IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

# Il divieto di terzo mandato come principio fondamentale (nota a Corte cost., sent. n. 64/2025)

**ALBERTO RACCA**[1]

(ABSTRACT) ITA

*Il contributo vuole approfondire i profili di ordine sistematico della sentenza n. 64/2025 della Corte costituzionale, tanto sull'inquadramento dogmatico delle figure della incandidabilità e della inconferibilità alle elezioni (non solo) regionali, quanto sull'efficacia dispiegata dai principi di fonte statale nella figura della potestà legislativa concorrente disegnata dalla Costituzione. La possibile valenza quale "principio generale", financo di caratura costituzionale, che la sentenza sembra attribuire alla regola del limite al numero di mandati consecutivi alle cariche elettive monocratiche di vertice, infine, potrebbe produrre effetti anche sugli ordinamenti delle autonomie speciali.*

(ABSTRACT) EN

*This paper aims to examine the systematic dimensions of Constitutional Court ruling no. 64/2025, focusing both on the dogmatic classification of the legal constructs of ineligibility and unsuitability for (not only) regional elections, and on the normative force exerted by state-level principles within the framework of concurrent legislative powers as delineated by the Constitution. Notably, the ruling appears to attribute to the rule limiting the number of consecutive terms in top single-person elected offices a potential status as a "general principle"—possibly even of constitutional rank—which could, in turn, have significant implications for the legal systems of the special autonomous regions.*

## Sommario:

**1. Il *decisum* – 2. Incandidabilità vs. incompatibilità – 3. La pervasività delle fonti statali "di principio" – 4. Il divieto del terzo mandato consecutivo come espressione di democrazia "antiplebiscitaria" – Questioni all'orizzonte**

## 1. Il *decisum*

La sentenza 9 aprile 2025, n. 64, della Corte costituzionale ha avuto origine, come noto, dal ricorso del Governo nei confronti della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16[2]. Quest'ultima, composta di un solo articolo, prevede che non sia immediatamente

rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, avesse già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi[3], in ciò replicando l'analogo principio esplicitato dalla legge 2 luglio 2004, n. 165[4] e ricondotto nel quadro delle "disposizioni di principio in tema di ineleggibilità"[5].

L'oggetto dell'impugnazione ha invero riguardato la *seconda parte* della norma regionale, la quale prevede(va), ai fini dell'applicazione di detto limite, la decorrenza del computo dei mandati a partire da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge medesima[6], ritenuto dallo Stato ricorrente lesivo proprio del richiamato principio generale di cui alla l. 165/2004.

Nella sentenza n. 64/2025, i Giudici costituzionali accolgono il ricorso, dichiarando l'incostituzionalità della disposizione campana in tale seconda parte. La pronuncia si segnala, nondimeno, per alcuni significativi profili di interesse che paiono andare oltre il *thema decidendum* oggetto del contendere.

Nel pervenire alla decisione, la Corte costituzionale fornisce (o quantomeno chiarisce), infatti, alcuni elementi di caratura dogmatica che paiono spiegare effetti ultronei rispetto alle prossime elezioni regionali campane. Si potrebbe invero quasi affermare, sotto un certo punto di vista, che la sentenza n. 64/2025 verta quasi solo "incidentalmente" sulla disposizione oggetto di censura, il *focus* essendo più propriamente volto ad approfondire e delimitare la natura e la valenza della disposizione statale "di principio", con alcune importanti precisazioni sulla relazione fra norme statali e norme regionali nel quadro della potestà legislativa concorrente, la portata delle quali appare andare oltre il contesto dell'art. 122 della Costituzione.

## 2. Incandidabilità vs. incompatibilità

Un primo profilo dogmatico di particolare rilevanza consiste nella duplice *actio finium regundorum* operata dalla decisione, avente ad oggetto la delimitazione concettuale esistente tra gli istituti della *ineleggibilit*à e della *incandidabilità*, a sua volta all'interno – quasi in un gioco di "scatole cinesi" – della distinzione tra le figure della "forma di governo" (attribuita quest'ultima, come noto, alla competenza statutaria dall'art. 123 Cost.) e della "materia elettorale" delle regioni a statuto ordinario (che l'art. 122 Cost. struttura nei termini di potestà legislativa concorrente, di cui la citata l. 165/2004 costituisce, come noto, la struttura delle disposizioni statali "di principio").

