

Alessandro Lauro

**IL DIVIETO DEL TERZO MANDATO
FA IL *B/S*: UN'OCCASIONE PER
RIDISCUTERE LA FORMA DI
GOVERNO REGIONALE**

Estratto



Lefebvre Giuffrè

SENTENZA (5 novembre 2025) 30 dicembre 2025 n. 211 — Pres. Amoroso — Red. Pitruzzella — Pres. Cons. ministri — Provincia autonoma di Trento.

[7684/332] Trentino-Alto Adige - Province - Elezioni - Innalzamento, mediante novella della legge statutaria, del limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Provincia (tre, in luogo di due) nonché del numero di mesi, anche non continuativi, nell'esercizio delle funzioni, per l'operatività del divieto (settantadue, in luogo di quarantotto) - Violazione del principio dell'ordinamento giuridico del divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 2, 3, 48 e 51; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 47; testo di legge della Provincia di Trento, approvato a norma dell'art. 47 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 1, commi 1 e 2).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Le disposizioni impugnate, modificando il comma 2 dell'art. 14 l. prov. Trento 5 marzo 2003, n. 2, innalzano, rispettivamente, da due a tre i mandati consecutivi che possono essere svolti dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da quarantotto a settantadue i mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali necessari perché operi l'introdotta divieto del quarto mandato, così ponendosi in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo ed eccedendo i limiti della competenza legislativa primaria in materia elettorale attribuita alla provincia dall'art. 47, comma 2, dello statuto speciale. Il divieto in questione non è imposto dalla Costituzione e tuttavia vale anche per le autonomie speciali, sia perché — allo stato attuale della legislazione — deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento, sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. La connessione del divieto in questione con i diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell'ordinamento, che si impongono, quali limiti alla loro potestà legislativa primaria, a quelle autonomie speciali, come la Provincia autonoma di Trento, la cui forma di governo si caratterizza, al pari di quella delle regioni ordinarie, per l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri. Anche nel loro caso, infatti, la regolamentazione del limite ai mandati consecutivi, in primo luogo, incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente regionale (o provinciale), e individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale. In secondo luogo, ricorre l'esigenza democratica di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Il rispetto del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive non comporta il disconoscimento della competenza legislativa primaria in materia elettorale delle autonomie speciali, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e

generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza. Del resto, 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 l. 2 luglio 2004, n. 165 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., tra i quali — per la sua ratio di temperamento di sistema dell'elezione diretta e di punto di equilibrio tra contrapposti diritti e principi fondamentali — deve annoverarsi quello del divieto del terzo mandato consecutivo recato dall'art. 2, comma 1, lett. f). Nemmeno possono ravvisarsi peculiari condizioni locali atte a giustificare un regime derogatorio nelle circostanze che, per la Provincia autonoma di Trento, il principio del simul stabunt simul cadent è parzialmente attenuato ed è prevista una mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori. Le ipotesi di parziale deroga al principio del “simul simul”, sono marginali e non in grado di mutare l'assetto di fondo dei rapporti tra poteri proprio della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente. Anche la previsione della mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori, pur costituendo un parziale limite al potere del Presidente di (nomina e) revoca dei componenti della Giunta, non è idonea a stravolgere l'impianto di fondo del sistema della sua elezione diretta. Tale sistema, infatti, resta pur sempre caratterizzato non solo da ampi residui poteri del Presidente medesimo nei confronti del Consiglio regionale e della Giunta, ma anche dal suo plus di legittimazione derivante dall'investitura popolare diretta e dal connesso rischio di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere (sentt. nn. 189 del 1971, 235 del 1988, 539 del 1990, 288 del 2007, 143 del 2010, 294 del 2011, 134 del 2018, 60 del 2023, 196 del 2024, 64, 148 del 2025) (1).

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in G.U. n. 23 del 4 giugno 2025, 1ª serie spec.

(1) Nella giurisprudenza costituzionale, sugli istituti dell'ineleggibilità, incandidabilità ed incompatibilità quali forme di limitazione del diritto di accesso alle cariche elettive, cfr. i precedenti e la dottrina richiamati nella nota alla sent. n. 35 del 2021. Successivamente, cfr. nota alla sent. n. 64 del 2025.

