



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CAMPANIA Legge n° 16 del 11/11/2024 BUR n°77 del 11/11/2024
ID: CM24016 (Scadenza 10/01/2025)

“Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165”

Con la presente legge, la Regione Campania detta disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n.165.

Tuttavia, la disposizione di seguito indicata eccede le competenze legislative attribuite alla Regione e presenta profili di illegittimità costituzionale.

È censurato l'articolo 1, comma 1, che, in relazione alla rieleggibilità del Presidente uscente, dispone che “Non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo

dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Ai sensi dell’art. 122 della Costituzione, come novellato dalla Legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, nonché del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale è materia di legislazione concorrente ed è, precisamente, demandata alla potestà normativa della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale.

Alle Regioni che non hanno ancora adottato proprie norme elettorali si applicano quelle contenute nella legislazione statale preesistente (art. 5, comma 1, L.C. n. 1 del 1999) che non prevedevano alcuna disposizione in ordine al limite consecutivo di mandato.

In attuazione del dettato costituzionale, la legge 2 luglio 2004, n. 165, ha enunciato i principi fondamentali che le Regioni devono recepire nella propria legislazione elettorale. In particolare, in merito alle ipotesi di ineleggibilità, l’art. 2, lett. f), prevede quale principio fondamentale «la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Come precisato dalla giurisprudenza di merito, il divieto statale si rivolge al legislatore regionale il quale

nel momento in cui provvede a disciplinare la materia elettorale «è tenuto a osservare il principio in parola così come tutti gli altri principi posti dal legislatore del 2004» (Corte di Appello di Milano, sentenza 20 maggio 2011, n. 1404; Corte di Appello di Bologna, sentenza 20 aprile 2011, n. 453).

In merito al tenore della norma statale si evidenzia che la medesima non preclude la possibilità di restare in carica per un terzo mandato per chi ne abbia già effettuati due consecutivi, ma la subordina a un'interruzione successiva al secondo mandato consecutivo. Si tratta di un divieto funzionale all'esigenza di prevenire il rischio di concentrazione e di personalizzazione del potere, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale, sent. n. 60/2023), amministrativa (Consiglio di Stato, sent. n. 2765 del 2008) e di legittimità (Corte di cassazione, Sezione prima civile, sent. n. 6128 del 2015, n. 25497 del 2007, n. 3383 del 2008, n. 11895 del 2006, n. 21100 del 2007).

Inoltre, il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche monocratiche di governo elette direttamente costituisce un principio generale di organizzazione in ogni democrazia compiuta, in linea anche con gli orientamenti della Commissione di Venezia.

Il divieto del terzo mandato risponde alla ratio di imporre una disciplina uniforme e inderogabile su tutto

il territorio nazionale, ammettendo sì, come accade in ogni materia di legislazione concorrente, diverse articolazioni di dettaglio in ambito regionale, senza, tuttavia, sacrificare l'istanza unitaria della disposizione statale.

A fronte di ciò, la legge in esame, sebbene formalmente conforme al principio fissato dalla richiamata legge “cornice” statale, si pone in contrasto con il principio della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo previsto dall’art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004, nonché con i principi di uguaglianza e ragionevolezza ex artt. 3 e 122 Cost. (ex multis, Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186) nella parte in cui prevede che “il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Occorre considerare che i principi contenuti nella citata legge n. 165 del 2004 immediatamente applicativi e che i medesimi non richiedono un recepimento regionale se non per profili strettamente esecutivi, da tale impostazione deriva che la norma regionale contrasta con l’art. 122, primo comma, Cost. e si basa su una visione sistematica del quadro costituzionale di riferimento, in virtù della quale l’art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, nel porre un inequivoco divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Giunta regionale, è da qualificare come principio

fondamentale della materia di legislazione concorrente “sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali” (art. 122, primo comma, Cost.).

Sull’ordinaria autoapplicabilità delle norme statali recanti principi fondamentali, oltre a numerose pronunce della Corte costituzionale (ex plurimis sent. n. 70 del 2020), va menzionata la sent. 25 luglio 2006, n. 16898 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno ritenuto direttamente applicabili le cause di ineleggibilità già previste dalla normativa statale, osservando: “che le regioni disciplinino con legge i casi di ineleggibilità dei consiglieri regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica è previsto dall’art. 122, comma 1, Cost. e ribadito dalla legge statale 2 luglio 2004, n. 165, contenente disposizione di attuazione della citata disposizione costituzionale”.

In particolare, la legge n. 4 del 2009, con cui la Regione Campania ha disciplinato la materia elettorale, prevede l’applicazione, in quanto compatibili, delle norme di cui alle leggi statali n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995, disponendo, altresì, che “si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia” (art. 1, commi 2 e 3). Pertanto, dovrebbe ritenersi vigente, fin dal 2009, anche

il limite al numero dei mandati e ciò in virtù del richiamo alle ulteriori disposizioni statali e, quindi, anche alla legge n. 165 del 2004, che certamente non può ritenersi ostacolata dalla condizione di compatibilità fissata dal rinvio medesimo.

Eventuali deroghe regionali al principio fondamentale del divieto dei tre mandati consecutivi non potrebbero essere giustificate neppure dal favor per il diritto di elettorato passivo. Infatti, per la Corte costituzionale “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” (si veda, ex plurimis, Corte costituzionale, sent. n. 235/1988).

Pertanto, la nuova norma regionale risulta incostituzionale per violazione dell'art. 122 Cost., in quanto adottata in sostanziale elusione della disposizione statale interposta di cui all'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004, da ritenersi implicitamente recepita nell'ordinamento della Campania per effetto della legge regionale n. 4 del 2009. Infatti, questa nuova introduzione del divieto di terzo mandato, questa volta esplicita e specifica (v. il primo periodo della disposizione censurata) avrebbe l'effetto di indurre un nuovo inizio del computo dei mandati già svolti, a

solo vantaggio di un possibile interessato. In questo modo, si genererebbe un quadro elusivo in base al quale ogni nuova legiferazione regionale in materia, che è iniziativa in astratto di certo non preclusa a ciascun Consiglio regionale, avrebbe l'effetto di rendere irrilevante, o comunque meno rilevante, lo svolgimento dei mandati già effettuati dal singolo soggetto di volta in volta interessato. Effetto elusivo che, peraltro, le disposizioni in base alle quali il mandato in corso, riferito alla legislatura iniziata nel 2020, deve essere comunque conteggiato come già svolto (v. secondo periodo della disposizione censurata) si limitano ad attenuare, non eliminandolo.

Per i motivi indicati, si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale della legge in esame, dell'articolo 1, comma 1, per violazione degli articoli 3 e 122 della Costituzione, relativamente ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, in contrasto con l'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004.

Flash