

# Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione

*Fortunato Musella\**

## 1. *Come addomesticare il Governatore*

Il dibattito sul limite di mandato dei governanti ha accompagnato la definizione della forma di governo presidenziale. Nel dibattito per la costituzione degli Stati Uniti d'America emerse con chiarezza che niente è così essenziale per preservare un governo repubblicano che una rotazione periodica dei Presidenti, e che dunque «*some stated time ought to be fixed when the President ought to be reduced to a private station*»<sup>1</sup>. Tale posizione, che troverà avallo nella decisione di George Washington di limitare a due i suoi mandati, come poi preso ad esempio dai suoi successori, attiene ad un sentimento di «ansia rispetto alla centralizzazione del potere, in particolare dell'esecutivo»<sup>2</sup>. Da allora non ci sono stati molti dubbi che il *surplus* di legittimazione diretta che ottengono i «monarchi repubblicani» debba associarsi a norme restrittive<sup>3</sup>.

L'esigenza del limite di mandato viene resa ancor più salda dalle più recenti tendenze alla concentrazione del potere in capo al *leader* che si realizzano nelle democrazie contemporanee<sup>4</sup>. Ben al di là dell'attac-

\* Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università "Federico II" di Napoli

<sup>1</sup> Mason 1787 in J. ELLIOT, *The debates in the several state conventions on the adoption of the Federal Constitution*, Philadelphia, Lippincott & Company, 1836.

<sup>2</sup> B.G. PEABODY, *George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political*, in *Presidential Studies Quarterly*, 31, 3, 2001, p. 439.

<sup>3</sup> Anche nella variante francese di semipresidenzialismo, si realizza un equilibrio tra legittimazione diretta del Presidente e disposizione che ne limita a due i mandati, mentre negli anni Novanta, con la cosiddetta terza ondata di democratizzazione, si è assistito a una larga diffusione e costituzionalizzazione del limite del terzo mandato per i presidenzialismi su scala planetaria (GINSBURG et al. 2011, 1838).

<sup>4</sup> Il processo di personalizzazione del governo democratico, a partire dal pionieristico studio comparato di Poguntke e Webb (T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005), ha trovato negli ultimi anni amplissima documentazione empirica suggerendo la formula della democrazia del *leader* (M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016; F. MUSELLA, *Monocratic government: The impact of personalisation on democratic regimes*, Berlino, Walter

camento alla poltrona che fa in modo che il politico tenda a restare in carica il più possibile<sup>5</sup>, è proprio la personalizzazione del governo che si è verificata a tutte le latitudini democratiche ad aver prodotto un fenomeno che riguarda proprio la previsione del tetto temporale alle attività di governo: a mano a mano che il *leader* si rafforza può essere tentato, attraverso diverse vie più o meno legali, a forzare la sua permanenza in carica<sup>6</sup>. Alcune analisi empiriche segnalano la consistenza di tale tendenza, che riguarda circa un terzo dei governanti democratici nei regimi presidenziali<sup>7</sup>, mentre sono ancora vive nella memoria collettiva le resistenze di Donald Trump a lasciare la Casa Bianca dopo l'ultimo responso delle urne<sup>8</sup>. Con riferimento alle nuove democrazie, è stato notato che quanto più un regime è personalizzato tanto più è necessario porre limiti di mandato, oltre che probabile il loro non rispetto<sup>9</sup>. Il tetto

de Gruyter GmbH & Co KG, 2022). Uno dei segnali più evidenti di tale processo è la tendenza del *leader* ad assumere la guida del governo sulla base di un meccanismo di legittimità popolare diretta e una pratica politica che denota l'insofferenza verso le forme istituzionali che possano rallentare o anche impedire l'azione dell'esecutivo, anche quando queste sono poste a garanzia del funzionamento dei regimi liberali. Per una discussione su come questi processi abbiano attecchito nel caso italiano, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016; F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>5</sup> P.M. FIORINA, *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>6</sup> T. GINSBURG, J. MELTON, E. ZACHERY, *On the Evasion of Executive Term Limits*, in *Public Law and Legal Theory Working Papers*, University of Chicago Law School, 328, 2010, pp. 1-44; A. BATURO, R. ELGIE (a cura di), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

<sup>7</sup> M. VERSTEEG, T. HORLEY, A. MENG, M. GUIM, M. GUIRGUIS, *The law and politics of presidential term limit evasion*, in *Columbia Law Review*, 120, 1, 2020, pp. 173-248; T. GINSBURG, *The Machinery of International Law and Democratic Backsliding: The Problem of Term Limits*, in *Law and Ethics in Human Rights*, 14, 2020, pp. 1-18; T. MABOUDI, G.P. NADI, T.A. EISENSTADT, *Render unto Caesar Just a Little Bit Longer: The Relationship between Constitutional Reforms and Executive Survival*, in *Government and Opposition*, 2021, pp. 1-22.

<sup>8</sup> J. SHAW, J. EISLER, J. HAVERCROFT, A. WIENER, V. NAPOLEON, *After Trump*, in *Global Constitutionalism*, 10, 1, 2021, pp. 1-9; J.L. CAMPBELL, *Institutions under Siege*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

<sup>9</sup> J. CORRALES, *Can anyone stop the president? Power asymmetries and term limits in Latin America, 1984-2016*, in *Latin American Politics and Society*, 58, 2, 2016, pp. 3-25; A. OSEI, H. AKINOKO, S. MWOMBELA, *Presidential term limits and regime types: when do leaders respect constitutional norms?*, in *Africa Spectrum*, 55, 3, 2020, pp. 251-271; C. HEYL, M. LIANOS, *Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa*, in *Democratization*, 29, 1, 2022, pp. 1-17.

alla durata delle cariche presidenziali sembra così, oggi più del passato, un indispensabile avamposto per la tenuta democratica.

Anche dal punto dottrinale, inoltre, male necessario per «domare il principe» negli ordinamenti democratici, il limite al mandato presidenziale non è scolpito sulla pietra<sup>10</sup>. Anzi ovunque si discute sull'opportunità e le modalità della sua adozione, potendo esso interferire con altri principi cardine degli ordinamenti democratici. Da una parte la giusta aspettativa che chi prenda il potere non se ne impossessi; dall'altra la libertà di voto attiva e passiva, come la stessa Corte Suprema americana ha ribadito, «*the fundamental principle of our representative democracy (...) that the people should choose whom they please to govern them*»<sup>11</sup>. Inoltre, la stabilità del governo si associa alla governabilità di un paese ed è tra le misure più accreditate di rendimento politico<sup>12</sup>. Proprio perché la predisposizione del limite di mandato attiene ad un delicato bilanciamento tra principi democratici, essa deve essere dunque particolarmente cauta e seguire un'attenta analisi dei casi cui si applica.

Il limite di mandato per i *leader* di governo, dunque, non è una regola fissa, anche se spesso molto opportuna. L'esperienza comparata apre il campo, infatti, ad un ampio e variegato ventaglio di applicazioni di tale strumento, il che mostra come sia inopportuno generalizzare il criterio del «tetto massimo» per il tempo del governare. Ciò è ancor più vero a livello intermedio di governo: basterebbe pensare che negli Stati federati americani i governatori sono limitati da una vasta gamma di regole poste al loro mandato, e in alcuni essi hanno la possibilità di mantenere la carica a vita<sup>13</sup>. Il federalismo tedesco mantiene invece un assetto par-

<sup>10</sup> H.C. JR. MANSFIELD, *Taming the Prince: The Ambivalence of Executive Power*, New York, Free Press, 1989; S. FABBINI, *Addomesticare il Principe: lo stato della ricerca sugli esecutivi e i loro leader*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

<sup>11</sup> E. ELHAUGE, *Are Term Limits Undemocratic?*, in *The University of Chicago Law Review*, 64, 1, 1997, p. 101.

