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

La decadenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (nota a Trib. Aosta, sent. 2 maggio 2026, n. 110)

LUCA CASTELLI[1]

(Abstract) ITA

Il contributo esamina criticamente la sentenza n. 110/2026 del Tribunale di Aosta, che ha dichiarato la decadenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta per violazione del divieto di terzo mandato consecutivo. Pur condividendo l'interpretazione del limite ai mandati quale strumento di ricambio della classe dirigente, l'Autore contesta l'estensione del divieto alla carica di Presidente della Regione, sostenendo che lo Statuto speciale lo configura come organo distinto dalla Giunta regionale. Il contributo affronta, inoltre, il tema della compatibilità costituzionale dei limiti di mandato nelle forme di governo a elezione indiretta, concludendo che tali restrizioni risultano coerenti con il modello valdostano in quanto funzionali alla tutela della democraticità delle istituzioni, del buon andamento dell'amministrazione e dell'alternanza nell'esercizio del potere.

(Abstract) EN

This paper provides a critical analysis of Judgment No. 110/2026 of the Aosta Tribunal, which ruled that the President of the Aosta Valley Region should be removed from office for allegedly breaching the statutory term limit. While the author endorses the court's interpretation of term limits as a mechanism to ensure political turnover, he challenges the extension of this restriction to the office of Regional President, arguing that the Special Statute identifies the President as a distinct institutional body from the Regional Executive (Giunta). The Author also considers the constitutional compatibility of term limits within indirect electoral systems, concluding that such restrictions are consistent with the Aosta Valley parliamentary model insofar as they promote democratic accountability, the renewal of political leadership and the effective management of public administration.

Sommario:

1. Premessa – 2. Le eccezioni sollevate dal resistente – 3. L'inammissibilità dell'intervento della Regione – 4. La decisione nel merito: la portata del divieto di terzo mandato consecutivo – 4.1. *Segue*: la (non) riferibilità dell'impedimento al Presidente della Regione – 5. La discutibile scelta di non promuovere il giudizio di legittimità costituzionale del divieto – 6. La compatibilità dei limiti di mandato con

la forma di governo ad elezione indiretta del Presidente

1. Premessa

Con la sentenza 2 maggio 2026, n. 110, il Tribunale di Aosta ha accertato l'ineleggibilità del dott. Renzo Testolin nella corrente legislatura del Consiglio regionale valdostano (la XVII), dichiarandolo decaduto dalla carica di Presidente della Regione a cui era stato eletto con deliberazione consiliare n. 15/XVII del 6 novembre 2025[2].

La pronuncia accoglie il ricorso proposto ai sensi dell'art. 281 *decies* c.p.c. da due Consiglieri regionali i quali, in qualità di elettori del Presidente Testolin, lamentavano la violazione dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, che dispone la non rieleggibilità all'interno della Giunta regionale per una terza legislatura consecutiva dei soggetti che siano già stati titolari di incarichi di Giunta per due legislature consecutive, a meno che in una delle due legislature precedenti la carica in questione abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno.

Ad avviso dei ricorrenti, infatti, il Consigliere Testolin, avendo già ricoperto incarichi in Giunta per tre legislature consecutive, sarebbe incorso nel divieto imposto dal richiamato art. 3, comma 3, e dunque non avrebbe potuto essere (ri)eletto Presidente della Regione essendo quello in corso il suo quarto mandato consecutivo all'interno della Giunta.

La controversia va inquadrata nel peculiare contesto dell'ordinamento speciale della Valle d'Aosta che, in controtendenza con la scelta effettuata da tutte le altre Regioni italiane – e con la sola ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano – ha conservato la forma di governo parlamentare e quindi l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale fra i suoi componenti[3].

E per quanto possa sembrare, a prima vista, una vicenda squisitamente locale, sia perché riguarda la più piccola tra le Regioni italiane, sia per la minore "visibilità" nazionale del suo Presidente, a differenza di altri Presidenti di Regione dotati di ben diversa ribalta mediatica, essa chiama in causa – a ben vedere – questioni di grande interesse costituzionalistico, come quella della compatibilità dei limiti di mandato col regime parlamentare, ed è dunque destinata ad avere riflessi di sistema che vanno ben oltre la ristretta cerchia dei confini regionali.

2. Le eccezioni sollevate dal resistente

In via preliminare il Presidente Testolin – parte resistente nel giudizio davanti al Tribunale – eccepisce tre profili di inammissibilità del ricorso: il difetto di giurisdizione, avendo i ricorrenti agito a tutela di un interesse legittimo al corretto svolgimento da parte del Consiglio del procedimento di elezione di secondo grado del Presidente; la tardività del ricorso, essendo stato proposto oltre il termine di trenta giorni dall'adozione della delibera consiliare di elezione del Presidente; il difetto di legittimazione e interesse, in quanto i ricorrenti non avrebbero prospettato una lesione attuale e concreta della loro posizione di Consiglieri regionali.

Nessuna delle eccezioni viene accolta dal Tribunale. Quanto al difetto di giurisdizione, il Collegio ritiene che la controversia rientri nella sua cognizione dal momento che ha ad oggetto l'accertamento di una causa di ineleggibilità del Presidente della Regione e quindi

una posizione riconducibile al diritto soggettivo di elettorato passivo.

Secondo il giudice di prime cure, non rileva il fatto che i ricorrenti non facciano valere la lesione di un diritto soggettivo proprio, ma di un diritto altrui, profilo peraltro che incide anche sull'altra eccezione di difetto di legittimazione ed interesse.

Ai fini del riparto di giurisdizione, infatti, ciò che conta non è l'appartenenza della situazione giuridica dedotta in giudizio, ma la natura sostanziale della stessa. E da questo punto di vista non vale a mutare tale natura, trasformando la situazione di diritto soggettivo in una posizione di interesse legittimo idonea a radicare la giurisdizione del GA, la circostanza per cui l'operatività della causa di ineleggibilità risulti, in qualche modo, "mediata" dalla delibera consiliare di elezione del Presidente, perché la decisione verte in ogni caso sul diritto di elettorato passivo e non sulla legittimità dell'atto.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale – che può essere qui richiamata per valutare la decisione del Tribunale in punto di giurisdizione – l'apprezzamento che viene fatto dal giudice *a quo* in ordine alla propria *potestas judicandi* non è suscettibile di riesame da parte della Corte costituzionale ove sia sorretta da una motivazione non implausibile[4].

Nel caso di specie il Tribunale argomenta plausibilmente sulla sua giurisdizione, fornendone una motivazione ampia e approfondita, peraltro corroborata dal richiamo a consolidati orientamenti delle Sezioni Unite della Cassazione.

A maggior ragione, dunque, non sussiste quel difetto di giurisdizione «macroscopico»[5] – tale cioè da apparire *ictu oculi* – che, solamente, autorizzerebbe il giudice costituzionale, stante l'autonomia del giudizio incidentale rispetto a quello principale, a rilevare esso stesso la carenza di giurisdizione in modo da fugare ogni dubbio sulla sua esistenza.

In punto di tardività del ricorso la difesa di Testolin sostiene che l'art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 è una norma rivolta ai terzi e va dunque interpretata alla luce della particolare forma di governo regionale valdostana, con la conseguenza che il termine decadenziale da essa previsto decorre dalla data in cui è stata approvata la delibera consiliare di elezione del Presidente. A tale approvazione, infatti, hanno concorso anche i Consiglieri ricorrenti ed è dunque quello il momento in cui essi hanno avuto piena conoscenza dell'atto.

Secondo il Tribunale, invece, il *dies a quo* per la proposizione del ricorso comincia dalla data finale di pubblicazione della deliberazione consiliare di elezione del Presidente, essendo irrilevante che i ricorrenti abbiano partecipato alla votazione della delibera in questione, in quanto tale circostanza non è in alcun modo contemplata dalla norma.

Ai sensi del richiamato comma 4 dell'art. 22, per avviare l'azione volta a contestare l'ineleggibilità del Presidente eletto vengono previsti soltanto due termini temporali, individuati nella «data finale di pubblicazione della deliberazione», ovvero nella «data della notificazione di essa, quando è necessaria». Nulla si dice, invece, sull'eventuale partecipazione dei ricorrenti ai fini dell'adozione dell'atto da pubblicare.

Non essendovi stata nel caso di specie alcuna notificazione, il ricorso andava proposto entro il termine di trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della delibera consiliare, la quale risulta pubblicata nell'Albo notiziario della Regione in data 12 novembre 2025.

L’art. 11, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2010, dispone che gli atti vengano pubblicati nell’Albo regionale per quindici giorni consecutivi, salvo diversa disposizione di legge; di conseguenza, la data finale di pubblicazione è il 27 novembre 2025.

Da qui decorrono i trenta giorni per la presentazione del ricorso, che spirano il 27 dicembre 2025. Essendo il ricorso stato depositato in data 19 dicembre 2025, esso risulta in termini, con conseguente non fondatezza della relativa eccezione di inammissibilità per tardività. Anche in questo caso il rigetto dell’eccezione appare adeguatamente motivato e sorretto da chiari riferimenti testuali.

Per quanto riguarda infine il difetto di legittimazione e interesse al ricorso, si contesta che i ricorrenti non abbiano agito né per tutelare, sul lato attivo, l’esercizio del loro diritto di voto in qualità di Consiglieri regionali; né per lamentare, sul lato passivo, la violazione delle loro prerogative di soggetti potenzialmente eleggibili alla carica di Presidente di Regione. Essi, dunque, farebbero valere non già un diritto di cui sono titolari, ma un diritto altrui.

