettivo finale del *Tatarellum*, era dunque quello di assicurare alla lista o alla coalizione vincente il 55% dei seggi²¹. La grande novità era soprattutto l'indicazione da parte degli elettori del candidato a ricoprire la carica di Presidente della Giunta: accanto alle liste provinciali si riportava il candidato capolista della lista regionale collegata, affiancata da tutti i contrassegni o dai contrassegni della stessa lista regionale. In questa maniera, coloro che partecipavano all'elezione fornivano anche un indirizzo sulla scelta che poi avrebbe adottato il Consiglio

²¹ Per approfondire cfr. A. Micheli, *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 4 ss. e G. Mazzola, *La forma di Governo regionale a venticinque anni dall'approvazione della legge 1/1999*, cit., p. 4.

nella nomina del Presidente. L'elezione diretta, essendo ancora in vigore il vecchio comma 5 dell'art. 122 della Costituzione, non era ancora possibile. La legge, inoltre, divenne nota anche per la norma – art. 8 – che riduceva a un biennio la durata del Consiglio regionale nel caso in cui il rapporto fiduciario fra Giunta e Consiglio fosse entrato in crisi nel corso di ventiquattro mesi.

Posta l'impossibilità di modificare la forma di governo regionale con una revisione costituzionale, il *Tatarellum* incise su di essa attraverso un intervento legislativo imponendo il modello presidenziale. I limiti di questo intervento apparvero comunque evidenti, dato che si poneva il problema di assicurare una maggioranza coerente fra quella assembleare e quella del Presidente eletto. Guardando agli effetti conseguiti nell'immediato, i Presidenti eletti con questa nuova forma di governo rimanevano in carica fino a quarantuno mesi e le Giunte per trentasei mesi, raddoppiando quasi la durata rispetto al periodo con la precedente legge elettorale. Tuttavia, occorre tenere in considerazione che per i primi due anni operava il principio del *simul simul* e di conseguenza appare difficile fornire una valutazione concreta e oggettiva sui reali effetti stabilizzatori dell'elezione diretta, o quasi, del Presidente della Giunta²².

Con l'ulteriore mutamento del contesto politico e preso atto della volontà di introdurre per le Regioni quanto accadeva già per i sindaci, la l. n. 43/1995 andava in questo senso. Fra la fine e l'inizio del secolo scorso, fu modificata consistentemente l'organizzazione della forma di governo delle Regioni.

La prima in ordine cronologico è la legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni». Tale legge fu, da un lato, il punto di arrivo del processo di revisione avviatosi negli anni Novanta, e, dall'altro, fu la partenza per il processo che culminerà nella revisione del Titolo V nel 2001, pur nella diversità dei contesti politici in cui furono approvati. Il legislatore nazionale propose un modello di organizzazione della forma di governo transitorio e non obbligatorio. Infatti, all'art. 2 – che modificò l'art. 122 della Costituzione – viene costituzionalizzato che il Presidente della Giunta fosse eletto mediante suffragio universale e diretto salvo diversa disposizione indicata nello statuto regionale. Resta quindi la facoltà per le Regioni di adottare all'interno del proprio statuto quanto previsto dalla legge. Si osserva inoltre, come

²² L. Spadaccini e F. Bassanini, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., p. 8.

l'impianto complessivo del *Tatarellum* sia stato riproposto anche qui, seppur in via transitoria. Permanevano ancora le criticità relative all'elezione contestuale dell'esecutivo regionale e del Consiglio regionale, risultando essere così un modello ancora ibrido. Continuando a osservare la l. cost. n. 1/1999, sempre all'art. 2 si trova una fondamentale innovazione, dato che furono delegate alle Regioni le modalità di elezione dei componenti dei propri organi. In sostanza, erano le Regioni a doversi dotare di una propria legge elettorale quando in precedenza era direttamente una legge statale a regolare il sistema elettivo regionale. Il tutto però doveva avvenire «all'interno dei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»²³. Da un lato veniva comunque garantita autonomia statutaria, ma dall'altro la legislazione elettorale diventava materia concorrente con tutte le criticità e gli interventi successivi della Corte Costituzionale che si sono resi necessari. L'applicazione della legge cost. n. 1/1999 non ha seguito un corso regolare e di rado fu applicata in uno spazio di tempo relativamente breve. Infatti, a dieci anni dall'entrata in vigore, furono sei le Regioni che avevano formulato una nuova legge elettorale – Toscana, Marche, Campania, Calabria, Lazio e Puglia – con modalità ed esiti differenti²⁴. L'approvazione della legge elettorale di ogni singola Regione – che andò a volte di pari passo con la formulazione degli statuti così come previsto dalla legge – evidenziò come l'autonomia legislativa degli organismi regionali in materia sia sostanzialmente limitata. Da un lato, come si vedrà in seguito, la giurisprudenza costituzionale ha fortemente inciso sull'elaborazione delle leggi elettorali e dall'altro l'art. 14 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011, ha limitato il numero di consiglieri e degli assessori previsti in base alla popolazione della Regione. Quest'ultimo provvedimento ha avuto effetti diretti sulla rappresentanza. Infatti, considerando il sistema elettorale vigente – modello proporzionale con soglie basse e premio di maggioranza – e combinandolo con la fissazione del numero dei componenti del Consiglio e della Giunta, ha avuto come conseguenza una compressione delle forze di minoranza e conseguentemente ha limitato anche la rappresentanza territoriale.

²³ l. cost. n. 1/1999.

²⁴ Cfr. A. Micheli, *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 9-10.

1.3 La riforma del Titolo V

Oltre alla legge analizzata sin qui, la seconda grande innovazione costituzionale fu la riforma del Titolo V della Costituzione. Le modifiche furono introdotte con l'entrata in vigore nel mese di novembre della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, al termine di un lungo iter normativo. Il Senato deliberò favorevolmente l'8 marzo dello stesso anno con una maggioranza inferiore rispetto a quella prevista – maggioranza qualificata dei due terzi dei membri delle Camere – e fu pertanto necessario sottoporre a referendum confermativo che si tenne il 7 ottobre. L'esito fu favorevole e l'approvazione pose momentaneamente fine a quel lungo percorso di sviluppo del decentramento, anche legislativo, iniziato in parte già due anni prima con la legge del 1999.

La revisione del Titolo V non fu di certo nuova nel dibattito politico e tale questione fu affrontata anche durante i lavori delle prime due Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali. Con il mutare del quadro politico complessivo, il tema fu riproposto anche all'esame alla Commissione D'Alema – la terza a occuparsi di questioni istituzionali – che rispetto alle precedenti godeva di una maggiore capacità operativa. Fu proprio quanto delineato in quella sede che influenzò profondamente la successiva riforma²⁵. Già la stessa l. cost. n. 1/1999, aveva anticipato alcuni aspetti della riforma e aveva impattato in maniera significativa sulla forma di governo delle Regioni.

Osservando nello specifico alcune parti della riforma, si noterà come all'art. 1 furono disposte le modifiche all'art. 114 della Costituzione – la Repubblica è ora costituita dai vari enti regionali, provinciali e locali e non più ripartita in essi – e come tutto ciò abbia comportato l'abrogazione dell'art. 115. L'art. 116, riguardante le forme di autonomia speciale, conferma la precedente necessità di ricorrere a legge costituzionale per adottare gli statuti ed è interessante notare come sia stata aggiunta la doppia denominazione in lingua per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige. Il legislatore è intervenuto, al fine di evitare un regionalismo discriminatorio e differenziato, predisponendo la possibilità per le Regioni ordinarie di vedersi attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in alcune specifiche materie. In ogni caso, l'attribuzione era comunque circoscritta dalla legge statale secondo quanto previsto dal nuovo articolo.

²⁵ Il riferimento è alla l. n. 59/1997, detta Bassanini, dal titolo «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell'Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

Interessante, ed è sicuramente la parte più sostanziosa e innovativa della riforma, è la modifica all'art. 117. Con esso sono definiti i limiti dell'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato e delle Regioni – comma 1 – e viene successivamente rivisto il riparto delle competenze statali e regionali – comma 2 e 3 – fino ad arrivare a definire disposizioni specifiche e puntuali, dedicate alla partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario e al loro «potere estero»²⁶.

Nel primo comma quindi, la legislazione statale e regionale sono subordinate non solo alla Costituzione, ma anche alle normative comunitarie. Questa specifica definizione si è resa necessaria dato che negli anni in cui il testo costituzionale fu scritto, non si profilava nell'orizzonte politico l'avvio di un processo di integrazione europea fra i vari Stati. Sebbene l'art. 11 della Costituzione fino a quel momento, pur in maniera forzata, aveva fornito la giustificazione giuridica per il riconoscimento e l'inserimento delle fonti internazionali nell'ordinamento italiano, apparve necessario dare una specifica definizione nella Costituzione come fu fatto nella riforma del Titolo V.

Oggetto di un più ampio dibattito, non ancora del tutto esaurito, fu il riparto delle competenze. Il precedente art. 117, prima dell'elencazione delle singole materie, prevedeva che «la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni»; di conseguenza, la competenza legislativa residuale in tutte le materie che non erano state esplicitate apparteneva allo Stato. Con la nuova formulazione, il sistema fu completamente rovesciato. Furono specificate tassativamente tutte le materie di esclusiva competenza statale e, al quarto comma, fu affidata alla competenza regionale la potestà in tutte le materie precedentemente non elencate dopo aver riportato quelle di natura concorrente al comma 3. Tenendo conto dell'impianto complessivo che animò la riforma, con la finalità di voler quindi accrescere il grado di autonomia in senso federalista, la legge regionale, nelle materie di esclusiva potestà, si svincolò da quella statale. La ragione di questa scelta, salvo ovviamente i principi generali delle materie che sono comunque di competenza dello Stato, nasce dalla volontà del legislatore di voler evitare una legislazione generalizzata –su scuola e sanità per esempio – non in grado di tenere conto delle singole

²⁶ Cfr. S. Marcazzan, *La riforma del Titolo v della costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea*, in *Amministrazione in cammino*, 7 settembre 2004, p. 9.

esigenze territoriali e locali. L'art. 4 della l. cost. n. 3/2001 modificò l'art. 118. Nella nuova formulazione, le funzioni amministrative furono attribuite ai Comuni salvo che «per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»²⁷. Il nuovo testo, per la prima volta, sancisce al comma quarto l'introduzione del principio di sussidiarietà «orizzontale», a cui concorrono tutti gli ordinamenti istituzionali del Paese al fine di favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»²⁸. All'art. 119, furono modificate radicalmente le norme costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riguardanti le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni. Per le entrate, sono gli Enti a stabilire e ad applicare tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e rispettando i principi della finanza pubblica e del sistema tributario. Oltre questo, essi sono in compartecipazione al gettito dei fondi tributari erariali del proprio territorio. Una novità introdotta fu l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Per le spese, l'art. 119 stabilisce che le entrate devono servire a finanziare integralmente le funzioni attribuite agli Enti. Al fine di ridurre gli squilibri territoriali e favorire la coesione sociale, lo Stato si impegna a destinare risorse aggiuntive e a effettuare degli interventi speciali. Nel nuovo articolo, fu inoltre prefigurato il federalismo fiscale che sarà attuato successivamente con la l. n. 42/2009²⁹. Il nuovo art. 120 invece, si caratterizza per l'introduzione del principio della «leale collaborazione» fra i vari enti. Da notare fu anche l'eliminazione formale, ma ancora in vigore nei fatti in via interpretativa, dal testo del Titolo modificato del concetto di «interesse nazionale» che fungeva da limite in precedenza alla potestà legislativa regionale.

Appare dunque evidente come la modifica del Titolo V, abbia comportato una variazione radicale e sostanziale nel nostro assetto costituzionale. In ogni caso, però, le innovazioni costituzionali apparvero manchevoli delle disposizioni di attuazione delle novità

²⁷ Art. 118, comma 1, Cost.

²⁸ Ivi, comma 4.

²⁹ G. Mazzola, *La Regione fra crisi finanziarie, riforme costituzionali e federalismo*, in *Amministrazione in cammino*, giugno 2012, p. 7.

introdotte³⁰ e resero necessario un successivo intervento legislativo in merito – il riferimento è alla legge n. 131 del 5 giugno 2003 – che ha definito anche i vincoli delle potestà legislative statale e regionale rispetto all’ordinamento europeo e internazionale. La riforma ha avuto comunque l’obiettivo di rovesciare completamente il precedente ordine gerarchico istituzionale fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Non sono più posti in subalternità, ma sussistono in modalità complementare a esso. Inoltre, il nuovo Titolo V ha fatto venir meno il parallelismo fra le competenze legislative e amministrative, introducendo così il principio di sussidiarietà³¹. Questo ha ulteriormente contribuito a definire lo *status* delle Regioni in Costituzione svincolandole da un ruolo meramente amministrativo. Questo ha avuto implicazioni anche in ambito finanziario – sezione rilevante della Riforma – dove le Regioni sono sostanzialmente autonome. Pur con le migliori intenzioni, il nuovo Titolo V presentava delle criticità tutt’oggi ancora non risolte. Come afferma Mazzola: «[...] esiste il fondato timore che siano state create “scatole vuote” in base ad impostazioni formali prive di carattere sostanziale. Tale vizio originale ha condotto allo “svuotamento” della riforma del nuovo Titolo V anche perché l’amministrazione statale è stata sempre pronta a “ritagliarsi” competenze a danno delle Regioni ed in difformità dallo stesso dettato costituzionale»³². Fra esse, ricordiamo l’istituzione della «Camera di rappresentanza delle Regioni» – originariamente prevista nell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001 – di complessa attuazione³³; la mancata individuazione per una adeguata rivisitazione dell’art. 119 in materia di autonomia finanziaria degli enti locali fino ad arrivare alla questione irrisolta dei rapporti fra le amministrazioni statali e gli enti locali³⁴. Notevoli e numerosi sono stati gli interventi della Consulta³⁵ sui conflitti generati dal nuovo riparto delle competenze. Questa condizione evidenzia come la suddivisione delle potestà legislative statale e regionale non si sia ancora del tutto stabilizzata. Proprio su questo specifico aspetto, la Corte svolge il ruolo di arbitro su

³⁰ Cfr. S. Marazzan, *La riforma del Titolo v della costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione Europea*, cit., p. 30.

³¹ Cfr. Ivi, p. 28.

³² G. Mazzola, *La Regione fra crisi finanziarie, riforme costituzionali e federalismo*, cit., p. 36.

³³ Sulla questione cfr. G. Piccirilli, *La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte*, in *Amministrazione in cammino*, 5 ottobre 2004, p. 9 ss.

³⁴ Cfr. G. Mazzola, *La Regione fra crisi finanziarie, riforme costituzionali e federalismo*, cit., p. 2 ss.

