TERZO MANDATO E INTERPRETAZIONI COSTITUZIONALMENTE ORIENTATE. IL CASO DELLE AUTONOMIE SPECIALI *

di Francesca Ferraro**

Sommario. 1. Il terzo mandato nelle autonomie speciali: dalla sentenza n. 64/2025 alla sentenza n. 211/2025. – 2. Le questioni preliminari: ammissibilità del ricorso e unitarietà dell'intervento legislativo provinciale. – 3. Dal limite alla rieleggibilità alla tutela della forma di Stato democratico-rappresentativa. – 4. Autonomie speciali, principi generali dell'ordinamento ed eguaglianza dei diritti politici. – 5. Il divieto di terzo mandato come garanzia necessaria ma non autosufficiente della democrazia sostanziale.

1. Il terzo mandato nelle autonomie speciali: dalla sentenza n. 64/2025 alla sentenza n. 211/2025. Con la sentenza n. 211/2025, la Corte si pronunzia nuovamente sul terzo mandato elettorale[1], nel peculiare contesto delle autonomie speciali. La Corte interviene in un quadro che appare sviluppo diretto della sentenza n. 64/2025. Il Giudice delle leggi – pur affermando l'illegittimità della legge regionale campana, finalizzata a rendere inapplicabile il limite dei due mandati previsto dall'art. 2, comma 1, lett. *f)*, l. n. 165/2004 – ha circoscritto l'angolo visuale alle regioni ordinarie, lasciando sullo sfondo la diversa architettura delle autonomie speciali. Nel «caso Campania», la Corte ha segnalato che «il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie»[2]. Tale contesto viene qui direttamente in rilievo. Attraverso il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte ha preso posizione sul terzo mandato con specifico riguardo alle autonomie speciali.

Il giudizio trae origine dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1, co. 1 e 2, di un testo di legge provinciale che interveniva sull'art. 14, co. 2, l. prov. n. 2/3 (legge elettorale della provincia di Trento). Le disposizioni impugnate innalzano da due a tre il numero delle consultazioni rilevanti ai fini della non immediata rieleggibilità del Presidente. Inoltre, elevano da quarantotto a settantadue mesi – anche non continuativi – la soglia di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali, necessaria perché operasse la preclusione alla rielezione per la quarta volta. Secondo il ricorrente, tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 47, co. 2, dello statuto speciale e con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost., incidendo su un limite ritenuto funzionale alla garanzia della democraticità complessiva della forma di governo e all'uniforme esercizio dei diritti politici.

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Dopo Cort. cost. sentt. n. 60/2024 e n. 65/2025.

[2] Cort. cost. sent. n. 64/2025, Cons. dir. 6.6.

L'impostazione del ricorso si articola, in primo luogo, nella qualificazione del divieto di terzo mandato consecutivo per un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto quale espressione dei «principi dell'ordinamento della Repubblica»[3]. L'Avvocatura dello Stato, muovendo dal dato secondo cui per le Regioni ordinarie il limite dei due mandati consecutivi è previsto dall'art. 2, co. 1, lett. *f)*, l. n. 165/2004, sosteneva che il medesimo vincolo si imponesse anche alle autonomie speciali. Ciò, in virtù della clausola statutaria che subordina la potestà provinciale in materia di forma di governo e di ineleggibilità (art. 47, Stat. Trentino-Alto Adige, come novellato) all'armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento, oltre che al rispetto degli obblighi internazionali e delle pertinenti disposizioni statutarie. In questa prospettiva, l'autonomia normativa riconosciuta alla Provincia non è «sovrana», ma esercitabile entro un regime di limiti sostanziali e procedurali che include, l'osservanza di principi generali, idonei a vincolare anche il legislatore statutario speciale.