<sup>12</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata: structure, incentivi ed esiti*, Bologna, il Mulino, 1996; A. LIJPHART, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale, Yale University Press, 1999.

<sup>13</sup> I governatori di trentasei Stati americani sono soggetti a vari limiti di durata, mentre i governatori di quattordici Stati, Porto Rico, e il sindaco di Washington, DC, possono servire un numero illimitato di mandati. Attualmente lo Stato della Virginia è l'unico a proibire del tutto mandati consecutivi. Gli Stati prevedono norme molto differenziate su come si contano i due man-

lamentare nei *Länder*, dove le assemblee regionali possono sfiduciare il *minister-president* e in alcuni casi anche i singoli componenti dell'esecutivo<sup>14</sup>: 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. Inoltre, la previsione del limite di mandato si associa di solito alla concentrazione del potere sui Presidenti regionali, sia in senso orizzontale che verticale. Essa si presenta dunque particolarmente opportuna nei casi in cui a) la forma di governo subnazionale è di tipo presidenziale, prevedendosi l'elezione diretta del capo dell'esecutivo; b) la figura presidenziale assume un peso e una rilevanza, anche in virtù del riparto delle competenze tra centro e periferia, tale da incidere sulla divisione dei poteri non solo regionale ma anche nazionale.

Non è una sorpresa quindi che il dibattito sull'introduzione del limite di mandato per i Presidenti abbia investito le Regioni italiane negli ultimi anni. A partire dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente di Regione attraverso la riforma costituzionale del 1999, i sistemi politici regionali hanno conosciuto una netta inversione di marcia dal regime assembleare al governo monocratico<sup>15</sup>. Nel quarto di secolo che ha seguito la riforma, i Presidenti hanno accumulato visibilità e capacità di gestione del *policy-making* regionale, assecondando un processo di personalizzazione dell'esecutivo regionale che è ormai un dato strutturale, o per meglio dire una caratteristica immanente, degli ordinamenti contemporanei<sup>16</sup>. Il segno più evidente di tali processi è la piena responsabilizzazione dei *leader* per le attività di governo, che li ha portati nella maggior parte dei casi a riconfermarsi alla guida delle Regioni, e, talora, a reclamare un terzo mandato. Il processo di accentramento del potere

dati e quale debba essere l'intervallo tra questi, cfr. *States with gubernatorial term limits*, [https://ballotpedia.org/States\\_with\\_gubernatorial\\_term\\_limits](https://ballotpedia.org/States_with_gubernatorial_term_limits).

<sup>14</sup> A. GUNLICKS, *The Länder and German Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003.

<sup>15</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>16</sup> L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 22(1), 2006, pp. 5-11.; F. MUSELLA, *Monocratic government: The impact of personalisation on democratic regimes*, Berlino, Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2022.

sul Presidente di Regione, già molto evidente negli ultimi anni, sembra potersi accrescere in futuro, e con esso anche la necessità di mezzi di restrizione dell'esercizio del potere. Possiamo porci quindi due domande: un limite al terzo mandato dei Presidenti di Regione è un bene per la nostra democrazia? Se sì, il nostro ordinamento è pronto ad introdurlo?

## 2. *Il presidenzialismo regionale*

La primazia dei Presidenti di Regione ha costituito una precisa scelta del riformatore, in aperto, e dichiarato, contrasto con la tradizione repubblicana. Discusso in Assemblea costituente e in successive Commissioni di riforma, un primo passo verso un modello di tipo presidenzialista è stato fatto nel 1993, per poi trovare campo di applicazione nelle Regioni italiane nel 1999<sup>17</sup>. A livello centrale di governo si osserva un netto avvicinamento alla politica personale tipica del caso americano, senza però una adeguata istituzionalizzazione del potere di Palazzo Chigi<sup>18</sup>. I Presidenti di Regione hanno rappresentato dunque la più alta carica a legittimazione diretta in Italia, simbolo e protagonisti di una nuova stagione politica, capaci di interpretarne le potenzialità, riassumerne i tratti, mostrarne limiti e contraddizioni. La riforma costituzionale di fine anni Novanta ha dato loro un profilo e poteri impensabili sino a pochi anni prima, soprattutto rispetto al tiepido ruolo di *primus inter pares* detenuto in passato. A ciò ha contribuito anche la Corte costituzionale che ha impedito che gli organi regionali potessero minare l'impianto della riforma, indicandolo come preferenziale, e impedendo che si potesse andare in direzione diversa senza optare apertamente verso un modello alternativo<sup>19</sup>. Secondo la Consulta, infatti, la riforma prevedeva

<sup>17</sup> C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, pp. 431-555.

<sup>18</sup> M. TEBALDI, *Verso la terza Repubblica. La democrazia italiana tra crisi, innovazione e continuità (2008-2022)*, Roma, Carocci, 2022.

<sup>19</sup> Le sentenze della Corte costituzionale hanno chiarito i caratteri della fonte statutaria con specifico riferimento al caso della Regione Marche (304/2002), Calabria (2/2004), Toscana (372/2004), Umbria (378/2004) ed Emilia-Romagna (379/2004). Esse hanno fissato i limiti della scrittura statutaria, chiarendo i margini di discrezionalità che le Regioni possiedono per la determinazione del proprio disegno costituzionale (T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, 47, 25 dicembre, 2004), evitando che per via statutaria si potesse «snaturare la forma di governo transitoria

«una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta (...) al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli (...) anche alcuni decisivi poteri politici» (sent. n. 2/2004)<sup>20</sup>. I media hanno poi contribuito ad attribuire ai *leader* regionali, oltre che piena responsabilità sulla politica del livello intermedio, visibilità nazionale, e talvolta persino notorietà internazionale. Il Presidente regionale è divenuto il motore di una macchina regionale che si alimentava del voto popolare e di una retorica federalista sostenuta a destra quanto a sinistra. Ciò li ha portati ad assumere talora il nome che richiama, anche se impropriamente, la realtà federale degli Stati d'America: i Presidenti sono divenuti, *sic et simpliciter*, i Governatori. La personalizzazione è stata dunque la parola chiave nelle Regioni italiane, in linea con quanto stava avvenendo in molte democrazie contemporanee<sup>21</sup>. Prestando attenzione all'indice di macro-personalizzazione, cioè al rapporto tra preferenze al Presidente e voti a partiti/coalizione<sup>22</sup>, un valore molto significativo è stato raggiunto già nelle elezioni del 2000, la prima consultazione dopo la riforma costituzionale, quando esso è stato di 1,05, con punte massime in Lombardia (1,12), Campania (1,08) e Puglia (1,08). Tale valore è poi cresciuto negli ultimi anni, così che i dati sono molto chiari nel mostrare che i risultati delle elezioni regionali

con scelte che apparissero incoerenti e disomogenee» (F. CLEMENTI, *L'esperienza degli stauti regionali*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni - vol. 1 "L'età repubblicana"*, Roma, Treccani, 2015).