³⁵ Si suggerisce di approfondire l’argomento consultando G. Mazzola, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V degli ultimi anni e, in particolare, la sentenza numero 251 del 2016 e sempre dello stesso Principi generali della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V*, in *Lezioni*, 2018.

questioni prettamente normative. La giustizia costituzionale ha sempre evidenziato, nelle sue decisioni, il richiamo al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni e non ha mai mancato di offrire spunti interessanti con cui correggere la supposta illegittimità costituzionale con cui talvolta si esplica. Il Governo nazionale, al fine di arginare l'intervento della Corte, già nel 2006 era intervenuto con una direttiva che introduceva la possibilità di rinunciare a sollevare l'impugnativa ai sensi dell'art. 127 qualora il legislatore regionale si fosse adeguato integrando le modifiche richieste dal Governo. Tale disposizione, è stata ribadita anche nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2023. In questo modo i due soggetti, avrebbero potuto ricercare una intesa preventiva al fine di evitare il contenzioso costituzionale.

Si è evidenziato fin qui come, nonostante la riforma costituzionale e le nuove potestà legislative attribuite alle Regioni, persista comunque un senso generale diffuso di «incompiutezza». Questo giudizio è determinato dalle scelte legislative nazionali successive a tendenza fortemente centralizzante, dagli interventi della giustizia costituzionale che hanno finito per delimitare l'esercizio della potestà regionale e dalla limitata capacità degli organismi regionali di poter operare anche a livello internazionale. Al contempo le Regioni hanno dimostrato più volte di poter concorrere, come sostiene Mazzola, «alla tenuta ed alla coesione dell'ordinamento della Repubblica»³⁶ in diverse occasioni, dalle crisi economiche della fine del primo decennio del Duemila fino ad arrivare all'emergenza sanitaria del Covid-19³⁷. Appare indubbio che sia necessario procedere a una ulteriore revisione del Titolo V, tenendo in considerazione del ruolo positivo del regionalismo italiano e della importante funzione di raccordo che le Regioni svolgono fra il sistema centrale statale e gli Enti locali. Da un lato, per le materie previste, dovrà essere realizzata compiutamente la piena autonomia legislativa dal legislatore nazionale e, al contempo, le Regioni dovranno comunque operare in maniera coerente rispetto a quelli che sono i principi indicati in Costituzione.

³⁶ G. Mazzola, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, cit., p.13

³⁷ Sul tema cfr. G. Mazzola, *Ruolo delle Regioni durante l'emergenza della pandemia: rapporti con lo Stato*, in *Lezioni*, 24 maggio 2023.

Capitolo II: Il limite dei due mandati, legislazione regionale comparata e gli interventi della giustizia costituzionale

2.1 Il limite dei due mandati e la tutela dell'elettorato passivo

La legge cost. n. 1/1999 e la successiva riforma del Titolo V hanno modificato radicalmente l'impianto costituzionale dell'assetto regionale italiano. Da una forma pienamente parlamentare come era stata inizialmente prevista, la forma di governo regionale ebbe una svolta radicale, nel segno delle nuove tendenze politiche della fine del XX secolo andando verso una forma di presidenzialismo fortemente accentrato verso il ruolo del Presidente della Giunta regionale. A spostare l'asse dell'equilibrio politico dei governi regionali fu, come si è visto, l'introduzione del *simul stabunt simul cadent* che vincolò le sorti dei Consigli regionali a quelle del Presidente stesso. Il nuovo art. 126, infatti, disciplina le modalità della mozione di sfiducia da parte dei Consigli regionali verso il Presidente della Giunta eletto e dell'immediato scioglimento dello stesso in caso di approvazione³⁸. Il legislatore costituzionale, in ogni caso, aveva previsto una forma di governo e un sistema elettorale che, seppur in via transitoria, sarebbero stati difficilmente reversibili da parte delle Regioni con tutte le incognite che sono state precedentemente analizzate.

L'elezione diretta del Presidente della Giunta, poneva però dei limiti intrinseci alla sua efficacia soprattutto in relazione ai possibili mandati e agli effetti diretti sul diritto dei cittadini di poter accedere «alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»³⁹. Vista la notevole concentrazione di potere, a cui si è dovuta aggiungere anche la personalizzazione⁴⁰ dello stesso – come dimostrano le recenti cronache politiche dove i vertici regionali sono spesso al centro del dibattito – si è dovuta necessariamente temperare la forma di governo regionale inserendo proprio la previsione

³⁸ Sul tema cfr. G. Ferri, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020, p. 987 e L. Spadaccini e F. Bassanini, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., p.8 ss.

³⁹ Art. 51 comma 1 Cost.

⁴⁰ Una interessante tabella sull'indice di macro-personalizzazione, ossia il rapporto fra preferenze al Presidente e voti a partiti/coalizione è riportata in F. Musella, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2023, p. 105.

di un numero massimo di mandati per l'elezione diretta del Presidente regionale. A tal fine, il legislatore nazionale ha promulgato la legge n. 165 del 2 luglio 2004 «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione». Tale provvedimento all'art. 2, descrive in maniera puntuale le cause di ineleggibilità e di incandidabilità a cui le Regioni devono attenersi e alla lettera f), venne aggiunto il limite 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»⁴¹. Nonostante la chiarezza esplicita e lineare della previsione indicata nella disposizione, già all'indomani della sua entrata in vigore, si generò un interessante dibattito dottrinale. In linea generale, parlando di un sistema a elezione diretta della carica monocratica a vertice dell'esecutivo, appare logicamente ovvia la necessità di porre un vincolo al numero dei mandati possibili, anche consecutivi, al fine di evitare forme di degenerazione dell'esercizio di tale potere⁴². Nel caso del regionalismo italiano, la radice del problema relativa all'interpretazione della norma prevista dalla l. n. 165/2004, è da ricercarsi proprio all'interno del groviglio di fonti che hanno costituito le fondamenta dell'impianto giuridico del provvedimento. Ripercorrendo quelle che sono state le più importanti fasi delle innovazioni costituzionali riguardanti il sistema regionale, è opportuno richiamare nuovamente in causa la l. cost. 1/1999 e alle modifiche introdotte all'art. 122 della Costituzione. Il nuovo articolo, al comma 1, affida alla potestà legislativa regionale il sistema d'elezione e i casi di incandidabilità e di eleggibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei Consiglieri regionali. Tale competenza, però, deve essere esercitata «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica,

⁴¹ l. n. 165/2004.

⁴² Il limite al numero di mandati non è nuovo alla teoria democratica dell'organizzazione dei sistemi presidenziali o semipresidenziali. Se si raffrontano le diverse forme di governo in cui l'organo di vertice eletto direttamente, si nota come la scelta di inserire un vincolo è funzionale a garantire il principio dell'alternanza – elemento indispensabile in un sistema liberaldemocratico – fra le diverse componenti politiche. Avvalendoci del diritto comparato, notiamo venga riportato al XXII emendamento della Costituzione americana «*no person shall be elected to the office of Presidente more than twice*» o nella forma di governo semipresidenziale francese, i primi due commi dell'art.6 della *Constitution* sia espressamente previsto «*le Président de la République est élu por cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*». Non mancano episodi nel senso opposto dove la rimozione del vincolo al numero dei mandati, attraverso modifiche legislative o referendum, sia stato interpretato come un segnale di degenerazione istituzionale. È il caso del Venezuela ad esempio con la modifica all'art. 230 della Costituzione venezuelana. Per approfondire il tema, cfr. F.Foti, *Il Presidente regionale di fronte al limite del "doppio mandato": «should I stay or should I go?»*, in *Federalismi.it*, n.30, 18 dicembre 2024, p. 77 ss.

che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»⁴³. La portata della novità costituzionale appare immediatamente percepibile. Da un lato si favorì l'autonomia regionale in tale ambito – sottraendola all'esclusiva competenza statale – e fu individuata una nuova materia concorrente fra lo Stato e le Regioni tesa a circoscrivere l'azione del legislatore statale all'emanazione dei soli principi ed in tal modo si impressero un'accelerazione al processo che portò alle successive modifiche previste dalla riforma del Titolo V; dall'altro lato si stabilì un preciso vincolo per l'azione delle Regioni, in relazione alla durata degli organi elettivi, costituendo una riserva a favore dello Stato. Solo analizzando quanto indicato dal nuovo art. 122, appare evidente come il quadro normativo delle fonti sia complesso, data la sussistenza di fonti nazionali e regionali in materia elettorale. A complicarlo ulteriormente, contribuì il nuovo art. 123 così come previsto dalla l. cost. n. 1/1999. Venne infatti novellato che «ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»⁴⁴. Come è stato già detto, nessuna Regione a statuto ordinario optò per una forma di governo differente rispetto a quella prevista dall'art. 122, comma 5, Cost. Di conseguenza la forma di governo regionale è stata quasi interamente prevista dalla Costituzione⁴⁵. Bisogna poi aggiungere, a quanto fin qui delineato, l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999 che consentì alle Regioni di andare alle elezioni già l'anno successivo, come accadde, con il suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale. Sostanzialmente, tale impostazione finì per garantire la copertura costituzionale necessaria al *Tatarellum*⁴⁶. Le Regioni andarono quindi al voto nel 2000 senza essersi dotate di un nuovo statuto, di una nuova legge elettorale e con l'assenza di una legge cornice statale che indicasse i principi e i limiti previsti in materia. Solamente quattro anni più tardi, il legislatore nazionale intervenne. In questo complesso contesto normativo, l'interpretazione dell'art. 2, comma 1, lett. f) della legge n. 165 del 2004 si prestò a una serie di problemi. Il primo che si presentò immediatamente, fu quello di individuare la fonte che disciplinava tale limite. Da una parte si cercò di ricondurre tale competenza allo Statuto regionale di ogni singola

⁴³ Art. 122, comma 1, Cost.

⁴⁴ Art. 123, comma 1, Cost.

⁴⁵ Su questo cfr. V. Cerulli Irelli, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid*, 21 giugno 2004, p. 1 ss.

⁴⁶ F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2025, p. 78.

Regione, facendo quindi capo all'art. 123, dall'altra parte si fece risalire alla legislazione concorrente secondo quanto previsto dall'art. 122 Cost.⁴⁷. Analizzando nello specifico le due diverse posizioni in dottrina, coloro che riconducevano il limite alla potestà statutaria ritenevano che tale vincolo investisse direttamente le caratteristiche politiche dell'organo regionale e consequenzialmente la forma di governo stessa. Questa valutazione potrebbe sembrare valida sotto diversi punti di vista. Poiché il limite al numero dei mandati è strettamente correlato al sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta – ed è quindi rientrante nella configurazione della forma di governo – secondo il principio di autonomia statutaria – previsto proprio nell'art. 123 comma 1 Cost. – appare evidente come sia lo Statuto stesso delle Regioni ad aver il compito di “costituzionalizzare” tale vincolo e non una legge dello Stato. Questa impostazione non è in contraddizione con le disposizioni della legge cost. n. 1/1999 e l'introduzione del divieto a un terzo mandato consecutivo è proprio funzionale ad evitare un'eccessiva concentrazione di potere dispiegata nel tempo presso una singola persona⁴⁸. Questa disposizione, come detto, ha effetti diretti anche sull'organizzazione dei rapporti politici all'interno dell'organo. Basti solo pensare al *simul stabunt simul cadent*, previsto dall'ultimo comma dell'art. 126, che lega in maniera indissolubile l'organo legislativo a quello esecutivo. Da questo si deduce come sia relativamente improbabile assistere alle dimissioni di un Presidente al termine del secondo mandato comportando lo scioglimento di un Consiglio avverso; è invece più realistico vedere l'organo consiliare sfiduciare il vertice esecutivo uscente dato che non sarà più legato a esso nelle elezioni successive. Il limite al terzo mandato, con questo esempio dimostrativo, riguarda anche i rapporti di responsabilità fra i singoli poteri e di conseguenza può afferire alla sfera della forma di governo.

All'opposto, si è sostenuto che il limite ai mandati si porrebbe in una condizione incidentale, e non come elemento della forma di governo regionale, nel rapporto fra candidato e corpo elettorale. Questo fa sì che il divieto al terzo mandato si inserisca all'interno delle condizioni di ineleggibilità dei candidati e risulterebbe, ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., come materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni⁴⁹.

⁴⁷ Un volume interessante su questo tema e più in generale sulla potestà statutaria è B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004 e su questo specifico aspetto si rimanda a pp. 334-336.

⁴⁸ Cfr. F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, cit., p. 80 ss.

⁴⁹ L. Castelli, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 5.

Questa configurazione, rientrerebbe in un dibattito ancora più ampio che investe l'intera riforma del Titolo V e le materie di potestà concorrente. Tale indirizzo ha avuto lunga fortuna in dottrina ed è stato anche il fondamento interpretativo giuridico che ha adottato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 2 del 2004 che sarà analizzata in dettaglio in seguito.

L'incandidabilità e di conseguenza anche l'ineleggibilità, rientrano fra le garanzie poste a tutela dell'elettorato passivo, ossia la possibilità per tutti i cittadini di accedere potenzialmente in eguali condizioni alle cariche elettive secondo quanto stabilito dall'art. 51 Cost. Stabilita quindi la natura concorrente del limite e ritrovando la fonte giuridica, secondo quanto stabilito dalla Consulta, come una delle cause per quanto concerne l'incandidabilità e l'ineleggibilità, appare opportuno definirne i caratteri.

I confini fra le due nozioni sono spesso stati labili e talvolta si è generata confusione nel cercare di darne una definizione precisa⁵⁰. Bisogna specificare che in ogni caso, riguardano due categorie concettualmente differenti e che comportano implicazioni diverse. Proprio la qualificazione del vincolo di cui all'art. 2, lett. f), può costituire un interessante caso di applicazione. Di base, l'impedimento sembrerebbe concernere le cause di ineleggibilità, ma a lungo la dottrina si è soffermata sull'opportunità di inserirlo fra le ragioni dell'incandidabilità. Inserire il divieto al terzo mandato in una categoria o nell'altra, comporta anche un diverso regime giuridico che ha effetti sugli uffici elettorali nell'esercitare la propria funzione di controllo e conseguentemente anche sull'autorità giudiziaria, sia ordinaria sia amministrativa, che ha il compito di agire nel merito. Come è stato già detto, il nostro ordinamento ammette condizioni di esclusione o di limitazione del diritto elettorale passivo, sancito dall'art. 51 Cost., purché siano giustificate da esigenze imperative di ordine pubblico⁵¹. Le cause di ineleggibilità sono volte a garantire l'uguaglianza fra i candidati e il libero esercizio della volontà degli elettori attraverso l'esclusione di candidati che, per ragioni d'ufficio, si trovano in una condizione che possa

⁵⁰ Importanti e autorevoli giuristi si sono confrontati con il tema cercando di arrivare a dare una definizione precisa ed esaustiva. Cfr. L. Elia, *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1050 e ss; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, X ediz. aggiornata a cura di F. Modugno. A. Baldassarre, C. Mezzanotte, Cedam, Padova, 1991, p. 477, in F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, cit., p. 82.

