

Osservatorio sulle fonti

INTRODUZIONE E CONTESTUALE SOSPENSIONE DI UN PRINCIPIO FONDAMENTALE

di *Giovanni Di Cosimo**

SOMMARIO: 1. La strana sorte di un principio fondamentale. - 2. Un (piccolo) limite al potere. - 3. Una questione controversa. - 4. Sospetta incostituzionalità.

1. Una recente legge della Regione Marche recepisce il principio fondamentale relativo al divieto del terzo mandato per i presidenti eletti direttamente¹. Tuttavia la medesima legge aggiunge un'altra previsione in forza della quale il divieto del terzo mandato si applica a partire dalla legislatura successiva. In altre parole, la legge recepisce il principio del divieto di terzo mandato e allo stesso tempo ne rinvia l'applicazione².

La sospensione del principio comporta che il divieto di terzo mandato non si applica proprio quando esistono le condizioni di fatto che ne richiederebbero l'applicazione. E infatti, dopo poche settimane dalla legge, il Presidente Spacca annuncia la sua candidatura per il terzo mandato consecutivo (circostanza che in concreto non si è poi realizzata soltanto perché non è stato rieletto).

2. Il divieto del terzo mandato consecutivo per i presidenti delle regioni eletti direttamente è stato introdotto dal legislatore statale ben undici anni fa. Il divieto costituisce uno strumento di limitazione del potere politico nella prospettiva – quanto mai opportuna di questi tempi – di evitare eccessi di personalizzazione ai vertici degli esecutivi³. La previsione della legge 165/2004 rientra nella materia elettorale, e al contempo incide sul piano della forma di governo⁴. Naturalmente, considerata in questa seconda prospettiva,

* Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata.

¹ Lr 5/2015 che modifica la legge elettorale 27/2004.

² Anche altre Regioni hanno recentemente recepito il principio ma non ne hanno rinviato l'applicazione (cfr. Lr Emilia-Romagna 21/2014 art. 7; Lr Toscana 51/2014 art. 12.5).

³ Sul tema rinvio a G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni*, Milano, 2014.

⁴ Cfr. C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2002, 92; C. TUCCIARELLI, *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in *Federalismi.it*, 10/2005. Per questo motivo si ritiene che la previsione di limiti ai mandati dovrebbe essere disciplinato dallo statuto regionale, contrariamente a quanto sostiene la giurisprudenza costituzionale (M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 451; F. Drago, *Commento all'articolo 2*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2005, 60 s.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 279; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, 138).

Osservatorio sulle fonti

se ne può contestare l'opportunità, ma sta di fatto che dal 2004 il divieto è contemplato dal nostro ordinamento e assume il significato di un limite al potere del vertice dell'esecutivo regionale onde favorire il ricambio della classe dirigente⁵. Peraltro non risulta che in questi anni sia stato applicato ai vari casi di candidature al terzo mandato consecutivo che si sono presentati.

La legge qualifica espressamente il divieto come un principio fondamentale che, secondo la dinamica tipica delle materie concorrenti, rimanda al legislatore regionale. Ma l'estensione dello spazio di intervento concesso a quest'ultimo è piuttosto controversa.

3. La questione del terzo mandato si è posta concretamente nelle regioni Lombardia ed Emilia Romagna in vista delle elezioni del 2010⁶. I giudici chiamati ad esprimersi relativamente a questi casi non hanno rinvenuto ragioni per opporsi al terzo mandato dei presidenti in carica (Formigoni ed Errani). In particolare, la Corte d'appello di Milano ha ritenuto che il principio del divieto di terzo mandato: a) non sia immediatamente precettivo; b) diventi operativo solo se viene recepito dal legislatore regionale; c) si applichi a partire dalle elezioni del 2015⁷.

Secondo la tesi opposta il divieto sarebbe applicabile anche in assenza della legge regionale⁸. In effetti, per come è fraseggiato dalla legge 165/2004, il principio ha carattere puntuale e analitico e dunque costituisce una previsione autoapplicativa⁹. Più in generale, è ben possibile che i principi fondamentali siano autoapplicativi, in particolare

⁵ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali* cit., 92; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 465. Una recente pronuncia della Cassazione relativa all'analoga norma sul limite dei mandati dei sindaci chiarisce che il divieto mira ad impedire «la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» e intende «favorire il ricambio delle persone chiamate a ricoprire la carica» (Cass. civ., sez. I, 6128/2015). Ascrivibile a una *ratio* diversa è il divieto di cumolo delle cariche, ossia l'incompatibilità fra la carica di consigliere regionale e di componente di organi politici degli enti locali che, secondo la Corte costituzionale, è funzionale ai principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (sentt. 143/2010, 249/2011, 67/2012, 180/2013).