Nella pronuncia, le due problematiche sono affrontate assieme per via dell'argomento, tratto dalla difesa della Regione Campania, secondo cui il divieto di candidatura ad un terzo mandato consecutivo avrebbe dovuto essere ricondotto fra le cause di *incandidabilità*, sfuggendo perciò alla disciplina dell'art. 122 Cost. e rientrando, conseguentemente nell'alveo della "forma di governo" regionale *ex* art. 123 Cost. Il che avrebbe dovuto portare – ad opinione della difesa medesima – ad un'autoremissione, da parte della Corte, dello stesso "parametro interposto" di cui alla richiamata disposizione statale, in quanto, a questo punto, da considerarsi lesiva della riserva statutaria[7].

La Corte non condivide tale ricostruzione. Osserva innanzitutto che, sin dalla sua introduzione nella disciplina elettorale prevista per gli di enti locali, il divieto di terzo mandato consecutivo è stato costantemente ricondotto all'ambito delle cause di ineleggibilità e che solo a seguito di riforme alquanto recenti lo strumento avrebbe subìto

un accostamento alle ipotesi di incandidabilità[8].

Il Giudici costituzionali riconoscono che il divieto di terzo mandato consecutivo presenta assonanze con la categoria della *incandidabilità*[9], operando come "condizione ostativa […] non […] eliminabile dall'interessato" laddove, invece, le ipotesi di ineleggibilità sono caratterizzate dal fatto di essere rimovibili dall'interessato stesso cessando le attività o le funzioni ritenute causa costituiva di tali condizioni entro il termine prescritto dalla legge[10]. Nondimeno, a giudizio della Corte, l'elemento dirimente risiederebbe nella comunanza di *ratio* che il "principio fondamentale" espresso dall'art. 2, comma 1, lett. *f)*, della l. 165/2004, condividerebbe con le cause di *ineleggibilità*, ovvero quella di "garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest'ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestati*". In questo senso, infatti, la disposizione statale costituirebbe una forma di temperamento di sistema all'elezione diretta, "idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale".

Al profilo, per così dire, "strutturale", la Corte preferisce dunque l'argomento teleologico per dirimere la questione sulla natura del principio in oggetto[11], echeggiando in tal modo le conclusioni di quella dottrina che aveva già cercato una sintesi nel rapporto fra le figure della incandidabilità e della ineleggibilità osservando che la distinzione fondamentale risiederebbe nella *causa* e negli *effetti* rispettivamente prodotti. Per cui le prime "si basano su caratteristiche che rendono il cittadino "indegno" di ricoprire le cariche elettive indicate" e non sono rimovibili dal medesimo, perché "strettamente legate ai profili soggettivi della persona"; le seconde, invece, "si fondano sulla libertà di voto e sulla parità di accesso alle cariche elettive e fanno riferimento a cariche o uffici cui è possibile rinunciare"[12].

Per la Consulta, il divieto di terzo mandato consecutivo va dunque ascritto ai "casi di ineleggibilità" del Presidente della Giunta regionale considerati dall'art. 122 Cost. Ciò, secondo la Corte stessa, renderebbe "superfluo soffermarsi o interrogarsi" sulla riconducibilità teorica di tale limite alla categoria della "forma di governo regionale", di cui all'art. 123 Cost., adombrata dalla difesa della Regione Campania: affermazione, questa, che sembra assumere nondimeno i contorni della preterizione, in quanto immediatamente i Giudici proseguono rispondendo effettivamente all'interrogativo. E nel farlo, non si fanno sfuggire l'occasione per una breve ricapitolazione dei confini tra la locuzione di cui all'art. 123 Cost. e la "materia elettorale" regionale, di cui all'art. 122 Cost.: figure che, secondo la Corte medesima, condividono "confini molto labili" e risultano "intimamente connesse".