⁵¹ Ivi p. 83.

poi incidere sulla libera scelta che gli elettori compiono⁵². L'istituto dell'ineleggibilità alle cariche elettive, si configura pertanto come una causa di invalidità dell'elezione in quanto costituisce un impedimento giuridico, preesistente all'elezione, a diventare soggetto passivo del rapporto elettorale. Il discorso è completamente differente per quanto riguarda l'incandidabilità: la *ratio* risiede nell'indegnità morale del soggetto coinvolto, ritenuto privo delle qualità personali necessarie per mantenere il prestigio della carica per cui intende concorrere. Questo istituto ha ricevuto una più larga applicazione a seguito dell'approvazione della legge anticorruzione, detta Legge Severino⁵³.

Ciò che interessa ai fini di questa trattazione, è rilevare i due diversi gradi di operatività delle due condizioni. L'ineleggibilità, infatti, può essere rimossa per volontà del singolo candidato anticipatamente – dimettendosi eventualmente da cariche che generano le cause di questo stato – potendo così partecipare alla competizione elettorale. In ogni caso, il candidato che versa nell'ineleggibilità può comunque partecipare alle elezioni – non vi è alcun vincolo in merito – e successivamente saranno accertate le cause che andranno a invalidare la convalida dell'elezione da parte dell'organo preposto dall'assemblea per la verifica – generalmente una giunta per le elezioni o la Corte d'appello – impedendone così la proclamazione. Al contrario, l'incandidabilità non è removibile per volontà del candidato e l'accertamento viene effettuato prima del voto, impedendone così *ex ante* la candidatura⁵⁴.

Proprio per questa ragione, in dottrina si è a volte preferito far risalire il limite al terzo mandato fra le cause dell'incandidabilità. Secondo questa impostazione, infatti, il divieto inciderebbe direttamente sulla capacità elettorale passiva precludendo *ab origine* al Presidente uscente di presentare la propria candidatura. In sostanza l'aver ricoperto già due mandati consecutivi, rappresenta l'assenza della condizione minima per poter partecipare alle elezioni. Questo *status* non è removibile, sanabile o modificabile in alcuna maniera. In più, il vincolo al numero dei mandati muove anche da una ragione ulteriore

⁵² R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, XVIII ed., 2017, p. 162 ss.

⁵³ La l. n. 190/2012 convertita con successive modificazioni dal d.lgs. 235/2012, permette di applicare le cause dell'incandidabilità verso coloro che sono stati condannati, anche non in via definitiva, coloro che sono ritenuti colpevoli per alcuni gravi delitti connessi al fenomeno mafioso o al traffico d'armi e droga, ovvero per alcuni delitti dei pubblici ufficiali, o reati commessi con abuso di potere o in violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

⁵⁴ In linea teorica, l'unica via possibile per la rimozione dell'incandidabilità a causa di una condanna definitiva sarebbe la riabilitazione. Di fatti essa estinguerà tutte le pene, comprese quelle accessorie, derivanti dalla condanna.

rispetto a quelle classiche dell'incandidabilità: in questa maniera si formalizza un meccanismo di regolazione del potere di vertice che investe direttamente la forma di governo regionale⁵⁵.

Questa impostazione di fondo, seppur ricca di suggestioni, è stata in parte condivisa dalla Corte Costituzionale nelle più recenti sentenze. Continuando però ad approfondire il tema, queste ragioni sembrano comunque non essere sufficienti per ricondurre il tutto all'incandidabilità. Appare immediatamente evidente come la «non immediata rieleggibilità» sia inserita all'interno dell'art. 2 della legge n. 165/2004 rubricato come «Disposizioni di principio, in attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità»; è evidente come il legislatore abbia inteso definire giuridicamente il divieto nella categoria dell'ineleggibilità, ponendo comunque la condizione che bisogna sempre riferirsi al dato sostanziale della legge e non alla qualificazione normativa data. Questa scelta di denominazione non fu comunque casuale, tanto è vero che nel medesimo comma 1 si fa espressamente riferimento alla distinzione fra le due categorie, relegando alla sola potestà statale la disciplina delle cause di incandidabilità. In più la Corte stessa, nella sentenza n. 2/2004, lo ha ricondotto alla materia concorrente proprio in quanto «causa di ineleggibilità». Vi è una condizione ancora più rilevante e immediata che fa risalire il divieto in questa categoria: la sua relatività e temporaneità. Il vincolo ai due mandati è circoscritto al terzo mandato consecutivo nella medesima Regione: il candidato può ricandidarsi dopo una legislatura di intervallo e può comunque concorrere in una Regione differente. Appare dunque evidente come si tratti di un ostacolo non assoluto e non incide direttamente sulla capacità elettorale passiva. La limitazione posta è temporalmente e territorialmente circoscritta e trova il suo principio su ragioni di equilibrio istituzionale e di contenimento alla personalizzazione del potere⁵⁶. Queste sono caratteristiche proprie dell'ineleggibilità, le quali, per definizione, sono temporanee e rimovibili, a differenza dell'incandidabilità ove sono generalmente permanenti, assolute e insanabili.

La struttura è tipica delle cause di ineleggibilità e la ritroviamo anche nell'art. 51, comma 2, del Testo unico degli enti locali (TUEL) in cui è stato disciplinato il limite al terzo mandato per i sindaci e i Presidenti di provincia. La giustizia amministrativa si è espressa

⁵⁵ F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, cit., p. 84.

⁵⁶ Ivi, p. 85.

largamente su questo e solo ultimamente si fa a esso riferimento fra le ragioni dell'incandidabilità⁵⁷. Quanto previsto sia nel TUEL sia nell'art. 2, lett. f) è perfettamente sovrapponibile alla *ratio* stessa delle cause dell'ineleggibilità: «assicurare la libera e genuina espressione del voto popolare garantita come principio primario e inviolabile degli artt. 1, 3 e 51 della Costituzione»⁵⁸. Anche nella più recente giurisprudenza costituzionale, come si vedrà, ha trovato fortuna l'interpretazione secondo cui le cause di ineleggibilità sono giustificate se finalizzate a garantire pari condizione di competizione elettorale pienamente democratica⁵⁹. Nonostante queste chiarificazioni, permangono ancora dei profili di connessione con l'incandidabilità come si vedrà proprio sulla sentenza n. 64 del 2025.

Un ultimo interrogativo sollevato da questa legge, che è stato spesso oggetto di controversie, è proprio sulla ricevibilità immediata o meno da parte delle Regioni. Il dibattito si è spesso orientato sulla necessità o meno di un intervento normativo regionale di recepimento e di attuazione o se la disposizione fosse immediatamente operativa o meno. In altri termini, quando una legge quadro, come questa analizzata, che detta principi fondamentali nelle materie concorrenti ha come unico effetto quello di consentire ai legislatori regionali di predisporre la norma di dettaglio oppure, quando sufficientemente esaustiva, dispiega in maniera immediata e completa i suoi effetti anche in assenza di una normativa regionale di recepimento. Il discorso, anche in questo caso, ritorna nuovamente sull'ordine della gerarchia delle fonti, non sul rango della fonte dato che sono entrambe primarie, ma sul piano del carattere prescrittivo delle norme contenute. La legge statale e la legge regionale operano sulle stesse materie, ma lo fanno in maniera differente. Ancora oggi in dottrina, permane la criticità nel tracciare una definizione precisa delle norme di principio e soprattutto nel definire una linea di demarcazione fra esse e le norme in dettaglio⁶⁰. In via teorica, i principi fondamentali garantiscono l'unitarietà, mentre le norme in dettaglio realizzano la differenziazione⁶¹. In questa

⁵⁷ Il riferimento è alle recenti modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lettera b) della legge n. 35 del 12 aprile 2022 all'art. 3 del TUEL.

⁵⁸ Corte cost. sent. n. 38 del 1971.

⁵⁹ Corte cost. sentt. nn. 60 del 2023 e n. 192 del 2004.

⁶⁰ Cfr. F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, cit., p. 88.

⁶¹ M. Carli, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 101.

oscillazione fra la potestà statale e la potestà regionale, si inserisce l'esatta definizione di principio fondamentale.

In dottrina coesistono due posizioni principali. Vi è chi ritiene che i principi fondamentali siano ricondotti a norme generali e astratte che hanno il compito di definire l'ossatura essenziale di una materia lasciando così ampia operatività alle Regioni. Diversa è la posizione sostenuta da coloro che ritengono che, data la funzione di presidi unitari dell'ordinamento, la previsione operata dai principi fondamentali a opera dello Stato non resti confinata a un semplice enunciato, ma venga caricata di contenuti applicabili e concreti. In questo modo i principi assicurano dei riferimenti normativi che sono validi su tutto il territorio in virtù del principio di uguaglianza.

Anche su questo particolare aspetto, la Corte è intervenuta scegliendo un approccio situazionale, ma ribadendo che le norme di principio non sono aprioristicamente valide per ogni disciplina normativa⁶².

Restano ancora vaghe le coordinate interpretative per il caso sull'articolo della legge all'esame. Illuminante è stata la pronuncia della Consulta n. 177 del 1988 ove fu stabilito che le norme di principio non sono «statuizioni al più basso grado di astrattezza e [...] insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori» e soprattutto, non richiedono ai fini della loro concreta applicazione «soltanto un'attività di materiale esecuzione» e infine chiarisce che le norme di principio sono espressione di «scelte legislative fondamentali [...] tali da costituire un punto di riferimento per l'esercizio del potere legislativo regionale»⁶³. In questo senso la norma di principio, che appartiene in via esclusiva allo Stato, ha il compito di fornire alle Regioni una disciplina minima da seguire e che dovranno implementare attraverso norme di dettaglio.

L'art. 2 lett. f) appare come principio fondamentale nella parte in cui si vuol far sì che il limite sia rispettato su tutto il territorio nazionale e in più questa disposizione, non è esclusivamente riconducibile alla competenza fra Stato e Regioni, ma rientra nei principi fondativi della forma repubblicana dello Stato. In quest'ottica, pur qualificandosi come norma di principio, si rende immediatamente operativa in quanto ha il fine di

⁶² Fra i vari interventi della giustizia costituzionale, si rimanda a Corte cost. sentt. n. 181/2006, n. 237/2009, n. 16/2010 e n. 272/2013 in F. Ferraro, *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, cit., p. 89.

⁶³ Corte cost. sent. n. 177/1988.

salvaguardare dei valori che sono costituzionalmente definiti. Questo comporta dei limiti di operatività delle Regioni estremamente ristretti nel merito se non addirittura nulli.

Su questo specifico aspetto, anche la giurisprudenza costituzionale ha dato ampio seguito a questa interpretazione anche prima della riforma del Titolo V, specialmente quando le norme statali recanti principi fondamentali in materia fossero dotate di un grado di determinatezza tale da non richiedere l'intervento delle Regioni in merito e in particolare se dalla sua diretta applicazione dipendesse la tenuta di interessi costituzionalmente rilevanti. Importante è stata la sentenza n. 214 del 1985 in cui la Consulta elaborò la categoria delle «norme statali di dettaglio». Il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza legislativa, era legittimato a introdurre anche norme di dettaglio che erano immediatamente efficaci ma «soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento»⁶⁴. Continua poi la Corte sostenendo l'ipotesi secondo cui se allo Stato non fosse consentito di normare anche in dettaglio «si paventerebbe l'assurdo risultato per cui principi resterebbero senza effettiva applicazione, compromettendo l'intera regolazione della materia alla quale essi si riferiscono»⁶⁵. La Corte arrivò quindi ad elaborare la regola della cedevolezza affinché le norme statali non restassero relegate all'inazione delle Regioni senza vederne mai la loro applicazione.

Questa linea, come si vedrà, è stata seguita e ribadita anche nella sentenza n. 64/2025.

Similmente questa impostazione, è avvalorata ulteriormente se si prende ad esempio la legislazione europea e nelle intenzioni della Corte di giustizia dell'UE che ha stabilito l'immediata applicabilità di alcune direttive europee al fine di evitare l'inerzia nel recepire i principi in esse contenuti da parte del legislatore di ogni singolo Stato. Similmente la Corte Costituzionale ha operato nella medesima maniera.

Alla luce di quanto qui delineato, appare quindi evidente come la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo» sia, all'interno del nostro ordinamento, una norma recante un principio immediatamente applicabile anche in assenza del relativo recepimento del legislatore regionale, come ha confermato anche la stessa giustizia costituzionale recentemente.

⁶⁴ Corte. cost. sent. n. 214/1985.

⁶⁵ Ibid.

2.2 Legislazione regionale in materia elettorale e il ruolo dei Consigli regionali

Alla luce di quanto fin qui delineato, è opportuno analizzare come le innovazioni costituzionali e legislative abbiano avuto effetti sulla forma di governo e la relativa legislazione in materia elettorale e statutaria.

Le riforme costituzionali attuate con le leggi costituzionali n. 1/1999, per le Regioni a statuto ordinario, e n. 2 del 2001, per le Regioni a statuto speciale, hanno conferito la potestà legislativa in materia di sistemi di elezione degli organi regionali, forma di governo e casi di ineleggibilità e incompatibilità.

In tutte le Regioni, escludendo la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, le leggi elettorali regionali prevedono l'elezione del Presidente della Giunta, in forma diretta, e dei Consiglieri regionali in maniera contestuale e in unico turno.

Pur presentando qualche lieve differenza, i sistemi elettorali attualmente in vigore prevedono la presentazione delle liste concorrenti nelle circoscrizioni – generalmente coincidenti con il territorio delle singole province così come era previsto dalla legge n. 108 del 1968 – collegate, singolarmente o in coalizione, con un candidato alla carica di Presidente. I seggi alle liste circoscrizionali sono attribuiti con metodo proporzionale – previo il superamento di una soglia di sbarramento variabile per ogni Regione – e alla lista collegata al candidato Presidente viene attribuito un premio di maggioranza variabile dove non sono generalmente previste delle soglie minime. Anche in questo caso, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano eleggono il Presidente in seno al Consiglio insieme alla Giunta. Tutte le Regioni e le Province autonome hanno adottato una loro legge al fine di favorire la parità d'accesso alle cariche elettive attuando così quanto previsto dall'art. 117, comma 7, Cost.