In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato valorizzava la duplice funzione del limite ai mandati: da un lato, strumento di tutela del diritto di voto, della *par condicio* tra candidati e della democraticità del sistema, in quanto «punto di equilibrio» fra valori costituzionali concorrenti; dall'altro, garanzia dell'uniformità territoriale dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo, con conseguente preclusione di discipline differenziate a seconda del territorio. A sostegno, si richiamano i precedenti con cui la Corte aveva già riconosciuto la rilevanza costituzionale del tema nei diversi livelli di governo (in particolare, la sentenza n. 60/2023 in materia di enti locali e la sentenza n. 64/2025 sulla legge regionale campana che mirava a rendere inapplicabile il divieto previsto dall'art. 2, co. 1, lett. *f)* l. n. 165/2004. Inoltre, il ricorso insiste sull'assenza, nel caso *de quo*, di condizioni «peculiari», tali da giustificare deroghe, richiamando un quadro ordinamentale, nel quale il limite dei due mandati ricorre in più sedi (tra cui, per quanto qui rileva, l'art. 51, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, nonché talune previsioni statutarie speciali).

2. Le questioni preliminari: ammissibilità del ricorso e unitarietà dell'intervento legislativo provinciale. La Corte liquida rapidamente una prima eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia resistente, incentrata sull'asserita «inconferenza» delle disposizioni richiamate dal ricorrente (art. 2, co. 1, lett. *f)*, l. n. 165/2004; art. 51, co. 2, d.lgs. n. 267/2000) quali norme interposte. L'argomento provinciale muove dall'idea che tali previsioni riguardino enti diversi – regioni ordinarie, comuni e province ordinarie – e, dunque, non appartenenti al medesimo *genus* della Provincia autonoma di Trento, di qui l'impossibilità di utilizzarle per ricavare un vincolo immediatamente operante sull'autonomia speciale.

Il Collegio, tuttavia, opera una riqualificazione della doglianza, collocandola nel suo luogo processuale: l'eccezione è ricondotta alla sola censura relativa alla violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento (art. 47, co. 2, Stat. Trentino-Alto Adige), e non investe – almeno direttamente – gli ulteriori parametri costituzionali evocati (artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.). Chiarito ciò, la Corte esclude che vi sia un problema di ammissibilità, perché le norme statali indicate dal ricorrente non sono impiegate come parametri interposti in senso proprio, bensì come indici normativi dai quali far emergere – per via di generalizzazione – un principio generale dell'ordinamento, suscettibile di vincolare l'autonomia speciale[4].

La distinzione è decisiva: il tema non è stabilire se quelle norme si applichino direttamente alla Provincia autonoma (questione che effettivamente toccherebbe la pertinenza del

[3] Cort. cost., sent. n. 211/2025, Rit. in fatto 1.2.
[4] Sent. in commento, Cons. dir. p.to 2.1.

parametro), ma verificare se esse, insieme ad altri testi (tra cui lo statuto siciliano), siano idonee a esprimere un principio generale, capace di imporsi quale limite sostanziale all'esercizio della potestà legislativa provinciale. E questa verifica – afferma la Corte – non attiene all'ammissibilità, bensì al merito.

Più interessante, sempre sul piano processuale, il rigetto di una seconda eccezione di inammissibilità, formulata dalla Provincia soltanto in memoria e circoscritta alla questione relativa all'art. 1, co. 2, del testo impugnato (innalzamento da 48 a 72 mesi della soglia di effettivo esercizio delle funzioni). La resistente deduceva un vizio tipico del giudizio in via principale: l'insufficienza motivazionale del ricorso, poiché l'Avvocatura dello Stato non avrebbe «speso nemmeno una parola» a sostegno della specifica contestazione, con conseguente pregiudizio del contraddittorio.

La Corte liquida l'eccezione attraverso una mossa argomentativa che, pur semplice, è processualmente significativa: valorizza l'unitarietà dell'intervento legislativo e il nesso di consequenzialità logico-proporzionale tra le due disposizioni impugnate. È vero – ammette il Giudice delle leggi – che le censure sono incentrate sull'innalzamento del numero dei mandati (co. 1); ma ciò non comporta l'inammissibilità della questione sul co. 2, perché entrambe le previsioni incidono sulla medesima disposizione-base (art. 14, co. 2, legge elettorale provinciale) e, soprattutto, perché l'innalzamento della soglia temporale è presentato come conseguenza necessitata dell'aumento dei mandati: una misura «consequenziale e proporzionale», funzionale a rimodulare in modo coerente il medesimo meccanismo di limitazione[5].