Secondo il Tribunale, questa circostanza non esclude che le condizioni dell’azione siano comunque sussistenti, dal momento che i ricorrenti, da una parte, si considerano legittimati in quanto Consiglieri regionali chiamati ad eleggere il Presidente; dall’altra, dichiarano di agire per tutelare la corretta osservanza del generale diritto di elettorato passivo di cui all’art. 51 Cost.

Dalle loro argomentazioni, dunque, risulta come essi non siano affatto estranei alla posizione giuridica fatta valere in giudizio, essendo interessati ad accertare un impedimento all’elezione presidenziale che è collegato al loro ruolo di elettori del Presidente; un impedimento – può aggiungersi – della cui rimozione beneficerebbero in termini di piena riespansione del loro diritto di concorrere alla regolare formazione dell’organo di vertice della Regione.

Per quanto i ricorrenti avrebbero potuto fare uno sforzo maggiore per chiarire che la loro azione era finalizzata ad accertare, tra l’altro, la pienezza del proprio diritto di voto in qualità di elettori del Presidente, ritenuta incerta a seguito dell’elezione di un soggetto, in ipotesi, ineleggibile, questa conclusione può comunque desumersi dal tenore complessivo delle loro allegazioni.

Ad ogni modo la motivazione del giudice sul punto appare, anche in questo caso, persuasiva e comunque sufficiente a superare quel *test* di attenzione che viene generalmente richiesto dalla Corte costituzionale ai giudici remittenti ai fini dell’ammissibilità delle questioni.

Ciò conduce ad un’ultima considerazione rispetto all’insieme delle eccezioni sollevate. Appare infatti apprezzabile lo sforzo motivazionale profuso dal Tribunale per superare le inammissibilità ed arrivare a risolvere la controversia – senza entrare, per il momento, nel tipo di soluzione accolta ed al netto, ovviamente, di eventuali, diverse, valutazioni in altri gradi di giudizio –, perché la questione in esame presenta implicazioni di notevole portata teorica, oltre che di indubbia valenza pratica ed ha dunque un pregio tale da giustificare una sua compiuta definizione nel merito.

3. L’inammissibilità dell’intervento della Regione

La Regione Valle d’Aosta interviene in giudizio deducendo di essere titolare di un interesse

immediato e diretto ad ottenere una pronuncia favorevole al resistente, interesse che consiste nell'esigenza di preservare la stabilità degli organi regionali di modo che il Consigliere Testolin continui a svolgere le sue funzioni in qualità di Presidente.

In questo quadro l'intervento della Regione sarebbe finalizzato a difendere la permanenza in carica del Presidente, sul presupposto che il ricorso sia volto ad accertare, in realtà, l'illegittimità della sua elezione.

Con argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle di parte resistente la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, tardività e difetto di legittimazione ed interesse ad agire.

Nel merito chiede il rigetto del ricorso e, in subordine, che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007 nel caso in cui il Collegio aderisse all'interpretazione della norma fornita dai ricorrenti.

I ricorrenti, a loro volta, contestano l'interesse ad intervenire della Regione, in quanto un'eventuale decadenza non comporterebbe il venire meno dell'attività svolta dal Presidente e chiedono pertanto che l'intervento sia dichiarato inammissibile.

Per i giudici di primo grado l'eccezione è fondata alla luce della natura dell'azione promossa. A loro avviso, infatti, il giudizio ha ad oggetto non già la verifica della legittimità della deliberazione consiliare di elezione del Presidente, ma l'accertamento del suo diritto soggettivo alla permanenza in carica, rispetto al quale l'ente regionale rimane estraneo, non essendo in discussione la legittimità del suo operato, né vantando esso alcuno specifico interesse alla regolare composizione dell'organo elettivo.

D'altra parte, le disposizioni che disciplinano le controversie in materia di ineleggibilità non prevedono la partecipazione al giudizio della Regione e il ricorso introduttivo è stato ad essa notificato a mero titolo di *denuntiatio litis*.

Il che ha in fondo una sua logica se si considera che l'istituto dell'ineleggibilità – e la decadenza che eventualmente ne consegue – non comportano, a ben vedere, alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'ente.

4. La decisione nel merito: la portata del divieto di terzo mandato consecutivo

Il Tribunale accoglie il ricorso muovendo da un'interpretazione meramente letterale del divieto di cui all'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, in forza della quale esso si applicherebbe cumulativamente a tutti gli incarichi ricoperti all'interno della Giunta, senza alcuna distinzione tra la carica di Presidente e quella di Assessore (e Vicepresidente).

Dal tenore testuale della norma, inoltre, il Collegio ricava un divieto assoluto di assumere incarichi in Giunta per quattro legislature consecutive, dal momento che un terzo mandato consecutivo è bensì consentito, ma alla sola condizione che uno dei mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno[6].

Se dunque un terzo mandato consecutivo deve considerarsi in linea generale precluso, a meno che non ricorra la clausola abilitante di cui al secondo periodo dell'art. 3, comma 3, a maggior ragione si deve escludere che di mandati consecutivi se ne possano fare addirittura

quattro.

Testolin ha superato il limite dei mandati ammessi dalla norma regionale, essendo stato componente della Giunta per tre legislature consecutive e poi nuovamente rieletto Presidente nella legislatura corrente, il che fa scattare nei suoi confronti la causa ostativa prevista dalla norma *de qua*, con conseguente decadenza dalla carica.

La decisione non convince, non tanto con riguardo alla portata applicativa riconosciuta dai giudici di Aosta al divieto di terzo mandato consecutivo, che viene commisurata al numero dei mandati svolti, senza attribuire alcun rilievo all'effettiva durata di ciascuno di essi; quanto piuttosto per aver erroneamente equiparato, rispetto all'applicazione del divieto in parola, la posizione del Presidente a quella degli altri componenti della Giunta.

Sotto il primo profilo va anzitutto rilevato come la norma regionale si presenti *prima facie* eccentrica, dal punto di vista stilistico, rispetto ad altre disposizioni – sia statali[7], che regionali[8] – di analogo tenore, giacché a differenza di queste prevede la «non eleggibilità» *tout court* alla carica e non la «non *immediata* rieleggibilità».

Dal che dovrebbe inferirsi – a stretto rigore – che un terzo mandato sarebbe consentito solo se consecutivo ai due precedenti e sempre che, beninteso, la durata di uno di essi sia stata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno; e non sarebbe invece esperibile se, allo scadere dei due precedenti, vi sia stata un'interruzione, come nel caso in cui la carica venisse assunta per una terza volta nella legislatura successiva alla terza consecutiva.

In sostanza, per come è formulata e sulla base del raffronto con le normative congeneri, la disposizione in esame impedirebbe un terzo mandato "*per saltum*", ove cioè tra le due legislature precedenti in cui si è già ricoperto l'incarico e quella successiva in cui si dovrebbe riassumerne uno nuovo vi sia un intervallo di legislatura; mentre non lo impedirebbe se le tre legislature si susseguissero senza soluzione di continuità, a condizione tuttavia che in una delle prime due la carica abbia avuto una durata inferiore alla soglia temporale minima richiesta.

Non è chi non veda l'esito paradossale cui una simile interpretazione condurrebbe. Un esito, tuttavia, che può essere scongiurato alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive di Regioni e Comuni.

Nella sentenza n. 211 del 2025 con cui la Corte costituzionale ha ritenuto che una legge della Provincia autonoma di Trento fosse in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legislazione dello Stato, i giudici di Palazzo della Consulta hanno chiarito che «le autonomie speciali, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza legislativa primaria, sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano "*espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.*"» (corsivo aggiunto).

Fra i principi richiamati c'è quello di cui all'art. 2, comma 1, lett. *f*), ossia la «previsione della *non immediata rieleggibilità* allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (corsivo aggiunto)[9].

È bensì vero che tale principio si riferisce espressamente ai Presidenti eletti a suffragio universale e diretto, mentre il Presidente della Regione Valle d'Aosta è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti; tuttavia, al netto di quanto si avrà modo di argomentare più diffusamente *infra* sulla conciliabilità tra limiti di mandato ed elezione indiretta del vertice dell'esecutivo, quell'«esigenza generale di uniformità della disciplina concernente il diritto politico di elettorato»[10], che proprio attraverso tali principi trova compiuta realizzazione, impone di interpretare il primo periodo del comma 3 dell'art. 3 nel senso di ritenere che chi abbia ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non sia, allo scadere della seconda legislatura, *immediatamente eleggibile* in Giunta nella legislatura successiva (corsivo aggiunto).

Una simile opzione ermeneutica, infatti, consentirebbe di riallineare la disciplina valdostana al resto delle norme statali vigenti in materia, che proprio per essere «direttamente attuativ[*e*] dell'articolo 51 della Costituzione, nel suo intimo collegamento con l'articolo 3 della Costituzione»[11], fanno sistema e devono dunque armonizzarsi tra loro, in modo che se ne possa dare una lettura univoca su tutto il territorio nazionale, evitando asimmetrie interpretative.

Quella proposta, peraltro, è una lettura della norma *de qua* "a rime obbligate", nel senso che si ricava da discipline già esistenti nel medesimo ambito normativo e dunque ben può essere annoverata tra le soluzioni «costituzionalmente adeguat[*e*]»[12].

Ciò detto, nel suo impianto di fondo l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, fissa una regola generale – l'ineleggibilità per un terzo mandato consecutivo all'interno della Giunta – ed ammette contestualmente un'eccezione, nel senso di consentire l'eleggibilità a un terzo mandato al ricorrere di una certa condizione (la durata della carica inferiore a due anni, sei mesi e un giorno in una delle due legislature precedenti).