<sup>20</sup> Si veda anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune provvisorie notazioni conclusive*, 2/2020, [www.osservatorio-sulle-fonti.it](http://www.osservatorio-sulle-fonti.it).

<sup>21</sup> F. MUSELLA, *Monocratic government*, cit.

<sup>22</sup> La possibilità che la legislazione elettorale regionale offre agli elettori di esprimere un voto disgiunto, sostenendo un candidato Presidente e non la sua coalizione, permette anche di valutare una misura del consenso autonomo dei singoli candidati alla presidenza. Un valore dell'indice di macro-personalizzazione uguale ad uno mostra che il candidato Presidente e la rispettiva coalizione hanno ricevuto lo stesso numero di voti, mentre valori superiori all'unità segnalano che il primo ha ricevuto una percentuale di voti superiore alla sua coalizione: l'indice, dunque, «indica quel è il valore aggiunto che il capo di coalizione mette sul tappeto nella contesa elettorale» (F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., p. 96).

dipendono molto dal successo elettorale dei candidati alla presidenza<sup>23</sup>: nelle ultime consultazioni, in un quadro di frequente riconferma dei candidati uscenti, si segnalano alcuni picchi, con Luca Zaia, in Veneto, a riportare un indice pari a 1,19, e Michele Emiliano, in Puglia, e Stefano Bonaccini, in Emilia-Romagna poco meno dell'1,15<sup>24</sup>.

Si noti anche che laddove i Presidenti riescono a confermarsi al potere per un secondo mandato, ma in alcuni casi per un terzo mandato, essi riescono ad accrescere ulteriormente la quota del proprio consenso personale, mostrando nella maggior parte dei casi un incremento tra prima e seconda elezione. Nella tabella 1 si presentano i Presidenti di Regione che in Italia hanno esercitato almeno due mandati, e le variazioni dell'indice di personalizzazione tra le consultazioni ad essi corrispondenti: si noti in particolare il valore raggiunto da Emiliano in Puglia e Bonaccini in Emilia-Romagna che presentano un aumento di ben dodici punti percentuali dell'indice, mostrando una spiccata autonomia dai partiti che rappresentano. Tale tendenza, come vedremo, si è approfondita in alcuni casi di terzo mandato, come mostrano le esperienze di Vasco Errani in Emilia-Romagna e di Zaia in Veneto.

Tabella 1. *Indice di macropersonalizzazione al primo e secondo mandato, anni 2000-2023*

Regione (Presidente demo-eletto)	Primo mandato	Secondo mandato	Differenza
Liguria (Toti)	1,11	1,08	-0,03
Emilia-R. (Bonaccini)	1,03	1,15	<b>0,12</b>
Emilia-R. (Errani)	1,07	1,12	<b>0,05</b>
Campania (Bassolino)	1,08	1,04	-0,04
Campania (De Luca)	1,08	1,11	<b>0,03</b>
Puglia (Emiliano)	1,03	1,15	<b>0,12</b>
Veneto (Galan)	1,07	1,11	<b>0,04</b>

<sup>23</sup> F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>24</sup> S. GRIMALDI, *Dal Bipolarismo al Tripolarismo e ritorno? Le Elezioni Regionali del ciclo 2018-2020*, in *Regional Studies and Local Development*, 2, 1, 2021, 11-42; V. REDA, *Campania. La lunga corsa del governatore sceriffo*, in *Regional Studies and Local Development*, 2, 1, 2021, pp. 137-164.

<b>Regione (Presidente demo-eletto)</b>	<b>Primo mandato</b>	<b>Secondo mandato</b>	<b>Differenza</b>
Veneto (Zaia)	1,12	1,15	<b>0,03</b>
Molise (Iorio)	0,99	1,06	<b>0,07</b>
Lombardia (Formigoni)	1,12	1,19	<b>0,07</b>
Basilicata (De Filippo)	1,00	0,94	-0,06
Marche (Spacca)	1,10	1,06	-0,04
Toscana (Martini)	1,04	1,10	<b>0,06</b>
Toscana (Rossi)	1,14	1,03	-0,11
Umbria (Lorenzetti)	1,03	1,10	<b>0,07</b>
Umbria (Marini)	0,94	1,00	<b>0,06</b>

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

Il *surplus* di legittimazione dei Presidenti ha poi evidenti conseguenze sulle attività di governo delle Regioni. Alla fase del controllo capillare, e spesso asfittico, dei gangli politici e amministrativi del livello intermedio da parte dei partiti, è sembrata seguire una nuova stagione del Presidente, all'insegna del recupero della governabilità e della responsabilità del potere politico<sup>25</sup>. La centralità dei Consigli regionali nella produzione legislativa e nelle attività di indirizzo politico, divenuta alla lunga occasione di scarsa trasparenza e insostenibile commistione tra ruoli, ha lasciato il posto alla primazia dei governatori demoeletti. Per la prima volta questi sono posti a capo di una Giunta composta da assessori scelti da loro, con una predilezione per assessori esterni al circuito consiliare. Il numero di questi ultimi è, infatti, cresciuto nel corso del tempo, così che se gli esterni costituivano il 41 per cento dei componenti delle Giunte regionali nel 2000, il 66 per cento nel 2005 e il 54 per cento nel 2010<sup>26</sup>. I Presidenti sono dotati, inoltre, di nuovi strumenti di governo, come ad esempio la potestà regolamentare che essi utilizzano come strumento di legislazione in un ampio ventaglio di materie.

<sup>25</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>26</sup> B. BALDI, *Nuove Giunte regionali e assessori esterni*, in *il Mulino*, 59, 6, 2010, pp. 1045-1049.



Come è stato sostenuto, il “ruggito del governatore” irrompe in sistemi politici regionali che erano divenuti veri e propri grovigli istituzionali<sup>27</sup>, dove alla lentezza decisionale poteva a volte accoppiarsi il malaffare. La riforma presidenziale conduce anche a maggiore stabilità di governo e per alcune Regioni anche ad una maggiore efficacia governativa – alcuni politologi poggiandosi su una lunga tradizione di studi parlerebbero di “rendimento istituzionale”<sup>28</sup> – sulla base del rapporto diretto che lega elettori e *leader* intorno ad un programma di governo. La clausola *simul stabunt, simul cadent* che la riforma introduceva impone che il Presidente della Regione e il Consiglio regionale siano eletti contestualmente, e il venir meno di uno dei due organi determina la caduta anche dell’altro ed il ricorso a nuove elezioni per rinnovare entrambi: una disposizione che scoraggia le ipotesi di caduta del governo regionale e che favorisce dunque la sua durata. Anzi si può dire che la stabilità degli esecutivi regionali può considerarsi come l’“obiettivo fondamentale” della revisione della carta costituzionale, tanto che già a distanza di cinque anni da quest’ultima si poteva osservare con soddisfazione che «tutti i Presidenti di Giunta eletti nel 2000, con una sola eccezione, sono ancora alla guida dei rispettivi esecutivi»<sup>29</sup>. L’elemento della durata era dunque considerato molto positivamente, in quanto permetteva la continuità dell’azione amministrativa e la migliore resa rispetto alla stagione primorepubblicana, caratterizzata invece da forte discontinuità: si apprezzava infatti che la durata media in giorni dei governi regionali fosse di 850 dal 1970 al 1995, mentre salisse a 1548 giorni successivamente. Questi numeri sono, inoltre, inferiori alla durata totale di ciascun capo di governo, che in media rimane in carica 1155 giorni prima del 1995 e 2239 giorni dal 1995 in poi<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 28, 3-4, 2000, pp. 467-470.