In questo passaggio, la Corte sembra adottare un criterio pragmatico, ma non per questo privo di rigore: nel giudizio in via principale, l'onere di motivazione non è degradato, bensì soddisfatto per estensione quando le disposizioni censurate costituiscono segmenti di un'unica scelta normativa e la censura principale investe la ratio dell'intero intervento. La logica è chiara: se il vizio lamentato riguarda la scelta di «spostare in avanti» il limite dei mandati, allora anche l'adeguamento dei presupposti temporali che rendono operativa la medesima barriera partecipa della stessa vulnerabilità costituzionale; perciò, le doglianze rivolte al comma 1 si irraggiano sul comma 2. In tal modo, la Corte evita che un requisito formalistico (la mancata articolazione separata di una censura) si traduca in un indebito frazionamento di un intervento normativo strutturalmente unitario, e preserva l'effettività del sindacato.

3. Dal limite alla rieleggibilità alla tutela della forma di Stato democratico rappresentativa. La pronuncia riveste diversi motivi di interesse, poiché vi confluiscono – e vengono riorganizzati in una trama unitaria – due filoni giurisprudenziali recenti, rappresentati in modo emblematico dalle sentenze n. 60/2023 e n. 64/2025. Il punto, tuttavia, non è soltanto la continuità argomentativa tra precedenti, quanto la qualificazione del divieto del terzo mandato consecutivo come regola che, pur incidendo su assetti di governo, si radica in esigenze costituzionalmente orientate, riconducibili, in senso ampio, alla forma di Stato e non alla mera ingegneria della forma di governo.

La sentenza n. 60/2023, richiamata dalla Corte con funzione quasi «genetica», dispone che il limite alla rieleggibilità è stato concepito, sin dall'introduzione dell'elezione diretta del sindaco (e allora del presidente della provincia), come un correttivo strutturale, un temperamento di sistema. La limitazione del diritto di elettorato passivo[6], che presenta complessità

[5] Sent. in commento, Cons. dir. p.to 2.4.

[6] F. Bailo, *Una "pietra tombale" sulla natura "afflittiva" della limitazione dell'elettorato passivo?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2017, 2, 450 ss.

argomentative sul piano dottrinale soprattutto sulla qualificazione della posizione giuridica soggettiva[7] non è trattata come eccezione patologica, bensì come strumento attraverso il quale il legislatore intende garantire la qualità costituzionale del processo democratico: effettiva parità tra i competitori, libertà del voto, genuinità della competizione, fisiologico ricambio della rappresentanza e, in definitiva, democraticità complessiva dell'ente. È significativo che la Corte qualifichi tali interessi come «ulteriori» e «fondamentali» e li collochi in armonia con l'art. 51 Cost.: la norma sull'accesso alle cariche elettive non viene annullata, ma bilanciata entro un punto di equilibrio che, proprio perché investe il nucleo dei diritti politici, è affidato al legislatore statale.

La sentenza n. 64/2025 sviluppa questa impostazione e la potenzia nel contesto regionale, osservando che quanto vale per i sindaci opera, a maggior ragione, per i Presidenti di Giunta eletti a suffragio universale e diretto. Anche qui l'argomento non si arresta alla descrizione dei poteri presidenziali e dei meccanismi di stabilità (nomina e revoca della Giunta, legame funzionale con il Consiglio, principio *simul stabunt simul cadent,* rapporto di «non sfiducia»); tali tratti sono richiamati per spiegare perché l'elezione diretta del vertice monocratico intensifichi i rischi di alterazione della competizione e, quindi, rafforzi l'esigenza di un contrappeso normativo. Ma il passaggio davvero decisivo è un altro: la Corte presenta il divieto del terzo mandato come un bilanciamento «delicato» tra elettorato attivo ed elettorato passivo, tra diritti e interessi costituzionali connessi alla genuinità della competizione e alla democraticità delle istituzioni. Aggiunge la Corte che, per la *ratio* e per la natura dei diritti coinvolti, una volta compiuta dal legislatore, questa scelta deve imporsi in condizioni di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale.