Sebbene "sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe[13]) comprendere la legislazione elettorale", per i Giudici costituzionali il carattere pari ordinato fra le richiamate disposizioni costituzionali impone in ogni caso di "prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi [il medesimo] non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa"[14].

Richiamando i propri precedenti sul punto, la Corte costituzionale chiarisce, di conseguenza, che tanto la locuzione "sistema di elezione" quanto quella relativa ai "casi di

ineleggibilità e di incompatibilità" *ex* art. 122, vanno intese in senso ampio[15] e sottraggono, di fatto, alla potestà statutaria delineata dall'art. 123 Cost. pressoché ogni margine di intervento su detti profili, essendo quest'ultima "nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, comprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo". Incluso, secondo la Corte medesima, il divieto di terzo mandato consecutivo in capo al Presidente delle Giunta regionale.

Con ciò, la Consulta effettua una delimitazione netta: la "materia elettorale" delle regioni a statuto ordinario è *integralmente ed esclusivamente* ricompresa nell'alveo dell'art. 122, comma 1, Cost. e dunque è connotata da regime di potestà concorrente, mentre agli statuti è demandata *integralmente* la definizione dei rapporti fra gli "organi di costituzionali" della regione (sempre nel rispetto delle previsioni costituzionali).

### 3. La pervasività delle fonti statali "di principio"

Un secondo aspetto particolarmente significativo di rilievo sistematico contenuto nella sentenza n. 64/2025 si ritrova in quella parte della pronuncia nella quale la Corte si sofferma sull'atteggiarsi della fonte statale "di principio" rispetto all'autonomia legislativa regionale in regime di potestà legislativa concorrente.

Il punto appare rilevante da un lato, perché le affermazioni dei Giudici costituzionali in proposito paiono andare chiaramente *oltre* il limitato perimetro della "materia elettorale regionale" descritto dall'art. 122, comma 1, Cost., per investire decisamente la figura della potestà legislativa concorrente *complessivamente* delineata dalla Carta fondamentale. Dall'altro lato, nello specifico contesto di cui all'art. 122, comma 1, Cost., per la pervasività che tali conclusioni paiono delineare rispetto ai margini di manovra delle regioni.

Per quanto riguarda il primo profilo, infatti, la Corte scandisce che il principio del divieto del terzo mandato consecutivo, "al pari *di tutti*[16] i principi fondamentali nelle materie concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa" e che "[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", frustrando così, secondo i Giudici, la *ratio* propria di tali tipologie di norme, rappresentata dall'assicurare "istanze unitarie"[17] in materie per il resto autonomamente declinabili da ciascuna regione in modo differente.

La Corte non richiama parametri costituzionali espliciti a sostegno, ma si può ritenere che il fondamento ultimo dell'assunto vada trovato proprio nella natura "concorrente" delle potestà legislative delineate dagli articoli 117, comma 3 e 122, comma 1, Cost., le quali non potrebbero, evidentemente, ammettere posizioni "ostative" da parte dell'un soggetto nei confronti dell'altro. Logica, questa, che però parrebbe potersi configurarsi anche a parti inverse, quantomeno nel senso che all'inerzia del legislatore statale nell'introdurre una normazione di principio si ammetta la possibilità, in capo alle singole regioni, di normare, nei limiti della propria potestà, in forma "suppletiva"[18].

Sotto questo punto di vista, la Corte costituzionale sembra invero smentire il quadro teorico ricostruito da quegli approdi giurisprudenziali che, in un quadro normativo ancora connotato da omessa attuazione, da parte della regione, del principio in esame, non soltanto

ne avevano negato la portata immediatamente precettiva, ma avevano altresì riscontrato la sussistenza di una "inquietante anomalia" rappresentata da "un sistema che permette alle regioni di non dare applicazione a una così esplicita indicazione del legislatore nazionale, semplicemente astenendosi sul punto"[19]. Con ciò presupponendo (a differenza delle ipotesi di ineleggibilità indicate nelle lettere precedenti dell'articolo 2 della l. 164/2004), ai fini dell'efficacia del principio medesimo, il momento attuativo ad opera della Regione, sulla base del – ritenuto – insuperabile dato testuale per cui la previsione del limite di due mandati esecutivi è disciplinata "*sulla base della normativa regionale adottata in materia*"[20].