In specie, sul limite dei mandati consecutivi dei sindaci cfr. le note alle sentt. nn. 60 del 2023 e 196 del 2024. Sul tema, v. M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *www.dirittiregionali.it* 2023, n. 3; con riferimento alla forma di governo regionale, v. E. RINALDI, *Il limite del “terzo mandato” nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni* 2023, n. 6; C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come «ponderato contraltare» dell'elezione diretta*, in *www.osservatoriosullefonti.it* 2025, n. 2.

Sul limite dei mandati consecutivi con riguardo agli ordini professionali, v. sent. n. 173 del 2019, su cui cfr. l'osservazione di C. PINELLI, *In tema di divieto di rielezione per più di due mandati consecutivi dei componenti dei consigli circoscrizionali forensi*, in questa *Rivista* 2019, 2049 ss. Con riguardo al limite di mandati consecutivi in relazione agli organi direttivi centrali delle federazioni sportive nazionali v. nota alla sent. n. 184 del 2023.

Sul riparto di competenza fra Stato e Regioni in materia elettorale, all'indomani della legge cost. n. 3 del 2001, cfr. sentt. nn. 188 del 2011 e 151 del 2012.

A commento della sentenza pubblichiamo le osservazioni del prof. Nicola Lupo e del dott. Alessandro Lauro.

Il divieto del terzo mandato fa il *bis*: un'occasione per ridiscutere la forma di governo regionale.

1. «Niente è più esasperante di questa mania contemporanea che pretende di proteggere, attraverso la norma, degli adulti consapevoli da loro stessi» (1). Così, Guy Carcassonne, il più strenuo difensore della V Repubblica francese, commentò la limitazione dei due mandati presidenziali, introdotta dalla riforma costituzionale del 2008 nella Costituzione d'Oltralpe. La citazione ci riporta nel vivo della questione decisa dalla sentenza n. 211 del 2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale trentina che consentiva il terzo mandato consecutivo al Presidente della Provincia autonoma. Un "*bis*" dopo la sentenza apripista n. 64 dello stesso anno, con cui la Corte ha impedito che il Presidente uscente della Regione Campania potesse ripresentarsi alla terza elezione di seguito. Le parole scelte non sono casuali: nel caso campano, la Corte ha dichiarato illegittima la norma, dal carattere "interpretativo" e al tempo stesso *ad personam*, che pur tenendo fermo in principio il limite dei due mandati, rinviava al futuro la sua efficacia. Nel caso trentino, la legge provinciale introduceva espressamente *erga omnes* la possibilità di una terza elezione alla carica presidenziale. Nel primo caso, ci si trovava dinnanzi alla potestà legislativa di una Regione ordinaria; qui invece alla specialità regionale e provinciale che connota il Trentino Alto-Adige.

Queste decisioni hanno suscitato e susciteranno l'attenzione della dottrina (anche in questa rivista (2)), sicché pare opportuno limitare il presente commento ad alcuni qualificati profili che emergono dalla giurisprudenza costituzionale e che vale la pena sottolineare poiché ineriscono direttamente a concezioni fondamentali dell'ordinamento, quali la forma ed il tipo di Stato e la forma di governo (ancorché di impronta locale).

(1) G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Parigi 2017, 67 (traduzione nostra).

(2) Sulla sent. n. 64 del 2025 (concernente i limiti al mandato presidenziale in Campania) v. M. COSULICH, 'Dix ans, ça suffit'? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità, in *Federalismi* n. 29/2025; E. RINALDI, Il "terzo mandato" del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni sulla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale, in *Osservatorio Costituzionale* n. 5/2025. In questa Rivista v. retro 1770 N. LUPO, Il divieto di terzo mandato (per i vertici di esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonoma di Trento.

2. Il primo precipitato essenziale della sentenza potrebbe essere sommariamente sintetizzato così: l'Italia non è uno Stato federale. E — si potrebbe obiettare — nessuno l'ha mai dubitato. Eppure, questa giurisprudenza sui limiti dei mandati elettivi, soprattutto con riguardo all'autonomia speciale del Trentino, ce lo ricorda in maniera quasi brusca. Dopo la riforma del Titolo V, che ambiguamente prendeva a modello ripartizioni di materie tipiche degli Stati federali, la Corte ha fugato in plurime occasioni l'ipotesi che fosse venuto a crearsi un mosaico di "sovranità regionali" da accostare a quella nazionale. Lo ha ribadito in moltissime forme: per esempio, negando che i consigli regionali potessero appropriarsi del nome di "Parlamento" (3), disconoscendo l'esistenza di "popoli regionali" distinti da quello italiano (4) o che una Regione potesse indire un referendum per chiedere l'indipendenza (5). Persino pronunciandosi sulla (illegittima) legge elettorale n. 270 del 2005, ha sottolineato quanta differenza intercorra fra la rappresentanza politica nazionale e gli organi elettivi locali (6). Sicché, anche a tacere delle più recenti questioni riguardanti l'attuazione del regionalismo differenziato (7), gli esiti cui la Corte perviene non sono sorprendenti.