Prima di entrare nel vivo dell'analisi comparata, è opportuno precisare che quasi tutte le Regioni hanno confermato per intero la forma di governo delineata dalle nuove norme costituzionali. Il loro recepimento negli Statuti è avvenuto in tempi differenti e in maniera tardiva, basti solo pensare al fatto che la Regione Basilicata ha approvato il proprio Statuto solamente nel 2016. In assenza di una propria legge elettorale inoltre – è stato il caso del Piemonte fino all'approvazione della legge regionale n. 12 del 19 luglio del 2023, le Regioni hanno di fatto operato conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale. In attuazione dell'art. 122 Cost., la già citata legge n. 165 del 2004 stabilisce i

principi fondamentali entro cui si deve esercitare la potestà legislativa regionale in materia elettorale. In particolare, come già visto, viene disciplinata: l'ineleggibilità (art. 2), l'incandidabilità (art. 3), il sistema d'elezione (art. 4) e la durata degli organi elettivi regionali (art.5). Ai fini della trattazione, è utile segnalare la legge n. 20 del 15 febbraio del 2016 con cui è stato modificato quanto previsto dall'art. 4 della l. n. 165/2004 in materia di parità di opportunità d'accesso alle cariche elettive tra donne e uomini⁶⁶ che è stato poi recepito in maniera differente nei vari sistemi di candidature regionali.

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, il legislatore nazionale è intervenuto con la legge costituzionale n. 2 del 2001 modificando le norme degli statuti per le cinque Regioni in merito all'elezione degli organi, alla forma di governo e ha dettato i principi fondamentali in materia. Analogamente alla l. cost. n. 1/1999, le nuove modifiche introdotte consentono, agli statuti delle singole Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'esercizio della propria potestà legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei Consiglieri, del Presidente e dei componenti della Giunta e i casi di ineleggibilità e incandidabilità. La fonte normativa è individuata nella legge statutaria che viene approvata dalla maggioranza dei Consiglieri e che può essere eventualmente sottoposta anche a referendum popolare secondo specifiche procedure. Le Regioni a statuto speciale operano, in materia elettorale, in armonia con la Costituzione, con i principi della Repubblica e seguendo quanto previsto da ogni statuto. Per le Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, la legge cost. n. 2/2001 dettò anche la disciplina transitoria per l'elezione delle cariche elettive fino all'entrata in vigore della relativa normativa per ciascuna Regione. Non sono state previste disposizioni transitorie, in virtù delle proprie specificità linguistiche, per la Valle d'Aosta e per la Provincia autonoma di Bolzano. Per quest'ultima, però, è stato inserito il vincolo statuario dell'elezione del Consiglio provinciale con il sistema proporzionale⁶⁷. Il quadro complessivo di confronto fra le diverse modalità di recepimento e di attuazione di quanto disposto con legge dello Stato in materia elettorale, illustra come la ricezione sia avvenuta in modalità differente e con tempistiche diverse fra le varie Regioni. Un dato immediatamente rilevabile, è che tutte le Regioni si sono dotate di una legge elettorale

⁶⁶ Per approfondire cfr. Servizio Studi Camera dei Deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali*, 3 agosto 2020, n. 109, p. 4.

⁶⁷ Il riferimento è all'art. 47, comma 3, del D.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».

solamente in seguito all'approvazione della legge quadro statale e al termine della fase statutaria⁶⁸.

Oltre a quanto già fatto dalla Regione Piemonte nel 2023, anche la Regione Liguria si è dotata di una propria legge elettorale ben definita solamente negli ultimi anni con la legge regionale n. 18 del 21 luglio del 2020. È interessante osservare come, pur conservando il riferimento normativo nazionale di base, la legge ha introdotto alcune importanti innovazioni come l'abolizione del listino, sostituendolo con la candidatura alla carica di Presidente della Giunta regionale, l'introduzione delle norme sulla rappresentanza di genere e la modifica all'assegnazione del premio di maggioranza.

Degna di nota è la legge regionale n. 51 del 26 settembre del 2014 della Regione Toscana ove viene ancora previsto il ballottaggio.

La disciplina regionale elettorale si diversifica anche per quanto riguarda l'esercizio del cosiddetto voto disgiunto⁶⁹. Ammesso in gran parte delle Regioni, fanno eccezione l'Abruzzo, le Marche, l'Umbria, la Calabria, la Basilicata e il Molise.

Recependo l'esigenza rilevata dal legislatore nazionale volta a rendere più stabili le maggioranze costituite, le Regioni hanno previsto all'interno delle proprie leggi elettorali diversi meccanismi di assegnazione del premio di maggioranza. In assenza di una specifica legge regionale la normativa nazionale, come visto nel precedente capitolo, tende ad assegnare un premio compreso fra il 55% e non oltre il 60% dei seggi assegnati in base al numero dei voti validi ottenuti dal candidato proclamato presidente⁷⁰. Il sistema adottato segue anche qui la normativa nazionale dato che tutte le Regioni eleggono i propri componenti del Consiglio regionale utilizzando un sistema misto, ossia proporzionale per l'80% e il restante 20% viene assegnato con vari correttivi a scrutinio maggioritario.

⁶⁸ Fece eccezione la prima legge elettorale della Regione Toscana (legge regionale n. 25 del 13 maggio 2004) che fu varata prima della legge cornice statale e prima dell'approvazione dello Statuto. In Toscana si mossero in ogni caso nel solco degli orientamenti della Corte Costituzionale (sentt. n. 196/03 e n.2 del gennaio del 2004). Allo stesso modo agì l'Abruzzo (legge regionale n. 42 del 13 dicembre 2004). Cfr. L. Castelli, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in *Astrid*, 2005, p. 3 ss.

⁶⁹ Si ricorda come il voto disgiunto sia stato determinante nelle ultime elezioni regionali in Sardegna che hanno portato Alessandra Todde, candidata della coalizione di centrosinistra, a diventare Presidente della Regione nonostante la compagine di centrodestra avesse ottenuto più voti. Cfr. *Alle elezioni in Sardegna il voto disgiunto ha avuto un ruolo importante*, Il Post, 27 febbraio 2024.

⁷⁰ Per un quadro complessivo cfr. Servizio Studi Camera dei Deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali*, cit., p. 11 ss.

Quasi ogni Regione⁷¹ ha introdotto una serie di meccanismi, in forma più o meno attenuata, per garantire l'elezione di almeno un consigliere per ogni circoscrizione provinciale.

Oltre alla materia strettamente elettorale, rilevante è stata l'azione delle Regioni anche nella realizzazione dei nuovi Statuti. Con la riforma del Titolo V, fu assegnata proprio alle Regioni la potestà statutaria. I nuovi statuti, avevano la necessità di uniformarsi alle nuove innovazioni costituzionali introdotte dal legislatore statale. Fu assolutamente necessario che le nuove “costituzioni delle Regioni” dovessero tenere in conto che: la parte dedicata all'affermazione dei principi e dei valori fondamentali costituissero un impegno vincolante per l'azione governativa; la forma di governo adottata dovesse andare nel senso di garantire l'efficienza, la stabilità e la rappresentatività delle istituzioni regionali – conformemente al sistema delle fonti del diritto regionale – e infine che le norme statuarie tenessero conto del *multilevel government* – rapporti anche con le istituzioni sovranazionali come l'UE quindi – prospettato dalla riforma costituzionale⁷². Nell'ordine della gerarchia delle fonti regionali, lo Statuto è posto al vertice e di conseguenza è il punto di riferimento per la successiva attività normativa. All'interno degli Statuti sono delineate anche le regole che definiscono la forma di governo regionale. Alla luce di quanto delineato sin qui, è opportuno interrogarsi come le norme statuarie abbiano ridisegnato l'organizzazione e il ruolo dei Consigli regionali in un sistema non più assembleare. Gli organi regionali, così come definiti dall'art. 121 comma 1 Cost., sono individuati nel Presidente della Giunta Regionale, nella Giunta e nel Consiglio regionale. Con l'elezione diretta del Presidente, le competizioni elettorali sono interamente incentrate sui candidati alla Presidenza a scapito delle forze politiche che compongono la coalizione. Di conseguenza, si instaura un rapporto diretto fra l'elettore e la figura del Presidente essendo quest'ultimo considerato diretta espressione della volontà popolare. Il Presidente è in questo modo responsabile del proprio operato nei confronti dell'elettore più che delle singole assemblee elettive. In più, il principio del *simul stabunt simul cadent*, ha finito per esautorare quasi completamente i Consigli regionali dalla loro funzione di controllo. Infatti, come già visto, l'eventuale approvazione di una mozione di sfiducia verso il Presidente della Giunta comporta l'immediato scioglimento del

⁷¹ Fanno eccezione la Puglia, la Liguria, l'Emilia-Romagna, la Calabria e le Marche.

⁷² T. Groppi e F. D'Alessandro, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in *Astrid*, aprile 2004, p. 3.

Consiglio stesso. Nonostante questo vincolo, nella recente storia politica italiana si è verificata l'applicazione di questo principio. Così fu per la Regione Lazio – dove già precedentemente si era assistito alle dimissioni dell'allora Governatore Marrazzo nel 2009 – e la Regione Sicilia nel 2012, analogamente è accaduto nel 2015 in Emilia-Romagna e in Calabria. Più recentemente, le dimissioni del Presidente hanno comportato nuove elezioni ancora una volta in Emilia-Romagna nel 2024 – dopo l'elezione di Bonaccini all'Europarlamento – e in Calabria nel luglio del 2025 con le dimissioni di Occhiuto che sarà poi rieletto nell'autunno dello stesso anno. L'esercizio di questo potere di crisi da parte del Presidente di Regione, condiziona fortemente lo svolgimento dei lavori delle assemblee. Per le stesse ragioni, difficilmente i Consiglieri approvano una mozione di sfiducia o si verificano dimissioni contestuali della maggioranza dei membri dell'Assemblea in quanto ciò provocherebbe lo scioglimento immediato del Consiglio e la convocazione delle urne⁷³. L'unica eccezione è stata con le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri della Regione Lombardia nell'ottobre del 2012 dopo i dissensi interni fra il governatore Formigoni e la sua maggioranza. Appare evidente come il rapporto fra il Presidente e il Consiglio regionale non siano più improntati sulla fiducia, come avveniva precedentemente. Inoltre, il ruolo di vertice del Presidente si è accresciuto con il sistema delle Conferenze. Lì rappresenta l'intera Regione e le decisioni adottate in quella sede vincolano anche il Consiglio⁷⁴. Il quadro si aggrava ulteriormente quando le dimissioni avvengono per motivi personali del vertice come previsto dall'art. 126 comma 3 Cost. Lì sono infatti equiparate le dimissioni per ragioni personali a quelle di natura strettamente politica. Proprio per evitare le distorsioni istituzionali prodotte dalle dimissioni per natura personale del Presidente, la Toscana, l'Umbria e la Sardegna hanno introdotto delle specifiche norme finalizzate a dare effetto alle dimissioni solamente dopo una discussione assembleare e dopo un numero di giorni specifico. Questo serve a ricondurre all'interno del Consiglio la crisi scaturita per motivi esterni a esso. Il rapporto fra la Giunta e il Consiglio, con il sistema attualmente in vigore, si è radicalmente modificato. In precedenza, la scelta degli Assessori avveniva in seno all'assemblea e ai diversi gruppi politici. Di conseguenza, coloro che venivano nominati, agivano in maniera autonoma rispetto all'indirizzo unitario che la Giunta avrebbe dovuto avere. Oggi sono

⁷³ Cfr. G. Mazzola, *Il ruolo dei Consigli regionali*, in *Lezioni*, 2014, p. 10.

⁷⁴ Ibid.

nominati direttamente dal Presidente e rispondono del loro operato solamente a Lui. Non è un caso che, nel corso degli anni, si è assistito anche al ricorso massiccio di nomine esterne di natura tecnica⁷⁵ o in ogni caso di soggetti non eletti direttamente. Su questo aspetto, la normativa statutaria è intervenuta per limitare il ricorso a nomine esterne – come in Abruzzo, Veneto e Calabria ad esempio – o prevedendo la sospensione dalla carica di Consigliere in caso di nomina in Giunta. A questo punto, pur essendosi delineato un quadro complessivo di equilibrio che pende fortemente verso la preminenza del Presidente e della Giunta, i Consigli hanno comunque previsto degli strumenti volti a limitare, seppur da un punto di vista esclusivamente politico e in ogni caso non vincolante, il potere di cui è espressione l'esecutivo. Il primo è la presentazione del programma di governo al Consiglio che in alcuni casi prevede anche che l'assemblea lo approvi. Su questo la Corte Costituzionale è intervenuta affermando che la mancata approvazione del programma, ha valore esclusivamente politico e non produce alcun effetto giuridicamente valido⁷⁶. Se l'approvazione del programma ha valenza meramente simbolica, alcuni Statuti hanno previsto l'introduzione della verifica del programma. In alcune Regioni – è il caso del Lazio, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna – lo Statuto prevede che la verifica possa incidere sull'indirizzo politico dell'operato dell'esecutivo e che il Consiglio, come prevede l'articolo 43 comma 2 dello Statuto della Regione Umbria, possa prospettare anche quali priorità dei diversi punti del programma dovrebbero essere realizzate.

Discorso diverso è quello della mozione di sfiducia. Gli statuti della Campania, Liguria, Piemonte e Sardegna, prevedono che in caso di accoglimento il Consiglio si scioglia. Viene così recepito quanto previsto dall'art. 126 comma 2 e 3 della Cost. In alcune Regioni, sono previsti ulteriori strumenti verso i singoli Assessori. È il caso del «non gradimento» - Toscana, Piemonte e Campania – del «voto di censura» - come previsto in Calabria, Campania, Liguria e Umbria – e del «voto di sfiducia» che troviamo nello Statuto delle Marche e della Sardegna. Gli effetti variano di Regione in Regione, ma è sempre il Presidente della Giunta a revocare discrezionalmente gli Assessori e darne poi comunicazione al Consiglio. Diversa è la condizione della questione di fiducia che non è stata regolata dalla gran parte degli Statuti. Interessante a tal proposito, è notare come ove

⁷⁵ Fu il caso della Regione Campania durante la VII legislatura.

⁷⁶ Corte cost. sentt. n. 372/2004 e n. 379/2004.

prevista, sia limitata a provvedimenti legislativi di natura finanziaria e tributaria come avviene in Campania, ed in alcuni casi vale anche per l'adempimento agli obblighi comunitari, in Liguria e in Calabria. Qualora fosse posta e venisse respinta, decadono immediatamente gli organi regionali. Se la fiducia non fosse prevista dagli Statuti, non può essere posta in alcun modo poiché si tratterebbe di un ulteriore strumento volto ad accrescere il ruolo del Presidente dato che condizionerebbe l'attività legislativa dei Consigli.

Allo stato attuale, la funzione di controllo, così come affermato da Mazzola in un illuminante articolo⁷⁷, dovrebbe costituire l'attività prevalente delle Assemblee regionali. Bisogna innanzitutto specificare che la funzione di controllo non è di esclusiva competenza dell'opposizione, ma riguarda anche la maggioranza. Il Consiglio, per poter esercitare correttamente tale facoltà, necessita di dati oggettivi su cui basare la propria attività istruttoria di valutazione senza tenere conto delle diverse espressioni politiche da cui è formato⁷⁸. Si andrà così a creare un'area di neutralità partitica finalizzata ad analizzare e a produrre informazioni su quanto è accaduto dopo l'approvazione di una legge. Nonostante la forma di governo delineata dalla nostra Costituzione tenda a favorire un sistema competitivo, ove le opposizioni sfruttano le funzioni di controllo per dimostrare la debolezza della maggioranza e proporre la loro alternativa agli elettori, il sistema regionale si è sviluppato in senso primariamente consociativo, ove le opposizioni tendono a influire sul programma politico di governo attraverso le risultanze dell'attività di controllo⁷⁹.