Complessivamente, quindi, per far scattare il terzo mandato consecutivo non bisogna ricoprire l'incarico in Giunta per più di sette anni e sei mesi. Ma – qui sta il punto – come si calcola questa soglia limite?

Secondo la tesi del resistente, si deve tenere conto della durata effettiva della carica, a prescindere dal numero dei mandati consecutivi svolti, con la conseguenza che sarebbe ammissibile anche un quarto o financo un quinto mandato ove il soggetto non sia stato Presidente, Vicepresidente e/o Assessore per un periodo complessivamente superiore a sette anni e sei mesi.

In sostanza questo tetto massimo andrebbe calcolato come una mera somma algebrica della durata dei singoli incarichi, indipendentemente dai mandati effettivamente espletati, sul presupposto che un mandato è per sua natura prolungato nel tempo – avendo una durata fisiologica di cinque anni – e dunque se fosse inferiore a due anni, sei mesi e un giorno non potrebbe neppure considerarsi tale.

Diversamente opinando, si arriverebbe alla conclusione abnorme di ritenere sempre e comunque ineleggibile in Giunta un soggetto che abbia già ricoperto al proprio interno una qualsiasi carica anche per un solo giorno in ciascuna delle tre legislature precedenti.

L'argomento è tanto suggestivo, quanto non altrettanto persuasivo, anzitutto perché non fondato sull'*id quod plerumque accidit.* A ragionare in questi termini, infatti, potrebbe anche

darsi il caso che le tre legislature consecutive durino meno dell'ordinario quinquennio, allorché il Consiglio regionale venga sciolto anticipatamente ora per incapacità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni ovvero dalle dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente; ora per dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri; ora per una delle cause contemplate dall'art. 48 dello Statuto.

Circostanze, queste, tutte astrattamente possibili, ma l'evenienza che possano avverarsi in successione reiterata tra loro – una dietro l'altra – appare davvero irreale, il che dimostra il carattere meramente ipotetico di una simile argomentazione[13].

Soprattutto, a smentire la tesi in parola è la circostanza che la durata del mandato, nell'impianto dell'art. 3, comma 3, viene in rilievo ai fini della sola eccezione e non anche della regola. Cioè è solo limitatamente alla possibilità di consentire in via eccezionale un terzo mandato consecutivo che si tiene conto del fatto che uno dei due precedenti abbia avuto una certa durata.

Per l'applicabilità della regola generale, invece, non si fa riferimento ad alcun requisito di durata.

Lo si ricava – *a contrario* – dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2007, ai sensi del quale «[*a*]i fini di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, non si computano le cariche, *quale che ne sia stata la durata*, già ricoperte all'interno della Giunta regionale fino alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale successive alla data di entrata in vigore della presente legge» (corsivo aggiunto).

Dunque, quando ha voluto stabilire l'irrilevanza, ai fini del divieto, dei mandati pregressi espletati prima dell'entrata in vigore della legge, il legislatore del 2007 ha fatto esplicito riferimento al requisito della loro durata, avendo cura di precisare che di questi mandati, comunque, non si tiene conto, a prescindere che siano durati meno del minimo richiesto o che abbiano avuto una durata superiore (in ipotesi coincidente con l'intera legislatura).

Il che conferma che l'art. 3, comma 3, a regime, va interpretato nel senso che l'aver ricoperto per due mandati consecutivi la carica in Giunta è di ostacolo alla rieleggibilità per un terzo mandato consecutivo se non ricorre la clausola permissiva prevista dal secondo periodo, se cioè entrambi i mandati precedenti siano stati portati a compimento fino alla fine della legislatura o comunque nessuno dei due abbia avuto quella durata minima.

A maggior ragione, allora, non può essere ammesso un quarto mandato consecutivo, anche perché – ancora una volta – quando il legislatore valdostano ha voluto consentirlo lo ha espressamente previsto. Prova ne sia l'art. 3.1 della legge regionale n. 3 del 1993, che riguarda il limite dei mandati dei componenti del Consiglio regionale, ai sensi del quale «[*n*]on sono *immediatamente rieleggibili* alla carica di Consigliere regionale coloro che hanno rivestito per tre mandati consecutivi la carica medesima. *È consentito un quarto mandato consecutivo* se uno dei tre mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno» (corsivi aggiunti).

Dunque, con specifico riferimento al problema dell'operatività del divieto di terzo mandato consecutivo, la pronuncia del Tribunale di Aosta appare condivisibile e conforme alle linee ermeneutiche già adottate in materia elettorale dalla Corte di legittimità in vicende analoghe o comunque a questa equiparabili.

4.1. *Segue*: la (non) riferibilità dell'impedimento al Presidente della Regione

Laddove invece la decisione dei giudici di primo grado non può essere condivisa è con riguardo all'interpretazione che viene data della locuzione «cariche all'interno della Giunta», con la quale il legislatore regionale «non [*può*] che avere fatto riferimento non solo al Presidente ma a tutti quei soggetti che lo stesso legislatore regionale, al comma primo del medesimo art. 3 L. n. 21/2007, ha espressamente individuato come componenti della Giunta»[14].

In effetti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, «[*l*]a Giunta regionale *è composta dal Presidente della Regione e dagli Assessori*, tra cui il Vicepresidente. Il Presidente della Regione e la Giunta costituiscono il Governo della Regione» (corsivo aggiunto). Il Presidente, dunque, sarebbe uno dei componenti della Giunta insieme agli Assessori e al Vicepresidente.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 15, comma 1, dello Statuto valdostano, «[*s*]ono organi della Regione: il Consiglio della Valle, la Giunta regionale e il Presidente della Regione»; e il successivo art. 32 precisa che «[*i*]l Presidente della Regione, la Giunta e *gli assessori che la compongono* sono organi esecutivi della Regione» (corsivo aggiunto).

Dal combinato disposto di queste due disposizioni si ricava che Presidente e Giunta sono organi formalmente distinti[15] – pur appartenendo entrambi al potere esecutivo della Regione – e sono solo gli Assessori a comporre la Giunta regionale.

Per saggiare la fondatezza di questa conclusione conviene muovere da una breve premessa. Come osservato da autorevole dottrina, in materia di organizzazione della Regione «la Costituzione pone una disciplina a maglie molto larghe, "bloccando" un numero limitato di scelte e rinviando – per il resto – ad istanze normative subordinate»[16].

«Le sole scelte "bloccate" dal titolo V – si aggiunge – riguardano l'articolazione degli organi supremi (identificati, dall'art. 121, nel consiglio, nella giunta e nel suo presidente) e la formazione della giunta»[17].

A fronte di questa indeterminatezza del dettato costituzionale, si apre un ampio spazio rimesso all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. È in primo luogo agli Statuti ordinari, infatti, che spetta il compito di completare la disciplina costituzionale *in subiecta materia* specie con riguardo – per quel che più interessa in questa sede – alle relazioni tra «la Giunta e il suo Presidente».

Ciò detto, va subito precisato che «[*d*]iversa è, invece, la soluzione accolta dagli statuti regionali speciali, i quali dettano una disciplina pressoché esaustiva dell'organizzazione delle rispettive regioni (sottraendola quindi all'incidenza di fonti subordinate)»[18].

Sicché, quando la legge n. 62 del 1953 all'art. 26 regola la composizione della Giunta regionale, stabilendo che «è composta del Presidente e di sei assessori effettivi e due supplenti nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti. […]», a tale disposizione non può essere attribuita la funzione di specificare le scelte costituzionali lasciate aperte dalla Costituzione, sia perché nelle Regioni speciali questa funzione spetta anzitutto ai rispettivi Statuti, cui la legge ordinaria non può derogare; sia perché l'«avvento della l. 23 dicembre 1970, n. 1084 […], assegnando "valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli statuti delle singole regioni" alla normativa di legge ordinaria

concernente gli organi delle regioni, ha ridefinito i termini dell'indagine sul ruolo e le attribuzioni delle giunte regionali, riportandola ad una lettura sistematica della normativa costituzionale e di quella degli statuti regionali»[19].

Al punto che si è segnalato come ormai «[*l*]a giunta regionale non è più […] un organo esecutivo soltanto, ma è un complesso di organi, all'organo collegiale affiancandosi gli organi monocratici, quando non addirittura comitati minori di assessori preposti alla trattazione di affari particolari»[20].

Dunque, per delineare il ruolo del Presidente della Regione[21] – che è figura «senza dubbio complessa e ricca di spunti problematici»[22] –, nonché la sua posizione in seno alla Giunta, è allo Statuto di ciascuna Regione ad autonomia speciale che occorre fare prioritariamente riferimento, potendo questo peraltro stabilire soluzioni differenziate da Regione a Regione[23].

Ora, è bensì vero che «le fonti speciali sono tenute a rispettare i caratteri inderogabili dello schema di organizzazione dell'esecutivo regionale disegnato in Costituzione»[24]; ma sulla struttura della Giunta regionale e sulla natura dei rapporti tra la Giunta e il suo Presidente la Costituzione tace.

Ne consegue che il vincolo di conformità degli Statuti speciali alla Carta costituzionale si traduce, ad esempio, nell'impossibilità di introdurre organi necessari ulteriori rispetto a quelli elencati nell'art. 121 Cost.[25]; ma non può certo significare che essi non possano definire i suindicati rapporti nel senso di escludere – come fa l'art. 32 dello Statuto valdostano – che il Presidente sia un componente della Giunta medesima.

