

Parere *pro veritate*

Rete Civica Valle d'Aosta mi chiede di esprimere un parere in merito all'applicazione dell'art. 3, comma 3, legge della Regione Valle d'Aosta che così dispone: *«Chi ha ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non è, allo scadere della seconda legislatura, eleggibile all'interno della Giunta nella successiva legislatura. È consentito ricoprire una carica all'interno della Giunta nella terza legislatura consecutiva, se in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno.»*.

In particolare, il quesito sottopostomi è il seguente: “Gli attuali Presidente e Vicepresidente della Regione Valle d'Aosta, che già hanno ricoperto incarichi nelle Giunte regionali del 2013-2018, 2018-2020 e 2020-2025 potranno avere, ai sensi della legge regionale n. 21/2007, ulteriori incarichi in Giunta nella legislatura 2025-2030?”

1. Il contenuto della disposizione: un divieto di rielezione in Giunta per la terza volta consecutiva e la sua derogabilità solo una volta.

La disposizione oggetto del presente parere è prevista dalla legge della Regione Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21, che il Consiglio della Valle ha deliberato in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale, come sostituito dalla legge di revisione costituzionale n. 2/2001. Indicati gli organi della Regione, l'art. 15, in particolare, stabilisce che *«In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori (...)»*.

La l.r. n. 21/2007 è la legge regionale «rinforzata», prevista dallo Statuto, con la quale la Valle d'Aosta ha definito la propria «forma di governo».

Derogando il modello costituzionale dell'elezione diretta del Presidente della Regione, detta legge ha previsto che il vertice del governo regionale sia eletto dal Consiglio della Valle e che, su proposta del Presidente della Regione, siano eletti i componenti della Giunta (artt. 2, 3 e 4, l.r. n. 21/2007).

L'art. 3.3, di cui si discute in questo parere, dispone che: *«Chi ha ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non è, allo scadere della seconda legislatura, eleggibile all'interno della Giunta nella successiva legislatura. E' consentito ricoprire una carica all'interno della Giunta nella terza legislatura consecutiva, se in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno.»*.

Si tratta di una previsione strettamente collegata con le altre che si occupano della forma di governo regionale e degli organi della Regione Valle d'Aosta.

Come emerge dalla chiara lettera del testo, la disposizione stabilisce un divieto di «rieleggibilità» all'«*interno della Giunta*» nella «*terza legislatura consecutiva*» ossia per la «terza volta», dopo le «due volte» immediatamente precedenti, per chi ha già ricoperto «*cariche all'interno della Giunta*».

Il contenuto di tale divieto, in particolare, non è la previsione di un «*tempo di durata*» relativo allo svolgimento di un mandato (es. due, cinque, dieci anni), ma quella di un «*termine-limite*» alla possibilità di ricoprire una medesima carica (es. una, due, tre volte).

Nell'art. 3.3, l. r. n. 21/2007, sono stabilite due fattispecie astratte: una «*regola*» e una «*eccezione*» alla «*regola*».

La «*regola*» vieta la rielezione «*oltre due volte consecutive*»: chi ha ricoperto per almeno due volte, durante «*due legislature consecutive*», una carica all'interno della Giunta, non può essere rieletto per una terza volta nell'esecutivo regionale.

L'«*eccezione*» alla «*regola*», viceversa, permette di essere rieletti per una «*terza volta consecutiva*» nella «*legislatura successiva*», ma solo nel caso in cui «*in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno*».

I lavori preparatori della l.r. n. 21/2007 confermano questa lettura. Nella «*Relazione*» di accompagnamento si dice: «*Il comma 3 dell'articolo 3 introduce il divieto, per i*

componenti della Giunta, di ricoprire per più di due legislature consecutive cariche al suo interno, a meno che una delle due cariche abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno.» (cfr. Proposta di legge regionale n. 167, del 6 aprile 2007, Relazione, pag. 2).