Gli Statuti regionali e i Regolamenti interni, non in maniera uniforme, prevedono l'esercizio delle funzioni di controllo da parte dei membri del Consiglio. Interessante è quanto adottato dalla Regione Toscana dove, all'art. 20 dello Statuto, viene istituita una commissione permanente dotata di funzioni di controllo. La funzione di tale organismo, regolato dal Regolamento interno per quanto concerne la composizione, le visite sul campo, ecc., è sostanzialmente quella di verificare lo stato di attuazione delle politiche regionali in relazione agli impegni programmatici presi e se siano conformi rispetto agli atti regionali, generali o di settore. Nella Regione Toscana, la Commissione si pone come

⁷⁷ Cfr. G. Mazzola, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, in *Amministrazione Cammino*, febbraio 2011.

⁷⁸ Ivi, p. 3.

⁷⁹ G. Mazzola, *Il ruolo dei Consigli regionali*, cit., 22.

tramite tra la Giunta, il Consiglio e la direzione amministrativa regionale. In ogni caso, un eventuale parere negativo non comporta alcun effetto sull'atto in esame.

Similmente a quanto accade alla Camera dei Deputati e al Senato, le Regioni hanno adottato nei propri Regolamenti interni i "classici" strumenti dell'attività ispettiva. Ogni Consigliere quindi, può richiedere una specifica verifica in termini relativamente brevi ai membri della Giunta. Si tratta anche qui, di atti con carattere inquisitorio e spesso servono, ai Consiglieri che li presentano, per avere maggiore visibilità verso l'elettorato. I Regolamenti, inoltre, hanno previsto l'adozione di tutti gli strumenti tipici di indirizzo politico – come le mozioni o gli ordini del giorno per esempio – volti a influenzare l'azione della Giunta su un dato provvedimento.

Per quanto riguarda l'attività delle Commissioni consiliari, essa risulta essere di natura primariamente istruttoria e consultiva. Data la ristretta composizione, le Commissioni diventano il luogo privilegiato ove si analizzano in maniera dettagliata i singoli provvedimenti che giungono dalla Giunta, rispecchiando inoltre la stessa composizione dell'assemblea regionale generale. Proprio attraverso le Commissioni, si instaura un rapporto diretto con la Giunta e con i singoli Assessori. Fra le loro funzioni di controllo, sono previste le audizioni, le indagini conoscitive, i sopralluoghi e vi è inoltre la possibilità di istituire specifiche commissioni di inchiesta, ove previsto dagli Statuti, la cui presidenza è generalmente affidata a un consigliere d'opposizione. Recentemente, il ruolo delle Commissioni è stato rafforzato in seguito all'introduzione dei pareri sugli atti del Governo regionale. Non viene previsto su tutte le leggi prodotte, ma solamente su alcune di specifico ambito come i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, è il caso, ad esempio della Basilicata, dell'Emilia-Romagna e della Toscana, o sulle nomine di competenza della Giunta – come accade in Campania o in Toscana. Le Commissioni consiliari, inoltre, hanno la facoltà di audire il Presidente e i componenti della Giunta.

Nonostante la predisposizione di tutti questi strumenti, nel corso degli anni l'esercizio dell'attività di controllo è apparso insufficiente⁸⁰. Negli ultimi anni, si è affermata la tendenza a valutare la performance delle amministrazioni interessate dall'applicazione del provvedimento più che a verificare la legittimità dell'azione amministrativa da parte del decisore politico.

⁸⁰ Cfr. G. Mazzola, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, cit., p.7.

Oltre a quanto fin qui delineato, i Consigli regionali vedono attribuirsi dagli Statuti diverse funzioni: quella legislativa, la rappresentanza della comunità sociale e del territorio, il controllo sull'amministrazione e sull'esecutivo e l'indirizzo politico⁸¹. Altre funzioni sono comunque previste, ma spesso sono rimaste del tutto inapplicate.

I Consigli, a differenza della Giunta, sono anche il luogo principale del confronto politico fra le forze di maggioranza e di opposizione. Bisogna chiarire che la maggioranza presente nelle assemblee, non è necessariamente la maggioranza della Giunta e ha comunque la facoltà di conoscere il programma e di sfiduciarli eventualmente. Dato questo inedito ruolo, la maggioranza potrebbe, quando possibile, anche cooperare con l'opposizione al fine di sottolineare la propria autonomia rispetto all'esecutivo. Questa è una delle ragioni per cui il modello regionale previsto nel nostro Paese, costituisce una importante innovazione in materia. Da un lato si è rafforzato l'esecutivo e dall'altro si è comunque voluto garantire il parlamentarismo. Nella realtà dei fatti, i Consigli – soprattutto perdendo la facoltà di nominare i componenti della Giunta – hanno perso ulteriore margine di autonomia e di potere.

Alla luce di un sistema di potere fortemente verticistico e personalizzato, i Consigli possono rappresentare un forte attenuante. Questo ruolo, deve necessariamente passare attraverso il rafforzamento degli organi consiliari. In tal senso, i Regolamenti interni hanno innovato le funzioni a loro assegnate a partire dal Presidente del Consiglio sino ad arrivare alla autonomia finanziaria e di organico rispetto alla Giunta⁸².

Anche le funzioni stesse di controllo, devono raggiungere il massimo grado di realizzazione, non fermandosi alla sola fase di formulazione della norma. Di conseguenza, anche il rapporto politico-istituzionale che sussiste fra il Consiglio e la Giunta deve realizzarsi in maniera pienamente collaborativa, superando le conflittualità che si sono generate nel passato.

⁸¹ G. Mazzola, *Il ruolo dei Consigli regionali*, cit., p. 23.

⁸² Ivi p.27 ss.

2.3 Gli interventi della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V

La nuova forma di governo che si andò a configurare dopo le innovazioni costituzionali della l. cost. 1/1999 e della riforma del Titolo V, ridefinirono in maniera radicale la forma di governo regionale. La nuova formulazione del comma 5 dell'art. 122, come già visto, disponeva l'elezione diretta e universale del Presidente della Regione e, contestualmente, lasciava agli Statuti regionali la possibilità di predisporre diversamente. Nonostante questa facoltà, quasi tutti gli Statuti adottarono la forma di governo provvisoria facendo sì che la forma di governo prevista dal legislatore costituzionale si realizzasse in maniera definitiva.

Le Regioni, in ogni caso, non hanno comunque mancato l'occasione di provare a ridefinire, in termini statutari, l'organizzazione della propria forma di governo dotandola di alcune specificità. Questo ha logicamente comportato una serie di interventi da parte della Corte Costituzionale volti a chiarire e a definire quanto previsto in Costituzione. Qualsiasi ragionamento sull'evoluzione della forma di governo delle Regioni quindi, non può prescindere dall'analisi delle risoluzioni adottate dalla Consulta. L'esame delle sentenze più importanti in materia, mostra come la giurisprudenza costituzionale abbia spesso dato una lettura estremamente rigorosa, ma in ogni caso coerente, delle nuove norme costituzionali. In alcuni casi, come si vedrà, l'azione della Corte ha finito per limitare l'autonomia statutaria delle Regioni nel determinare e attuare la forma di governo prevista. A volte comunque, la Corte ha fornito un supporto indispensabile e decisivo per l'avvio della nuova fase "statuente" delle Regioni⁸³.

L'inizio di questa breve trattazione, parte dal riportare quanto disposto dall'art. 123 della Costituzione. Secondo quanto previsto dal suddetto articolo, viene conferito agli Statuti il compito di determinare la forma di governo delle Regioni, ma viene posto come limite all'esercizio di questa potestà che i contenuti siano «in armonia con la Costituzione». La nuova formulazione, ha spesso portato la dottrina a interrogarsi sul significato prescrittivo e a definirne i limiti giuridici d'azione⁸⁴. Ci si è interrogati, innanzitutto, se tale armonia si riferisse come semplice rispetto della Costituzione e in generale tale posizione è apparsa

⁸³ S. Catalano, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge regionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020, p. 992.

⁸⁴ Per una ricostruzione delle principali posizioni cfr. C. Padula, *Art. 123*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 119.

poco soddisfacente: ciò è dovuto al fatto che appare scontato e naturale la subordinazione alla Costituzione di ogni fonte primaria del diritto. Questo ha comportato che il termine disposto nel nuovo articolo, dovesse necessariamente riferirsi a un qualcosa di più stringente per gli Statuti e per le leggi regionali. Alcuni hanno inteso, a buon ragione, che si tratti di un obbligo imposto agli Statuti nel rispettare i principi costituzionali⁸⁵. Altri, invece, hanno sostenuto che la prescrizione è da ricondursi ai limiti costituzionali invalicabili tra i quali vanno compresi il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica e la tutela dei diritti fondamentali riconosciuti in Costituzione⁸⁶. Al contrario di queste interpretazioni “deboli” del vincolo, altri hanno sostenuto che per gli Statuti si debba trattare non solo della puntuale osservanza di ogni disposizione costituzionale, ma anche di inserirsi in maniera armonica, per l'appunto, nel complesso ordinamento della Repubblica⁸⁷. Per comprendere al meglio le diverse posizioni in dottrina, tracciate comunque sommariamente in questa sede, appare utile osservare le indicazioni che la giurisprudenza costituzionale ha offerto in materia.

La prima sentenza che si va ad analizzare è quella n. 304 del 2002: la Corte fu chiamata a pronunciarsi sullo Statuto della Regione Marche. La Consulta si esprime, per la prima volta della l. cost. n. 1/1999, sulla potestà statuarie delle Regioni a statuto ordinario e alla loro forma di governo. Il contenzioso, sorse dopo la deliberazione legislativa adottata dal Consiglio regionale della Regione Marche il 24 luglio del 2001 recante «Disciplina transitoria in attuazione dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1». La norma disponeva che, fino all'approvazione del nuovo statuto, fosse il vicepresidente della Giunta regionale a sostituire il Presidente in caso di morte o di impedimento, derogando così dal *simul stabunt simul cadent* previsto dall'art. 126 Cost. La Corte affronta preliminarmente i profili d'inammissibilità dell'impugnazione statale, avvenuta successivamente alla pubblicazione della seconda delibera del Consiglio regionale – avvenuta a fini notiziali e atta a far decorrere i termini per la richiesta del referendum popolare confermativo sulla delibera – e non a seguito della

⁸⁵ In maniera comunque generica cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 543.

⁸⁶ S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 574.

⁸⁷ A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 100 ss.

pubblicazione integrativa dell'efficacia, la quale, come nel procedimento ex art. 138 Cost., interviene o a seguito dell'approvazione del referendum confermativo o dopo l'inutile decorso dei termini per la promozione dello stesso. La Corte ha ritenuto ammissibile la questione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto il sindacato di legittimità costituzionale della delibera consiliare è posto, dall'art. 123, co. 2, Cost., in un momento anteriore al passaggio referendario, disciplinato dal medesimo articolo nel comma seguente. Con questa argomentazione, la Corte ha dunque delineato che il controllo che le spetta in merito alla fonte statutaria è di tipo preventivo. Nel merito della questione oggetto di legittimità costituzionale, la Consulta ha rigettato il ricorso della ricorrente secondo cui la potestà statutaria conferita alle Regioni non può essere in alcun modo esercitata, in maniera parziale, disorganica e frammentata anche alla luce della possibilità di vedere due distinte fasi statuarie (precedenti o successive al nuovo art. 123 Cost). Si esclude, dunque, la sussistenza di un onere di completezza o di "revisione totale" gravante sulla potestà statutaria delle Regioni, che viene invece definita "espressione di autonomia", comprendente anche la libera disposizione, in capo alle Regioni, delle norme statutarie risalenti al vecchio disposto costituzionale. Viene invece accolta la questione proposta in relazione a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 126 Cost e precedentemente contenuto dall'art. 5 comma 2 lett. b) della l. cost. n. 1/1999. Il meccanismo del *simul stabunt simul cadent* fu introdotto con la chiara intenzione di stabilizzare l'esecutivo regionale ed è direttamente connesso alle Regioni che decidono di adottare l'elezione diretta del Presidente della Giunta. Tale vincolo, sarebbe quindi eludibile e non vincolante solamente nel caso in cui le disposizioni statuarie stabilissero un modello di forma di governo diverso. La Regione Marche con la delibera adottata, a giudizio della Corte: «con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo»⁸⁸. Al fine di derogare alla disciplina di cui all'art. 126, comma 3 Cost., è necessario che la Regione esprima compiutamente una diversa scelta circa la propria forma di governo ed il modo di elezione del Presidente della Giunta. Con questa sentenza la Corte, sancì la prevalenza della competenza regionale in materia di elezione del proprio vertice e al rapporto che

⁸⁸ Corte cost. sent. 304/2002.

intercorre fra l'interruzione della fiducia e lo scioglimento del Consiglio regionale. La sentenza, inoltre, fece anche chiarezza sulla conflittualità fra l'art. 126 comma 3 Cost., e gli artt. 122 e 123 Cost.⁸⁹. Si era in ogni caso agli inizi della fase della costituzione degli Statuti e la Corte ebbe occasione di intervenire più volte.

Ancora più importante fu la sentenza n. 2/2004 relativa ad alcune, originali in ogni caso, disposizioni attuate dallo Statuto della Regione Calabria in materia di elezione dei propri organi, forma di governo e competenza legislativa concorrente fra la legislazione statale e quella regionale. Andando ad osservare da vicino quanto previsto dallo Statuto, fu in particolar modo l'art. 33 a essere oggetto di contenzioso. Veniva ivi previsto che: sulla scheda elettorale fossero indicati i candidati alla carica di Presidente e di Vicepresidente da votare contestualmente al Consiglio (comma 1), durante la prima seduta il Consiglio avrebbe dovuto nominare i vertici sulla base dell'investitura diretta venuta dal corpo elettorale (comma 2) e che la mancata investitura avrebbe comportato l'immediato scioglimento del Consiglio. Inoltre, argomento altrettanto controverso, fu l'eventualità della cessazione dalla carica di Presidente. Da un lato, venivano disciplinati i casi di incompatibilità sopravvenuta, morte, dimissioni e impedimento da cui sarebbe conseguita, previa l'approvazione del Consiglio, la nomina del Vicepresidente (comma 4) e dall'altro che in caso di approvazione di una mozione di sfiducia o di esito negativo sul voto di fiducia, vi sarebbero state le immediate dimissioni del Presidente e del Consiglio (comma 6). La questione, immediatamente sollevata, fu quella di stabilire se si trattasse di un caso di elezione indiretta oppure di una elusione del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent*. La Corte, sulla scia di quanto affermato nella sentenza precedentemente analizzata, afferma che la nomina del Vicepresidente subentrante violerebbe gli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Cost. Infatti, nella sentenza si afferma che: «malgrado un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto, si verrebbe ad eludere il principio *simul stabunt, simul cadent*, che è derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dalla elezione a suffragio universale e diretto»⁹⁰. Si noti la continuità con la precedente sentenza quindi. In più la Corte, nell'affrontare specificatamente la questione del subentro da parte del Vicepresidente, afferma che in relazione ad esso: «al Presidente "nominato"

⁸⁹ Per approfondire si rinvia a M. C. Grisola, *Il procedimento di formazione degli statuti regionali alla luce della sent. n. 304/2002 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2003, fasc. n. 2002, p. 47 ss.