Di più, paiono anche condivisibili, proprio per la ragione di fondo: nell'ordinamento italiano la sovranità è unitaria, si condensa in un unico soggetto (il popolo italiano) e le sue declinazioni a livello territoriale rispondono pur sempre al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Ed il percorso che conduce alla necessaria omogeneità dei diritti politici sul territorio nazionale è piuttosto lineare. Da individui, si viene associati alla sovranità popolare per mezzo della cittadinanza. Se la sovranità è unitaria, lo deve essere pure lo *status* di cittadino, con i diritti politici (che sono diritti di partecipazione all'esercizio

(3) Si tratta in particolare delle sent. n. 106 e 306 del 2002, sul nome da attribuire ai Consigli regionali, su cui si v. i commenti di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*; A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, pubblicati in questa Rivista 2002.

(4) Si tratta della sent. n. 365 del 2007 (sul "popolo sardo") e della successiva n. 81 del 2018 (sulla "minoranza veneta"). Cfr. A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quaderni costituzionali* n. 3/2012.

(5) Cfr. sent. n. 118 del 2015 sul referendum consultivo veneto.

(6) Cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 *Cons. dir.*: «le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

(7) Plurimi i riferimenti alle esigenze di unità della *status* di cittadino si rinvencono nella sent. n. 192 del 2024, in particolare al punto 4 *Cons. dir. (omesse le citazioni interne)*: «L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. [...] Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei "popoli regionali" che siano titolari di una porzione di sovranità. L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali. Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. [...] Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione».

della sovranità) che ne conseguono. L'uguaglianza sancita dall'art. 51 Cost. esprime quest'esigenza di uniformità di *status* e quindi di possibilità di elezione dei cittadini.

Questa è la profonda differenza con ordinamenti federali *stricto sensu* (8), nei quali i livelli federati mantengono "bagliori di sovranità", poiché essa è stata solo parzialmente ceduta alla Federazione. Il che consente una quasi illimitata possibilità di scelta delle proprie forme istituzionali, con l'eventuale limite dell'omogeneità a principi fondativi della Federazione, cui gli Stati si sono vincolati (9). Se è sicuramente vero che nella pratica i quadri teorici dello Stato federale e dello Stato regionale sfumano (10), nel momento in cui si toccano i fondamenti primi di un ordinamento, essi inevitabilmente riaffiorano, conducendo ad esiti obbligatoriamente distinti.

Peraltro, se servisse andare alla ricerca di addentellati normativi, lo Statuto speciale del Trentino Alto-Adige ne offre alcuni di sicuro rilievo. Non a caso, la Regione speciale «è costituit[a...] entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione» (art. 1) e le sue facoltà legislative vanno esercitate «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali — tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali — nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4). Basta leggere gli *incipit* di qualche Costituzione federata per rendersi conto di quanto siano distanti (11). L'armonia con la Costituzione ed il rispetto dei principi dell'ordinamento repubblicano sono altresì ribaditi dall'art. 47, comma secondo, che abilita la c.d. "legge statutaria" a compiere le scelte fondamentali in materia di forma di governo. Mette conto evidenziare come il legislatore costituzionale degli Statuti speciali abbia distinto i principi dell'ordinamento repubblicano (privi di aggettivi) dalle norme *fondamentali* di riforma economico-sociale (12). A questo uso linguistico occorre dare un significato, poiché, se nel secondo caso si è voluta restringere l'interferenza della legislazione nazionale, nel primo non si opera alcuna selezione di quali principi conformino automaticamente gli ordinamenti speciali. Ad avviso di chi scrive, vi è poco da dubitare che quei principi riguardino *in primis* la vita politica delle comunità: lo suggerisce il richiamo all'unità *politica* della Repubblica, ma anche la circostanza che, della famosa tripartizione della solidarietà di cui all'art. 2 e dei rapporti disciplinati dalla prima parte della Costituzione, manchi il riferimento al "politico" e al "civile", mentre sono presenti gli ambiti economico e sociale. Lo conferma altresì il fatto che i principi siano evocati proprio in tema di organizzazione politica della Provincia, con rinvio alla legge statutaria.