In questo snodo emerge la qualificazione richiesta: la regola sul terzo mandato non è un semplice tassello della forma di governo, intesa come distribuzione interna dei poteri tra organi o come architettura dei rapporti esecutivo-assemblea; essa attiene ad aspetti della forma di Stato democratico-rappresentativa, ovvero alle condizioni minime che contribuiscono a rendere effettivo e non meramente formale il principio democratico nei suoi snodi attuativi. Il divieto opera, infatti, come garanzia di «igiene costituzionale» della competizione: mira a evitare la trasformazione della rappresentanza in stabilizzazione personale del potere e a preservare la contendibilità delle cariche, la parità delle *chances* e la libertà del voto[8].

Ne deriva una conseguenza sistematica che la Corte rende esplicita: proprio perché si tratta di un punto di equilibrio tra diritti politici e principi della competizione democratica, esso non tollera di essere frantumato territorialmente. L'uniformità non è allora un'opzione di opportunità politica, ma un'esigenza coerente con la natura della materia: se ciò che si tutela è l'eguaglianza nell'esercizio dei diritti politici e la genuinità della competizione, l'ordinamento non può accettare che tali garanzie varino in modo significativo a seconda della natura giuridica dell'ente o dell'area geografica[9]. È su questa premessa che la sentenza annotata potrà poi innestare il passaggio ulteriore, cioè la proiezione del divieto entro il perimetro delle

[7] Quanto alla configurazione del diritto di essere eletti a cariche pubbliche elettive come «diritto soggettivo perfetto», si vedano C. De Cesare, (voce) *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989, 2, e G. Ferrari, (voce) *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 607 ss. In senso ancora più restrittivo, un risalente orientamento dottrinale ha persino escluso l'esistenza di un vero e proprio diritto elettorale passivo, riconducendolo piuttosto alla mera capacità giuridica di essere eletto, ove ricorrano i requisiti stabiliti dalla legge: S. Furlani, (voce) *Elettorato passivo*, in *Noviss. Dig. it.*, VI, Torino, 1975, 453 ss.

[8] Cfr. Corte cost., sent. n. 344/1993. Ma in tal senso anche Corte cost., sentt, n. 45/1977, n. 5/ 1978; Cass. civ., ord. n. 5060/2021, nonché sentt. n. 21685/2012, n. 13181/2007 e n. 11661/2002; e soprattutto Cons. Stat., IV sez., sent., n. 2765/2008.

[9] R. Bin, (voce) *"Legge regionale"* in *Digesto*, IX pubbl., 1994, 187 ss.

autonomie speciali, attraverso il limite dei principi generali dell'ordinamento e la protezione uniforme dei diritti politici[10].

4. Autonomie speciali, principi generali dell'ordinamento ed eguaglianza dei diritti politici. Il passaggio argomentativo, in cui la Corte lega il divieto del terzo mandato ai «diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato»,[11] costituisce il vero baricentro teorico della decisione. È qui che il giudice costituzionale compie l'operazione più incisiva: sottrae la regola dei mandati alla lettura riduttiva come semplice elemento di forma di governo e la ricolloca tra le condizioni di possibilità della democrazia rappresentativa; dunque, in una dimensione di principi più ampia, che, per sua natura, è destinata a proiettarsi anche sulle autonomie speciali.

Questo punto merita di essere sottolineato: la Corte afferma che l'autonomia speciale è soggetta agli stessi limiti delle regioni ordinarie, laddove questi limiti esprimono esigenze che appartengono al nucleo del principio democratico e dei diritti politici fondamentali. L'analogia istituzionale rileva soltanto come fattore che rende più evidente la *ratio* del limite: la Provincia autonoma di Trento, a seguito delle modifiche statutarie con l. cost. n. 2/2001, presenta una forma di governo in cui il vertice monocratico è eletto direttamente e dispone di ampi poteri. È precisamente in presenza di un vertice monocratico direttamente investito che il rischio di concentrazione personalistica e di distorsione competitiva diviene strutturalmente più acuto. La premessa decisiva non è l'analogia organizzativa, bensì la natura dei beni costituzionali protetti.