Se allora si guarda allo Statuto della Valle d'Aosta si deve ritenere che la sostituzione delle parole «Presidente della Giunta» con quelle di «Presidente della Regione»[26], letta alla luce del combinato disposto – sopra richiamato – dell'art. 15, comma 1 con l'art. 32, non faccia altro che confermare la posizione esterna del Presidente valdostano come organo monocratico e la sua (definitiva) emancipazione dal modello collegiale che lo porta ad essere equivocamente assimilato agli Assessori sotto la comune etichetta di «membri di Giunta»[27].

Il fatto poi che l'art. 34 St. riconosca espressamente al Presidente «una vera e propria competenza direzionale dell'intera amministrazione regionale»[28], contribuisce a rafforzare ulteriormente la sua posizione istituzionale, distinguendola stavolta da quella della Giunta collegialmente intesa[29].

Alla luce di queste considerazioni, quindi, l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2007 è costituzionalmente illegittimo perché, in violazione degli artt. 15, comma 1, e 32 dello Statuto regionale, include anche il Presidente tra i *componenti* della Giunta.

Il Tribunale, tuttavia, non si avvede di tale contrasto e dà un'interpretazione omnicomprensiva delle «cariche all'interno della Giunta», annoverando erroneamente anche l'incarico di Presidente tra quelli che fanno scattare il divieto di terzo mandato consecutivo.

Al contrario, i giudici avrebbero dovuto fornire un'interpretazione costituzionalmente [*rectius* statutariamente] orientata dell'art. 3, comma 3, che escludesse il Presidente dalle «cariche all'interno della Giunta», ricomprendendo tra di esse solo quella di Assessore e di Vicepresidente.

Milita in questo senso un non trascurabile argomento di carattere topografico. La carica di Presidente, infatti, è disciplinata da una diversa disposizione della legge regionale n. 21 del 2007 (l'art. 2), a conferma – si direbbe – della ontologica diversità dei due organi; dunque, il Presidente non può rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3, che riguarda solo le ineleggibilità alla carica di Assessore e Vicepresidente quali unici componenti della Giunta.

Da questo punto di vista la legge regionale contiene una lacuna, perché non detta alcuna specifica disciplina per l'ineleggibilità del Presidente, che sul piano della *sedes materiae* avrebbe dovuto essere utilmente collocata nell'art. 2.

Per superare la lacuna si deve ritenere applicabile nei confronti del Presidente l'art. 3.1, della legge regionale n. 3 del 1993, in materia di ineleggibilità dei Consiglieri regionali, dal momento che il Presidente è eletto dal Consiglio tra i suoi componenti.

L'esattezza di questa interpretazione è confermata – *a contrario* – dalla determinante considerazione che in Valle d'Aosta gli Assessori possono essere scelti anche al di fuori del Consiglio regionale[30].

Trattandosi di soggetti che non rivestono la qualità di Consiglieri regionali e sono dunque estranei all'organo consiliare, essi necessitano di una disciplina *ad hoc*, che viene per l'appunto recata dall'art. 3 della legge regionale n. 21 del 2007 ed è giocoforza diversa da quanto previsto per i membri del Consiglio regionale.

La diversità di trattamento consiste nel prevedere, per gli incarichi di Giunta, un limite di mandato più stringente rispetto a quello posto in capo ai Consiglieri regionali – al massimo tre mandati se uno dei precedenti ha una certa durata, quando per i Consiglieri possono essere al massimo quattro, sempre alla medesima condizione – ed è giustificata dal maggior peso politico delle funzioni (di governo) svolte dai primi rispetto a quelle (di rappresentanza) esercitate dai secondi, il che rende ragionevole la differenziazione operata dal legislatore valdostano.

Alla luce del richiamato art. 3.1 della legge regionale n. 3 del 1993, i Consiglieri regionali possono quindi esperire un quarto mandato consecutivo se uno dei tre precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno.

Renzo Testolin era già stato eletto Consigliere nelle tre legislature precedenti (XVI, XV e XIV), ma nella XV il suo mandato aveva avuto una durata di due anni, tre mesi e ventitré giorni (dal 26 giugno 2018 al 19 ottobre 2020), cioè inferiore alla soglia minima richiesta. Egli, pertanto, non ha oltrepassato il limite dei mandati consecutivi cui poteva legittimamente ambire e non doveva essere dichiarato decaduto.

Sotto questo profilo la sentenza appare censurabile perché il Tribunale non si è neppure posto il problema di tentare un'interpretazione dell'art. 3, comma 1, conforme allo Statuto, men che meno di sollevare la questione di costituzionalità ove avesse constatato l'impossibilità di pervenire a una simile interpretazione in ragione del tenore letterale della disposizione.

A ben vedere, tuttavia, neanche il legislatore del 2007 può ritenersi esente da responsabilità, non solo per non aver espressamente contemplato il caso dell'ineleggibilità del Presidente della Regione, lasciando così un vuoto normativo che a questo punto deve

essere colmato quanto prima, in uno con la necessaria modifica dell'art. 3, comma 1, sulla composizione della Giunta; ma anche per aver formulato il testo dell'art. 3, comma 3, in modo tutt'altro che perspicuo[31], omettendo di fare esplicito riferimento alla «non *immediata* rieleggibilità» come invece lo stesso legislatore regionale avrebbe poi fatto, nel 2019, in sede di novella della disciplina relativa all'ineleggibilità dei Consiglieri regionali.

5. La discutibile scelta di non promuovere il giudizio di legittimità costituzionale del divieto

Altrettanto opinabile è la decisione dei giudici di Aosta di non promuovere il giudizio di costituzionalità dell'art. 3, comma 3, come invece richiesto dal resistente in caso di accoglimento del ricorso, sul presupposto che il divieto introdotto dalla norma *de qua* sia in contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 Cost., in quanto limiterebbe in modo irragionevole e sproporzionato il diritto di elettorato passivo.

Non passa anzitutto inosservato l'errore terminologico in cui incorre il Tribunale per ben due volte – il che, evidentemente, esclude il refuso – quando afferma che per rimettere la questione di legittimità costituzionale di una legge alla Corte costituzionale, il giudice «deve ritenere detta questione *manifestamente fondata*» (corsivo aggiunto), oltre che rilevante.

In realtà, i due requisiti affinché una questione insorta nel processo possa essere proposta alla Corte costituzionale sono la «rilevanza» e la «non manifesta infondatezza» (non già la sua «manifesta fondatezza»).

La differenza non è di poco momento. Come insegna Crisafulli, infatti, «non si tratta di stabilire se la questione sia *prima facie* fondata, ma, tutt'al contrario, se non sia *prima facie* infondata»[32] e dunque il giudice rimettente non si deve sostituire alla Corte nel valutare se la questione sia fondata o no – come invece lascerebbe intendere il Tribunale –, ma deve semplicemente accertare se vi sia un dubbio sulla costituzionalità della norma.

Ebbene, nel caso di specie, non solo il dubbio c'è, ma è anche serio, perché riguarda il grande tema della compatibilità dei limiti di mandato con la forma di governo parlamentare e dunque avrebbe certamente meritato un pronunciamento da parte del giudice costituzionale.

Non solo. Il Tribunale, nel rigettare l'eccezione di costituzionalità, fornisce una motivazione che, in realtà, impinge il merito della questione. Ritiene infatti che la restrizione del diritto di elettorato passivo sia giustificata dalla protezione di altri interessi costituzionalmente rilevanti e che il divieto di terzo mandato non contrasti con l'art. 2, lett. *f*), della legge n. 165 del 2004 in ragione dei peculiari caratteri del sistema istituzionale valdostano, in cui il Presidente, pur eletto indirettamente dal Consiglio regionale, è titolare di incisivi poteri politici.

Non è chi non veda come a simili conclusioni – per quanto condivisibili, come si illustrerà meglio appresso – sarebbe dovuta pervenire la Corte costituzionale piuttosto che il giudice *a quo*, il quale si sarebbe dovuto limitare ad una mera delibazione in ordine alla sussistenza del dubbio e non invece ad effettuare – come in pratica ha fatto – un sindacato sulla costituzionalità della norma, così invadendo le prerogative del giudice costituzionale.

Ora, che il dubbio sussista lo si ricava, a tacer d'altro, dalle puntuali osservazioni contenute

nel parere reso al Consiglio regionale della Valle d'Aosta da Nicola Lupo, che si pronuncia nel senso della piena eleggibilità del Presidente Testolin nella corrente legislatura, peraltro in sintonia con la conclusione cui perviene anche Enrico Grosso nel proprio parere redatto per il resistente[33].

Secondo Lupo in una forma di governo di tipo parlamentare come quella valdostana «l'introduzione di un limite ai mandati consecutivi (i c.d. *term limits*) per le cariche di governo costituisce un'evidente anomalia»[34], sia perché riguarda tutti i componenti dell'esecutivo regionale e non solo il suo vertice; sia perché investe un esecutivo che non è eletto direttamente dai cittadini.

A suo avviso, il divieto di terzo mandato consecutivo è in evidente contrasto con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che lo ha bensì giustificato, ma solo come necessario contraltare all'elezione popolare diretta del Presidente della Regione.

In Valle d'Aosta, tuttavia, il Presidente deriva la sua legittimazione dal voto del Consiglio regionale e questo fa sì che i suoi poteri siano sensibilmente diversi da quelli dei Presidenti eletti direttamente.

Inoltre la norma regionale non sarebbe neppure in grado di resistere al *test* di proporzionalità del giudice costituzionale, avendo imposto al diritto di elettorato passivo un sacrificio eccessivo rispetto alle finalità che essa tende a perseguire nel caso di specie.