<sup>28</sup> S. VASSALLO, *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>29</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *questa Rivista*, 2, 2004, p. 454.

<sup>30</sup> S. GRIMALDI, M. VERCESI, *Political Careers in Multi-Level Systems: Regional Chief Executives in Italy, 1970-2015*, in *Regional & Federal Studies*, 2018, p. 132.

Non mancano tuttavia tensioni interne alle Regioni italiane destinate a tradursi nel corso degli anni in critica al governo regionale. La riforma che portava alla centralità del *leader* regionale faceva del Consiglio regionale, geloso delle antiche prerogative, il suo principale oppositore. Come ha mostrato chiaramente la vicenda della revisione statutaria, che ha visto le assemblee tentare di stravolgere i tratti presidenziali dei regimi regionali, almeno sino a quando la Corte costituzionale non ha posto rilevanti paletti in questa direzione. Non si trattava solo della nostalgia del passato dei consiglieri regionali. È la stessa architettura dei poteri regionali a rimarcare la conflittualità Giunta-Consiglio. Mentre infatti il nuovo dispositivo elettorale attribuisce l'investitura diretta ai Presidenti, conserva anche l'istituto del voto di preferenza rivolto ai consiglieri. In questo modo rende i singoli candidati al Consiglio i principali responsabili nei processi di acquisizione del consenso, condotti spesso secondo i meccanismi del porta-a-porta e delle logiche dello scambio politico<sup>31</sup>. L'impianto istituzionale delle Regioni resta così sospeso tra due circuiti di personalizzazione, l'uno che consegna al Presidente il mandato personale, l'altro che favorisce l'individualismo consiliare<sup>32</sup>.

Per queste ragioni se inizialmente si sono sottolineati gli elementi di vantaggio della riforma istituzionale nelle Regioni, si sono poi resi sempre più manifesti i limiti posti al buon governo. Tale critica ha potuto fare leva spesso anche su casi di corruzione che la politica personale delle Regioni italiane sembrava produrre. Alcune analisi empiriche hanno documentato l'alto livello di indagini per corruzione, talvolta seguite da condanna, per i Presidenti di Regione<sup>33</sup>. Nella crisi dei partiti politici nazionali, essi hanno infatti consolidato reti politiche regionali che hanno talvolta presentato potenzialità clientelari, generando «cortocircuiti nei meccanismi rappresentativi: anche di fronte a gestioni inefficienti, può non attivarsi la sanzione politica, risultando i blocchi di potere locale

<sup>31</sup> S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Voto di preferenza e politica personale*, in *Quaderni di scienza politica*, 14, 2, 2007, pp. 275-305; D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE E G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 175-199.

<sup>32</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit.

<sup>33</sup> L. RULLO, *The Corruption of Regional Presidents in Italy from 1990 to 2015*, in F. TANÁCS-MANDÁK, *Identity crisis in Italy*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, pp. 65-78.

impermeabili alla stessa in virtù di un controllo clientelare del consenso»<sup>34</sup>. Come è stato notato forme reticolari di questo tipo non si sono ovunque generalizzate, e tuttavia «ove si è affermato, il partito personale regionale è un incumbent difficile da scalzare, e la rete di relazioni incentrata sul *leader*-Presidente non è facilmente sostituibile in modi “ordinari” (come è dimostrato dalla circostanza che il ridimensionamento o la disarticolazione di esso avvengono in forza di fattori esogeni al contesto partitico, quali le inchieste giudiziarie); ed è tendenzialmente centrifugo, poiché il suo capo tende a interloquire in posizione di autonomia paritaria con il partito nazionale di riferimento»<sup>35</sup>. In un simile contesto, l'ipotesi di limite di mandato si può presentare come ipotesi chiaramente preferibile al dilagare di fenomeni degenerativi.

Dopo venticinque anni dalla loro ascesa a *dominus* dei sistemi politici regionali, i Presidenti non di rado sono bersaglio di critica in un paese che sembra destinato a rimanere sospeso, in mezzo al guado tra l'approdo a una diversa repubblica e le sopravvivenze del passato. Così, in quanto «*fragile cornerstone of the Second Republic*»<sup>36</sup>, spesso sono sembrati passare dalla cabina di regia al banco degli imputati. Quanto più alte le attese, tanto più alte le responsabilità di quanto fatto, o rimandato. Con capi di imputazione che, quando non indicati dalla magistratura, sono sembrati andare ben oltre il raggio di azione presidenziale, sino ad includere i limiti e le controdeduzioni del difficile processo di cambiamento dei sistemi politici regionali, se non del sistema paese nel suo complesso. Una colpa di cui si sarebbero macchiati i Presidenti, in particolare, è presente nel dibattito pubblico: quello di personalizzare troppo i sistemi politici regionali, nonostante la stessa riforma costituzio-

<sup>34</sup> G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo, 6-7 giugno 2014, p. 55.

<sup>35</sup> S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3, 2012, p. 18; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella Rete dei Partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 33-59.

<sup>36</sup> F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

nale andasse in tale direzione<sup>37</sup>. Di essi si lamenta l'esercizio spropositato del potere, anche rispetto alla sterilizzazione della competizione politica che dovrebbe garantire l'alternanza al governo. L'elemento della durata della carica, che sembrava palesare il cambio di rotta rispetto ai deboli e intermittenti esecutivi dei primi decenni di vita delle Regioni, sembrava significare invece lo stallo al potere, in taluni casi la deriva familistica. È proprio per questo che dopo aver caldeggiato l'ascesa dei Presidenti di Regione, e l'espansione del loro raggio di azione, l'opinione pubblica sembra rivalutare un elemento di segno diametralmente diverso: il tema del limite, anche temporale, al loro mandato.

### ***3. Il regionalismo a trazione personale***

Dopo essersi soffermati sulla personalizzazione regionale, il secondo piano su cui valutare l'accentramento di potere dei Presidenti di Regione attiene alla distribuzione di competenze e poteri tra livello di governo nazionale e regionale. La riforma del Titolo V della Costituzione, che segue solo di due anni quella dell'elezione diretta dei Presidenti, rilancia il regionalismo italiano su basi nuove rispetto alla nostra tradizione statale. Si ribalta, infatti, il criterio di riparto delle competenze tra centro ed enti intermedi, secondo una linea che rende le Regioni titolari di potestà legislativa generale. I governatori, già sulla cresta dell'onda mediatica, diventano il centro di un cantiere di riforma che rivede la stessa forma di Stato. Ne sono stati anche i più efficaci "facilitatori", tant'è che nelle percezioni degli elettori la fiducia verso le istituzioni regionali e il processo di devoluzione è cresciuta nella misura in cui si sono consolidate *leadership* forti e autonome<sup>38</sup>. Le trasformazioni apportate all'assetto istituzionale delle Regioni hanno stimolato il rilancio del regionalismo italiano: come è stato notato «una volta rafforzata l'autorità politica dei Presidenti di Regione, con l'introduzione di una forma di governo a "democrazia immediata", l'aumento del "tasso di regionalismo" è stato

<sup>37</sup> G. Buccini, *Governatori: Così le Regioni hanno devastato l'Italia*, Padova, Marsilio Editori, 2015.