Certo, resta il tema — non banale — di cosa si possa riconoscere come principio,

(8) Si v. per tutti G. VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.* XLIII, Milano 1990, 831 ss.

(9) Sul tema delle clausole di omogeneità si v. l'ampio lavoro di G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli 2017.

(10) Si v. il quadro di analisi offerto da P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2024, 5 ss.

(11) Prendiamo due soli esempi da Stati federali di lunga tradizione quali la Germania e gli Stati Uniti: la Costituzione della Baviera si apre, nell'art. 1, comma 1, con l'affermazione: «*Bayern ist ein Freistaat*»; l'art. 4 della Costituzione del Massachusetts sancisce: «*The people of this commonwealth have the sole and exclusive right of governing themselves as a free, sovereign, and independent State, and do, and forever hereafter shall, exercise and enjoy every power, jurisdiction, and right which is not, or may not hereafter be, by them expressly delegated to the United States of America in Congress assembled*».

(12) Su cui v. E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in questa *Rivista* 2017, 3051 ss.

secondo quali caratteri e chi sia abilitato a farlo (se la Corte, il legislatore nazionale o entrambi). Tuttavia, il dubbio, nel caso di specie, non sembra sussistere.

3. Il secondo punto riguarda l'esistenza stessa di limiti ai mandati successivi. La citazione di Guy Carcassonne in esergo, per quanto suggestiva, risulta poco precisa dal punto di vista storico. In effetti, la "mania" di restringere la successione di mandati ha radici ben più risalenti e la storia del diritto delle istituzioni politiche è costellata di questi tentativi. Nella Roma repubblicana, fu la *Lex Genucia de magistratibus* del 342 a.C. che sancì il divieto di ricoprire due cariche contemporaneamente e impose una vacanza di dieci anni prima di poter riassumere una magistratura (13). Tale intervallo fu portato a due anni dalla *Lex Villia annalis* del 180 a.C. (14) Nell'Italia medioevale dei Comuni, norme di questo tipo volte a fomentare la rotazione dei cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica erano assai frequenti (15). Un esempio evidente si vede nelle riforme di Andrea Doria, con le quali anche l'aristocratica Repubblica di Genova introdusse il divieto di immediata rielezione per il doge biennale uscente. Nel XVIII secolo, con l'avanzare del costituzionalismo e delle rivoluzioni borghesi, simili previsioni furono riprese nelle colonie americane che si apprestavano ad istituire l'Unione (16) e gli stessi Articoli di Confederazione si facevano carico di questa esigenza (17). Ancora, la prima Costituzione repubblicana francese del 1795 prevedeva un intervallo di cinque anni prima che un membro del Direttorio potesse nuovamente accedere alla carica (18)

(13) TITO LIVIO, *Ab Urbe condita*, VII, 42.

(14) Cfr. G. ROTONDI, *Leges publicae populi romani: elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani*, Milano 1952, 278.

(15) Gli esempi nel medioevo comunale italiano possono essere moltissimi. A titolo di esempio si v. quelli raccolti da A. DANI, *Gli Statuti dei comuni della Repubblica di Siena (secoli XIII-XV). Profilo di una cultura comunitaria*, Monteriggioni 2015, in particolare 193 ss. sulle rotazioni delle cariche municipali.

(16) Così la Costituzione della Virginia del 1776: «*A Governor, or chief magistrate, shall be chosen annually by joint ballot of both Houses [...] who shall not continue in that office longer than three years successively, nor be eligible, until the expiration of four years after he shall have been out of that office*». Similmente fece la Costituzione della Pennsylvania dello stesso anno (sez. 19: «*at the expiration of the time for which each counsellor was chosen to serve, the freemen of the city of Philadelphia, and of the several counties in this state, respectively, shall elect one person to serve as counsellor for three years and no longer; and so on every third year forever*»), la quale peraltro contiene pure la spiegazione di questa scelta: «*By this mode of election and continual rotation, more men will be trained to public business, there will in every subsequent year be found in the council a number of persons acquainted with the proceedings of the foregoing Years, whereby the business will be more consistently conducted, and moreover the danger of establishing an inconvenient aristocracy will be effectually prevented*». Pure la coeva Costituzione del Delaware conteneva una stretta previsione di non rieleggibilità per il Presidente (sez. 7: «*A president or chief magistrate shall be chosen by joint ballot of both houses' to be taken in the house of assembly [...] who shall continue in that office three years, and until the sitting of the next general assembly and no longer, nor be eligible until the expiration of three years after he shall have been out of that office*»).