Alla luce di queste valutazioni – che si aggiungono e in parte si sovrappongono a quelle dedotte dalla difesa di Testolin – la non manifesta infondatezza della questione appare di piana evidenza. Lo confermano, in fondo, gli stessi giudici del Tribunale di Aosta i quali, nel momento in cui rigettano l'istanza di rimessione alla Corte, entrano a ben vedere nel merito della questione, dimostrando implicitamente come, in realtà, i presupposti per chiamare in causa il giudice costituzionale fossero pienamente sussistenti.

Ciò detto è auspicabile che l'incidente di costituzionalità venga riproposto nei successivi gradi di giudizio proprio per offrire alla Corte la possibilità di chiarire una volta per tutte se nelle Regioni che non hanno optato per la forma di governo ad elezione diretta del Presidente vi siano esigenze di ordine costituzionale che giustificano la limitazione dei mandati consecutivi del Presidente.

6. La compatibilità dei limiti di mandato con la forma di governo ad elezione indiretta del Presidente

Al netto di quello che decideranno i giudici di Palazzo della Consulta – se e quando la questione verrà sottoposta alla loro attenzione – è opinione di chi scrive che la previsione di un limite ai mandati consecutivi delle cariche di governo non sia affatto distonica, in via generale, con il regime parlamentare, né in particolare con la forma di governo adottata in Valle d'Aosta.

Come noto la legge costituzionale n. 2 del 2001, sulla scia di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 per le Regioni ordinarie, ha modificato gli Statuti speciali rimettendo al legislatore regionale la competenza a disciplinare la forma di governo della Regione, attraverso l'adozione di apposite leggi statutarie[35].

Tali leggi, in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, stabiliscono le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e revoca degli Assessori, nonché – per quanto qui interessa più da vicino – le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive; sono approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri; possono essere sottoposte a referendum confermativo.

Ma per l'ordinamento valdostano (e per la Provincia autonoma di Bolzano), la legge cost. n. 2 del 2001 ha introdotto una sensibile differenziazione rispetto a quanto disposto per le altre Regioni speciali nelle quali trova invece generalizzata applicazione – fino a diversa previsione della legge statutaria – la forma di governo ad elezione diretta del Presidente, in sintonia con l'opzione alla fine prevalsa in tutte le Regioni ordinarie[36].

In Valle d'Aosta, infatti, il legislatore costituzionale del 2001 ha mantenuto la forma di governo parlamentare, stabilendo che fino all'entrata in vigore della legge statutaria avrebbe continuato ad applicarsi l'art. 33 dello Statuto speciale, che prevedeva appunto l'elezione del Presidente da parte del Consiglio fra i suoi componenti.

Tale scelta non è stata poi derogata dalla legge statutaria – la legge regionale n. 21 del 2007 –; né è andato a buon fine il tentativo di introdurre l'elezione diretta del Presidente con referendum propositivo, che non ha raggiunto il quorum strutturale richiesto[37].

Ai sensi della normativa statutaria del 2007, pertanto, il Presidente è eletto dal Consiglio regionale tra i suoi componenti a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta; illustra il programma di governo e propone gli Assessori, tra cui il Vicepresidente, che vengono eletti dal Consiglio con le medesime modalità previste per l'elezione del Presidente (artt. 2 e 4).

Il Consiglio può esprimere la sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente. Se la mozione viene approvata, ciò comporta la cessazione dalla carica del Presidente e della Giunta e il subentro del nuovo Presidente e della nuova Giunta (art. 5). Il Consiglio può anche approvare una mozione di sfiducia nei confronti dei singoli assessori o dell'intera Giunta, con conseguente cessazione dalla carica ed elezione dei nuovi organi (art. 6).

Non vige il principio *simul stabunt simul cadent* nei rapporti tra Presidente e Consiglio. Le dimissioni, l'impedimento permanente o la morte del Presidente non comportano lo scioglimento automatico del Consiglio e il ritorno alle urne, ma solo l'elezione di un nuovo Presidente e di una nuova Giunta (art. 7).

Lo scioglimento anticipato del Consiglio, invece, si verifica, oltre che nelle ipotesi previste dall'art. 48 dello Statuto, quando l'organo non è in grado di funzionare per impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni ovvero dalle dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente; oppure nel caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri (art. 8).

Nel complesso, quella delineata dalla legge statutaria valdostana è una «una forma di governo parlamentare "razionalizzata"»[38], nella quale tuttavia la previsione del voto segreto per l'elezione di Presidente e Giunta «rischia di ostacolare una univoca identificazione dei Consiglieri e delle forze politiche che compongono la sua maggioranza»[39].

Ora in una simile forma di governo, secondo Grosso, «non sussiste affatto un'esigenza

costituzionalmente protetta di limitare il numero dei mandati consecutivi del Presidente della Regione (tanto meno degli altri membri della Giunta), dal momento che non è prevista l'elezione diretta»[40].

Egli muove dal presupposto che la disposizione sul divieto di terzo mandato consecutivo non sia costituzionalmente obbligatoria, ma sia una libera scelta del legislatore regionale, rimessa alla sua discrezionalità politica.

Tale discrezionalità, tuttavia, deve fare i conti con la generale garanzia accordata dall'art. 51 Cost. al diritto di elettorato passivo, quale «diritto politico fondamentale»[41] di ogni cittadino, che è riconducibile «alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione», in quanto investe un «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica»[42].

Ne deriva il principio, costantemente affermato dalla Corte costituzionale, per cui «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione»[43], con la conseguenza che le norme che disciplinano l'ineleggibilità, avendo carattere eccezionale, devono essere interpretate restrittivamente.

In questo quadro allora l'art. 3, comma 3, nella parte in cui consente di svolgere un terzo mandato consecutivo ove uno dei due precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, non è l'eccezione alla regola, ma la riespansione della regola e dunque non deve essere assoggettato a vincoli di stretta interpretazione.

Il che porta Grosso a concludere che tra le due possibili letture della disposizione in esame – quella dei ricorrenti che ne ricavano un divieto assoluto e incondizionato di un quarto mandato consecutivo e quella del resistente secondo cui, ai fini del computo dei mandati, si deve avere riguardo soltanto alle due legislature immediatamente precedenti rispetto a quella in cui si contesta l'ineleggibilità – è quest'ultima da prediligere essendo l'interpretazione che meno sacrifica il diritto di elettorato passivo.

Si tratta di un'argomentazione di indubbio spessore, che ha il pregio di inquadrare la questione nel contesto ordinamentale di riferimento, sottolineando come, ai fini della corretta esegesi del divieto in parola, non si possa prescindere dal considerare il peculiare assetto della forma di governo vigente in Valle d'Aosta.

Questa soluzione, tuttavia, sembra prestare un eccessivo ossequio al canone dell'interpretazione sistematica e teleologica, finendo per estraniarsi completamente dalla lettera della norma. Il tentativo di leggere la disposizione in esame come se facesse esclusivo riferimento alla legislatura corrente e alle due *immediatamente* precedenti, infatti, non solo non trova nessun appiglio sul piano testuale, potendosi tutt'al più riferire l'avverbio *immediatamente* – come si è cercato di dimostrare – alla rieleggibilità del titolare della carica («non è *immediatamente* eleggibile») e non alla successione nel tempo delle legislature (le due *immediatamente* precedenti); ma contrasta altresì con la consolidata lettura della Corte di cassazione, che ha sempre declinato il rapporto tra le due clausole contenute in norme analoghe – divieto di terzo mandato consecutivo e permesso di svolgerlo a certe condizioni – come un rapporto tra regola e eccezione.

Da questo punto di vista, la tesi favorevole alla rieleggibilità è «il frutto di un indebito ampliamento del contenuto normativo del testo»[44] e presta il fianco alle critiche di quanti

paventano «il rischio di trasformare un'interpretazione costituzionalmente orientata in una vera e propria riscrittura della norma»[45].

In effetti, anche a voler allentare il vincolo di stretta interpretazione della norma limitatrice sul presupposto che essa opera in un sistema di governo ad elezione indiretta del Presidente, tale allentamento non potrebbe comunque spingersi al punto di attribuire ad essa un significato estraneo alla sua portata semantica, come invece accadrebbe se fossero ritenute rilevanti ai fini dell'operatività del divieto solo le due legislature immediatamente precedenti alla terza consecutiva, mancando ogni elemento dal quale possa desumersi che il legislatore valdostano abbia voluto computare solo queste ai fini della rieleggibilità, senza tenere per nulla in considerazione quelle ulteriormente precedenti.

Soprattutto, ciò che meno convince della tesi in parola – ed è il motivo per cui si ritiene che un'eventuale questione di legittimità costituzionale della norma valdostana debba ricevere una prognosi di non fondatezza – è che l'intervento del legislatore regionale sul limite ai mandati consecutivi per gli incarichi di Giunta sia del tutto "libero", ossia «non si riconnette ad alcun principio generale costituzionalmente presidiato»[46]. Altrimenti detto, le finalità cui risponderebbe il divieto di terzo mandato consecutivo in Valle d'Aosta sarebbero del tutto prive di "tono costituzionale".

Tuttavia, dalla disamina della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità sembra possibile ricavare una conclusione diversa. Ora, è bensì vero che la limitazione al diritto di elettorato passivo va messa «in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare»[47].

In questo senso, d'altronde, depongono indicazioni univoche e convergenti tanto della Corte costituzionale, quanto dei lavori preparatori della legge n. 165 del 2004[48], quanto infine della dottrina che più si è occupata di questi temi[49].