⁹⁰ Corte cost. sent. n. 2/2004.

restano alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto [...] mentre gli vengono sottratti i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie. [...] l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il Vicepresidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza»⁹¹. Alla luce di quanto affermato, il Presidente eletto a suffragio universale risulta intrinsecamente più debole del possibile Vicepresidente subentrante. La Corte afferma che su questo, lo Statuto calabrese è in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vicepresidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto⁹².

La forma di governo regionale, così come prospettata, assumeva i tratti di una diarchia di legislatura ove era presente una doppia investitura popolare; ciò ha portato molti in dottrina a guardare con occhio critico, escludendo la conclamata elusione del principio *simul stabunt simul cadent*, alle motivazioni della sentenza⁹³.

Comunque, la Corte confermò ancora una volta che gli Statuti non potevano teorizzare un modello diverso di organizzazione della forma di governo, nel caso in cui si scegliesse l'elezione diretta del Presidente, anche attraverso forme intermedie. Ne consegue quindi, che per le Regioni si profilavano esclusivamente due scelte possibili: elezione diretta del Presidente o una soluzione parlamentare ove il vertice sarebbe stato eletto direttamente dal Consiglio. Qualsiasi forma intermedia, come era quella calabrese, fu ritenuta costituzionalmente non valida⁹⁴. L'anno successivo, si segnalano ulteriori tre interventi della Corte. Essi sono stati relativi alla Regione Toscana (sent. n.372/2004), Regione Umbria (sent. n. 378/2004) ed Emilia-Romagna (sent. n.379/2004) sempre riguardanti la materia statutaria e i vincoli costituzionali a cui le Regioni devono attenersi⁹⁵.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Cfr. M. Olivetti, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2-3, 2004, p. 435 ss. e la replica sulla stessa rivista S. Ceccanti, *Replica a Marco Olivetti*, cit., p. 463 ss.

⁹⁴ Si rinvia a G. Mazzola, *La forma di Governo regionale a venticinque anni dall'approvazione della legge 1/1999*, cit., p. 9 ss.

⁹⁵ Per approfondire cfr. T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, n. 47/2004.

A conferma della linea tracciata dalla giustizia costituzionale da venti anni oramai, è stata la sentenza n. 203/2023 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni contenute nella legge di stabilità 2023 della Regione Puglia che ha modificato l'indizione delle elezioni nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Si introduceva come *dies a quo* una "presa d'atto" consiliare, disponendo poi che questa, solo ove lo scioglimento derivasse dalle dimissioni del Presidente della Regione, dovesse intervenire entro trenta giorni dalla loro presentazione⁹⁶.

Interessante, anche se non attinente direttamente alla forma di governo regionale, ma utile ai fini della questione del terzo mandato, è stata la sentenza n. 60 del 2023 ove è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna – nello specifico gli artt. 1 e 3 della legge regionale n. 9 – relativa al numero massimo di mandati consecutivi per i sindaci che divergeva dalla disciplina statale. La Corte ha definito che spetta al legislatore nazionale tale disciplina, dato che è di carattere fondamentale, e che deve essere osservata anche dalle Regioni a statuto speciale. Questa sentenza, inoltre, ribadisce la necessità di avere una legislazione unica in materia su tutto il territorio nazionale come garanzia di tutela del diritto fondamentale politico quale è quello dell'elettorato passivo⁹⁷. Nello stesso alveo, è possibile collocare la sentenza n. 196/2024 relativa al numero dei mandati per i sindaci in seguito al ricorso da parte della Regione Liguria in relazione all'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 «Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale», convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38. In particolare, oggetto di giudizio furono gli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione⁹⁸. Anche lì le ragioni fornite dalla Corte sono sostanzialmente le medesime della precedente decisione.

⁹⁶ Per approfondire si rinvia a G. D'Alessandro, *Corte Costituzionale e forma di governo regionale: una nuova pronuncia nel solco della sua giurisprudenza ormai ventennale ma su una legge regionale e alquanto sbrigativa*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3/2024.

⁹⁷ Si rinvia al testo della sentenza per una lettura approfondita cfr. Corte cost. sent. n. 60/2023 e a M. Gorlani, *Elezioni dirette dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023.

⁹⁸ Cfr. testo della sentenza Corte cost. sent. n. 196/2004 e per un approfondimento sul caso L. Sambucci, *La Corte e il limite ai mandati nei Comuni: un obiter dictum di troppo. Note a margine di Corte cost. 10 dicembre 2024, n. 196*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2025.

Il caso della Regione Sardegna, è di notevole importanza anche per quanto riguarda la questione del terzo mandato per i Presidenti di Regione.

Proprio nella sentenza n. 64/2025 – che sarà approfondita in seguito durante lo studio specifico del caso campano – relativa al terzo mandato per la Regione Campania, la Corte ha più volte richiamato la sentenza sul limite dei mandati per i sindaci. Similmente, in tempi recentissimi, la Corte ha operato nella medesima maniera per la sentenza sul terzo mandato per il Presidente della Regione Trentino Alto-Adige⁹⁹.

Appare quindi chiaro che il quadro fornito dal legislatore nazionale con la legge n. 165/2004, sia sostanzialmente non superabile per le Regioni e che una eventualmente modifica al numero dei mandati, oltre che a dipendere direttamente dalla legge statale, possa avvenire solamente modificando la propria forma di governo regionale a tendenza presidenziale a favore di un “ritorno” a quella assembleare.

⁹⁹ Al momento della stesura dell’elaborato non è ancora disponibile il documento integrale della sentenza, ma è possibile consultare, oltre il comunicato stampa della Corte, il testo dell’udienza pubblica direttamente sul sito istituzionale della Consulta.

Capitolo III: La questione campana: un caso di studio

3.1 La forma di governo regionale e la legge elettorale campana

Quanto fin qui descritto, ha riguardato la sfera generica dell'organizzazione delle Regioni, della loro forma di governo e le successive modificazioni costituzionali che hanno profondamente modificato l'assetto originario previsto. Come visto, su impulso delle nuove tendenze politico-istituzionali, si è passati da una forma a tendenza fortemente assembleare a una forma di governo di tipo presidenziale ove viene prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta. Il legislatore statale, al fine di limitare la possibile eccessiva concentrazione di potere nelle mani di una singola persona, è intervenuto ponendo un forte limite al numero di mandati consecutivi. Con il passare degli anni, la figura dei Presidenti di Regione si è fortemente personalizzata, riempiendo la cronaca politica; i Governatori ripetutamente, con soluzioni anche originali, hanno tentato di eludere il vincolo dei mandati. In tempi recenti, il dibattito si è nuovamente riaperto, con i casi della Campania e del Trentino-Alto Adige, e la giustizia costituzionale è stata chiamata in causa a dirimere le questioni sollevate.

In questo capitolo conclusivo, si analizzerà da vicino la “vicenda” campana e l'intero processo che ha portato alla modifica del numero dei mandati in Regione Campania, l'approvazione delle modifiche alla legge elettorale fino ad arrivare alla recente sentenza della Corte Costituzionale. In ultimo, si cercherà di tracciare una prospettiva sulle implicazioni istituzionali che ha avuto la pronuncia della Corte.

Nel gennaio del 2024 l'allora Presidente della Regione Puglia, nonché Vicepresidente della Conferenza delle Regioni, Michele Emiliano, si esprimeva: «Il limite al mandato dei sindaci e dei governatori è incostituzionale, limita la sovranità popolare»¹⁰⁰. Tale posizione non fu soltanto di Emiliano, (che fra l'altro rinunciò anche a una sua candidatura in vista delle elezioni tenutesi il 23 e il 24 novembre del 2025) ma fu

¹⁰⁰ La dichiarazione di Emiliano è reperibile in *Emiliano, Fedriga: favorevoli al terzo mandato per Presidenti di Regione*, in *Regioni.it*, 26/01/2024.

identicamente riproposta anche dal Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga¹⁰¹.

Nell'ultimo anno, anche in virtù dell'eccessivo protagonismo del diretto interessato, il dibattito è ruotato soprattutto intorno alla vicende del terzo mandato per l'allora Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca. La vicenda, che investì direttamente in termini politici la Regione, andò avanti a suon di dichiarazioni da parte di De Luca¹⁰² fino a giungere all'approvazione della legge regionale n. 16 dell'11 novembre 2024 che recepiva la normativa nazionale sul numero dei mandati. Tale provvedimento sarà analizzato a breve, ma fu l'atto conclusivo di una modifica alla forma di governo regionale ben più ampia e che investì innanzitutto la legge elettorale della Regione Campania.

Scendendo nel merito di quest'ultima, è utile sapere che la Campania si dotò di una propria legge elettorale solamente nel 2009 con la legge regionale n. 4 del 27 marzo del 2009. Il provvedimento riprendeva in "toto", come è accaduto per gran parte delle Regioni, l'impianto delineato dalla l. cost n. 1/1999 pur presentando alcuni caratteri originali¹⁰³. Pur mantenendo l'impianto definito dalla normativa nazionale a garanzia di un sistema proporzionale, fu abolito il cosiddetto listino regionale. Si ricorda anche l'art. 6, dove veniva previsto al comma 2, che non potesse essere attribuito più del 65% dei seggi del Consiglio attribuiti alle singole liste, creando così una sorta di garanzia a tutela delle minoranze. Innovativo, fu anche l'art. 10 intitolato "Rappresentanza di genere". La legge elettorale campana, si distinse proprio per l'introduzione di una serie di norme volte a garantire l'equa rappresentanza femminile in sede elettorale. Viene infatti definito, al comma 2, che "in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati". Contestualmente, al comma 4, fu stabilito che "in occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi

¹⁰¹ Nonostante le ultime sentenze della Corte costituzionale, Fedriga sembra non venire meno dalle sue posizioni. A tal proposito cfr. *Fedriga, confermato che per terzo mandato serve accordo politico*, articolo reperibile sul sito dell'Ansa e cfr. *Niet al terzo mandato per Fedriga. La Corte costituzionale è chiara, ma lui ci spera ancora e invoca una norma a "personam*, articolo pubblicato dal *FriuliSera*, 06/11/2025.

¹⁰² Su questo cfr. *Vincenzo De Luca: "Mi ricandido a governatore della Campania: chi ci sta ci sta"*, articolo pubblicato dal quotidiano online *Fanpage.it* il 5 ottobre 2024;

¹⁰³ Per approfondire cfr. M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2 settembre 2009.

autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio”¹⁰⁴. Attraverso queste modalità, il legislatore regionale intervenne al fine di promuovere le candidature femminili, senza intervenire direttamente sulla composizione delle liste elettorali. Di riflesso, è interessante notare anche l’art. 4, rubricato “Scheda elettorale”, che inserì la possibilità di esprimere due preferenze in sede elettorale; nel caso in cui l’elettore ne esprimesse due, una di esse doveva riguardare il candidato di genere maschile e l’altra un candidato di genere femminile, pena l’annullamento della seconda preferenza. Le cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e di Consigliere regionale furono disciplinate successivamente mediante la legge regionale n. 16 del 7 agosto 2014 e in particolare al comma 212.

In tempi recenti, le modifiche più rilevanti sono avvenute in seguito all’approvazione della legge regionale n. 17 dell’11 novembre 2024. Oltre a modificare la soglia di sbarramento – si passa dal 3% al 2.5% e tale *quorum* è valido per tutte le liste, comprese quelle che fanno parte di una coalizione collegata al candidato presidente vincente – fu modificato anche il meccanismo che regolava l’attribuzione del premio di maggioranza. Fu soppresso il limite del 65% dei seggi in Consiglio, ma rimase invariata la garanzia minima del 60%. Quanto così predisposto, va a rafforzare ulteriormente la governabilità degli organi regionali, ma ha contestualmente eliminato lo spazio di garanzia riservato alle opposizioni. Ad esempio, nel caso in cui la coalizione collegata al presidente vincente avesse ottenuto l’80% dei consensi, avrebbe ricevuto in Consiglio regionale anche l’80% dei seggi.

Il nuovo provvedimento ha introdotto anche l’art. 7 *bis* in cui fu modificata la condizione dei Consiglieri eletti nominati poi in Giunta regionale. Precedentemente, tale nomina comportava l’immediata decadenza dalla carica consiliare; con la nuova disposizione, la nomina ad Assessore, al momento dell’accettazione della carica, determina la sospensione dalla carica di Consigliere. In questo modo il legislatore regionale ha voluto salvaguardare il ruolo politico, valorizzando contestualmente anche l’esperienza amministrativa. L’art. 2 della norma regionale, modificò le cause di ineleggibilità previste dalla legge del 2014; di particolare interesse è la disposizione che riguarda l’eleggibilità dei sindaci. In

¹⁰⁴ Legge regionale n. 4 del 27 marzo 2009.

precedenza, l'ineleggibilità dei sindaci si applicava solamente per coloro che governavano nei comuni superiori ai cinquemila abitanti; attualmente tale vincolo è stato esteso a tutti i sindaci rientranti nel territorio regionale. Inoltre, la legge del 2024 modificò quanto previsto dal comma 213 della legge reg. n. 16/2014; fu previsto che le cause di ineleggibilità per i soggetti indicati non avevano alcun effetto qualora essi cessassero dalle funzioni per dimissioni o collocamento in aspettativa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. Per i sindaci invece, il comma 213 *bis* dispone che l'ineleggibilità «non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate almeno novanta giorni prima della data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale e, in caso di cessazione anticipata del Consiglio regionale, la causa di ineleggibilità non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate entro sette giorni successivi alla data di indizione delle elezioni»¹⁰⁵. Su questo specifico punto, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 131 del 2025 relativa alla legge regionale n. 42 del 2024 della Regione Puglia che disciplinava le cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e a Consigliere regionale, ha indicato favorevolmente il termine temporale previsto dalla Regione Campania rispetto ai centottanta giorni previsti per i sindaci pugliesi¹⁰⁶.