<sup>38</sup> S. VASSALLO, *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2013.

rivendicato da tutte le Regioni, al nord come al sud<sup>39</sup>. Gli stessi Presidenti si sono poi, a loro volta, avvantaggiati del processo di devoluzione per conquistare spazi di autonomia in importanti settori di *policy*, dalla sanità all'agricoltura, dall'ambiente allo sviluppo economico.

Il passaggio di poteri verso le Regioni resterà spesso limitato dalla difficoltà di definire confini certi e prevedibili tra i diversi livelli di governo. Anche in ragione della portata innovativa del nuovo schema del riparto Stato-Regioni, si sono manifestati significativi elementi di ambiguità, che ha strutturato interdipendenze e sovrapposizioni fra competenze. Le aree destinate a legislazione concorrente sono ancora molto ampie, con la possibilità della manifestazione di nuove istanze centraliste, o, d'altra parte, il rischio di ricadere nella tendenza opposta che fa dei Presidenti capi soli al comando. Non a caso dalla riforma è scaturito uno dei periodi che fa registrare il più alto numero di contenziosi fra Stato e Regioni nella storia repubblicana<sup>40</sup>. Per fare riferimento ad alcuni dati statistici, «se nel 2000 i ricorsi presentati dallo Stato contro le leggi regionali e dalle Regioni contro le leggi statali sono stati 25, con l'entrata in vigore della riforma si è avuto un immediato aumento del loro numero con ben 95 ricorsi nel 2002 e 98 nel 2003 fino all'apice di 115 nel 2004»<sup>41</sup>. Come è stato notato, se Stato e Regioni erano stati riconosciuti come elementi cruciali della Repubblica, il loro ruolo restava e resta ancora in via di definizione, non riuscendo ad incarnare gli stessi obiettivi espliciti della Carta costituzionale: «il ventennio che ci separa dalla riforma ha segnato l'arretramento, ed il ripensamento, rispetto al quadro desumibile dal testo della riforma: per ragioni ideologiche (con una difficoltà evidente, specie per la Corte costituzionale, di rileggere fino in fondo le coordinate della Repubblica nella differenziazione), per emergenze economiche (con la "crisi" che interessa il sistema italiano da più di un decennio formidabile fattore di ri-centralizzazione), per motivi politici (con una classe politica

<sup>39</sup> G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 32, 6, 2004, p. 1239.

<sup>40</sup> U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancanza federale italiano*, Seminario su Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano, Roma 18 giugno 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>41</sup> L. RONCHETTI, *Il contenzioso e la giurisprudenza sul regionalismo italiano dopo il 2001*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2008, p. 35.

che è rimasta anzitutto al centro, o ha preferito negoziare al centro), per influsso europeo (nella combinazione tra vincoli esterni e crisi finanziaria) e da ultimo per via dell'emergenza sanitaria<sup>42</sup>. Se però molti degli attori politici del livello centrale hanno esercitato una forza bilanciante, o addirittura sterilizzante, per i processi autonomistici indicati dalla riforma, la centralità politica e istituzionale dei Presidenti è risultata come elemento ineludibile del quadro politico.

L'incertezza di ruolo dei tasselli costitutivi della Repubblica, oltre a essere causa di malfunzionamento delle istituzioni pubbliche, non ha evitato che si consumassero interpretazioni molto estensive del ruolo dei *leader* regionali. Proprio la confusione tra livelli potestativi ha fatto in modo che i Presidenti intraprendessero la strada del proprio rafforzamento, come progressivamente percepito dall'opinione pubblica, andando molto al di là delle intenzioni iniziali della riforma costituzionale.

In particolare, si possono sottolineare, per limitarsi a eventi ultimi, due sviluppi che hanno ribadito sia la difficoltà di definizione del perimetro competenziale delle Regioni sia la maggiore autonomia dei Presidenti. Durante la pandemia da Covid-19, pur considerando che le Regioni sono titolari di rilevanti competenze in campo sanitario, avviene un salto di personalizzazione ed esposizione dei Presidenti di Regione che hanno prodotto una mole di provvedimenti quanto mai estesa e variegata, spesso integrando, o anche contraddicendo, i decreti del Presidente del Consiglio. Essi si rendono protagonisti di una produzione regolativa<sup>43</sup>, accompagnata da eccessi di ruolo<sup>44</sup> ed eccessiva verve mediatica<sup>45</sup>. In particolare, il potere di ordinanza regionale ha conosciuto un evidente

<sup>42</sup> E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il nuovo articolo 114, vent'anni dopo*, in *questa Rivista*, 1, 2021, p. 157.

<sup>43</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 15, 3, 2020, pp. 277-306; A. MORELLI, *Il re del piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2020, n. 1, pp. 518-533.

<sup>44</sup> S. STAIANO, *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>45</sup> F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, pp. 618-647.

ampliamento ai fini del contrasto della emergenza sanitaria, costituendo una delle strade principali per i Presidenti di Regione per ingaggiare e molto spesso vincere un braccio di ferro tra centro e periferia attraverso il riconoscimento del potere di derogare, o integrare i provvedimenti statali<sup>46</sup>. Secondo taluni si tratta di un virus regionalista che ha accresciuto «l'incertezza del diritto in emergenza», mettendo in evidenza una frizione mai sopita tra livelli istituzionali del nostro ordinamento<sup>47</sup>.

Un secondo sviluppo, ancora in corso, riguarda la richiesta di maggiore differenziazione da parte di alcune Regioni, a partire dai referendum consultivi tenuti in Lombardia e Veneto nel 2017 sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al proprio ente territoriale, in ragione dell'articolo 116 comma terzo della Costituzione<sup>48</sup>, che hanno dato luogo ad amplissimo responso positivo da parte dei cittadini e fatto muovere i primi passi verso quanto è stato definito come la "secessione dei ricchi"<sup>49</sup>. Sul finire del governo Gentiloni, infatti, si procedeva a stendere pre-intese tra Stato e Regioni, facenti riferimento al capo all'art. 8, c. 3, Cost. relativo alle relazioni tra Stato e confessioni religiose: alla base di tali accordi vi era dunque «l'idea che il rapporto tra lo Stato e le Regioni debba essere ricondotto a matrice para-internazionalistica, quasi come tra ordinamenti indipendenti e sovrani, con la riduzione del Parlamento a ruolo di ratifica senza possibilità di emendamento di quanto stipulato dal Governo». Il processo di differenziazione regionale, che avrebbe poi conosciuto impulsi successivi, rende ancor più i Presidenti soggetti cruciali del nostro assetto istituzionale.

Protagonisti della riscoperta del governo monocratico, i Presidenti di Regione, nonostante le contraddizioni che l'assetto regionale porta ancora con sé, potrebbero dunque ancora ampliare in futuro il loro potere,

<sup>46</sup> F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 67-93.

<sup>47</sup> S. CASSESE, *Il decreto coronavirus e l'incertezza del diritto in emergenza*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti Regionali. Rivista di Diritto delle Autonomie Territoriali*, 1, 2020, pp. 107-139.

<sup>48</sup> S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2019.

<sup>49</sup> G. VIESTI, *La secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

rendendosi maggiormente capaci di incidere sulla vita dei cittadini. Il che renderebbe opportuna, come la legge nazionale ha iniziato a fare, la regolamentazione del limite di mandato.