La ragione è evidente. L'elezione diretta conferisce al vertice dell'esecutivo un *surplus* di legittimazione politica che si traduce, sul piano istituzionale, nell'attribuzione al Presidente eletto di «decisivi poteri politici»[50] e, in uno con la regola stabilizzatrice del *simul simul*, produce una grande continuità nell'azione di governo, dato che il Presidente conserva tendenzialmente la sua carica fino alla fine del mandato.

In questo quadro – sono parole della Corte – il divieto costituisce «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*» (corsivo aggiunto)[51].

Nel caso di elezione da parte del Consiglio regionale, invece, queste finalità sono meno pressanti in quanto il Presidente è fisiologicamente più esposto alle variabili oscillazioni delle maggioranze consiliari e dunque, non essendoci garanzia di stabilità del governo, non è neppure necessario introdurre il contrappeso della preclusione alla rieleggibilità.

Ma che le ragioni giustificative del divieto siano meno pressanti non significa certo che in presenza di un'elezione indiretta non sussistano affatto. È sempre la Corte costituzionale, infatti, a precisare che la previsione di un limite ai mandati consecutivi è «una scelta normativa idonea a inverare e garantire 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».

Ora alcuni di questi ulteriori interessi costituzionali vengono segnatamente in rilievo nella forma di governo «iperpresidenziale»[52] ad elezione diretta del Presidente: si pensi alla *par condicio* fra candidati, alla libertà di voto degli elettori e alla complessiva genuinità della competizione elettorale.

Altri, invece, hanno una portata più generale e valgono anche nelle forme di governo parlamentari, essendo strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento[53]. Si pensi al periodico ricambio della classe dirigente; all'imparzialità della pubblica amministrazione, che sarebbe inevitabilmente compromessa da una gestione clientelare dell'ente da parte di chi abbia potuto consolidare uno stretto legame con l'elettorato in ragione della sua lunga permanenza in carica; all'esigenza di evitare «forme di cristallizzazione della rappresentanza [...] immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo»[54].

D'altra parte, già autorevole dottrina evidenziava come tra «i pericoli intrinseci al sistema assembleare» vi fosse la tendenza «alla cristallizzazione del potere, alla eccessiva conservazione»[55].

E non è mancato chi ha acutamente osservato come, sia in Valle d'Aosta che in Provincia di Bolzano, «*a prescindere dalla forma di governo parlamentare*, la tendenza alla verticalizzazione e alla personalizzazione del potere nel presidente è elevata e si spiega, innanzitutto, a partire dalle attribuzioni che statuti, regolamenti consiliari e leggi prevedono in capo al presidente e alla sua giunta» (corsivo aggiunto)[56].

In effetti, il Presidente della Regione Valle d'Aosta, nonostante la sua legittimazione indiretta da parte del Consiglio regionale, ha un rilevante peso politico in ragione delle peculiari attribuzioni che gli competono: provvede al mantenimento dell'ordine pubblico per delegazione del Governo[57]; svolge le funzioni di Prefetto[58] e di Commissario del Governo in materia di protezione civile[59]; presiede il Consiglio dell'Università della Valle d'Aosta[60]; è il capo dell'amministrazione regionale[61].

Tutti poteri dotati, a ben vedere, di «quei caratteri di decisività e di gestione attiva della cosa pubblica»[62] che per la Corte costituzionale ben possono giustificare la previsione di cause di ineleggibilità. Nella pronuncia ora richiamata, peraltro, la Corte da una parte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che sanciva la non eleggibilità alla Camera dei deputati dei Consiglieri regionali, proprio perché i loro poteri sono privi dei suindicati caratteri.

Dall'altra parte, riconosce che il legislatore ben può prevedere l'ineleggibilità a parlamentare nazionale del Presidente della Giunta regionale e degli Assessori, «poiché le considerazioni svolte in relazione ai Consiglieri regionali non possono certo estendersi a categorie, come quelle ora ricordate, che sono individualmente investite di importanti poteri politici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva»[63].

Ebbene, se simili considerazioni venivano fatte a proposito di un Presidente di Regione ordinaria eletto dal Consiglio – la pronuncia, infatti, è anteriore al 1999 e si riferisce alla natura dei poteri presidenziali nella vecchia forma di governo assembleare delle Regioni[64] –

a maggior ragione esse valgono per il tipo di poteri (ben più pregnanti) attribuiti al Presidente valdostano[65].

Non è tutto. Sulla base dell'indagine comparata «non si può dire che vi sia un nesso rigoroso e stretto fra *forma di governo* e limite ai mandati. Ciò almeno nel senso che non solo laddove la carica presidenziale demo-eletta è anche vertice dell'esecutivo in regime di separazione dei poteri (modello c.d. *presidenziale*) si ha il limite: questo compare anche in forme di governo che [...] tendiamo a chiamare *semipresidenziali*, nonché in altre di più incerta qualificazione o perché spostate sul versante presidenzialista (caso della Federazione Russa) ovvero sul versante parlamentarista (casi di Austria, Finlandia, Polonia, Portogallo)»[66].

Il diritto costituzionale comparato offre numerosi esempi di ordinamenti nei quali anche cariche di vertice non elette direttamente dal popolo incontrano comunque il limite di mandato[67]. L'istituto, insomma, si presta ad «un ampio e variegato ventaglio di applicazioni»[68].

Può aggiungersi, infine, un'ultima considerazione. Nel respingere l'assunto della difesa regionale valdostana secondo cui i limiti alla competenza normativa primaria delle Regioni a statuto speciale in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive non dovrebbero operare con riguardo alla composizione della Giunta comunale, trattandosi di organo non elettivo, ma di nomina sindacale, il giudice costituzionale chiarisce che «il principio di eguaglianza presiede all'accesso a tutte le cariche elettive e non può essere circoscritto a quelle a investitura con voto popolare»[69].

Se ne ricava – *ad abundantiam* – che anche nella forma di governo parlamentare la previsione di un limite ai mandati che possono essere esercitati consecutivamente – il cui fine è proprio quello di valorizzare le condizioni di eguaglianza nell'accesso alle cariche – non è affatto sprovvista di copertura costituzionale, ma risponde semplicemente ad altre esigenze costituzionalmente rilevanti, al punto che la stessa Corte la considera «un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche»[70].

Lo riconoscono, a ben vedere, anche Lupo e Grosso nei rispettivi pareri. Secondo Lupo «[*è*] vero che, volendo, una qualche *ratio* si può rinvenire anche alla base di *term limits* posti per cariche di governo non direttamente elettive, in particolare evocandosi l'obiettivo della fisiologica esigenza di ricambio della classe politica e dei titolari di funzioni pubbliche, al fine di limitare in tal modo la continuità del potere»[71].

E Grosso, a sua volta, osserva come «il legislatore valdostano, qualora intendesse perseguire più incisivamente e severamente l'obiettivo di porre un limite al rischio di eccessiva continuità dell'esercizio del potere esecutivo nelle mani degli stessi individui, potrebbe intervenire modificando il testo della legge attualmente vigente, al fine di renderlo più chiaro ed esplicito e impedire che esso sia assoggettabile a più possibili interpretazioni letterali»[72].

Insomma, la norma valdostana è senza dubbio formulata in modo oscuro e va chiarita, ma non è certo "intrusa" all'interno di una forma di governo ad investitura indiretta del Presidente, men che meno può ritenersi incostituzionale.

Al contrario, il «punto di equilibrio» individuato dal legislatore regionale tra il diritto di

elettorato passivo e gli «ulteriori interessi costituzionali»[73] apprezzati dalla Corte – riconducibili all'obiettivo dell'avvicendamento nelle cariche elettive, del buon andamento dell'amministrazione e più in generale della stessa democraticità delle istituzioni rappresentative – è il frutto di un bilanciamento non irragionevole.

E ciò si può affermare, conclusivamente, sulla base del *test* di proporzionalità di cui la Corte si avvale nel giudizio di ragionevolezza quando deve bilanciare due diritti in conflitto tra loro[74]. Tale *test*, come noto, richiede anzitutto di verificare se il fine perseguito dalla norma che limita il diritto di elettorato passivo sia legittimo.

La risposta sembra positiva, perché la norma valdostana ha lo scopo di favorire il ricambio della classe politica regionale e di contrastare la formazione di rendite di posizione da parte di chi abbia già ricoperto la carica per molti mandati. Si tratta, con ogni evidenza, di finalità non arbitrarie, riconosciute dalla stessa giurisprudenza costituzionale e preordinate al soddisfacimento di interessi riconducibili agli artt. 2, 3 e 97 Cost.

La seconda verifica riguarda invece l'entità della misura introdotta dalla norma per perseguire le suddette finalità, misura che deve essere tale da sacrificare il meno possibile il diritto di elettorato passivo.

Ebbene anche questa verifica ha un esito positivo[75]. La norma, infatti, non esclude del tutto la possibilità di espletare un terzo mandato consecutivo, ma la consente al verificarsi di una ben precisa condizione di durata di uno dei mandati precedenti.

Non c'è dunque un impedimento "secco" alla rieleggibilità per la terza volta consecutiva, è previsto un temperamento. Il divieto introdotto dalla norma non è assoluto, ma relativo, il che vale ad escludere il carattere draconiano della misura in questione e a renderla complessivamente aderente al canone della proporzionalità.

Insomma, la norma persegue uno scopo legittimo e si mantiene nei limiti di quanto strettamente necessario per realizzarlo. Da questo punto di vista ben può essere considerata una di quelle «distinte declinazioni» che la disciplina del diritto politico di elettorato «può trovare […] nelle diverse discipline regionali, ma pur sempre nel rispetto dei princìpi della legislazione dello Stato»[76].

1. Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Perugia. ↑
2. La sentenza è stata impugnata davanti alla Corte d'Appello di Torino e i suoi effetti sospesi. ↑
3. Di «specialità sopravvissuta» parla, in proposito, F. Palermo (2020), *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 1068. ↑
4. Tra le tante Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2013. ↑
5. Corte costituzionale, sentenza n. 288 del 1993. ↑
6. Più in generale, sugli interrogativi suscitati dalla prima applicazione del divieto di terzo mandato consecutivo, con particolare riguardo alla sua natura giuridica, al rapporto tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, al computo dei mandati pregressi, sia consentito rinviare a L. Castelli (2009), *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 489 ss. Più di recente, sulle risposte a tali interrogativi fornite dalla Corte costituzionale nel "caso Campania" si vedano, tra gli altri, M. Cosulich (2025), Dix ans, ça suffit? *Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*, in *federalismi.it*, 29, 46 ss.; nonché E. Rinaldi (2025), *Il "terzo mandato" del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni sulla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 117 ss. ↑
7. Art. 2, comma 2, legge n. 81 del 1993: «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»; art. 51 TUEL: «Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, *immediatamente ricandidabile* alle medesime cariche. 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»; art. 2, comma 1, lett. *f*), legge n. 165 del 2004: «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» (corsivi aggiunti). ↑

8. Art. 3.1, legge regionale VdA n. 3 del 1993: «Non sono *immediatamente rieleggibili* alla carica di Consigliere regionale coloro che hanno rivestito per tre mandati consecutivi la carica medesima. È consentito un quarto mandato consecutivo se uno dei tre mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»; art. 69, legge provinciale Bolzano n. 14 del 2017. «1. Non è *immediatamente rieleggibile* alla carica di presidente della Provincia, e comunque prima che siano decorsi 48 mesi, chi ha espletato tale carica consecutivamente per tre legislature o comunque ininterrottamente per 15 anni. Esclusivamente a tal fine si considera legislatura l'espletamento della carica per almeno 48 mesi. 2. Non è *immediatamente rieleggibile* alla carica di assessore, e comunque prima che siano decorsi 48 mesi, chi ha espletato tale carica consecutivamente per tre legislature o comunque ininterrottamente per 15 anni. Esclusivamente a tal fine si considera legislatura l'espletamento della carica per almeno 48 mesi» (corsivi aggiunti). ↑
9. Per Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2025, si tratta di un «principio generale dell'ordinamento giuridico», come tale suscettibile di vincolare anche le autonomie speciali. Sul «notevole rilievo» della qualificazione del divieto di terzo mandato consecutivo come principio generale dell'ordinamento cfr. N. Lupo, *Il divieto di terzo mandato (per i vertici esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonomia di Trento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2025, 1772. ↑
10. Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. ↑
11. *Ibidem*. ↑
12. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2019. ↑
13. Per riprendere le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 211 del 2025 si potrebbe parlare di «evenienze statisticamente infrequenti». ↑
14. Tribunale di Aosta, sentenza n. 110 del 2026. Anche secondo A. Morrone, *Parere* pro veritate, 5, «[*n*]el riferirsi alle "cariche" interne alla "Giunta" (quando ne parla sia al «plurale» sia al «singolare»), la nostra disposizione ha delimitato il suo ambito di applicazione agli organi della Giunta come indicati in precedenza: ossia al Presidente e agli Assessori compreso il Vice-Presidente vicario». ↑
15. La distinzione, inoltre, si apprezza anche dal punto di vista funzionale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, spetta solo al Presidente illustrare al Consiglio regionale il «programma di governo»; proporre il numero e l'articolazione degli Assessorati; proporre i nominativi dei componenti della Giunta, indicando tra essi il Vicepresidente. ↑
16. A. D'Atena (1988), *Regione*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 327. ↑
17. *Ivi*, 329. ↑
18. *Ivi*, 327, nota 58. ↑
19. S. Bartole (1998), *Giunta regionale*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento II, 384. ↑
20. *Ivi*, 387. ↑
21. Per un inquadramento sistematico del Presidente della Regione come figura giuridica unitaria propria del diritto costituzionale generale nonostante la sua previsione in una pluralità di ordinamenti regionali si veda E. Spagna Musso (1961), *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Morano Editore. ↑
22. S. Bartole (1970), *Giunta regionale*, in *Enc. Dir.*, XIX, 19. ↑
23. Per il rilievo che «alla definizione unitaria [*dell'organo*] corrispondono nell'assetto normativo dei diversi ordinamenti organi non qualificabili alla stessa maniera perché danno luogo a figure giuridiche difformi» si veda E. Spagna Musso, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali,* cit., 9. ↑
24. S. Bartole, *Giunta regionale*, op. ult. cit., 9. ↑
25. La Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1983 ha chiarito che il primo comma dell'art. 121 «non ha inteso dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti

di rilevanza esterna, ma più semplicemente ha indicato gli organi necessari dell'ente in questione, risolvendo pertanto un problema attinente alla forma regionale di governo. Il che non esclude che i provvedimenti amministrativi regionali possano venire adottati per mezzo di organi o soggetti diversi» (come gli assessori su delega della Giunta). ↑

26. Disposta dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. ↑
27. Di cui al vecchio testo dell'art. 122, ultimo comma. Secondo M. Carli (1975), *Art. 121-122*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 89, sono solo gli assessori ad essere «chiamati dalla Costituzione "membri di Giunta", a sottolineare il loro ruolo di meri componenti di un organo collegiale». A proposito del ruolo del Presidente della Giunta come Presidente di organo collegiale A. Crosetti (1995), *Organi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 467, osserva come «[*s*]pesso i presidenti degli organi collegiali dispongono altresì di una posizione e competenza propria come organo individuale e autonomo rispetto agli altri organi (v. Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Giunta regionale ecc..)». A sua volta G. F. Ciaurro (1989), *Giunta regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XV, Roma, 3, nell'evidenziare come la Costituzione nulla dica in ordine all'organizzazione della Giunta ed alla ripartizione delle funzioni al proprio interno, osserva che «[*i*]l silenzio dell'art. 121, secondo l'interpretazione ormai pacificamente accolta, *esclude che i membri della Giunta, a differenza del Presidente*, possano assumere la configurazione di organi a rilevanza esterna delle ordinarie; mentre questa configurazione assumono in genere […] nelle regioni ad autonomia speciale» (corsivo aggiunto); dal che sembrerebbe ricavarsi un ulteriore argomento a sostegno della tesi per cui il Presidente non fa parte della Giunta. *Contra* V. Angiolini (1983), *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 36, secondo cui «[*l*]'elezione disgiunta dell'organo esecutivo e del suo Presidente ha solo la funzione di rimarcare, nel quadro dei rapporti con l'assemblea, la peculiare posizione del Presidente medesimo, *il quale non solo è membro di Giunta, bensì esercita propri distinti poteri*» (corsivo aggiunto). Con specifico riguardo alla Regione Sardegna, però, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 20 del 1956, rileva la contrarietà allo Statuto speciale di alcune norme di attuazione statutaria che vorrebbero accentrare nel Presidente della Regione funzioni che sono proprie degli assessori. Nell'indicare le disposizioni dello Statuto sardo che vengono violate il giudice costituzionale cita, fra le altre, l'art. 34 che «elenca fra gli organi esecutivi della Regione i *"componenti della Giunta", ossia gli assessori*» (corsivo aggiunto). ↑
28. S. Bartole, *Giunta regionale*, op. ult. cit., 20. ↑
29. Nelle Regioni ordinarie una disposizione per certi aspetti analoga, che depone in favore della non assimilabilità del Presidente ai membri di Giunta, si rinviene nell'art. 58, comma 1, lett. *e*), dello Statuto regionale umbro del 1992, ai sensi del quale il Presidente «sovraintende agli uffici e servizi regionali, *anche a mezzo dei membri della Giunta*» (corsivo aggiunto). ↑
30. Cfr. l'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2007 e l'art. 52 del Regolamento del Consiglio regionale. Sull'inesistenza di un principio generale secondo il quale i membri della Giunta regionale dovrebbero essere nominati tra i Consiglieri regionali e dunque sull'ammissibilità nella Regione Valle d'Aosta della nomina ad Assessori regionali anche di soggetti che non appartengono al Consiglio regionale si veda *Consiglio di Stato, Sez. I., 29 maggio 1963, n. 1228*, in *Foro italiano*, 1964, III, 395 ss. ↑
31. Di una formulazione dell'art. 3, comma 3, «particolarmente infelice, ambigua e sfuggente» parla E. Grosso, *Parere* pro veritate, 8. ↑
32. V. Crisafulli (1984), *Lezioni di Diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova, Cedam, 294. ↑
33. Sulla vicenda ha espresso un parere *pro veritate* anche Andrea Morrone. Tale parere, a differenza degli altri due, è contrario alla rieleggibilità ed è stato richiesto da Rete Civica Valle d'Aosta. ↑
34. N. Lupo, *Parere* pro veritate, 4. ↑
35. Le quali, secondo A. D'Atena (2025), *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in Id, *Le Regioni nella transizione infinita. Studi*, Torino, Giappichelli, 225, hanno un «impatto enorme» sul sistema delle fonti delle Regioni speciali giacché «romp[*ono*] l'unità sistemica dello statuto speciale». ↑
36. Al punto che M. Luciani (2024), *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, 2, 238, parla di una forma di governo «ormai pietrificata». ↑
37. Sulla vicenda si veda R. Louvin (2008), *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *ASTRID-Rassegna*, 63. Cfr. anche N. Lupo, *Parere* pro veritate, cit., 3. ↑
38. E. Grosso, *Parere* pro veritate, cit., 12. ↑
39. N. Lupo, *Parere* pro veritate, cit., 4. ↑
40. E. Grosso, *Parere* pro veritate, cit., 13. ↑