(17) Ciò valeva tanto per i delegati degli Stati al Congresso (art. V: «*no person shall be capable of being delegate for more than three years, in any term of six years*») quanto per il Presidente di questo (art. IX: «*provided that no person be allowed to serve in the office of president more than one year in any term of three years*»).

(18) Così la *Constitution du 5 fructidore An III* del 1795 all'art. 138: «*Aucun des membres sortants [du Directoire, ndr. ne peut être réélu qu'après un intervalle de cinq ans*».

e su questa scorta si orientava anche la Costituzione dell'effimera Repubblica romana del 1849 (19).

Nel primo Dopoguerra, si ebbe la grande eccezione della Repubblica di Weimar, dove si consentiva la rielezione *sine die* del *Reichspräsident* (20), a fronte di altri testi che consentivano una sola possibilità di rielezione, come la Costituzione austriaca del 1920 (21). Nel secondo Dopoguerra, sia la Costituzione francese del 1946 (22), sia la *Grundgesetz* tedesca (23) limitano la rieleggibilità dei rispettivi Presidenti ed in ciò la Costituzione italiana, silente sul punto della rielezione presidenziale, rappresenta un'eccezione (24). È sempre nel secondo Dopoguerra, dopo la terza presidenza Roosevelt, che la Costituzione degli Stati Uniti viene modificata dal XXII emendamento, sancendo il limite assoluto di due mandati.

Oggi si ritrova il limite del doppio mandato in tutte le Costituzioni che prevedano l'elezione diretta del Capo dello Stato da parte del corpo elettorale.

Queste brevissime notazioni storiche ci ricordano che limiti di rieleggibilità, per quanto configurabili in maniera diversa (25) e per cariche di diversa natura (26), sono connaturati a qualunque fenotipo di "governo limitato" e plurale sia emerso nella storia. La Corte cita un passaggio di un'opinione della Commissione di Venezia: ma, come si vede anche da questa veloce rassegna, esiste un patrimonio costituzionale quasi millenario che depone a favore di una restrizione della rieleggibilità successiva. È una massima di esperienza antica quella che vede nell'illimitata durata di una carica politica il rischio di una concentrazione del potere capace di rompere l'equiordinazione fra i pari che partecipano all'amministrazione della cosa pubblica.

Come si tramuta questa massima in un principio generale dell'ordinamento repubblicano contemporaneo?

In primo luogo, il legislatore nazionale ha compiuto una scelta di fondo: le limitazioni ai mandati riguardano esclusivamente cariche elettive di natura amministrativa. Riguardano, cioè, l'effettiva attribuzioni di poteri esecutivi, di governo, in ambiti

(19) Art. 34: «L'ufficio dei consoli dura tre anni. Ogni anno uno dei consoli esce d'ufficio. Le due prime volte decide la sorte fra i tre primi eletti. Niun console può essere rieletto se non dopo trascorsi tre anni dacché uscì di carica».

(20) Art. 43: «*Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig*».

(21) Art. 60: «(1) *Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung gemäß Artikel 38 in geheimer Abstimmung gewählt*. (2) *Seit Amt dauert vier Jahre. Eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig*».

(22) Art. 29: «*Le président de la République est élu par le Parlement. Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois*».

(23) Art. 54, comma 2: «*Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. Anschließend Wiederwahl ist nur einmal zulässig*».

(24) Sulla contestualizzazione delle Costituzioni nel Dopoguerra v. G. AMATO, *La Costituzione italiana fra le Costituzioni del dopoguerra*, in *Riv. trim. dir. publ.* 2008, oggi in *Id.*, *Le istituzioni della democrazia*, Bologna 2015, 79 ss. L'A. ritiene giustamente che la Costituzione italiana fosse maggiormente accomunabile a quella francese. L'elemento che qui si mette in evidenza è che, malgrado la scarsa razionalizzazione del Testo francese, una regola sulla rieleggibilità presidenziale esisteva, diversamente — come è ben noto e ormai sperimentato — dal caso nostrano.