Il passaggio successivo completa l'argomentazione e ne mostra la doppia base: oltre che come principio generale dell'ordinamento, il divieto si impone anche quale corollario dell'eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive (artt. 3 e 51 Cost.). La Corte riprende un filone più risalente, chiarendo che il rispetto del limite non comporta il disconoscimento della competenza legislativa primaria delle autonomie speciali, ma ne rappresenta il perimetro costituzionale. Il diritto di elettorato passivo, essendo «intangibile nel suo contenuto di valore»[12], può essere disciplinato solo da leggi generali che lo limitino esclusivamente per realizzare altri interessi costituzionali fondamentali e generali, senza discriminazioni sostanziali tra cittadini a seconda del territorio. In questa prospettiva, il *focus* è l'unità delle garanzie dei diritti politici: il legislatore speciale può disciplinare la materia, ma non può alterare il livello minimo di uniformità imposto dai principi di eguaglianza e di accesso alle cariche.

La Corte neutralizza dunque l'argomento più insidioso della resistente, che richiama proprio la sentenza n. 64/2025 sull'autonomia speciale: disegno diverso, statuti di rango costituzionale, nesso più stringente tra forma di governo e materia elettorale, assenza della competenza concorrente statale. La risposta della Corte è, per così dire, chirurgica: quel passaggio della sentenza n. 64/2025 serve a escludere la piena sovrapponibilità del quadro delle competenze tra ordinarie e speciali, ma non dice nulla sui limiti che comunque gravano sulla legislazione primaria delle autonomie speciali. La differenza di disegno di competenze non implica immunità dai principi generali dell'ordinamento e dai vincoli derivanti dall'eguaglianza dei diritti politici. Essa dispone soltanto che il fondamento dell'intervento statale non sia da ricercare nella competenza concorrente, ma piuttosto nei limiti statutari e costituzionali che operano trasversalmente.

Questa lettura si raccorda, senza frizioni, con la costruzione della Corte: se il divieto è un

[10] Sent. in commento, Cons. dir. p.to 6.6.
[11] Sent. in commento, Cons. dir. p.to 6.
[12] Sent. in commento, Cons. dir. p.to 7.

«temperamento di sistema» dell'elezione diretta e un punto di equilibrio tra diritti politici e principi della competizione democratica, la sua vincolatività prescinde dalla sua collocazione nel cedevole riparto di competenze. Il divieto impone uniformità, laddove la disomogeneità territoriale si tradurrebbe in diseguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti politici fondamentali.

È evidente che tale esigenza si manifesta, con particolare intensità, nei sistemi che prevedono l'elezione diretta del titolare monocratico dell'organo esecutivo. In tali ipotesi, l'investitura popolare diretta conferisce al vertice dell'amministrazione un'immediata legittimazione democratica, suscettibile tuttavia di tradursi – specie in presenza di ampi poteri e di meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo – in dinamiche di personalizzazione monista e crescente del potere e, nei casi più estremi, in una dimensione plebiscitaria della competizione[13]. Pertanto, il limite alla rieleggibilità non si configura come correttivo esterno o accessorio, ma quale elemento fisiologico del sistema di governo fondato sull'elezione diretta del vertice monocratico dell'esecutivo: esso opera quale condizione strutturale di compatibilità tra investitura diretta e garanzie della democrazia competitiva.

È ormai pacifico, anche alla luce degli interventi della Corte, che il limite del terzo mandato è funzionale ad impedire la cristallizzazione autocratica del vertice monocratico, assicurando quel ricambio periodico che rende effettivi, secondo le logiche del parlamentarismo, pluralismo, uguaglianza delle *chances* e separazione dei poteri preservando, seppur in una logica di *fictio,* l'equilibrio complessivo del circuito democratico.