Il divieto positivo, anche nella *mens legislatoris*, riguarda il terzo mandato consecutivo per i componenti della Giunta dopo i due mandati svolti nelle precedenti due legislature, *salvo che la durata di uno di questi ultimi sia stato inferiore a 2 anni, sei mesi, un giorno.*

Un corollario, strettamente collegato al significato della disposizione, è che la norma da essa stabilita, *a fortiori*, vieta *in assoluto* la possibilità di un *quarto mandato* all'interno della Giunta, anche nell'ipotesi in cui i tre precedenti (assumendo che il terzo sia stato possibile perché, come richiede la disposizione, i due precedenti non hanno superato il limite legale) non abbiano oltrepassato il limite massimo di «*2 anni, 6 mesi e un giorno*». La possibilità, consentita in quest'ultimo caso, di ricoprire un terzo mandato consecutivo nella Giunta regionale è del tutto eccezionale, rappresentando *un limite positivo invalicabile*. Le norme che fanno «eccezione a regole generali (...) non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati» come è imposto dall'art. 14 delle Disposizioni preliminari al Codice civile (R.D. n. 262/1942). Sicché, anche nei principi generali dell'ordinamento giuridico, che la potestà legislativa regionale deve rispettare senza margini di apprezzamento, deriva che l'art. 3.3, l.r. n. 21/2007, non permette applicazioni analogiche o estensive.

Il divieto di rielezione ad un terzo mandato, quindi, è *derogabile* ricorrendone i presupposti, ma *soltanto per una volta*.

**

2. A chi si riferisce il divieto di rieleggibilità all'interno della Giunta.

I destinatari del divieto sono i titolari di «*cariche all'interno della Giunta*» svolte «*per due legislature consecutive*».

Nella disposizione *letteralmente* ci si riferisce al medesimo oggetto («*cariche*», «*carica*») tanto nella «*regola*» (prima proposizione) quanto nella «*eccezione*» (seconda proposizione). Cambia solo il «*numero*» di riferimento del sostantivo: al «*plurale*» quella della «*regola*» («*cariche*»), al «*singolare*» nella «*eccezione*» (tanto per la «*carica*» che è

possibile ricoprire nella «terza legislatura», quanto per la «carica» già ricoperta «in una delle due legislature precedenti»).

Il divieto concerne la rieleggibilità in *una qualsiasi* delle «cariche» interne alla Giunta. Di quali «cariche» si tratta? La disposizione non lo chiarisce, limitandosi a indicare il referente: le «cariche» riguardano la «Giunta» regionale, la sua organizzazione «interna».

La risposta alla domanda va trovata nel quadro della forma di governo regionale, nel cui ambito di applicazione insiste l'efficacia dell'art. 3.3, l.r. n. 21/2007.

Secondo la Costituzione gli «organi della Regione» sono «il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente». Per quello che ci interessa, il «Consiglio esercita le potestà legislative attribuite alla Regione», la «Giunta regionale è l'organo esecutivo», il «Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile» (art. 121 Cost.).

Per effetto della revisione costituzionale operata con la l. cost. n. 1/1999, la Costituzione prevede che ciascuna Regione determini, con lo «Statuto», la propria «forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (art. 123 Cost.). Nel caso in cui è prevista l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale è stabilito che «i componenti della Giunta» siano nominati e revocati dal Presidente eletto (art. 122, u.c., Cost.).

Per le Regioni ad autonomia speciale, come la Valle d'Aosta, la relativa disciplina è contenuta nella l. cost. n. 2/2001, che ha adattato ad esse le regole generali sulla forma di governo regionale introdotte nella Costituzione.

L'art. 2 l. cost. n. 2/2001 ha modificato lo Statuto della Regione Valle d'Aosta in più punti. Confermati i tre organi fondamentali della Regione (Presidente, Giunta, Consiglio), oltre a prevedere che il «Presidente della Giunta» sia ridenominato «Presidente della Regione», la revisione ha affidato ad una «legge regionale» rinforzata (approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio) – dotata di «forza formale» superiore rispetto alla legge regionale ordinaria – la disciplina della «forma di governo» e «specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori» (art. 15 Statuto).