#### 4. *Il terzo mandato nelle Regioni italiane*

Sin qui ci siamo interrogati sulla opportunità dell'introduzione del limite di terzo mandato al Presidente, legandola alla – sempre più – pronunciata espansione dei suoi poteri. Il dibattito italiano su questo tema conosce tuttavia una più specifica esigenza applicativa, ponendo un interrogativo più stringente ed immediato: è possibile attualmente correre per la terza volta per la massima carica regionale? Le considerazioni di teoria politica lasciano il campo ad una pratica politica che, avallata da pronunce giurisprudenziali, ha reso possibile che i Presidenti di talune Regioni ottenessero un terzo mandato anche quando la legislazione nazionale sembrava scongiurarlo.

Vediamo perché. In primo luogo, fa da sfondo a tale fenomeno la tendenza del nostro ordinamento a rendere l'accesso alle cariche pubbliche il più ampio possibile secondo il principio per il quale «l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione, in quanto strettamente connesso con un diritto politico fondamentale – il diritto di elettorato passivo – cui la Corte ha riconosciuto carattere di inviolabilità»<sup>50</sup> (Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988). Il legislatore che voglia andare nella direzione di fissare paletti per la durata dei mandati consecutivi si deve dunque porre nell'ottica del bilanciamento tra principi costituzionali, conciliando il criterio di uguaglianza nella presentazione delle candidature con l'intervento sulla possibile situazione distorsiva della competizione elettorale derivante dalla presenza di un Presidente *incumbent* che riesca a influenzare i risultati elettorali sulla base della posizione di potere acquisita in corso di mandato. E tuttavia rispetto al primo principio è sembrato ravvisarsi un favor più generale nel nostro ordinamento, e tale orientamento è stato confermato di recente dalla legge sulle candidature nei comuni sotto i cinquemila abitanti che, nel consentire il terzo mandato

<sup>50</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 37, 3-4, 2009, p. 2.



per i sindaci<sup>51</sup>, è stata interpretata come importante precedente per quei Presidenti di Regione che cercano il terzo mandato.

In secondo luogo, altre considerazioni discendono dal fatto che la previsione di un limite di mandato per i Presidenti di Regione si inquadra nell'ambito dell'articolo 122 della carta costituzionale il quale stabilisce che «Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Stabilita dunque la natura concorrente delle competenze su tale materia, le disposizioni di attuazione dell'articolo 122 sono state definite attraverso la legge 2 luglio 2004<sup>52</sup>, cui sarebbero dovute seguire specifiche norme adottate dalle Regioni, in un rapporto tra legge quadro nazionale e legislazione regionale già giudicato spesso come controverso e oscillante nell'esperienza del regionalismo italiano<sup>53</sup>. In particolare, subito dopo l'adozione della legge nazionale è sorto un dibattito sulla parte che in essa disponeva che «le Regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione» ricordando poi tra i principi fondamentali cui attenersi 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» (l'art. 2, co. 1, lett. f), l. 2 luglio 2004, n. 165). Inizialmente, nonostante il richiamo esplicito alla normazione regionale, la maggior parte della dottrina sembrava giudicare la legge nazionale sul limite di mandato come direttamente applicabile anche in carenza di una specifica legislazione regionale mirante alla sua attuazione, riuscendo a derogare al principio ordinamentale per il quale

<sup>51</sup> Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico, approvato in data 25 novembre 2021.

<sup>52</sup> Legge 2 luglio 2004, n. 165 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 5 luglio 2004.

<sup>53</sup> S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè Editore, 2013.

l'accesso alle cariche pubbliche deve ricevere la più ampia applicazione possibile<sup>54</sup>. Tale interpretazione riconosceva che il limite di mandato per i Presidenti costituisce un significativo elemento dell'architettura istituzionale del nostro paese, soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V che nel ribaltare il criterio di riparto competenziale considerava Stato e Regioni come «unità costitutive della repubblica»<sup>55</sup>, con la conseguenza che la legge nazionale potesse anche restringere lo «spazio normativo all'autonomia regionale, tanto legislativa quanto statutaria, a garanzia di uniformità della disciplina dettata sul territorio nazionale»<sup>56</sup>. Anche nel caso in cui si condividesse tale posizione, restava comunque da stabilire il termine a quo dell'applicazione del limite di mandato: pur considerandosi la legge nazionale come direttamente applicabile, si sarebbe dovuto contare il numero dei mandati a partire dalla sua promulgazione, il che permetteva ai Presidenti in carica di avere la possibilità di ricandidarsi almeno sino al 2015<sup>57</sup>. Non si trattava solo di una questione teorica, ma di stabilire della eleggibilità nel 2010 di Errani in Emilia-Romagna, Galan in Veneto e Formigoni in Lombardia, già eletti Presidenti della Regione<sup>58</sup>. Tuttavia, non è mancato chi ha espresso sin dall'inizio un punto di vista alternativo all'orientamento dottrinario descritto, considerando la legge nazionale sul terzo mandato come una cornice cui sarebbe seguita la legislazione regionale di dettaglio. Tale posizione è stata fatta propria dai tribunali chiamati a pronunciarsi sulla possibilità di terza elezione dei Presidenti di alcune Regioni italiane. Da questo punto di vista i

<sup>54</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit.

<sup>55</sup> È questo un punto ribadito dalla Corte costituzionale che chiarisce che il novellato articolo 114 della Costituzione «pone sullo stesso piano Stato e Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo» (Corte cost., sentenza n. 274 del 2003).

<sup>56</sup> M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, p. 648.

<sup>57</sup> S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, 19, 2009, pp. 5-6.

<sup>58</sup> S. CURRERI, *Una (inutile?) noterella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zata*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020.

sostenitori di tale tesi ritenevano «innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il dies a quo dell'applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all'avvenuta ricezione della norma de qua da parte della legislazione delle singole Regioni»<sup>59</sup>. Ciò aveva come conseguenza di ritardare ancor più il termine di applicazione della legislazione nazionale, non solo di tre mandati contati dalla promulgazione della legge, ma di fatto offrendo un orizzonte pluridecennale ai governatori.

È questa seconda linea interpretativa che è risultata nei fatti prevalente. Così, nelle elezioni regionali del 2010, quando per la prima volta si è posto il problema di applicare la legislazione sul limite di mandato, due Presidenti venivano rieletti per la terza volta: Roberto Formigoni in Lombardia e Vasco Errani in Emilia-Romagna si vedono spianare la strada verso il governo della Regione da due pronunce giurisprudenziali<sup>60</sup> che subordinano il limite di mandato all'adozione di una legge regionale che ne facesse propri i principi. Il Tribunale di Milano, nell'osservare che la natura concorrente della competenza elettorale, chiariva che allo Stato è negata la capacità di definire norme autoapplicative, che non necessitino invece di successivi interventi da parte degli organi regionali, riconoscendo che siamo di fronte alla «inquietante anomalia di un sistema che permette alle Regioni di non dare applicazione a una così esplicita indicazione del legislatore nazionale, semplicemente astenendosi dal legiferare sul punto». Posizioni simili sono state presentate dal Tribunale di Bologna, che con una sentenza di sole tre pagine relativa alla candidatura di Vasco Errani concludeva che «essa è esente da illegittimità», dal momento che sono le singole Regioni a dover disciplinare la materia elettorale con provvedimenti propri<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 26 marzo 2010, p. 3.