Tuttavia, proprio perché tale equilibrio è preservato entro una dimensione di *fictio* della rappresentanza, occorre misurare la portata concreta del divieto all'interno delle trasformazioni che investono la democrazia rappresentativa. Questa crisi, che investe i canali dell'intermediazione politica e sociale, accentua la distanza tra rappresentanti e rappresentati e, più in generale, si alimenta della tendenza della decisione pubblica a essere condizionata da vincoli economico-finanziari percepiti come esogeni rispetto al circuito costituzionale interno[14], impone di considerare il divieto del terzo mandato come una misura sì necessaria, ma non autosufficiente. La sua capacità di preservare pluralismo e contendibilità dipende, in definitiva, dal contesto istituzionale e materiale in cui opera e dalla tenuta complessiva dei meccanismi di effettiva rappresentanza democratica.

5. Il divieto di terzo mandato come garanzia necessaria ma non autosufficiente della democrazia sostanziale. Sulla base delle suddette considerazioni, tratte dal dispositivo interpretativo della Corte, il limite ai mandati assume la fisionomia di un principio fondamentale dell'ordinamento, di una regola la cui forza normativa non dipende esclusivamente dalla fonte formale da cui promana, ma si impone quale manifestazione di una necessità ordinamentale di contenimento del potere.

La Corte qualifica il divieto come «principio generale»[15] e ne giustifica la sua funzione di garanzia rispetto a taluni cardini dell'ordinamento costituzionale. Esso, per la Corte, tutela il principio democratico, impedendo che la protrazione della medesima *leadership* alla guida dell'esecutivo alteri la fisiologica alternanza. La rielezione indefinita, di chi già esercita il potere, produce un vantaggio sistemico difficilmente compensabile – in termini di visibilità, risorse e capacità di influenza – tale da compromettere la genuinità stessa del confronto democratico[16].

---

[13] M. Volpi, *Il Führerprinzip, La scelta del capo,* in G. Azzariti, M. Della Morte (a cura di), Napoli, 2024, 260.
[14] A. Lucarelli, *Il costituzionalismo tra tradizione e prassi*, Napoli, 2025, 39.
[15] *Ibidem.*
[16] M. Fioravanti, *Costituzionalismo*, Roma-Bari, 2009, 49 ss.

Inoltre, la limitazione dei mandati si correla ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, poiché previene fenomeni di cristallizzazione del potere, clientelismo e dipendenza personale degli apparati burocratici dall'organo politico. L'alternanza, interrompendo la continuità di posizioni di comando eccessivamente radicate, favorisce la neutralità dell'azione amministrativa e rafforza la fiducia dei cittadini nella sua autonomia.

Ma il fondamento costituzionale del limite non si esaurisce qui. Esso va colto anche nel rapporto strutturale tra capacità elettorale passiva e capacità elettorale attiva: la prima, infatti, non può essere considerata in modo avulso dal contesto concreto in cui si forma la scelta dell'elettore, poiché le condizioni di accesso e di permanenza nella competizione incidono direttamente sulla qualità democratica del voto. In questa prospettiva, il limite alla rieleggibilità non rappresenta una compressione della sovranità popolare, bensì una misura che ne preserva l'effettività. Si delimita così la possibilità di reiterazione della medesima *leadership*, l'ordinamento non mortifica l'elettorato passivo, ma impedisce che esso, per effetto della forza accumulata dall'*incumbent*, finisca per alterare l'elettorato attivo, svuotando di contenuto la libertà e l'eguaglianza del voto.

La restrizione della capacità elettorale passiva trova così la propria giustificazione nella salvaguardia della capacità elettorale attiva: il diritto di scegliere deve restare reale, non meramente formale, libero, non condizionato dal peso di posizioni consolidate, eguale, non deformato da asimmetrie di potere prodotte dalla lunga occupazione della carica. Il limite al terzo mandato consecutivo, allora, si configura non come eccezione alla democrazia rappresentativa, piuttosto come una delle condizioni che ne assicurano l'autenticità, perché tutela la genuinità della competizione e garantisce che il circuito della rappresentanza rimanga aperto, contendibile e pluralistico[17].