La legge elettorale campana, così come risulta dalle recenti modifiche, è andata sempre di più nel senso di voler garantire il massimo grado di governabilità possibile. Tale scelta però, ha ridotto il pluralismo delle forze politiche minori. Questa impostazione, soprattutto alla luce di quanto delineato nel descrivere l'evoluzione della forma di governo regionale, sembra rafforzare un sistema già fortemente verticistico limitando ulteriormente il ruolo dei Consigli regionali.

3.2 La legge regionale n. 16 dell'11 novembre 2024 e la sentenza n. 64/2025 della Corte Costituzionale

Il dibattito giornalistico e giuridico di questo ultimo anno, è ruotato soprattutto intorno al tema del terzo mandato per il Presidente uscente Vincenzo De Luca. Al di là delle vicende strettamente politiche, il caso riaprì nuovamente la discussione intorno al vincolo dei due

¹⁰⁵ Art. 2, comma 1, lett. b) legge regionale n. 17 dell' 11 novembre 2024.

¹⁰⁶ Cfr. Corte. cost. sent. n. 131/2025.

mandati consecutivi secondo quanto previsto dalla legge n. 165/2004 e sulla sua immediata validità anche a fronte del mancato recepimento nello Statuto regionale. Era questa, infatti, la condizione della Regione Campania fino all'approvazione della legge regionale n. 16 dell'11 novembre 2024 intitolata proprio «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». Con un unico articolo, il Consiglio regionale campano recepì nel proprio Statuto il limite previsto dal legislatore nazionale. L'elemento cruciale, che fu anche l'espedito giuridico utilizzato per garantire l'eleggibilità del Presidente uscente, sta nel fatto che al comma 1 dell'unico articolo che componeva la legge, il legislatore regionale indicò 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». In questa maniera, sarebbe stata garantita la possibilità per De Luca di ricandidarsi per la terza volta dato che il vincolo ai due mandati veniva computato solamente dal mandato in corso e si escludeva così la X legislatura (2015-2020) regionale ove era stato Presidente della Giunta per la prima volta. Nonostante una serie di perplessità che la dottrina aveva già manifestato sul ricorso a una legge regionale per formalizzare questa intenzione¹⁰⁷, il legislatore campano decise di seguire la stessa linea legislativa seguita dalla Regione Veneto nel 2012 – con una importante modifica nel 2015 che consentiva il terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti fosse stato inferiore a due anni, sei mesi e un giorno – che ha consentito al precedente Presidente Luca Zaia di essere eletto per tre volte consecutivamente nel 2010, nel 2015 e nel 2020 e di poter concorrere in maniera ideale, salvo adottare una scelta politica diversa, anche per le elezioni regionali del 2025.

L'approvazione della legge regionale, comportò in maniera quasi automatica il ricorso di legittimità costituzionale da parte del Governo. La Corte costituzionale, si è espressa nell'aprile del 2025 con la nota sentenza n. 64.

In parte, le ragioni della manifesta incostituzionalità della legge campana sono state già delineate nel precedente capitolo, ma l'intervento della Corte ha avuto l'obiettivo di parificare e definire la questione sul terzo mandato. Appare quindi comunque opportuno

¹⁰⁷ Sul tema cfr. M. Galdi, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2021, p. 656 ss.

descrivere quali sono stati i principali punti che hanno spinto la Consulta a definire incostituzionale il terzo mandato in Campania.

Innanzitutto, la Corte ha stabilito che il divieto al terzo mandato consecutivo è un principio fondamentale della materia elettorale ai sensi dell'art. 122 comma 1 Cost. Tale vincolo, come ha ribadito la Corte, «rappresenta un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, con l'odierno parametro interposto, lo ha considerato un temperamento di sistema rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da ponderato contraltare»¹⁰⁸. In più la *ratio* del terzo mandato consecutivo bilancia anche il diritto all'elettorato passivo e dell'effettiva partecipazione di tutti i candidati in condizione di parità, tutelando così contestualmente anche la libertà di voto degli elettori e la complessiva autenticità della competizione elettorale. Data la natura di principio fondamentale, dunque, poiché riguarda un diritto politico, ne deriva che l'obbligatorietà e la sua applicazione non possono essere subordinate al recepimento da parte della legge regionale. Citando il testo della sentenza: «l'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione [...], non possono 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 omogeneità 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»¹⁰⁹. Da questo, la Corte richiama nuovamente – come aveva già fatto in altre sentenze precedenti – la considerazione che anche alle norme a contenuto specifico può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale al fine di garantire l'uniformità normativa su tutto il territorio nazionale. L'art. 2, comma 1, lettera f), anche per il carattere giuridico stesso del divieto, si ascrive in questa categoria. La Corte si esprime inoltre anche sull'originalità del computo da parte del Consiglio regionale campano a partire dalla legislatura in cui il limite veniva recepito. La normativa nazionale, pur avendo ancorato l'applicazione di tale principio alla legislazione regionale, a parere della Corte divenne operativo per la Regione

¹⁰⁸ Punto 5.5 del *Considerato in diritto* Corte cost. sent. n. 64/2025 e il riferimento diretto è alla sent. n. 60/2023.

¹⁰⁹ Punto 7.1 Ivi.

Campania proprio con la legge elettorale regionale n. 4 del 2009 e più in generale è valido dal «primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004». Tutte le leggi regionali a quella successive in materia, quindi, non possono violare il principio a pena di illegittimità costituzionale. Qualsiasi altra disposizione, come questa in esame, andrebbe a violare direttamente con il disposto dell'art. 122 comma 1 Cost.

La Consulta inoltre, ritorna sul tema (a cui si è fatto accenno nel capitolo precedente) del labile confine fra le cause di ineleggibilità e di incandidabilità e a quale delle due categorie sia possibile ascrivere il divieto al terzo mandato. Per la Corte, l'istituto del divieto opera come causa di ineleggibilità, ma presenta comunque caratteri propri dell'incandidabilità. Pur riconoscendo un fondo di verità alla considerazione che tale vincolo risulterebbe proprio dell'incandidabilità poiché non sarebbe removibile o sanabile come condizione, la Corte richiama l'art. 2 comma 1 lettera b) della legge n. 165/2004 ove viene espressamente riconosciuta «l'inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito»¹¹⁰ chiudendo così in maniera definitiva il dibattito, anche in dottrina, sulla natura del principio.

Pur essendo il vincolo estremamente stringente per le Regioni che adottano l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, la Corte riconosce comunque degli spazi «interstiziali» per la legislazione regionale in materia, come ad esempio su specifiche definizioni temporali o casi particolari.

Una delle obiezioni che potevano sollevarsi dopo questo giudizio, era relativo ai precedenti provvedimenti regionali volti a impedire l'operatività del principio del terzo mandato consecutivo che non erano stati impugnati dal Governo. La Corte afferma che in tal caso non è possibile attribuire alcun rilievo, ma viene fatta salva la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

La Corte, alla stregua di quanto fatto nella sentenza n. 60 del 2023 a cui si è fatto già accenno, ha nuovamente ribadito che la competenza su materie costituzionalmente rilevanti come questa, dato che anche in questo caso opera in armonia con l'art. 51 Cost., è esclusiva del legislatore statale.

¹¹⁰ Art. 2, comma 1, lett. b) della l. n. 165/2004.

A fronte di questa sentenza, alla Regione Campania, in ossequio proprio al dettato costituzionale dell'art. 122, restava un'unica via da percorrere per consentire al Presidente uscente un terzo mandato. Sarebbe stato infatti possibile procedere con una modifica statuaria che modificasse la forma di governo regionale ritornando a quella assembleare. In questo modo, sarebbe anche venuto meno il vincolo del terzo mandato consecutivo perché il Presidente non sarebbe più stato eletto direttamente dagli elettori. La sentenza chiuse definitivamente il discorso sul terzo mandato in Campania e la legge fu abrogata dall'art. 8, comma 4 della legge regionale 22 luglio 2025, n. 13 «Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione».

3.3 Quali prospettive dopo l'incostituzionalità?

Le recenti sentenze della Corte, hanno definitivamente chiuso qualsiasi tipologia di discorso su un possibile superamento del limite del doppio mandato consecutivo per i sistemi regionali a elezione diretta del proprio Presidente di Giunta. Analogamente a livello nazionale, negli ultimi anni e in particolare durante la Legislatura attualmente in corso, si discute della necessità di modificare la forma di governo dello Stato introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Attualmente, l'iter legislativo è giunto all'esame della I Commissione della Camera, ma offre già alcuni spunti interessanti di riflessione correlandoli soprattutto all'evoluzione della forma di governo regionale.

Proprio partendo da questa, le varie fasi che hanno portato all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale sono state ideologicamente spinte dalla necessità di garantire un certo livello di governabilità alle Regioni andando anche a scapito delle forze partitiche. Allo stesso modo, fra le ragioni che sostengono il "premierato" vi è esattamente questa. Si è però constatato, riflettendo sull'evoluzione delle Regioni, come questa scelta in realtà non abbia prodotto gli effetti sperati. Da un lato è pur vero che i governi regionali sono effettivamente diventati più stabili, ma questo fu dovuto al principio del *simul stabunt simul cadent* più che a una effettiva stabilizzazione del sistema. Per quanto riguarda la composizione dei Consigli regionali, si è paradossalmente assistito alla proliferazione di tanti gruppi politici relativamente minori che accompagnano il candidato Presidente e che scompaiono al termine della legislatura per poi ripresentarsi in veste

diversa alla successiva tornata elettorale. I Presidenti di Regione eletti inoltre – dato comunque interessante – risultano essere fra le figure col più basso indice di gradimento fra gli elettori¹¹¹.

Pur volendo considerare valida la necessità di rafforzare il ruolo dell'esecutivo¹¹², appare comunque opportuno prevedere dei limiti al fine di evitare eventuali tendenze plebiscitarie. Occorre comunque fare dei distinguo fra i Presidenti di Regione e l'eventuale Presidente del Consiglio eletto. Il primo, anche il più ovvio a una prima analisi, è la dimensione territoriale del campo di azione. Pur con questa differenza, vale anche per i sindaci questo discorso¹¹³, la necessità di porre dei limiti al numero di mandati è valido in ogni forma di governo a elezione diretta al di là dell'estensione in cui le cariche operano. Ancor più valido pare opportuno vincolare la durata temporale della concentrazione di potere nelle mani di una singola persona eletta direttamente su scala nazionale. Da questo punto di vista, la riforma attualmente in discussione contempla che «il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»¹¹⁴. Inizialmente, il disegno di riforma non contemplava alcun limite e solo successivamente si è approdati all'introduzione di un limite. Il secondo aspetto rilevante, è da far risalire al fatto che i

¹¹¹ G. Mazzola, *Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame*, in *Forum di Amministrazione in cammino*, 17 dicembre 2024, p. 3.

¹¹² È stato, ad esempio, uno dei temi più dibattuti durante gli anni Ottanta e anche durante i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali guidata da Aldo Bozzi. Fra le diverse posizioni, appare opportuno ricordare quella di Roberto Ruffilli. Nella lettera indirizzata proprio al Presidente della commissione, scrive sostenendo la «necessità un aggiornamento ed un perfezionamento della Costituzione» in grado di «recepire le istanze emerse nella società italiana [...] sulla base sia della stabilità dell'Esecutivo sia dell'incisività del controllo e dell'indirizzo da parte del Legislativo, sia della compiuta indipendenza del Giudiziario». Per Ruffilli, il tutto doveva essere ricondotto mettendosi «dalla parte del cittadino». Infatti: «Va posto come centrale il potenziamento della partecipazione attiva del medesimo, della sua capacità di impulso e di controllo del sistema degli attori politici, sociali ed istituzionali della Repubblica democratica, procedendo su tale base a mettere in grado i pubblici poteri di operare con un consenso effettivo, con una efficienza adeguata, e con incisive verifiche rispetto ai risultati. [...] Adesso l'istanza fondamentale è quella di riportare nelle mani dell'elettore la scelta effettiva degli uomini e dei programmi di governo e la individuazione della maggioranza, quale via per dare forza sia al Governo come al Parlamento, e ridefinire in modo adeguato le responsabilità nel sistema dei pubblici poteri, e per dare poi trasparenza e correttezza alle relazioni tra cittadini e istituzioni». Il testo integrale della lettera è reperibile sul sito dell'Archivio storico del Senato della Repubblica.

¹¹³ Per l'elezione diretta dei sindaci, a volte si è posto il problema di riuscire a garantire il ricambio con una classe dirigente valida specialmente nei centri abitati minori. Per far fronte a questa esigenza, il legislatore nazionale è intervenuto nel 2022 modificando l'art. 51 del TUEL estendendo il numero di mandati consecutivi nei comuni con meno di 5000 abitanti.

¹¹⁴ Art. 5 del disegno di legge costituzionale attualmente all'esame della I Commissione permanente della Camera.

Presidenti di Regione non si pongono in un regime di conflittualità con nessuna altra carica di vertice a livello nazionale. Nel caso in cui il “premierato” giungesse all’approvazione e superasse l’eventuale tornata referendaria, allo stato attuale del progetto si genererebbe una notevole diminuzione del ruolo del Presidente della Repubblica. I fautori della riforma, sostengono che non si modificherebbero i rapporti con il Capo dello Stato dato che non vengono modificati gli articoli della Costituzione a essi dedicati. La realtà dei fatti è comunque diversa dato che il Presidente della Repubblica si porrebbe in una condizione di inferiorità dato che viene eletto in maniera indiretta – con votazione del Parlamento – e mancherebbe dell’investitura popolare degli elettori accordata al nuovo ruolo del Presidente del Consiglio. Anche in relazione ai poteri propri del Presidente della Repubblica, si giungerebbe ad accordargli un ruolo di mero esecutore rispetto alle decisioni prese dall’esecutivo rafforzato. Contestualmente, perderebbe anche il potere di nomina discrezionale del premier dato che non potrebbe in alcun modo non ratificare quanto emerso dalla volontà dei votanti. Anche in caso di sostituzione per qualsiasi motivo, non avrebbe alcun potere in merito. Verrebbe contestualmente intaccato anche il secondo potere conferito al Presidente della Repubblica che è quello dello scioglimento delle Camere. La volontà politica dell’esercizio di tale strumento, dipenderebbe esclusivamente dal Presidente del Consiglio eletto. L’elezione diretta del premier, inoltre, avrebbe effetti diretti anche sugli altri poteri dello Stato dato che dalla volontà di quest’ultimo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene dipenderà la nomina dei giudici della Corte Costituzionale¹¹⁵. Appare evidente come vi sia una enorme sproporzione di attribuzione di poteri ai due organi di vertice direttamente eletti e di come, proprio per questa ragione, il modello regionale non possa essere preso a riferimento. A maggior ragione in quanto le conseguenze sul ruolo di controllo del Parlamento comporterebbero uno svuotamento istituzionale dello stesso.

