

È incostituzionale la legge della Regione Campania che consente al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di candidarsi per un terzo mandato

Con la sentenza n. 64 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16 "*Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165*", per violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f, della legge 2 luglio 2004, n. 165 "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*", avente a oggetto il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

La disposizione impugnata stabilisce che non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi. Il periodo successivo specifica che, ai fini applicativi, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 2, comma 1, della legge 165/2004 dispone, invece, la 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 (lettera f).

Ad avviso del governo ricorrente, il divieto costituisce un principio «autoapplicativo» e «immediatamente operativo», che non richiede alcuna specificazione a opera del legislatore regionale. Inoltre, la ratio sottesa a tale divieto risponderebbe all'esigenza di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del «fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento».

La Corte, dopo aver ricostruito il contesto storico e normativo nel quale è stato introdotto il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, ricorda come il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie «sistema di elezione» e «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Tali materie, infatti, sono disciplinate «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», che stabilisce anche la «durata degli organi elettivi».

Al momento della riforma costituzionale del 1999, con cui il legislatore nazionale ha introdotto il nuovo modello elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo aveva già fatto ingresso nel nostro ordinamento per i sindaci e i presidenti delle province eletti a suffragio universale e diretto (art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»), ma solo con la legge 165/2004 è stato importato anche nel sistema di elezione dei presidenti delle giunte regionali.

Con riguardo alle cariche pubbliche, la Corte si è spesso pronunciata in ordine alla previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente, affermando che il principio riflette una scelta normativa idonea a 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.

Per la Corte, anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta un bilanciamento tra contrapposti principi, rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, con il

parametro interposto, lo ha considerato un «temperamento “di sistema” rispetto all’elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare».

Secondo la Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo, da qualificarsi come causa di incandidabilità, atterrebbe alla forma di governo, rimessa all’autonomia statutaria, ai sensi dell’art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell’ineleggibilità di cui all’art. 122, primo comma, Cost., da cui conseguirebbe l’illegittimità costituzionale del parametro interposto.

Non di questo avviso, invece, i giudici costituzionali, secondo cui il divieto posto dal legislatore statale non può considerarsi costituzionalmente illegittimo in quanto attinente alla forma di governo e, dunque, rimessa dall’articolo 123, primo comma, della Costituzione all’autonomia statutaria delle regioni ordinarie. La nozione di forma di governo attiene, infatti, alla definizione dei rapporti tra gli organi politici della Regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

Indipendentemente dagli spazi di intervento del legislatore regionale, la Corte ha ritenuto che la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell’art. 122, primo comma, Cost. riguardi anche la situazione di quei presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi, così incorrendo nel divieto posto dall’art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004.

Pur ammettendo che l’istituto in esame opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità (come per le prime, infatti, la condizione ostativa all’elezione del Presidente della Giunta regionale che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall’interessato, a differenza delle cause di ineleggibilità rimovibili «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni» che le determinano, «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito»), tale aspetto appare alla Corte recessivo rispetto all’elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione “storica” dell’ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati. Inoltre, alla luce dell’identità di *ratio* sottesa ai casi di ineleggibilità “classiche” e a quella qui in esame, deve ritenersi che la locuzione «casi di ineleggibilità» del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall’art. 122, primo comma, Cost. ricomprenda anche il divieto del terzo mandato consecutivo

Aggiunge la Corte che l’obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali. In via generale, può essere infatti riconosciuta la natura di principio fondamentale anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale.

Il divieto del terzo mandato consecutivo ha siffatta natura, perché, come è generalmente proprio di tutti i divieti, esprime un precetto in sé specifico, che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale, al quale, pur tuttavia, restano degli spazi “interstiziali” di regolazione.

E comunque il principio non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l’articolo 2, comma 1, lettera f), della l. 165/2004, per aver ancorato l’applicazione del principio in esame all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Per la Consulta, a fronte dell’obbligo – e non della facoltà - di conformarsi al principio fondamentale di cui trattasi, il richiamo alla «normativa regionale» non va inteso come avente a oggetto una legge regionale che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo, ma come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale anche non espressamente disciplinante i casi di ineleggibilità.

Ne consegue che leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge numero 165 del 2004 non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.

Pertanto, con l'adozione delle prime leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, da un lato, le regioni medesime potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato regolamentando gli spazi "interstiziali", ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata.

Dall'altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le regioni ordinarie – nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta – hanno 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. Tale conclusione è coerente con la funzione attribuita al divieto in questione. Esso 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. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004. Da quanto premesso consegue che le suddette leggi regionali e quelle successive non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.

8.– Nel caso della Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale, la quale non solo non reca alcuna disposizione che a esso deroghi (né avrebbe potuto prevederla, perché sarebbe stata altrimenti costituzionalmente illegittima per violazione del più volte richiamato principio fondamentale), ma all'art. 1, comma 3, contiene un rinvio, «in quanto compatibili con la presente legge, [al]le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia». La disposizione oggi impugnata, che dopo vari anni ha introdotto una specifica deroga escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone, vieppiù, in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'art. 122, primo comma, Cost.

9.– Deve aggiungersi che nessun rilievo può essere attribuito alla circostanza, dedotta dalla Regione resistente, che analoghe leggi regionali volte a impedire l'operatività del principio del terzo mandato consecutivo non sono state impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Questa Corte ha più volte chiarito non solo che «[l]ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate», ma anche che «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate» (sentenza n. 128 del 2023; in termini, tra le più recenti, sentenze n. 118 e n. 114 del 2023). Ciò anche in riferimento a leggi di altre regioni (sentenze n. 19 del 2023, n. 24 del 2022, n. 107 del 2016 e n. 59 del 2006), la cui eventuale illegittimità costituzionale, del resto, ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall'ordinamento, in via incidentale.

Nel caso della Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge della Regione Campania 4/2009. La disposizione impugnata si pone, dunque, in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione nella parte in cui ha introdotto, a distanza di anni, una specifica deroga al divieto, escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente - che ha già svolto due mandati consecutivi - di partecipare alle prossime elezioni e di essere eventualmente rieletto.

Dall'altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le regioni ordinarie - nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta - hanno 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.

La Corte costituzionale ha infine chiarito che nessun rilievo può essere attribuito alla circostanza che analoghe leggi regionali volte a impedire l'operatività del principio del terzo mandato consecutivo non sono state impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri, fermo restando che la loro eventuale illegittimità costituzionale ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall'ordinamento, in via incidentale.