(25) La prima distinzione da tracciare è qualitativa: il limite di mandati può essere assoluto, generando così un'ineleggibilità perpetua una volta esauriti i mandati possibili (come nel caso del Presidente degli Stati Uniti), o relativo, giacché l'ineleggibilità può essere temporanea se viene richiesta solo una pausa nella consecutività dei mandati.

(26) L'oggetto principale di limitazione è la detenzione di cariche con funzioni esecutive: il che in realtà rimetterebbe al centro la disquisizione relativa alla reale appartenenza dei Capi di Stato parlamentari al potere esecutivo.

diversi. Paradigmatica a questo proposito fu la scelta di limitare il mandato sindacale, una volta che esso venne fatto derivare dal suffragio universale e diretto (27). E questa caratteristica, in fondo, si mutua anche in contesti di “governo settoriale”, ma pur sempre connesso ad un rapporto “fiduciario” fra eletti ed elettori, come nel caso degli ordini professionali (28). Non è un caso che i limiti alla rieleggibilità vengano ricondotti all’endiadi dell’art. 97 Cost., cioè all’“imparzialità e buon andamento dell’amministrazione” (29). È proprio la relazione diretta fra chi amministra e chi è amministrato che può generare dinamiche di tipo clientelare che, per un verso, distolgono il governante dal perseguimento dell’interesse pubblico, indirizzandolo alla promozione degli interessi privati che si rendono maggiormente riconoscibili per assicurare la rielezione. Dall’altro, l’elettore si lascia blandire da chi detiene il potere o, peggio, non è spinto a partecipare all’elezione perché avverte di essere escluso da una rete. Tutto ciò genera un quadro che sfavorisce l’*outsider* che provi a competere con chi controlla le leve del potere (con la visibilità che ne consegue) in un determinato momento storico. I limiti alla rieleggibilità sono quindi uno strumento volto a riequilibrare la parità di *chances* fra eguali che concorrono per un determinato ufficio pubblico.

Se tali limiti vengono letti in questa luce e si ancorano tanto alla democraticità delle competizioni elettorali, quanto alle modalità di esercizio del potere conquistato o da riconquistare per via elettorale, va puntualizzata l’affermazione della Corte, in base alla quale le limitazioni in parola non sarebbero imposte dalla Costituzione, ma rientrerebbero nella discrezionalità del legislatore ordinario. A questo proposito la rilettura della prima sentenza sul limite dei mandati dei sindaci (sent. n. 60 del 2023) supporta la conclusione che la discrezionalità riguardi il *quantum* dei mandati successivamente ricopribili, non l’*an* della loro limitazione. E pure persino al *quantum*, la pronuncia del 2023 sottolineò cristallinamente che la limitazione del numero di mandati — per darsi tale e dunque per rispondere ad un’esigenza assunta come costituzionale — non poteva che coprire una possibilità ristretta di ripetizioni, in diretta connessione alla durata di ciascun mandato. “Limitare” i mandati a quattro significa potenzialmente consentire un ventennio di ininterrotto governo di una determinata persona. E se un tempo era “la natura” (30) a porre un limite intrinseco alla successione dei mandati, oggi non è affatto scontato che una persona d’età sufficientemente matura (si prenda a titolo d’esempio i quarant’anni richiesti per l’elezione al Senato) non possa ricoprire in salute e nel pieno delle forze una carica pubblica per un lungo periodo di tempo.

(27) Art. 2, l. 25 marzo 1993, n. 81.

(28) Si v. Corte cost., sent. n. 173 del 2019, sull’elezione dei consigli degli ordini circondariali forensi. Si noti che tuttora esistono ordini professionali (come quello dei medici) per i quali le limitazioni sono parziali: si v. l’art. 2 del d.lgs. CPS n. 233 del 1946, dove la limitazione riguarda l’elezione, all’interno del Consiglio, alle cariche istituzionali interne, ma nessuna regola è prevista per la rielezione dei membri del Consiglio stesso, salva una vaga responsabilizzazione dei singoli ordini cui è richiesto di favorire «il ricambio generazionale» (art. 2, comma 2).