⁶ E poi l'anno successivo nella Regione Molise dove il Presidente Iorio viene rieletto per la terza volta.

⁷ Sez. IV civ., sent. 1404/2011.

⁸ A. PERTICI, *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. III, Torino, 2006, 2436 s.; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in *Le leggi elettorali regionali*, a cura di M. RAVERARIA, Napoli, 2009, 43; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 2012, 364.

⁹ M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 2009, 507 s.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220; G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, 2013, 46; *contra* v. L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 marzo 2010.

Osservatorio sulle fonti

quando pongono divieti¹⁰.

Ad ogni modo, nell'economia della pronuncia della Corte d'appello decisivo è che la Regione Lombardia non abbia approvato una legge elettorale¹¹. I giudici sostengono che l'intervento regionale sia necessario anche perché la legge 165/2004 «lascia impregiudicate alcune questioni», quali la cessazione anticipata del mandato e la durata dell'intervallo che deve trascorrere prima che il Presidente che ha svolto due mandati consecutivi possa essere rieletto.

4. Il legislatore marchigiano dà vita a un'operazione elusiva del principio fondamentale che solleva dubbi sul piano della legittimità costituzionale¹². La sospensione del divieto del terzo mandato si pone in contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost. relativo alla potestà concorrente, il quale ammette l'intervento del legislatore regionale per attuare il principio fondamentale e non certo per impedirne l'immediata applicazione.

Al fine di valutare la legittimità del rinvio va considerato che il legislatore regionale non può derogare il principio del divieto di terzo mandato¹³. E il rinvio alla prossima legislatura costituisce proprio una deroga del principio fondamentale perché consente al Presidente in carica al momento della modifica legislativa di svolgere un terzo mandato. Fra l'altro, il rinvio contrasta con l'argomento della Corte d'appello di Milano secondo cui il principio del divieto del terzo mandato diviene applicabile a partire dalle elezioni 2015¹⁴.

Nonostante che il contrasto fra la previsione regionale e il principio fondamentale appaia piuttosto evidente, il Governo ha deciso di non impugnare la legge regionale in «considerazione degli ampi margini tecnico-giuridici di incertezza»¹⁵. Effettivamente il legislatore regionale dispone di un certo spazio d'intervento in virtù dell'ambiguo rimando della legge 165/2004 che prevede la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo «sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Un simile rimando va però interpretato; si tratta di capire come il legislatore regionale possa riempire quello spazio senza violare il principio fondamentale. Coerente con il principio sarebbe per esempio disciplinare i due aspetti integrativi indicati dalla Corte d'appello di Milano, ossia cessazione anticipata del mandato e durata dell'intervallo fra lo scadere del secondo mandato consecutivo e una nuova candidatura. Non si può invece dire la stessa cosa per la previsione del rinvio che, impedendo l'immediata applica-

¹⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 333 s.

¹¹ Il divieto di terzo mandato è stato poi introdotto dalla lr 17/2012 (art. 1.10).

¹² Sull'incostituzionalità di una previsione che ritardi l'operatività del principio cfr. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 111.

¹³ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004, 729; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"* cit., 117.

¹⁴ Su questo argomento cfr. S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009.

¹⁵ Comunicato del Consiglio dei ministri n. 60 del 21 aprile 2015.

Osservatorio sulle fonti

zione del principio, è incoerente con il suo chiaro contenuto dispositivo.

Insomma, in considerazione dei seri indizi di incostituzionalità del rinvio sarebbe stato opportuno sottoporre la questione alla Corte costituzionale. Certo, la decisione governativa di impugnare le leggi regionali ha carattere (anche) politico e dunque il Governo può esercitare facoltativamente il potere di ricorso. Ma ciò non esime dalla necessità di una congrua motivazione sugli argomenti di diritto che inducono al ricorso¹⁶. Esigenza che, *mutatis mutandis*, vale anche per l'ipotesi speculare che il Consiglio dei ministri decida di non impugnare, ma che per la legge marchigiana non è stata soddisfatta visto che disponiamo solo del vago riferimento ai margini di incertezza della questione¹⁷.

¹⁶ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 256.

¹⁷ Si può aggiungere che la necessità della congrua motivazione vale in particolare quando il ricorso governativo assuma il significato di garanzia dell'integrità dell'ordinamento costituzionale, come sarebbe nel caso del divieto del terzo mandato che è funzionale all'equilibrio della forma di governo regionale, ancor prima che di tutela della sfera di competenza legislativa dello Stato (sulla distinzione cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 325 secondo i quali il ricorso statale può assumere un significato di «valenza obiettiva di garanzia di legittimità» oppure di «valenza soggettiva di difesa di interessi di parte»).