In attuazione di questa previsione statutaria, la l.r. n. 21/2007 ha stabilito quanto segue:

1) *«Il Presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti», «a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati»* (art.2.1);

2) *«Il candidato alla carica di Presidente della Regione: (...) propone il numero e l'articolazione degli Assessorati»* e, altresì, *«propone i nominativi dei componenti la Giunta, indicando tra essi il Vice-Presidente»* (art. 2.2, lett. b e c);

3) il Consiglio regionale *«dopo l'elezione del Presidente della Regione»,* su sua proposta, *«elege, con un'unica votazione, gli Assessori regionali»* (pure loro *«a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati»*) (art. 4.1);

4) *«la Giunta regionale è composta dal Presidente della Regione e dagli Assessori, tra cui il Vice-Presidente»* (art. 3.1, prima proposizione);

5) *«il Vice-Presidente sostituisce il Presidente della Regione in caso di assenza o di impedimento temporaneo dello stesso»* (art. 3.2);

6) il *«Governo della Regione»* è costituito dal *«Presidente della Regione»* e dalla *«Giunta»* (art. 3.1 seconda proposizione).

La disposizione oggetto del presente parere (art. 3.3 l.r. n. 21/2007) è collocata topograficamente nella disciplina della *«Giunta regionale»*. Nel riferirsi alle *«cariche»* interne alla *«Giunta»* (quando ne parla sia al «plurale» sia al «singolare»), la nostra disposizione ha delimitato il suo ambito di applicazione agli organi della Giunta come indicati in precedenza: ossia al Presidente e agli Assessori compreso il Vice-Presidente vicario.

Il divieto di rielezione (e l'«eccezione»), quindi, riguarda chi ha già ricoperto una di queste cariche (Presidente, Vice-Presidente, Assessore) nel corso di due legislature consecutive.

**

3. La *ratio legis*: limitare la «continuità del potere» degli organi governo regionale.

L'art. 3.3, l.r. n. 21/2007, è il frutto di una scelta politica del legislatore, libera da vincoli costituzionali specifici, che si inserisce negli spazi di autonomia riconosciuti alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 15 dello Statuto, come modificato dall'art. 2 della l. cost. n. 2/2001.

Lo scopo della norma è limitare la «continuità del potere» per i titolari degli organi di governo della Regione oltre un certo numero di volte, fissato, come detto, in due mandati svolti consecutivamente durante due legislature successive.

La sua previsione è coerente con la decisione del legislatore regionale che, nel definire la forma di governo della Valle, ha previsto l'elezione da parte del Consiglio regionale del Presidente della Regione e, su sua proposta, degli Assessori che compongono la Giunta regionale (il testo vigente, in tal modo, si discosta in parte dal testo originario dello Statuto speciale, laddove prevedeva che solo il Presidente della Giunta fosse «*eletto*» dal Consiglio fra i propri componenti, mentre gli Assessori erano «*nominati*» dal Consiglio su proposta del Presidente della Giunta).

Il confronto tra la vecchia disciplina statutaria e la legge regionale rinforzata sulla forma di governo oggi vigente fa emergere il significato profondo del divieto contenuto nell'art. 3.3 l.r. n. 21/2007.

Anche se il modello di elezione del Presidente regionale e della Giunta è rimasto di «*tipo assembleare*», la forma di governo attuale vede rafforzata la dialettica tra il «*Governo della Regione*» e il Consiglio della Valle.

La Giunta non è più un «*mero organo esecutivo*» del Consiglio, del quale l'organo rappresentativo aveva il «*potere di vita e di morte*». Come detto, il Presidente della Regione e la Giunta costituiscono oggi il «*Governo della Regione*» (art. 3.1); il Presidente viene eletto sulla base di un «*programma di governo*»; è lui che propone il «*numero*» e «*l'articolazione degli Assessorati*», nonché «*i nominativi*» di Assessori e del Vice-Presidente, che vengono eletti dopo la sua stessa elezione dal Consiglio della Valle (art. 2, art. 4).