Se per le Regioni all’inizio degli anni Novanta, con il mutare dell’assetto politico nazionale, si era effettivamente posto un problema di governabilità, lo stesso sembra non porsi per l’esecutivo nazionale, data la tendenza a legiferare per decreti-legge e al conseguente rafforzamento dello stesso. In più, il Parlamento ha radicalmente modificato la propria composizione in seguito alla varie leggi elettorali. Infatti, sono le segreterie di

¹¹⁵ G. Mazzola, *Riforma del premierato: situazione attuale dell’esame*, cit., p. 8.

partito a decidere chi sono i candidati e spesso non hanno alcun rapporto diretto con la circoscrizione in cui si viene candidati. Questo ha causato una disaffezione crescente verso il voto e le conseguenze sono agli occhi di tutti gli osservatori.

Se si sommano queste caratteristiche, la riforma sul “premierato” appare non necessaria ed è auspicabile procedere al rafforzamento dell’esecutivo attraverso altri strumenti, magari prendendoli da altre esperienze democratiche europee¹¹⁶.

Ritornando anche alla questione del limite al numero dei mandati, esso è ancora più necessario in un progetto di riforma come quello attualmente in esame e non lede in alcuna maniera, come sostenuto da molti e specialmente dai Presidenti di Regione giunti alla scadenza del secondo mandato, la volontà degli elettori. Come sostiene Lupo in un interessante articolo in cui guarda positivamente al numero di mandati consecutivi possibili: «è chiaro che il limite al numero di mandati elettivi è tra i limiti più difficilmente digeribili, tra quelli che il diritto (costituzionale) pone alla politica [...]. Se viste con la giusta distanza, le garanzie costituzionali possono finire per fare l’interesse delle istituzioni e dei loro titolari, anche quando sembrano apparentemente porre ostacoli alle dinamiche prettamente politiche»¹¹⁷. Questo si collega idealmente proprio alla sentenza che ha negato il terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Regione. Nell’ultima parte del testo, la Corte assume toni più «costituzionali» e riconosce il ruolo di *superprincipio* del limite che travalica la questione stessa relativa alle Regioni. Il divieto viene posto a tutela dei principi costituzionali dell’ordinamento repubblicano italiano e quindi si configura come un limite costituzionale generale per tutti gli organi elettivi eletti direttamente dal popolo. Di conseguenza anche per il “premierato” stesso, la limitazione alla concentrazione di potere deve essere fortemente imposta senza alcun cavillo istituzionale che possa consentire più mandati consecutivi al Presidente del Consiglio eletto. In questo la sentenza n. 64 è stata illuminante ed ha avuto conseguenze immediate anche sul progetto di riforma. Chiudendosi definitivamente la questione per i Presidenti di Regione quindi, il dibattito si è spostato direttamente sulla riforma del “premierato”; l’incostituzionalità del terzo mandato consecutivo per i Presidenti della Giunta ha posto delle condizioni inderogabili anche per il progetto di riforma costituzionale.

¹¹⁶ Il riferimento è all’istituto della sfiducia costruttiva che è presente in Spagna e in Germania ad esempio.

¹¹⁷ N. Lupo, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in *Rivista Il Mulino*, 17 gennaio 2024, p. 5 ss.

Conclusioni

L'evoluzione della forma di governo regionale italiana, se paragonata alle altre realtà soprattutto europee, ha avuto una sua specificità andando di pari passo con le vicende storiche e politiche del nostro Paese. Pur con le importanti riforme che ne hanno caratterizzato l'assetto attuale, le nuove spinte a personalizzare ulteriormente l'esercizio del potere hanno toccato nuovamente le Regioni. Proprio per la loro particolare organizzazione, dove viene prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, si è cercato di rafforzare ulteriormente il loro ruolo cercando di superare il limite dei mandati consecutivi. In un contesto dove l'organo assembleare regionale è stato esautorato dall'esercizio delle funzioni di controllo normalmente previste, a causa del principio del *simul stabunt simul cadent*, è stato opportuno che la giustizia costituzionale intervenisse per ripristinare un ordine generale in materia e a chiarire alcuni aspetti che il legislatore nazionale aveva lasciato in sospeso. Pur riconoscendo margini di azione alle Regioni, la recente sentenza n. 64 del 2025 ha descritto in maniera puntuale l'obbligo sul limite ai due mandati consecutivi a cui tutte le Regioni devono attenersi.

Le ragioni di questa scelta della Corte, sono apparse ben più profonde agli osservatori e la portata della sentenza non si esaurisce solamente a livello regionale. Trattandosi di principi generali della Repubblica, il limite ai due mandati consecutivi si estende anche a tutte le possibili forme di governo dove sarà prevista l'elezione diretta dell'organo di vertice. La limitazione dell'estensione del potere, appare ancora più necessaria in un contesto odierno dove la legittimazione popolare viene invocata per giustificare forme di democrazia tendenti al carattere plebiscitario.

Di recente, anche il dibattito politico italiano ha guardato nuovamente al modello regionale in occasione della discussione sulla nuova legge elettorale riprendendo il *Tatarellum*. La proposta, allo stato attuale, è stata comunque sconsigliata dagli uffici parlamentari preposti dato che il listino non risolverebbe il problema della governabilità e bloccherebbe la costituzione delle coalizioni a causa dei possibili veti dei partiti minori. Il vero nodo da sciogliere per il futuro delle istituzioni del nostro Paese, Regioni comprese, è capire in che modo sia possibile riavvicinare nuovamente i cittadini alla

politica. In un contesto di sfiducia crescente – le ultime elezioni regionali dell'autunno del 2025 ne sono una dimostrazione – nei confronti della democrazia partecipativa, gli elettori devono nuovamente riappropriarsi del potere di scelta dei propri rappresentanti sottraendolo alle logiche delle segreterie di partito. Non è sufficiente quindi, e proprio le Regioni lo hanno dimostrato, eleggere direttamente il vertice di un organo quando si registra una partecipazione alle urne sempre più inferiore.

La prospettiva quindi, deve necessariamente orientarsi in questo senso muovendosi nel pieno rispetto dei principi stabiliti dalla nostra Costituzione. Solo così, sarà possibile ridare nuovamente linfa al nostro sistema democratico, rendendolo in grado di poter affrontare le sfide che si prospettano all'orizzonte e tutelando il benessere collettivo di tutti i cittadini.

Bibliografia

- «Alle elezioni in Sardegna il voto disgiunto ha avuto un ruolo importante.», Il Post, 2024.
- Atripaldi, V., *Gaspere Ambrosini: "un politico con preparazione tecnica"*, Nomos - le attualità del diritto, 2017.
- Bin, R., e G., Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*. Torino, Giappichelli, 2017.
- Caielli, M, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria.*, Federalismi.it, 2 Settembre 2009.
- Caravita, B., *L'autonomia statutaria.*, Le Regioni, n. 2-3, 2004.
- Carli, M. *Diritto Regionale*. Torino, Giappichelli, 2018.
- Castelli, L., *Le nuove leggi elettorali regionali*, Astrid, 2005.
- Castelli L., *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, Le Regioni, n. 3-4, 2009.
- Catalano, S., *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge regionale n. 1 del 1999*, Osservatorio sulle fonti, 2020.
- Ceccanti, S., *Replica a Marco Olivetti*, Istituzioni del federalismo, n. 2-3, 2004.
- Cerulli Irelli, V., *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, Astrid, 2004.
- Craveri, P., *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Milano, TEA, 1996.
- D' Alessandro, G., *Corte Costituzionale e forma di governo regionale: una nuova pronuncia nel solco della sua giurisprudenza ormai ventennale ma su una legge regionale e alquanto sbrigativa*, Nomos - Le attualità del diritto, n.3, 2024.
- De Siervo, U., *Sturzo e la realizzazione delle regioni*, Il Politico, 1989.
- Elia, L., *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, 1972.
- «Emiliano, Fedriga: favorevoli al terzo mandato per Presidenti di Regione.» Regioni.it. 26 Gennaio 2024.
- «Fedriga, confermato che per terzo mandato serve accordo politico.» Ansa.
- Ferraro, F. , *Il terzo mandato del Presidente della Giunta tra l'iperpresidenzialismo della forma di governo regionale e il limite della forma di Stato repubblicana*, Federalismi.it, n. 24 2025.
- Ferri, G., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, Osservatorio sulle fonti, 2020.

- Formigoni, G., *Aldo Moro*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- Formigoni, G., Pombeni, P. e Vecchio, G., *Storia della Democrazia Cristiana 1943-1995*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- Foti, F., *Il Presidente regionale di fronte al limite del “doppio mandato”: «should I stay or should I go»?*, Federalismi.it, n. 30, 2024.
- Galdi, M., *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con “legge della Repubblica*, Nuove Autonomie - Rivista quadrimestrale di diritto pubblico, n. 3, 2021.
- Giovagnoli, A., *La Repubblica degli italiani 1946-2016*. Bari, Laterza, 2016.
- Gorlani, M., *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 3, 2023.
- Grisola, M. C., *Il procedimento di formazione degli statuti regionali alla luce della sent. n. 304/2002 della Corte costituzionale*, Osservatorio sulle fonti, 2003.
- Groppi, T., *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, Diritto & Giustizia, n. 47, 2004.
- Groppi, T., D'Alessandro F., *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Astrid, 2004.
- Ignazi, P., *Partito e democrazia – L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- Judt, T., *Postwar – La nostra storia 1945-2005*, Roma-Bari, Laterza, 2017.
- Lupo, N., *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, Rivista Il Mulino, 17 Gennaio 2024.
- Macchitella, C., *«La «grande riforma»*, Quaderni del circolo Rosselli, Firenze: La Nuova Italia, a. II, n.7-8, 1982.
- Mangiameli, S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, Le Regioni, 2000.
- Marcazzan, S., *La riforma del Titolo v della costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea*, Amministrazione in cammino, 2004.
- Mazzola, G., *La Regione fra crisi finanziarie, riforme costituzionali e federalismo*, Amministrazione in cammino, 2012.
- Mazzola G., *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, Amministrazione in cammino, 2011.
- Mazzola G., *Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame*, Forum di Amministrazione in cammino, 2024.

- Mazzola, G., *Il ruolo dei Consigli regionali*, Lezioni, 2014.
- Mazzola, G., *La forma di Governo regionale a venticinque anni dall'approvazione della legge 1/1999*, Lezioni, 2025.
- Mazzola, G., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V degli ultimi anni e, in particolare, la sentenza numero 251 del 2016*, Lezioni, 2018.
- Mazzola, G., *Le Regioni tra Costituzione, richieste autonomia e sviluppo dei processi europei*, Lezioni, 2023.
- Mazzola, G., *Principi generali della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V*, Lezioni, 2018.
- Mazzola, G., *Ruolo delle Regioni durante l'emergenza della pandemia: rapporti con lo Stato*, Lezioni, 2023.
- Mazzola, G., *Principi generali della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V*, Lezioni, 2018.
- Micheli, A., *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, Forum di Amministrazione in cammino, 2024.
- Mortati, C., a cura di Modugno F., Baldassarre A. e Mezzanotte C. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova, Cedam, 1991.
- Musella, F., *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, Istituzioni del Federalismo, n. 1, 2023.
- «Niet al terzo mandato per Fedriga. La Corte costituzionale è chiara, ma lui ci spera ancora e invoca una norma a "personam.» FriuliSera, 06 Novembre 2025.
- Olivetti, M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del federalismo*, Istituzioni del federalismo, n. 2-3, 2004.
- Padula, C., *Art. 123*, In *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Bartole S. e Bin R. Padova, Cedam, 2008.
- Paladin, L., *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1997.
- Piccirilli, G., *La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte*, Amministrazione in cammino, 2004.
- Pisaneschi, A., *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Pitruzzella, G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, Le Regioni, n. 3 - 4, 2000.
- Romero, F., *Storia della guerra fredda – L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009.

- Ruffilli, R., *Lettera ad Aldo Bozzi*, Patrimonio dell'Archivio storico Senato della Repubblica, 24 Febbraio 1984.
- Sambucci, L., *La Corte e il limite ai mandati nei Comuni: un obiter dictum di troppo*, Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2025.
- Scoppola, P. *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*. Bologna, Il Mulino, 1997.
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *Le leggi elettorali regionali*, n. 109, 2020.
- Spadaccini, L.e Bassanini, F., *L'evoluzione della forma di governo regionale*, Astrid, n. 12, 2023.
- Spadaro, A., *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Milano, 2001.
- Sturzo, L., *La regione nella nazione*, in *Opera omnia*. Bologna, Zanichelli, 1974.
- Tosi, R., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, Le Regioni, 2000.
- «Vincenzo De Luca: "Mi ricandido a governatore della Campania: chi ci sta ci sta".» Fanpage.it, 5 Ottobre 2024.

Riferimenti normativa nazionale

- Legge n. 62 del 10 febbraio 1953 «Costituzione e funzionamento degli organi regionali»;
- Legge n. 108 del 17 febbraio 1968 «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale»;
- Legge n. 281 del 16 maggio 1970 «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»;
- Legge n. 81 del 25 marzo 1993 «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»;
- Legge n. 43 del 23 febbraio 1995 «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario»;
- Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»;
- Legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»;

Legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano»;

Legge costituzionale n. 3 del 2001 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»;

Legge n. 131 del 5 giugno 2003 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»;

Legge n. 165 del 2 luglio 2004 «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»;

Decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»;

Art. 3, comma 1, lettera b) della legge n. 35 del 12 aprile 2022 «Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico»;

Art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 «Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale», convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38;

Costituzione Italiana e nel particolare artt. 5, 11, 51 e 114, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 132.

Riferimenti normativa regionale

Statuto Regione Calabria

Statuto Regione Campania

Legge regionale Regione Piemonte n.12 del 19 luglio del 2023 «norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale»;

Legge regionale Regione Liguria n. 18 del 21 luglio del 2020 «Disposizioni in materia di elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale assemblea legislativa della Liguria»;

Legge regionale n. 51 del 26 settembre del 2014 della Regione Toscana «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale»;

Legge statutaria 24 luglio del 2001 recante «Disciplina transitoria in attuazione dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1»;

Legge regionale Regione Campania n. 4 del 27 marzo 2009 «Legge elettorale»;

Legge regionale Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014 «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (Collegato alla legge di stabilità regionale 2014)»;

Legge regionale Regione Campania n. 16 dell'11 novembre 2024 «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»;

Legge regionale Regione Campania n. 17 dell'11 novembre 2024 «Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)».

Sentenze Corte Costituzionale

Corte cost. sent. n. 38 del 1971;

Corte cost. sent. n. 214/1985;

Corte cost. sent. n. 177/1988;

Corte cost. sent. n. 304/2002;

Corte cost. sent. n. 196/03;

Corte cost. sentt. nn. 2, 192, 372, 378, 379/2004;

Corte cost. sent. n. 181/2006;

Corte cost. sent. n. 237/2009;

Corte cost. sent. n. 60/2023;

Corte cost. sent. n. 203/2023;

Corte cost. sent. n. 64/2025;

Corte cost. sent. n. 131/2025.