In sostanza, secondo la Corte, una volta che esercitano, anche parzialmente, la propria potestà legislativa in una data materia, le regioni non possono decidere della operatività di una norma statale di principio previsto sul punto; men che meno omettendone il richiamo all'interno del proprio ordinamento, dal momento che ciò non rappresenta condizione per la, per così dire, "diretta applicabilità" del principio medesimo[21]. E tale regola – e qui sta l'aspetto più significativo, a giudizio di chi scrive – si applica pianamente altresì alle forme di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., confermando che l'articolo 122 della Costituzione non darebbe "luogo a una forma diversa di potestà legislativa concorrente rispetto all'art. 117 Cost."[22].

A questo punto, la Consulta sembra cogliere l'occasione anche per (ri)affermare, e forse sistematizzare, un aspetto teorico, conseguente all'assunto a cui è appena pervenuta, di rilievo generale in ordine ai contenuti di una norma "di principio" nel quadro della potestà concorrente. Non necessariamente, infatti, sembra affermare la Corte, una tale fonte deve presentare la natura di "legge cornice", dai contorni necessariamente "vaghi", destinati ad essere colmati di contenuto dalla fonte regionale concorrente ai fini della sua applicabilità.

Ancora una volta, il criterio seguito dai Giudici costituzionali è quello basato sulla *ratio* della norma, per cui è la "vocazione «finalistica» […] ad assicurare un'esigenza (non di omogeneità ma) di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale […], come può accadere in presenza di una «scelta di fondo» […] operata dal legislatore statale" a qualificare una norma come "di principio". Come tali, perciò, ben possono rientrare in quest'ultimo *genus* disposizioni che presentano un contenuto "specifico e puntuale", a condizione che tale aspetto si dimostri "coessenziale" e di "necessaria integrazione" con la natura dei principi delineati[23]. In particolare, norme, come l'art. 2, comma 1, *lett,* f) della l. 165/2004, recanti divieti, esprimono un precetto in sé specifico che per essere applicabile "non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale", sebbene la Corte conceda che a quest'ultimo residuino spazi "interstiziali" di regolazione[24].

Ed invero, secondo la Corte, questa volta tornando alla più circoscritta materia del contendere nella sentenza, il rinvio alla "normativa regionale" espresso dall'art. 2, comma 1, *lett. f)* della l. 165/2004, non va inteso come presupposto per l'efficacia del principio statale, bensì "come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale"[25], non soltanto allorquando la regione intervenga specificatamente a disciplinare i casi di ineleggibilità. Qui la Consulta arriva al profilo, accennato in apertura del presente paragrafo, della ricostruzione teorico-interpretativa inerente la "pervasività" della disposizione di divieto/principio su cui ruota la pronuncia. Si legge infatti nella decisione che, una volta che la regione (eventualmente modulando, come visto, il divieto di terzo mandato consecutivo nei profili "interstiziali" concessi) "[ha] adottato, anche in modo frammentario, una

disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile".

L'esito è *tranchant*. Il principio, secondo questa ricostruzione, rimarrebbe infatti *quiescente*, fintantoché un ordinamento regionale non normi *qualsiasi aspetto della materia elettorale*: al che si perverrebbe al "punto di non ritorno", il principio pienamente operativo. Nel caso della Regione Campania, conclude la Corte, il divieto di terzo mandato non può perciò decorrere dal termine fissato con l.r. 16/2024, perché *già decorso* con l'entrata in vigore della l.r. 4/2009[26].

La motivazione che dà la Corte, come meglio si vedrà nel paragrafo seguente, è ancora una volta di tipo finalistico ed investe la stessa logica democratica. Per il vero, l'approdo interpretativo sembrerebbe trovare fondamento anche sotto il profilo del criterio letterale, pur *orientato* secondo la lettura che ne dà la Consulta. Se si considera, infatti, l'inciso, contenuto nella disposizione statale parametro (mediato) del giudizio costituzionale "*sulla base della normativa regionale adottata in materia*", il contesto, il termine a cui la *materia* va riferita non sarebbe rappresentata, allora, dalla "*previsione della non immediata rieleggibilità*", bensì dalla elezione "*del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*".