La legge rinforzata, inoltre, prevede che il Consiglio possa sostituire il Presidente non più *ad libitum*, ma solo sulla base di una «*mozione di sfiducia costruttiva*», «*approvata a maggioranza assoluta*» e «*per appello nominale*» (art. 5), che implica non solo la rimozione ma la contemporanea elezione di un nuovo Presidente. Analogamente, il potere consigliare sugli Assessori passa attraverso una «*mozione di sfiducia*» *individuale* (votata pure «*a maggioranza assoluta*» e «*per appello nominale*»: art. 6), con conseguente sostituzione del titolare sfiduciato.

La nuova disciplina, dunque, valorizza la funzione di indirizzo politico del Presidente della Regione e della Giunta e il ruolo di controllo politico del Consiglio della Valle.

Di conseguenza, si spiega logicamente, *anche in un modello assembleare di governo* senza l'elezione diretta del Presidente della Regione, come quello della Valle, la previsione di una norma, come l'art. 3.3 cit., che limita l'assunzione di cariche all'interno della Giunta non oltre due mandati consecutivi per due legislature successive. Si può dire, correttamente, che *a maggiori poteri, corrispondono maggiori limiti*. Come il divieto di rielezione ad un terzo mandato dopo due precedenti mandati consecutivi.

**

4. Il «tempo» del divieto.

Il divieto di rielezione per la terza volta consecutiva, dopo due legislature successive, ad una carica all'interno della Giunta è collocato dalla fattispecie astratta all'interno di un «tempo giuridico» che occorre chiarire nei suoi aspetti, per definire ancora meglio l'ambito applicativo che si è già precisato.

Tre sono i profili rilevanti: a) la necessaria «continuità» delle tre legislature; b) la «reiterazione» della carica in almeno due legislature consecutive; c) il «limite» di durata della carica già svolta per consentire, in deroga al divieto, la terza rielezione (2 a, 6 m., 1 g.).

a) La disposizione delimita l'arco temporale entro il quale il divieto è destinato ad essere applicato. Il «tempo giuridico» di efficacia della disciplina, in particolare, riguarda *tre legislature consecutive*. Il che significa che le tre legislature di riferimento devono essere collegate «senza soluzione di continuità».

Di conseguenza, il divieto non si applica nel caso in cui la rielezione in Giunta riguardi chi ha ricoperto una delle cariche di governo nelle legislature «*non immediatamente precedenti*» (e, va aggiunto, indipendentemente dalla durata del relativo mandato).

Ancora una volta emerge la *ratio* della disciplina, consistente nel vietare la «*continuità del potere*» relativa alla titolarità di una carica interna alla Giunta nell'arco di tre legislature consecutive.

b) La disposizione si applica nel caso in cui il titolare di una carica interna alla Giunta l'abbia ricoperta (la stessa o anche una diversa carica) *almeno una volta in due legislature consecutive*. Non si applica, viceversa, se l'interessato abbia esercitato la funzione in una sola legislatura delle due considerate. Quindi è necessaria la «reiterazione» (il ripetersi) per due volte di una carica assunta nella Giunta durante due successive legislature.

c) La disposizione aggiunge il *limite temporale* di svolgimento della funzione come componente della Giunta da cui dipende l'efficacia del divieto o dell'eccezione ad esso: «due anni, sei mesi ed un giorno» (in breve: «2 a., 6 m., 1 g.»).

Affinché il divieto scatti, è necessario avere ricoperto, in «una» qualsiasi delle due legislature consecutive, «una carica» interna alla Giunta per una durata eguale o superiore al limite temporale indicato (corrispondente alla metà della durata normale di una legislatura regionale di cinque anni).

Al contrario, l'eccezione al divieto «nella terza legislatura consecutiva» è possibile solo per chi ha ricoperto «una carica all'interno della Giunta» per «una durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno» in almeno «una delle due legislature precedenti».

Insomma: per derogare al divieto di terzo mandato nella Giunta è sufficiente che in almeno «una» delle cariche ricoperte nelle due precedenti legislature la durata del mandato sia stata inferiore a «2 a., 6 m., 1 g.».

Questa «durata-limite» va riferita ad «una singola carica» e non al tempo di svolgimento complessivo di più cariche nella medesima legislatura. Lo dimostra chiaramente il riferimento testuale all'uso del singolare «la carica ricoperta» che «ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno».