(29) Sent. n. 173 del 2019, punto 3.1.3.3: «Il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all’interno dell’organo, immettendo “forze fresche” nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l’ampliamento e la maggiore fluidità dell’elettorato passivo); e — per altro verso — blocca l’emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza; e ciò in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, anche nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, riferito agli ordini forensi, e a tutela altresì di valori di autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione della sua diretta inerenza all’amministrazione della giustizia e al diritto di difesa».

(30) G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., 67.

In definitiva, se è vero che il legislatore nazionale ha sancito il limite del doppio mandato e non è escluso che possa innalzarlo, *est modus in rebus*: un limite che negasse sé stesso sarebbe intrinsecamente irragionevole e quindi illegittimo.

4. L'ultimo punto riguarda la forma di governo ad elezione diretta del vertice esecutivo, una forma di governo squilibrata che anche la Corte sembra riconoscere come tale. Invero, già nella sentenza n. 60 del 2023 sulla rieleggibilità dei sindaci questo dato emergeva senza ambiguità: non solo il limite dei mandati costituisce estrinsecazione di principi democratici di alternanza al potere, ma nel caso specifico del sistema di governo comunale costituiva uno dei bilanciamenti essenziali a temperare l'elevato tasso di personalizzazione del sistema determinato dall'elezione diretta accompagnata — salvo il famoso caso dell'“anatra zoppa” (31) — dall'attribuzione di un premio di maggioranza dei seggi consiliari.

La sentenza n. 64 del 2025 ha precisato ulteriormente questo elemento, applicandolo al sistema regionale, dove gli squilibri sono ancora più avvertiti, giacché: *a)* non è previsto il ballottaggio per l'elezione del Presidente e quindi nemmeno per l'attribuzione del premio di maggioranza; *b)* non è previsto uniformemente il caso del “presidente minoritario”, che può darsi solo laddove il premio assegnato non risulti sufficiente a garantire la maggioranza; *c)* la Regione è configurata come ente politico, non meramente amministrativo, potendo legiferare ed avendo poteri di impulso e/o condizionamento della politica nazionale (come l'iniziativa legislativa, quella referendaria, la possibilità di impugnare leggi dello Stato, la partecipazione ai moduli di leale collaborazione che interferiscono con atti legislativi o regolamentari nazionali).

Il passo compiuto nella sentenza n. 211 è ancora più significativo ed è offerto da un improvvido argomento della Provincia di Trento, la quale tentava di accreditare l'esistenza di situazioni locali, differenziate dal contesto nazionale, le quali, oltre a legittimare l'autonomia speciale, avrebbero spinto pure per una configurazione temporale diversa dei mandati politici.

Qui la Corte ribalta la prospettiva, osservando che il legislatore costituzionale ha scelto di mantenere l'elezione consiliare del Presidente in quei territori (Valle d'Aosta, Alto Adige) dove è più significativa la presenza di minoranze linguistiche-culturali «*sulla base del presupposto implicito che quelle minoranze trovino una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela (non in un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto ma) nel Consiglio provinciale e regionale, ossia in un organo collegiale*». La Corte sembra così riconoscere (e nemmeno troppo velatamente) che l'elezione consiliare, dunque la versione parlamentaristica della forma di governo provincial-regionale, contiene in sé un *quid pluris*, un'idea democratica più sofisticata che si rende necessaria proprio per tutelare le minoranze. Nella spiegazione del giudice costituzionale queste minoranze sono esclusivamente linguistiche, ma il principio opera egualmente a prescindere dall'aggettivo che si voglia inserire: qualunque minoranza trova «una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela» in un organo collegiale che investe l'organo esecutivo, tanto più se questo organo collegiale è formato sulla base di una rappresentazione fedele degli orientamenti elettorali, cioè non alterata dall'attribuzione di premi di maggioranza.

Non pare un caso che, subito dopo questa affermazione, la Corte si soffermi su “profili non dedotti dalla resistente”, scovando nell'assetto statutario del Trentino

(31) Per un'analisi della giurisprudenza amministrativa sul punto si v., volendo, A. LAURO, *Il rapporto tra rappresentatività e governabilità degli enti locali nella giurisprudenza amministrativa: alcune notazioni critiche*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli 2020, 119 ss.

almeno due previsioni che sembrano dipartire dal modello rigido del *simul stabunt, simul cadent*. Modello rigido anche perché ulteriormente irrigidito proprio dalla giurisprudenza costituzionale che mise, in particolare con la sent. n. 2/2004 (32), pesanti freni alla “capacità inventiva” ed esperimentale delle Regioni.