Come si vedrà immediatamente *infra*, il portato più generale, di caratura prettamente *costituzionale*, è proprio rappresentato dalla forma di governo all'interno del quale viene declinato il divieto di terzo mandato rappresentativo.

## 4. Il divieto del terzo mandato consecutivo come espressione di democrazia "antiplebiscitaria". Questioni all'orizzonte

L'ultimo argomento della sentenza rappresenta, a ben vedere, l'architrave concettuale dell'intera motivazione e appare quella dotata di maggiore "tono costituzionale".

Richiamando alcuni precedenti, la Corte si sofferma, infatti, sulla *ratio* stessa del divieto di un terzo mandato consecutivo, rappresentata per un verso dal "valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive»" e che sarebbero compromesse da una competizione elettorale soggetta all'influenza di candidati che, ricoprendo la carica da perlomeno due mandati consecutivi "abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato". Per altro verso, dalla necessità di favorire "il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo […] blocca[ndo] l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza"[27].

Ancora più attinente al contesto oggetto della sentenza n. 64/2025 è tuttavia il riferimento alla precedente sentenza n. 60/2023, nella quale la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9[28], aveva già delineato la figura del limite ai mandati delle cariche monocratiche (nella specie, dei sindaci e dei presidenti di provincia) "quale temperamento «di sistema» rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta" inteso come punto di equilibrio a tutela di "ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa

democraticità degli enti locali".

L'argomento può apparire, per certi versi, quasi superfluo, dal momento che esso in parte sembra riproporre le logiche già considerate nel punto dedicato al tema della inconferibilità. Ed invero, nel *corpus* della pronuncia, il passaggio si colloca in apertura di motivazione, quale "premessa maggiore" rispetto agli assunti già descritti. Ma il "tono costituzionale" dell'argomento riemerge *in toto* verso la conclusione, laddove la Corte scandisce che il divieto di terzo mandato consecutivo "costituisce, per scelta del legislatore statale, una componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere".

A livello sistematico, gli esiti interpretativi ora richiamati sembrerebbero delineare un principio di rango costituzionale di portata *tendenzialmente generale*[29], secondo cui l'introduzione di una "forma di governo" che preveda l'elezione diretta del vertice "esecutivo" richiede necessariamente un "bilanciamento" nella previsione contestuale di un limite al numero dei mandati consecutivi che possono essere ricoperti dallo stesso soggetto. Il profilo appare di tutto rilievo, in quanto sembrerebbe idoneo a superare i limiti di contesto propri dell'art. 122, c. 1, Cost., potendo ben investire *anche* gli ordinamenti ad autonomia speciale.

La fondatezza di questa ipotesi sembra essere destinata ad un prossimo scrutinio, sotto due distinti profili, da parte della stessa Corte costituzionale, presso cui pendono due ricorsi del Governo centrale avverso alcune particolari discipline rispettivamente della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma della Valle d'Aosta. Il primo ricorso[30] ha ad oggetto il testo della legge della Provincia autonoma del 18 aprile 2025 che, modificando l'art. 14 della legge elettorale provinciale 5 marzo 2003, n. 2, eleva a tre il numero di mandati consecutivi ammissibili con riguardo all'elezione del Presidente della Provincia autonoma medesima (in luogo dei precedenti due), considerando la durata minima del mandato, ai fini del computo, quella di settantadue mesi (in luogo dei precedenti quarantotto).

Puntualmente, il ricorso del Governo osserva che detta innovazione normativa si porrebbe in contrasto con il dovere di osservanza dei principi generali dell'ordinamento, di cui all'articolo 47, comma, 2 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, fra i quali rientrerebbe *proprio* il principio del divieto di terzo mandato sancito dall'art. 2, comma 1, *lett. f)*, l. 165/2004. Il ricorso osserva non soltanto che "in presenza di un sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle cariche monocratiche di governo, il suddetto divieto, […] è indubbiamente e decisivamente funzionale alla tutela del diritto di voto, alla par condicio fra i candidati e alla democraticità complessiva del sistema di governo", ma anche che, conseguentemente, il divieto di terzo mandato consecutivo "non può trovare applicazione differenziata sul piano territoriale, a nulla rilevando a tale fine la differenza (per altri profili sensibile) fra Regioni ordinarie e Regioni speciali".