41. Tra le tante Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2024. ↑
42. Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 1996. Nella sentenza n. 236 del 2015 la Corte definisce il diritto di elettorato passivo come «uno dei fondamenti delle istituzioni democratiche». ↑
43. Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2013. ↑
44. N. P. Alessi e A. Mastropaolo (2026), *I nodi vengono al pettine. Crisi della deliberazione e giurisdizionalizzazione del conflitto nell'autonomia speciale valdostana*, in *federalismi.it*, 13, 188. ↑
45. *Ivi*, 189. ↑
46. E. Grosso, *Parere* pro veritate, cit., 6. ↑
47. Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2025. La norma trentina oggetto del giudizio della Corte, peraltro, prevede espressamente la sua applicazione ai soli Presidenti eletti a suffragio universale e diretto. ↑
48. G. Bressa, Camera dei deputati, *Resoconto della seduta del 7 ottobre 2003*, sottolinea come «è del tutto evidente che l'elezione diretta presuppone un sistema cosiddetto neoparlamentare, con competenze, funzioni e caratteristiche proprie in capo al presidente, *che non sono riscontrabili nel caso dell'elezione del presidente da parte del consiglio regionale*». E per M. Boato, *ivi*, «è opportuno che l'impossibilità di un terzo mandato consecutivo, nel caso in cui il presidente sia eletto a suffragio universale diretto, venga definita in sede di fissazione dei principi sull'eleggibilità. *Diverso è, ovviamente, il caso in cui ci fosse una realtà istituzionale, una forma di Governo diversa*» (corsivi aggiunti). ↑
49. F. Musella (2023), *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 102, osserva come «[*i*]l federalismo tedesco mantiene invece un assetto parlamentare nei Länder, dove le assemblee regionali possono sfiduciare il *minister-president* e in alcuni casi anche i singoli componenti dell'esecutivo: un eventuale limite alla durata del mandato dei Presidenti di Regione sarebbe discutibile in tale contesto nel quale è aperta la strada per la sfiducia all'esecutivo da parte dell'organo parlamentare». F. Drago (2005), *Commento all'articolo 2*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 48, rileva come l'art. 2 «a differenza della disposizione sull'incompatibilità (art. 3), tace del tutto in ordine al regime di ineleggibilità del Presidente della Giunta non eletto a suffragio diretto e dei membri della Giunta. Ciò svela una interpretazione restrittiva dell'art. 122, comma 1, Cost., atteso che le ineleggibilità ivi menzionate andrebbero così intese in relazione alle sole elezioni popolari e dirette e non anche a quelle indirette» Aggiunge poi che «la *ratio* delle ineleggibilità, chiaramente individuata alla lett. a), mal si adatterebbe ad organi ad investitura indiretta», ma alla fine riconosce che le Regioni comunque «possano dire la loro sul punto, individuando requisiti particolari per l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta ad opera del Consiglio». Secondo M. Olivetti (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 469, anche nel caso di un ritorno all'elezione consiliare «la competenza della legge statale e della legge regionale ex art. 122.1 sarebbe oltremodo dubbia, atteso che l'oggetto di tale disposizione sembrano essere solo elezioni popolari e dirette e non elezioni indirette». ↑
50. Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004. ↑
51. Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025. S. Staiano (2011), *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *federalismi.it*, 10, ha da tempo segnalato il fenomeno dei «partiti personali "regionali"» che «hanno costruito insediamenti, macchine organizzative, basi di consenso, fondate sulla rete di relazioni che il leader riesce a costruire nel rapporto con apparati istituzionali, organizzazioni sociali non partitiche, sedi del potere economico, valendosi della propria carica pubblica». ↑
52. Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025. ↑
53. Nella sentenza n. 211 del 2025 la Corte sottolinea che tali diritti e principi «caratterizzano la stessa forma di Stato» ed è per la connessione che il divieto in questione ha con tali principi che esso va ascritto ai principi generali dell'ordinamento. ↑
54. Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2019, nella quale i giudici di Palazzo della Consulta, pur ritenendo «effettivamente non pertinente l'analogia tra il divieto di rielezione dei consiglieri dell'ordine circondariale forense e quello relativo ai sindaci», sottolineano nondimeno che «la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche». ↑
55. C. Lavagna (1971), *Strutture democratiche contemporanee. Lezioni del Corso di Diritto costituzionale e comparato*, I, Roma, Edizioni Ricerche, 93, ↑
56. G. Boggero, *La lezione della Valle d'Aosta sul presidenzialismo regionale*, in *Il Foglio*, 21 novembre

2025, il quale sottolinea altresì che alla luce degli ultimi due Rapporti sullo stato della legislazione realizzati dalla Camera dei deputati «Valle d'Aosta e Bolzano siano gli enti territoriali in cui l'iniziativa legislativa è esercitata nella stragrande maggioranza dei casi dalla giunta e non dal consiglio, come sarebbe, invece, portato a immaginare chi idealizza il "figurino" della forma di governo parlamentare». Di una forma di governo parlamentare «a forte egemonia presidenziale» parla R. Louvin (2016), *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro–Regione,* in AA.VV., *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, ESI, 111. Anche Dario E. Tosi (2023), *La specialità della Valle d'Aosta oggi…tra passato e futuro*, in F. Cortese – J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 86 e 91, nel rilevare che «[*i*]l Governo regionale […] continua a permeare profondamente tutti gli ambiti della vita della comunità territoriale», segnala come «la formula politica istituzionalizzata che connota la Regione, rappresentata da quella profonda saldatura tra sistema politico e forma di autonomia politica territoriale, appare ancora saldamente operativa». ↑

57. Art. 44 Statuto regionale. ↑
58. Art. 4, d.lgs.lgt. n. 545 del 1945. ↑
59. Art. 21, legge n. 196 del 1978. ↑
60. Artt. 12 e 14 Statuto di Ateneo. ↑
61. Artt. 34, primo comma, Statuto regionale. ↑
62. Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1993. ↑
63. *Ibidem*. ↑
64. Per una complessiva disamina della quale si veda G. Pitruzzella (1989), *Forma di governo regionale*, in *Enc. Giur.*, XIV. ↑
65. Di cui E. Gizzi (1988), *Regione Valle d'Aosta*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 440, sottolinea «la complessità della figura» in ragione della «confluenza di funzioni "proprie", di funzioni "direttamente delegategli" dalla legge statale, di funzioni esercitate, quale presidente, nell'ambito delle "materie delegate alla regione" dallo Stato, di "funzioni statali decentrate"». Proprio alla luce dell'ampiezza di tali poteri A. Morrone, *Parere* pro veritate, cit., 7, ritiene che l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007 «si spiega logicamente, anche in un modello assembleare di governo senza l'elezione diretta del Presidente della Regione, come quello della Valle» giacché «[*s*]i può dire, correttamente, che a maggiori poteri, corrispondono maggiori limiti». ↑
66. C. Fusaro (2001), *Il limite al numero di mandati. Esperienza italiana e modello americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 782. Con riguardo ai sindaci L. Vandelli, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle disposizioni legislative concernenti l'elezione diretta del sindaco e del Presidente della Provincia*, Camera dei deputati, 23 gennaio 2001, osserva come sia bensì «vero che tutti i paesi europei che sono privi di limitazione dei mandati sono in larghissima misura retti dal sistema di elezione del sindaco da parte del consiglio, però se usciamo dal dato giuridico formale e guardiamo alla sostanziale personalizzazione e concentrazione del potere in capo al sindaco non credo affatto che il sindaco italiano, nonostante la sua elezione diretta, abbia una concentrazione di potere superiore a quella del sindaco francese, nonostante la sua elezione indiretta». ↑
67. Come da ultimo in Ungheria dove le torsioni in senso autoritario sperimentate dal regime parlamentare durante i governi di Orban hanno portato il Parlamento ad introdurre il divieto per il Primo ministro di svolgere più di due mandati anche non consecutivi. Cfr. *A Budapest passa la norma "anti-Orban"*, in *Avvenire*, 17 giugno 2026. Sulle trasformazioni della forma di governo parlamentare ungherese durante l'era Orban si veda F. Tanács-Mandák (2022), *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in *Nomos*, 3. ↑
68. F. Musella, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, cit., 101. ↑
69. Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. ↑
70. Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2019. ↑
71. N. Lupo, *Parere* pro veritate, cit., 9, il quale tuttavia aggiunge che «le restanti finalità perseguite dal divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Regione direttamente eletti posto dal legislatore statale e ribadito dai legislatori regionali, espressamente riconosciute come di rilievo costituzionale dalla giurisprudenza costituzionale, non paiono replicabili in casi siffatti». ↑
72. E. Grosso, *Parere* pro veritate, cit., 14. ↑
73. Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2023. ↑
74. Secondo Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2023, «in presenza di una questione concernente il

bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del *test* di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi». ↑

75. *Contra* N. Lupo, *Il divieto di terzo mandato (per i vertici esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonomia di Trento*, cit., 1777, secondo cui norme del genere nell'ambito delle forme di governo parlamentari «appaiono discutibili tanto sul piano dell'opportunità quanto su quello della conformità alla Carta costituzionale, come interpretata dalla Corte, anzitutto per contrasto con il criterio di proporzionalità, trattandosi di limitazioni del diritto di elettorato passivo e del diritto di accedere alle cariche pubbliche non proporzionate rispetto agli obiettivi con esse perseguiti». ↑
76.

Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. ↑