<sup>60</sup> La Corte d'Appello di Milano, nella sentenza n. 1404/2011, confermando la decisione del Tribunale di primo grado (sentenza n. 9053/2010) e Corte d'Appello di Bologna, prima sezione civile, con la sentenza del 25 marzo 2011, n. 453.

<sup>61</sup> «Legittimo il terzo mandato di Errani» *Respinto il ricorso dei radicali*, in *La Repubblica*, 29 aprile 2011.

Tabella 2. *Terzo mandato dei Presidenti di Regione in Italia*

<b>Presidente</b>	<b>Regione</b>	<b>% voto Presidente terzo mandato</b>	<b>Indice di personalizzazione terzo mandato</b>
<i>Elezioni 2010</i>			
Roberto Formigoni	Lombardia	56,1	1,09
Vasco Errani	Emilia Romagna	52,2	1,00
<i>Elezioni 2011</i>			
Angelo Michele Iorio	Molise	46,9	0,80
<i>Elezioni 2020</i>			
Luca Zaia	Veneto	76,8	1,19

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

Nel 2011, come si vede nella tabella 2, Michele Iorio in Molise è il terzo ad esercitare un terzo mandato nella stagione dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale. Come si vedrà nel quarto caso, la legittimità dell'elezione di Luca Zaia nel 2020 in Veneto, non è sostenuta dalle stesse argomentazioni dei suoi predecessori, seguendo invece l'adozione della legge elettorale della Regione Veneto. Anche quando le leggi regionali saranno definite, infatti, grande sarà infatti la confusione sotto il cielo in merito al limite di terzo mandato.

### 5. *Le nuove leggi elettorali*

Quasi tutte le Regioni si sono dotate di leggi elettorali regionali dopo il 2004, stabilendosi che esse fungessero da termine *a quo* per il conteggio del numero massimo di mandati del governatore. Un importante precedente, infatti, è rappresentato dalla legge elettorale della Regione Marche, la l. reg. n. 5/2015, che prevede che «la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3-bis (...) si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge». Tale legge, infatti, essendo stata già applicata per le consultazioni del 2015, senza essere impugnata dal governo, si è proposta come viatico per le altre Regioni, confermando la disciplina per il conteggio dei mandati a partire dalla promulgazione della legge regionale, o anche addirittura come orientamento «capace

di ispirare nuove e magari ripetute riforme legislative per consentire a ciascun “Governatore” di ricoprire più mandati»<sup>62</sup>.

Come si può notare nella tabella 3, che offre il quadro delle attuali leggi elettorali per Regione, in quattro casi – Campania, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia – ci sarà la possibilità di Presidenti aspiranti a un terzo mandato alle prossime consultazioni, che, tra le incertezze del quadro presentato, potrà realizzarsi se si segue il modello della Regione Marche.

Tabella 3. *Leggi elettorali delle Regioni italiane e recepimento del divieto del terzo mandato*

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Abruzzo	<b>L.R. 16 luglio 2018 n. 15</b> , Modifiche alla legge regionale 2 aprile 2013, n. 9 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale). <b>L.R. 2 aprile 2013 n. 9</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.	Marco Marsilio	23 febbraio 2019
Basilicata	<b>L.R. 20 agosto 2018 n. 20</b> Sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali	Vito Bardi	16 aprile 2019
Calabria	<b>L.R. 6 giugno 2014 n. 8</b> Modifiche ed integrazioni alla <b>L.R. 7 febbraio 2005 n. 1</b> , Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale.	Roberto Occhiuto	29 ottobre 2021
<i>Campania</i>	<b>L.R. 20 luglio 2020 n. 28</b> , Modifiche alla legge elettorale <b>L. R. 27 marzo 2009 n. 4</b> , Legge elettorale.	Vincenzo De Luca	18 giugno 2015
<i>Emilia-Romagna</i>	<b>L.R. 23 luglio 2014 n. 21</b> , Norme per l'elezione dell'assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale.	Stefano Bonaccini	22 dicembre 2014

<sup>62</sup> D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali Rassegna*, 6, 2015.

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Lazio	<b>L.R. 3 novembre 2017 n. 10</b> , Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 <b>L.R. 19 aprile 2013 n. 1</b> , Modifiche alla legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2. <b>L.R. 13 gennaio 2005 n. 2</b> , Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità	Francesco Rocca	2 marzo 2023
Liguria	<b>L.R. 21 luglio 2020 n. 18</b> , Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale assemblea legislativa della Liguria	Giovanni Toti	11 giugno 2015
Lombardia	<b>L.R. 31 ottobre 2012 n. 17</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione.	Attilio Fontana	26 marzo 2018
Marche	<b>L.R. 1 febbraio 2005 n. 5</b> , Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 – Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004 n. 27, Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale. <b>L.R. 20 febbraio 2015 n. 5</b> , Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27.	Francesco Acquaroli	30 settembre 2020
Molise	<b>L.R. 5 dicembre 2017, n. 20</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale	Donato Toma	8 maggio 2018
Piemonte	<b>L.R. 23 marzo 2000 n. 22</b> , Norme di prima attuazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.	Alberto Cirio	6 giugno 2019
Puglia	<b>L.R. 10 marzo 2015 n. 7</b> , Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 <b>L.R. 28 dicembre 2005 n. 2</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.	Michele Emiliano	26 giugno 2015
Toscana	<b>L. R. 26 settembre 2014 n. 51</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. <b>L.R. 23 dicembre 2004 n. 74</b> , Norme sul procedimento elettorale	Eugenio Giani	8 ottobre 2020

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Umbria	<b>L.R. 23 febbraio 2015 n. 4</b> , Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010 n. 2.	Donatella Tesei	11 novembre 2019
	<b>L.R. 4 gennaio 2010 n. 2</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.		
Veneto	<b>L.R. n. 19 del 25 maggio 2018</b> , Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 5/2012	Luca Zaia	7 aprile 2010
	<b>L.R. 16 gennaio 2012 n. 5</b> , Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale.		

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it) e Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

In alcuni casi, inoltre, come per la legge elettorale della Regione Veneto, al recepimento del divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente di Regione si aggiunge una specifica qualificazione. La legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, recante «norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale» specifica che il divieto non interviene «se uno dei mandati di cui ai commi 2 e 3 ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»<sup>63</sup>, oltre a ribadire che essa trova applicazione solo «con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge»: il che ha permesso, come già osservato, la candidatura nel 2020 di Luca Zaia, che è poi stato rieletto con la percentuale di consenso più alta della storia repubblicana (76,8%). Senza addentrarsi nelle motivazioni del voto, non si può qui non osservare che tra le argomentazioni che segnalano l'opportunità di un tetto alla durata delle cariche presidenziali ritroviamo il pericolo della strozzatura della competizione elettorale a favore dell'incumbent, dal momento che si può pensare che chi ha ricoperto già la

<sup>63</sup> La stessa disposizione si ritrova all'articolo 6 della legge elettorale della Regione Basilicata, secondo il quale «È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

carica di Presidente ha a disposizione maggiori risorse organizzative e comunicative da investire nella campagna elettorale.

Anche la legge regionale dell'Emilia-Romagna conferma, in linea con i principi nazionali, che «Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta regionale chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi» (art. 7). La disciplina della legge nazionale specifica infatti che il divieto non riguarda solo l'immediata rieleggibilità ma anche la candidatura per chi si propone per un terzo mandato consecutivo. Una questione aggiuntiva riguarda il fatto che il terzo mandato debba essere vietato se immediatamente consecutivo al secondo o sia destinato a durare anche se sia trascorsa una legislatura (o più) dalla fine del doppio mandato consecutivo: propende per il primo caso la legge dell'Emilia-Romagna appena analizzata mentre in altre formulazioni, come nel caso della legge abruzzese, «non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi».