Il secondo ricorso[31] riguarda, invece, per quanto qui occupa, l'art. 3, comma 4, della l.r. Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4, che ha inserito, nell'articolo 30-*bis* della l.r. 7 dicembre 1998, n. 54, un comma 2-*ter* che vieta la rielezione consecutiva oltre il quarto mandato alla carica di Sindaco o di Vicesindaco nei Comuni (della Regione) con popolazione fino a 5.000 abitanti, salvo ammettere un quinto mandato consecutivo "*se uno dei quattro mandati*

*precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie*". Tale previsione, secondo il Governo, collliderebbe con l'articolo 51, comma 2, del TUEL che, nella versione novellata vigente, non prevede limiti ai mandati dei sindaci dei comuni aventi popolazione compresa entro i 5.000 abitanti.

L'aspetto di maggior interesse in questa sede consiste nell'argomento, contenuto nel ricorso, per cui sebbene, ai sensi dell'art. 1, comma 2 TUEL, l'art. 51 dello stesso Testo Unico non si applicherebbe agli ordinamenti a statuto speciale, nondimeno le sue previsioni "costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e comunque «principi generali dell'ordinamento» costituzionale", a cui lo stesso ordinamento valdostano è soggetto (giusta il disposto dell'art 2, comma 1, lett. *a)*, dello stesso Statuto speciale della Valle d'Aosta[32]). L'art. 51 TUEL rappresenterebbe, anzi, la disposizione in parola "limite inderogabile anche per le potestà legislative primarie previste dagli statuti speciali, in quanto poste a presidio: a) della uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale; b) della democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente".

I due ricorsi, pur da presupposti differenti, appaiono orientati, come accennato, ad affermare la cogenza del principio del limite ai mandati consecutivi anche nei contesti ordinamentali connotati da speciale autonomia, elevandolo a "principio fondamentale" dell'ordinamento giuridico (costituzionale) rispondente, in ultima analisi, allo stesso principio democratico. L'argomento appare suadente e sembra mostrare più di un ancoraggio al dettato (e alla giurisprudenza) costituzionali. D'altro canto, però, l'approccio della Consulta, nella sentenza n. 64/2025, appare sotto questo punto di vista "flessibile" in relazione al contesto nel quale il principio in parola andrebbe di volta in volta calato; è pertanto possibile che le decisioni della Corte sui ricorsi brevemente richiamati possano nuovamente – e variamente – declinare la pervasività del principio in parola, tenendo conto dei particolari contesti ordinamentali nei quali esso si trovi di volta in volta ad operare.

1. Funzionario presso il Consiglio Regionale del Piemonte, Dottore di ricerca in Diritto Pubblico. ↑
2. "*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*". ↑
3. Comma 1. ↑
4. "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione". ↑
5. Articolo 2, comma 1, lettera *f).* La disposizione prevede, infatti, che, "[f]atte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: […] f) previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia". ↑
6. La l.r. Campania 16/2024 andava concettualmente ad integrare la l.r. 27 marzo 2009, n. 4 (*Legge elettorale*), che costituisce il *corpus* della disciplina per l'elezione – diretta – del Presidente della Giunta regionale, oltreché del Consiglio regionale (Art. 1). ↑
7. E ciò soprattutto ove si fosse ritenuta la natura autoapplicativa del principio *de quo*: aspetto, questo, su cui si tornerà in seguito. ↑
8. La causa di ineleggibilità *sub specie* di divieto di terzo mandato, prevista per i sindaci dall'articolo 51, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali), nella sua versione iniziale, è sempre stata considerata dalla giurisprudenza di legittimità come "causa tipizzata d'ineleggibilità originaria alla carica di sindaco, preclusiva non già della candidabilità bensì della eleggibilità del soggetto che versi in essa, siccome reputata ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo" (cfr. *ex multis*, Cass. Civ., sent. 20 maggio 2006, n. 11895). Il divieto di tre mandati consecutivi con riguardo alle cariche di sindaco e presidente della provincia è stato