Facciamo degli esempi di un candidato che ha svolto una carica nella Giunta pari a:

- i) 4 anni (I legislatura), 2 anni e sette mesi (II legislatura): *non* rieleggibile.
- ii) 3 anni (I legislatura), 2 anni (II legislatura): rieleggibile
- iii) 2 anni, sei mesi e un giorno (I legislatura), 2 anni, sei mesi e un giorno (II legislatura): *non* rieleggibile.
- iv) 2 anni come Presidente della regione, 1 anno come Assessore (I legislatura); 1 anno come Assessore, 6 mesi come Vice-Presidente (II legislatura): rieleggibile.

**

5. L'applicazione dell'art. 3.3 così interpretato al caso di specie.

Dai dati messi a disposizione dal Richiedente il presente parere risulta la seguente situazione di fatto, relativa alla durata dei mandati dei titolari attuali della carica di Presidente e di Vice-Presidente della Regione Valle d'Aosta.

Il Presidente della Regione è stato:

1. nella Legislatura 2013-2018: Assessore all'Agricoltura e risorse naturali dall'8 luglio 2013 al 10 marzo 2017, e Assessore al Bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate dal 10 gennaio 2018 al 25 giugno 2018;
2. nella Legislatura 2018-2020: Assessore alle Finanze e Vicepresidente dal 10 dicembre 2018 al 19 ottobre 2020, nonché, vista la fine anticipata della legislatura, dal dicembre 2019 all'ottobre 2020 anche Presidente facente funzioni e Assessore *ad interim*.
3. nella Legislatura 2020-2025: Presidente della Regione dal 2 marzo 2023 ad oggi.
Il Vice-Presidente, a sua volta, è stato:
 1. nella Legislatura 2013-2018: Assessore alla Sanità dal 10 marzo 2017 al 25 giugno 2018;
 2. nella Legislatura 2018-2020: Assessore agli Affari europei, Politiche del lavoro, Trasporti dal 10 dicembre 2018 al 19 ottobre 2020;
 3. nella Legislatura 2020-2025: Assessore allo sviluppo economico dal 21 ottobre 2020 ad oggi.

Entrambi hanno ricoperto diverse «cariche» nelle ultime tre Legislature, compresa quella corrente.

Il Presidente della Regione ha superato il limite temporale nella prima delle tre legislature (2013-2018), non nella seconda, e lo supererà nella terza legislatura corrente.

Il Vice-Presidente non ha superato il limite nelle prime due legislature indicate; lo ha superato, invece, nella terza legislatura corrente.

Applicando l'art. 3.3, l.r. n. 21/2007, ne consegue che sia il Presidente della Regione, sia il Vice-Presidente hanno potuto essere rieletti, in questa Legislatura, per la terza volta ad una carica interna alla Giunta regionale.

Ciò nonostante, avendo esaurito il numero massimo dei mandati nella Giunta per i quali potevano essere rieletti più volte consecutivamente, entrambi non sono più rieleggibili nella legislatura successiva a quella attuale.

**

In conclusione:

- 1) l'art. 3.3, l.r. n. 21/2007 vieta la rieleggibilità, per la terza volta consecutiva, alla carica di Presidente della Regione, Assessore e Vice-Presidente della Regione, di chi ha già svolto una qualsiasi di quelle stesse cariche, in due precedenti

legislature consecutive, salvo che una delle due cariche ricoperte abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno;

- 2) di conseguenza, avendo già ricoperto per tre volte consecutive una carica interna alla Giunta regionale, in tre legislature successive, gli attuali titolari della carica di Presidente della Regione e di Vice-Presidente della Regione non sono rieleggibili, nella prossima legislatura, per una quarta volta ad una carica interna alla Giunta regionale.

Bologna 20 febbraio 2025.

Prof. Andrea Morrone.

Prof. Andrea Morrone
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Via Zamboni 22, 40126 Bologna
e-mail: andrea.morrone@unibo.it
cell.: +39.3387819626