In questo quadro molto articolato e differenziato per Regioni, a quasi vent'anni dalla promulgazione della legge nazionale del 2004 persistono ancora alcuni dubbi sulla sua applicazione. Non sorprende dunque che rappresentino un *casus belli* le dichiarazioni del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca che ha espresso di recente la volontà di una sua nuova candidatura. La Campania si è dotata della legge elettorale regionale nel 2009, recependo i principi generali della legislazione nazionale in materia. Una nuova modifica della legge elettorale, già proposta da De Luca, potrebbe essere adoperata come mezzo per far ripartire il conteggio dei mandati coerentemente a quanto avvenuto in altre Regioni<sup>64</sup>. Una ipotesi questa che già ha fatto alzare i toni ad alcuni politici e intellettuali: ad esempio Ernesto Galli della Loggia ha parlato della Campania come una Regione che «si candida a divenire un microstato del centro America, tipo Haiti o il Guatemala», per opera di un Presidente proiettato verso una autocrazia frutto di una specificità locale

<sup>64</sup> S. CAFIERO, *Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune riflessioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 20(1/speciale), 2023.



meridionale, o addirittura verso una “monarchia ereditaria”<sup>65</sup>. Ora, dal punto di vista giuridico sono stati i tribunali di talune Regioni, più ancora che le pulsioni dei Presidenti di Regioni, ad avvalorare le interpretazioni estensive sulla durata dei governatori. Dal punto di vista politico, inoltre, la candidabilità di De Luca non può che riferirsi ad una prassi ormai presente nel nostro paese. Nel momento in cui sono presenti nel nostro paese governatori nel pieno esercizio del loro terzo mandato sarebbe del tutto scorretto valutare il tema del limite di mandato nelle singole Regioni come se queste non facessero parte della realtà più ampia del regionalismo italiano.

### 6. *L'invocata disciplina nazionale*

Ritorniamo dunque alle due domande di partenza. Le scelte compiute per la definizione della forma di governo regionale e la successiva sua evoluzione nel corso del tempo suggeriscono l'adozione di limiti al mandato dei Presidenti. Tale strumento infatti contribuisce alla garanzia della divisione dei poteri, evitando al contempo che «il vantaggio del titolare di una carica monocratica di vertice sia tale da impedire qualsiasi condizione di parità fra candidati al momento del rinnovo delle cariche»<sup>66</sup>. Sulla base del surplus di legittimazione diretta acquisito a seguito della riforma costituzionale, essi hanno acquisito nuovi strumenti normativi e crescente capacità di incidere sul *policy making* regionale. Si sono quindi affrancati dalla presa dei partiti dalle macchine del potere regionale che aveva invece caratterizzato la fase primo-repubblicana: anzi, nell'ambito dell'instabilità del sistema di partito nazionale, i Presidenti hanno potuto consolidarsi in reti di relazioni locali che sembravano quasi configurare “partiti personali regionali”. Più di recente, inoltre, i Presidenti di Regione hanno mostrato come possa esercitare una netta espansione dei loro poteri in fasi emergenziali come quella sanitaria. Il combinato di questi elementi ha portato i Presidenti a consolidare il proprio consenso nel

<sup>65</sup> E. GALLI DELLA LOGGIA, *Prove di monarchia ereditaria*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 4 agosto 2021.

<sup>66</sup> C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO (a cura di), *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121-122-123, Comm. Cost.*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Bari, 2002, p. 92.

corso del tempo, con alti livelli di personalizzazione delle consultazioni regionali e chiaro esplicitarsi di un fattore *incumbency* che ha fatto in modo che l'aver ricoperto la carica a cui si concorre (ancor più se per due volte) giochi a favore dei Presidenti uscenti. La fissazione di cause di ineleggibilità per i mandati successivi al secondo più che essere un elemento di dettaglio delle leggi regionali, si configura come un più generale «principio di limitazione del potere mediante pesi e contrappesi, strettamente legato alle peculiarità della elezione a suffragio diretto ed universale»<sup>67</sup>.

Se diventa sempre più evidente la necessità di forme di restringimento temporale della carica presidenziale, il passaggio dal principio alla pratica del divieto di terzo mandato è stato però nelle Regioni italiane molto difficoltoso. La caratterizzazione della natura concorrente della materia elettorale regionale è stata infatti fonte di confusione e di parziale applicazione della normativa nazionale, generando disparità tra le modalità di applicazione del limite di mandato tra le Regioni. Che siano le Regioni ad avere l'ultima parola sulla legislazione elettorale che le riguarda deriva direttamente dal testo costituzionale, ed è in linea con l'autonomia statutaria che alle stesse è stata attribuita nell'impianto repubblicano. Tuttavia, se si interpreta il limite di mandato come strumento di una divisione dei poteri che riguardi non solo il livello regionale di governo ma anche quello nazionale, allora ciò giustificherebbe un orientamento nazionale, trasversale alle maggioranze politiche, volto a stabilire una disciplina comune per tutti i casi regionali. Sino a quel momento le richieste di candidatura dei Presidenti di Regione dopo il secondo mandato, frutto di una stessa tendenza del potere personale a riprodurre sé stesso, potranno dipendere da cangianti equilibri politici, tra ammiccamenti e veti romani.

<sup>67</sup> M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi.it*, 19, 2009, p. 6.

Shall I Start from Three? The Term Limits of Italian Regional Presidents  
*Fortunato Musella*

L'articolo indaga le ragioni e i margini di applicabilità del limite di mandato dei Presidenti di Regione in Italia. A partire dall'analisi del quadro comparato delle forme di restringimento poste alla durata del governo presidenziale, e dello specifico sviluppo del presidenzialismo regionale nel nostro paese a seguito della modifica costituzionale di inizio secolo, si sosterrà l'opportunità del limite di terzo mandato per i Presidenti del livello intermedio. In secondo luogo, si seguirà la vicenda dell'introduzione di tale limite nel nostro ordinamento, che previsto da legge nazionale, ha dato luogo ad accesi dibattiti, pronunce giurisprudenziali e applicazione differenziata nei casi regionali. Alla necessità di evitare possibili distorsioni della competizione elettorale derivanti dalla presenza di un Presidente rafforzato da un lungo periodo al vertice della Giunta si unisce, dunque, l'esigenza di una disciplina nazionale uniforme.

The article focuses on the rationale and applicability of term limits for regional presidents in Italy. After reconstructing the comparative framework of the forms of limitation of the duration of presidential rule and the specific development of the regional presidential form of government in Italy following the constitutional reform, the appropriateness of the third term limit for regional presidents is explored from the perspective of democratic theory. Then, from a different perspective, the article analyzes how such a limit provided by national law has given rise to heated debates, jurisprudential pronouncements and differentiated applications in regional cases. In conclusion, the article draws attention to the need to combine the need to avoid possible distortions of electoral competition resulting from the presence of a president strengthened by a long period at the head of regional governments with uniform national regulation.

Parole chiave: Presidente di Regione; Governo regionale; limite di mandato; personalizzazione; Regioni

Keywords: President of Region; Regional Government; Mandate Limit; Personalization; Regions