introdotto dall'art. 2, comma 2, della legge 81 del 25 marzo 1993 (secondo cui "*Chi ha ricoperto per due* mandati consecutivi *la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche*"). Norma che, superando l'assetto previgente, caratterizzato da una forma di elezione di secondo grado dei richiamati organi di vertice da parte, rispettivamente, del consiglio comunale e di quello provinciale, ne disponeva ora l'elezione diretta ad opera del corpo elettorale. Il contenuto del comma in parola è stato trasfuso senza alterazioni nell'art. 51, comma 2, TUEL che, nella sua versione originaria, disponeva: "*Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche*". L 'art. 4, comma 1 del d.l. 29 gennaio 2024, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 25 marzo 2024, n. 38, ha modificato la disposizione, aggiungendo il seguente periodo*: "Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti*". ↑

9. Così, ad esempio, Raveraira M. (2009), *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in Id. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, ESI, p. 31. ↑
10. Per una "mappatura concettuale" degli istituti in esame, peraltro declinati nel contesto che qui occupa, dando conto dei vari orientamenti emersi sul punto, si rinvia a N. Lupo, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in Raveraira M., cit., pp. 53 ss. ↑
11. L'argomento esplicitato dalla Consulta appare essere avvalorato dalle stesse disposizioni statali relative alle cause di ineleggibilità per l'elezione della Camera dei Deputati, di cui al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati). Se, infatti, la regola generale attribuisce la possibilità, in capo al soggetto interessato, di rimuovere la causa di ineleggibilità "se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati" (art. 7, comma 3, d.P.R. 361/1957), ai magistrati (non appartenenti alle giurisdizioni superiori) è preclusa *in toto* la possibilità di essere (candidati e dunque) eletti "nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura" (Art. 8, comma 1, d.P.R. 361/1957). ↑
12. Lupo N., *cit.*, p. 54. ↑
13. Questo inciso pare richiamare la problematica, presente specialmente nella prima metà del XX secolo in Europa, in ordine alla "costituzionalizzazione" del sistema elettorale, in particolare nella Repubblica di Weimar. Cfr., in proposito, Lanchester F. (1985), *Alle origini di Weimar*, Milano, Giuffré, p. 217; Kune, *Il caso tedesco* (1997), in Piretti M.S. (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Bari, Laterza, pp. 63-65. Per la tesi (non condivisibile) che, nel contesto italiano, individua nelle disposizioni costituzionali un immanente vincolo proporzionalista, si veda, per tutti, Lavagna C., *Il sistema elettorale nella costituzione italiana,* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, pp. 820 ss. ↑
14. Di una "riserva di legge (statale e regionale) in senso proprio per la disciplina elettorale" si veda già Cecchetti S., *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni*, in Raveraira M., *cit.*, pp. 8 ss. ↑
15. Secondo la Corte, infatti, per un verso "l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale […], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)" (cfr. sentenze nn. 196/2003 e 151/2012). Per altro verso, con riguardo ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità, "il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria" (cfr. Corte cost., sent. 379/2004). ↑
16. Corsivo mio. ↑
17. E che, nel caso di specie, secondo la Corte, "sarebbe ancora più intollerabile perché il divieto del terzo mandato consecutivo è configurato dalla legge come il "contraltare" dell'elezione diretta". ↑