Quest’ultima parte della motivazione è assai interessante: la Corte usa codesti argomenti per mostrare che i temperamenti trentini al *simul-simul* non ne cambiano i connotati di forma di governo “sbilanciata”, nella quale continua a vedersi il «*rischio di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere*».

Se ne possono trarre due conseguenze.

La prima è che il fulcro dello sbilanciamento resta l’elezione diretta, accompagnata dal premio di maggioranza consiliare: per quanto si possa intervenire su ipotesi residuali, questo abbinamento è di per sé non raddrizzabile. Il che giustifica sempre e comunque la limitazione dei mandati consecutivi.

La seconda, però, è che sembrano aprirsi spiragli per le Regioni che volessero provare qualche intervento di correzione, volto ad allentare gli effetti draconiani del *simul-simul*, laddove si verificassero circostanze specifiche che non intacchino la sostanza politica della “presunzione di consonanza” connessa all’elezione diretta e simultanea di Presidente e Consiglio (33).

5. I critici della forma “presidenziale all’italiana” trovano ormai nella giurisprudenza costituzionale della Corte validi argomenti per sostenere le loro posizioni, a dire il vero ormai sempre più “residuali” a fronte di tendenze che reclamano arrangiamenti simili anche a livello nazionale.

Le parole del giudice costituzionale arrivano in realtà dopo la fine del “miraggio maggioritario”, alla base prima dell’elezione diretta del sindaco e poi del Presidente della Regione. Un miraggio che riteneva di “ridare lo scettro” al popolo (34), di rivitalizzare la democrazia italiana rompendo la partitocrazia entrata in crisi con Tangentopoli. Il che, all’evidenza, non è accaduto: l’elezione diretta non ha incrementato la partecipazione popolare sul medio periodo (35); la stabilità degli organi di governo è presunta, ma poi dipende essenzialmente dalla situazione personale del vertice eletto; la crisi del sistema partitico tradizionale non ha determinato la fine della lottizzazione politica, anche a livello locale.

Di questo, ormai la giurisprudenza costituzionale è avveduta e, benché la Corte non abbia di per sé mezzi per invertire un processo che appare scarsamente reversibile, nondimeno ha la possibilità di mantenere fermi i contrafforti che evitano uno sbilanciamento ancor peggiore e di aprire la strada a puntuali manutenzioni che provino a contenerlo o a ridurlo. E il pensiero non può che correre inevitabilmente alle legislazione elettorale, la quale — sicuramente non per previsione costituzionale, ma nemmeno in base all’attuazione della legislazione elettorale di principio — non richiede

(32) Si v. per tutti le critiche di L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni* 2004, 920 ss.

(33) Sulla forma di governo regionale si v. S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano 2010.

(34) L’espressione è stata resa celebre in particolare da G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari 1985.

(35) Lo ha ben evidenziato G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni* 2015, 734 ss.; Id., *Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, Napoli 2024, 281 ss.

l'esistenza di premi *majority assuring*, dato che il sistema elettorale deve essere identificato dimodoché «agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicurati la rappresentanza delle minoranze» (36).

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

La sent. n. 211 del 2025, confermando la precedente giurisprudenza, ribadisce l'illegittimità di una legge provinciale trentina che introduceva la possibilità di un terzo mandato consecutivo per il Presidente eletto a suffragio universale. Si tratta di un'occasione fondamentale per riflettere sulla forma di Stato nazionale e sulla forma di governo locale e si osserva nella Corte un approccio parzialmente diverso a quello utilizzato all'epoca in cui il "*simul simul*" veniva sperimentato.

The ban on a third term is back: an opportunity to revisit the structure of regional government.

Judgment No. 211 of 2025, upholding established case law, reaffirms the unconstitutionality of a provincial law from Trento that introduced the possibility of a third consecutive term for a President elected by universal suffrage. This represents a crucial opportunity to reflect on the national form of state and local forms of government; notably, the Court appears to adopt an approach partially different from the one employed when the simul simul principle was first being tested.

(36) Art. 4, comma 1, lett. a), l. 2 luglio 2004, n. 165.