Ne consegue che tale limite non può essere qualificato – come talora avviene in chiave polemica – quale arbitraria compressione della sovranità popolare. Al contrario, affinché la sovranità possa dispiegarsi in modo effettivo, entro un contesto democratico e pluralistico, essa deve essere incanalata in regole di esercizio idonee a impedirne la degenerazione in forme di potere personale[18]. Occorre allora ribadire che la sovranità non si esaurisce nella figura del candidato, né si identifica con il soggetto che di volta in volta la incarna, ma si realizza nel «metodo di selezione» – il suffragio universale – e nelle garanzie che ne assicurano il carattere eguale, libero, competitivo e autentico.

Inoltre, la tenuta del principio elettorale non può essere circoscritta alla sola procedura del voto e alle sue regole, pena l'adozione di una nozione integralmente formale di democrazia, incapace di cogliere le condizioni materiali che rendono effettivi i diritti politici e la sovranità popolare.

In tale prospettiva, dare effettività alla sovranità implica contribuire alla visibilità del popolo nel processo decisionale: non soltanto come corpo elettorale periodicamente convocato alle urne, ma quale soggetto collettivo capace di incidere, di rendere riconoscibili conflitti e interessi, attraverso processi che integrino rappresentanza e partecipazione[19].

Proprio i valori evocati dalla sentenza annotata – parità delle *chances*, libertà di voto, genuinità

---

[17] A rafforzare questa lettura interviene il richiamo ai lavori parlamentari relativi alla l. n. 165/2004, nei quali il divieto di terzo mandato era stato presentato come un presidio volto a impedire che «si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo», ovvero come un «principio generale, che limiti quelli che potrebbero divenire poteri […] assoluti e non controllabili da parte di alcuno (XIV Legislatura, Camera dei deputati, seduta del 7 ottobre 2003, n. 369)». Cfr. Cort. cost. sent. 64/2025, Cons. dir. p.to 5.5.

[18] Cfr. G.U. Rescigno, *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in *Costituzionalismi*, 2008, 1.

[19] U. Allegretti, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa,* in C. De Marco, F. Ricci, L.G. Sciannella (a cura di), Napoli, 2012, 14.

della competizione – presuppongono uno spazio pubblico nel quale conflitti e interessi possano emergere e trovare riconoscimento, nel quale la *communitas* non sia un semplice pubblico da persuadere, ma piuttosto un soggetto che partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico e al controllo delle scelte.
In una democrazia, nella quale i rapporti di forza reali tendono a spostarsi su piani extra-istituzionali, spesso economici e finanziari, capaci di orientare l'indirizzo politico, senza attraversare in modo trasparente il circuito costituzionale della decisione[20], il limite ai mandati elettorali opera come garanzia «necessaria ma non autosufficiente». Essa interrompe la possibile continuità personale, ma non sostituisce la ricostruzione di condizioni materiali e istituzionali che rendano effettiva la partecipazione, la responsabilità e il controllo del potere, condizioni imprescindibili della democrazia sostanziale[21].

Abstract. Con la sent. n. 211/2025, la Corte costituzionale afferma che il divieto di terzo mandato consecutivo costituisce principio generale dell'ordinamento e deve essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale in presenza dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Tale limite tutela l'eguaglianza politica, la libertà del voto e la genuinità della competizione democratica.

Abstract. In judgment no. 211/2025, the Constitutional Court held that the prohibition of a third consecutive term constitutes a general principle of the legal order and must be guaranteed uniformly throughout the national territory wherever the head of the Executive is directly elected. This limit protects political equality, freedom of vote, and the genuineness of democratic competition.

Parole chiave. Terzo mandato – Diritti politici – Sovranità.

Key words. Third term – Political rights – Sovereignty.

[20] G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?,* Roma-Bari, 2013, *passim.*
[21] A. Lucarelli, *Il costituzionalismo tra tradizione e prassi*, *cit.,* 75.