18. In proposito, cfr., da ultimo, Cons. Stato, sent. 13 agosto 2024, n. 7124. ↑
19. Trib. Milano, Sent. 9053/2010. Per un commento sul punto, cfr. Galdi M. (2021), *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei princìpi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove Autonomie*; L. Brunetti (2010), *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*. Osserva peraltro Lupo N. (2025), *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in *www.rivistailmulino.it*, 14 marzo 2025, che in ogni caso "la permanenza anche oltre i due mandati direttamente eletti si è rivelata foriera di problemi e di inchieste giudiziarie, conclusesi con esiti diversi (con la condanna per il primo [il Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni]; con l'assoluzione in appello per il secondo [il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Vasco Errani]), ma che hanno portato in entrambi i casi a elezioni anticipate". ↑
20. In questo senso si colloca anche Cass. Civ. Sez Un., sent. 25 luglio 2006, n. 16898. In dottrina, in questo senso, rispetto al caso campano, cfr. A. Lamberti (2024), *La legge regionale campana sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*. ↑
21. In questo senso, cfr. Galdi M., cit. ↑
22. Pertici A. (2006), Art. 122, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, vol. III, p. 2430. ↑
23. In proposito, come già dato atto dalla dottrina soffermatasi proprio sul tema che qui occupa, "a fronte dell'orientamento sviluppatosi subito dopo la riforma del titolo V, che appariva teso ad escludere la legittimità costituzionale delle norme di dettaglio contenute nelle leggi cornice […] si è registrata una progressiva correzione di tiro, con pronunce che, ad esempio, hanno escluso l'incostituzionalità di norme di dettaglio statali in tema di governo del territorio. Da ultimo, l'impostazione risulta confermata dalla decisione n. 70 del 2020, in cui la Corte costituzionale in qualche modo supera la stessa distinzione fra norme di principio e di dettaglio contenute nella legge cornice, ritenendo che il T.U. dell'edilizia, *sedes materiae* della legislazione cornice riconducibile al governo del territorio, di fatto contenga 'norme dalla diversa estensione sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale' (*mutatis mutandis*, per riportare il ragionamento al caso che ci occupa, il bene non frazionabile meritevole di una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale sarebbe il diritto di elettorato passivo, *ex* artt. 3 e 51 Cost., strettamente connesso al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento, se è vero che il protrarsi dei mandati del Presidente della regione, alla luce dei poteri molto incisivi di cui gode, lede gravemente l'effettiva possibilità di competizione democratica degli altri candidati)" (Galdi M., *cit.*). ↑
24. Si pensi all'art. 2, comma 5 *bis* della l.r. Lazio n. 2/2005 o all'art. 6, l.r. Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, così come modificato dalla l.r. 27 gennaio 2015, n. 1, per cui integra un "mandato", rilevante a fini del computo richiesto dal citato art. 2, comma 2, lett. *f)*, un periodo di almeno due anni, sei mesi e un giorno. ↑
25. In senso contrario, S. Cecchetti, *cit.*, p. 9; Raveraira M., *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, ivi, pp. 26 ss. ↑
26. Ciò, peraltro, come osserva la Consulta, anche in conseguenza del rinvio, di cui all'art. 1, comma 3 della l.r. 16/2024, «in quanto compatibili con la presente legge, [al]le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia», che avrebbe perciò incluso il divieto di terzo mandato consecutivo di cui alla l. 165/2004. ↑
27. Corte cost., sent. 18 giugno 2019, n. 173. ↑
28. Ai nostri fini, qui interessa la previsione di cui all'articolo 1 della legge in parola, intervenendo su altra disposizione regionale, consentiva ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti la rielezione fino a un numero massimo di quattro mandati consecutivi, mentre ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti consentiva un numero massimo di tre mandati consecutivi. ↑
29. Come già si poteva evincere dalla sentenza 29 ottobre 2024, n. 196, per la Corte la configurazione di un simile "principio generale" conoscerebbe in ogni caso differenti modulazioni basate sulla dimensione demografica del contesto, financo a poter essere escluso in presenza di interessi costituzionali, contrapposti e prevalenti, dalla discrezionalità del legislatore, ammissibile finché rispettosa del canone di ragionevolezza. ↑
30. Iscritto al n. 21/2025 del Registro ricorsi della Corte costituzionale. ↑
31. Iscritto al n. 22 del 2025 nel Registro dei ricorsi in via diretta avanti la Consulta. ↑
32. La norma prevede infatti che "*In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico*

*della Repubblica* [corsivo mio] e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale. […]". ↑